*Radosław Pacud**

Ubezpieczenie społeczne oparte na pracy?

1. Przyszłość prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych zależy od wpływu relewantnych czynników ekonomiczno-społecznych, ponieważ unormowania właściwych dla tych dziedzin instytucji prawnych są modyfikowane w odpowiedzi na zmiany tychże czynników. Przedmiotem opracowania jest rozpatrzenie kwestii, czy obecny związek stosunków pracy i ubezpieczenia społecznego utrzyma się wobec zmian ekonomicznych, technologicznych i demograficznych XXI w. W związku ze wzrostem wydatków z funduszy ubezpieczeń społecznych i rosnącym udziałem podatków w finansowaniu świadczeń ubezpieczeniowych wypada zastanowić się, jak przebiegać będą zmiany na rynku pracy, co w sposób podstawowy warunkuje możliwość dostosowania dochodów składkowych do rosnących wydatków FUS. Wysoka nierównowaga FUS pokrywana rosnącymi dotacjami z budżetu państwa – wobec perspektywy przekroczenia dopuszczalnych progów zadłużenia – prowadzi do refleksji, na ile konieczny będzie regres socjalny, w tym zmiany wysokości świadczeń w dalszych dekadach XXI w., a także czy przez same zmiany w prawie można przeciwdziałać niekorzystnym tendencjom, poszukując innowacyjnych reguł współfinansowania ubezpieczenia społecznego.

729

Związek pracy i ubezpieczenia społecznego ma znaczenie ekonomiczne i finansowe, gdyż pracownicy, a także korzystający z ich pracy pracodawcy, są zobowiązani do finansowania składek na ubezpieczenia społeczne. Przez to składka ubezpieczeniowa jest uważana za „płacę odroczoną”, gdyż bez względu na to, kto ją opłaca, czyni to z umniejszeniem dla bieżących zarobków¹. Prawo pracy, a także prawo cywilne określają stosunek wewnętrzny, na podstawie którego uiszczane są składki na ubezpieczenia społeczne. Od ważności oraz treści umów o pracę lub innych

* Dr hab., prof. UE, Wydział Finansów i Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

¹ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 218.

cywilnoprawnych prawnych tytułów zatrudnienia zależęć będzie wysokość należnych składek². Stosunki prawne z tychże dziedzin muszą mieć inny przedmiot, cel i charakter prawny, choć z punktu widzenia realizowanej przez siebie funkcji ochronnej są względem siebie komplementarne. Pracownik i pracodawca chronią sytuację socjalną pracownika poprzez uzyskiwane dochody z zatrudnienia, a finansujący składki i ubezpieczyciel, poprzez system ubezpieczenia społecznego chronią ubezpieczonego przed różnymi ryzykami socjalnymi, dając – w zależności od rodzaju ubezpieczenia społecznego – prawo lub obowiązek niewykonywania pracy³. Podkreśla się tu ekonomiczną rolę obu stron, gdyż starania jednej z nich nie wystarczą do osiągnięcia celów stosunków pracy i stosunków z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Związek z pracą zaliczany jest do cech charakterystycznych stosunków ubezpieczenia społecznego, ponieważ to głównie zatrudnienie decyduje o prawie objęcia ubezpieczeniem społecznym, o obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu, z którym wiąże się przymus składkowy, tudzież stanowi tytuł lub przesłankę do świadczeń ubezpieczeniowych⁴. W okresie PRL uznawano, że ze względu na przedmiot regulacji, którym jest praca ludzka, stosunki ubezpieczenia społecznego są stosunkami prawnym związanymi ze stosunkami pracy. Odkąd stosunki ubezpieczeń społecznych mogą istnieć również bez udziału pracowników, obejmując rzemieślników, twórców, rolników, którzy opłacali składki samodzielnie, zasady ochrony socjalnej poprzez system ubezpieczeń społecznych uległ zmianie. Rozszerzanie zakresu podmiotowego ubezpieczenia społecznego⁵ przyczyniło się do zwiększenia grupy osób finansujących składki, jak również korzystających ze świadczeń.

Biorąc pod uwagę znaczenie uniwersalne obowiązujących tytułów ubezpieczenia społecznego, jak również powyższe związki pracy i ubezpieczenia społecznego, można przyjąć, że ubezpieczenie społeczne jako instytucja prawna osiąga swoje cele dzięki zjawisku wykonywania pracy przez oso-

² Przykładowo w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 października 2005 r. (I UK 57/2005), przyjmuje się, że „zawarcie umowy o pracę nie stwarza podstawy do przyznania świadczeń z ubezpieczenia społecznego, jeżeli strony zakładały, że świadczenie pracy jest niepotrzebne, a pracodawca nie będzie płacić wynagrodzenia za pracę”.

³ W tradycyjnej koncepcji pracowniczego ubezpieczenia społecznego, przyjmowało się także, że ubezpieczenia społeczne stanowią system masowego odtwarzania nadszarpniętej zdolności produkcyjnej pracowników oraz system potencjalnego wpływu na postawy pracownicze. Zob. E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, s. 201. Z czasem zauważono jednak, że powstawanie i ustawianie prawa do świadczeń emerytalnych nie jest związane z procesem odtwarzania nadszarpniętej zdolności produkcyjnej pracowników

⁴ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu...*, s. 49.

⁵ Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1995, s. 64.

by, których nie dotknęło ryzyko socjalne. Przy pracowniczym ubezpieczeniu społecznym ta operatywność dotyczyła pracy podporządkowanej, jednak obecna tendencja do uelastyczniania form zatrudnienia, w tym stosowane zachęty kooperacyjne do świadczenia usług w ramach własnej działalności gospodarczej, wskazuje, że przyszłość ubezpieczeń społecznych oparta będzie na zróżnicowanych formach prawnych pracy osobistej⁶. Na wzrost liczby samozatrudnionych wpływa wysokość składki na ubezpieczenia społeczne, którą można obniżyć przy prowadzeniu własnej działalności gospodarczej. Tu potwierdza się wzajemne oddziaływanie w skali makro – rynek pracy wpływa na funkcjonowanie ubezpieczenia społecznego, a rozwiązania tego ostatniego wpływają na funkcjonowanie rynku pracy⁷.

Zmiany zachodzące w stosunkach zatrudnienia pod wpływem globalizacji handlu oraz rozwoju technologicznego, a także w realnych stosunkach ubezpieczeń społecznych zarówno po stronie liczby ubezpieczonych, jak i świadczeniobiorców wymagają refleksji, na ile ubezpieczenia społeczne w XXI w. będą mogły dalej opierać się na pracy. Analizy te stanowić będą główny element wypowiedzi. Uprzedzając zgłoszone w tym zakresie wątpliwości, w dalszej części prowadzone będą rozważania, czy możliwa jest redefinicja zakresu odpowiedzialności za bezpieczeństwo socjalne w ramach systemu ubezpieczeń społecznych? Czy możliwe jest włączenie do tego systemu jeszcze innych podmiotów, poza stronami stosunków ubezpieczenia społecznego oraz państwem, które gwarantuje wypłacalność funduszy ubezpieczeń społecznych?

731

2. W pierwszym rzędzie spróbujemy określić zmiany w stosunkach zatrudnienia, które rzutują na zdolność pokrycia zwiększonych wydatków w ubezpieczeniach społecznych. Wśród zmiennych czynników rynkowych, decydujących o warunkach zatrudnienia w XXI w., w sposób trwały na zatrudnienie oddziałuje rozwój technologiczny. Pierwsi innowatorzy, jak Tomasz Edison, nie byli wykształceni, a ich wynalazki były proste w formie. Obecne technologie wymagają odpowiedniego wykształcenia zarówno innowatora, jak i pracownika⁸. Postęp technologiczny sprawia, że maszyny oraz umiejętności szybko stają się przestarzałe⁹. Zjawisko to stwarza więc stałe zagrożenie dla sytuacji dochodowej (w tym socjalnej) pracowników,

⁶ Zmiany te dezawuuują wcześniejszy sens wyróżniania pracowniczych ubezpieczeń społecznych. Pojęcie pracowniczych ubezpieczeń społecznych pojawia się po raz pierwszy u T. Zielińskiego (*Zarys wykładu prawa pracy*, cz. III, z. 3, Katowice 1982, s. 27).

⁷ M. Żukowski, *Ekonomiczne aspekty ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014, s. 47.

⁸ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*, London 2013, s. 78.

⁹ *Ibidem*, s. 84.

jak i pracodawców. Ci pierwsi zyskują dzięki zdobytemu wykształceniu kompetencje pożądane na rynku pracy, lecz korzystają z nich tylko przez określony czas, a nie cały okres pracy zawodowej, nie nadążając z dostosowaniem własnych umiejętności do rozwoju technologicznego. Przez to tracą szanse na wzrost dochodów pracowniczych w trakcie normalnej, wydłużającej się przez zmiany wieku emerytalnego, kariery zawodowej. Obserwacja ta nie jest sprzeczna z formułowanymi często rekomendacjami o konieczności zmian rodzaju zatrudnienia i ciągłego kształcenia, ale przyspieszenie tempa zmian technologicznych sprawia, że są to zmiany praktycznie nie do osiągnięcia w pełnym wymiarze¹⁰, a zwłaszcza w późniejszym okresie zatrudnienia. Na całym świecie obserwuje się spadek odsetka osób zatrudnionych nawet w sytuacji wzrostu gospodarczego, a badacze rynku pracy dzielą go na części, w których po uzyskaniu odpowiedniego wykształcenia istnieje możliwość osiągania dobrych dochodów i awansu zawodowego, oraz takie, gdzie ludzie skazani są wyłącznie na alternatywne formy zatrudnienia¹¹. Już sama rozbieżność natury stosowanych technologii ogranicza możliwość zmiany kwalifikacji. W trakcie rozwoju mechanizacji poprawa umiejętności pracowniczych związana była z doskonaleniem obsługi coraz bardziej nowoczesnych maszyn. Wyszukolony w tym zakresie pracownik nie mógł już uczestniczyć w rozwoju automatyzacji czy robotyki, zupełnie nowy sposób kształcenia wymagany jest też od osób uczestniczących w procesach informatyzacji. Poprawa sytuacji pracowników następuje jedynie w tych branżach, w których zachodzi postęp technologiczny powodujący wzrost wydajności pracy i kwalifikacji, z kolei płace niskie w pozostałych branżach rosną znacznie wolniej, co prowadzi do rosnących w polskiej gospodarce nierówności płacowych¹². Siła robocza jest ciągle potrzebna w tradycyjnych branżach, ale popyt na taką

¹⁰ S. Golinowska (*Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11–12, s. 4) zauważa, że wysoka dynamika postępu technologicznego, technicznego i organizacyjnego powoduje, że już w życiu jednego pokolenia powstaje konieczność zmiany nie tylko sposobu wykonywania dotychczasowego zawodu, lecz także jego zmiany na inny i to coraz częściej dwu-, a nawet trzykrotnie.

¹¹ Lepsze miejsca pracy są dla nich niedostępne, jako że mobilność między segmentem pierwotnym i wtórnym jest bardzo ograniczona (Hodson, Kaufman 1982, s. 729–731 za: A. Kiersztyn, *Underemployment. Nowe zjawisko czy nowy termin*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 10, s. 18).

¹² G. Kołodko, *Polska 2030*, s. 95. Nierówności są uznawane za niespotykane wcześniej w swojej skali choćby w USA (J. Stiglitz). W ekonomii dla pomiaru nierówności stosuje się wskaźniki Giniego, wskaźnik stopy ubóstwa lub też pomiar nierówności szans w nierównościach ogółem. Przy tym podejściu ten ostatni wskaźnik dla dolnej granicy dochodów w Niemczech wynosił 28%, a dla USA 30% przy szacunku wieloletnim. Im większy jest ten wskaźnik, tym bardziej uzasadnione są działania redystrybucyjne. Zob. R. Szarfenberg, *Polityka społeczna a egalitaryzmy*, [w:] *Doubezpieczenie społeczne. Idea i kontynuacja*, red. M. Kawiński, Warszawa 2015, s. 24–25.

pracę stale spada¹³. Poza tym wartość ekonomiczna pracy nisko-wykwalifikowanej znacząco maleje ze względu na rosnące możliwości relokacji wykonywania prostych czynności, wymagających niższej edukacji, za granicę¹⁴. Czynnikiem negatywnym dla Europy staje się także globalizacja, która skazuje kraje na nierówną konkurencję międzynarodową przy zróżnicowanych standardach ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego¹⁵. Efektem takiego stanu rzeczy jest coraz większa popularność tzw. alternatywnych czy elastycznych form zatrudnienia, na warunkach odmiennych niż te, które obowiązywały w tradycyjnym modelu pracy na pełnym etacie. Z tego punktu widzenia warto przytoczyć opinię S. Golinowskiej, która dowodzi skutków dla ubezpieczenia społecznego – w sytuacji gdy rynek pracy staje się coraz bardziej elastyczny, coraz mniej składek i podatków wpływa do systemu, przez co poziom świadczeń będzie mała¹⁶.

Szybkość zmian technologicznych pozostaje utrudnieniem dla samych pracodawców, którzy nie mogą korzystać z zainwestowanego kapitału w długich okresach – zmiany w otoczeniu technologicznym wymagają ciągle nowych inwestycji¹⁷. Innowacyjność produkcji i zmienność rynków powodują, że kosztochłonne inwestycje zbyt szybko stają się przestarzałe, a przedsiębiorstwa wymagają nowych nakładów pod wpływem przyspieszonych zmian na rynku. Wskazuje się tu również

¹³ W obecnej postindustrialnej epoce redukcji uległa przede wszystkim liczba tych miejsc pracy, które łączyły się z wykonywaniem prac powtarzalnych, prostych, wymagających stosunkowo niskich kwalifikacji. Zaczęło wzrastać zatrudnienie specjalistów z różnych dziedzin, nie zawsze etatowo związanych z pracodawcą. Zob. S. Golinowska, *Przyszłość państwa opiekuńczego...*, s. 3.

¹⁴ Grzegorz Konat poddał analizie z perspektywy makroekonomii oraz rynku pracy dzieło G. Kołodki pt. *Polska 2030*.

¹⁵ Na ogół więc przyjmuje się, że globalizacja ekonomiczna i rozwój technologiczny, umożliwiające lokowanie zakładów produkcyjnych w krajach oferujących tanią siłę roboczą, są źródłem coraz silniejszej presji w kierunku obniżania kosztów pracy (Reich 1996, s. 163, 166–171; Thurow 1999, s. 47–48, 62 za: A. Kiersztyn, *Underemployment...*, s. 18). Efektem takiego stanu rzeczy jest coraz większa popularność tzw. alternatywnych czy elastycznych form zatrudnienia, na warunkach odmiennych niż te, które obowiązywały w tradycyjnym modelu pracy na pełnym etacie. Zmiany w strukturze zapotrzebowania na pracę dotyczyć mają w przyszłości przesunięcia popytu od pracowników nisko kwalifikowanych bądź bez kwalifikacji w stronę osób posiadających wysoki poziom wiedzy i umiejętności zawodowych. Zob. E. Kryńska, *Przemiany polskiego rynku pracy w kontekście międzynarodowym*, 2003, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny, s. 13 i 30.

¹⁶ Jest ona z uwagi na to przekonana o nieuchronnym zmniejszaniu się relacji emerytury do wynagrodzenia. Por. E. Glapiak, *Prezydencka debata o przyszłości funduszy emerytalnych w Polsce*, „Rzeczpospolita” z dnia 14.03.2011.

¹⁷ Zauważa się, że prowadzi to do wzrostu niewykorzystanych nakładów w gospodarce. W innym miejscu dodaje, że po zniesieniu ograniczeń prawnych handlu międzynarodowego, globalizacja jest napędzana przez korporacje międzynarodowe, które przerzucają kapitały i technologie (J. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, London–New York 2002, s. 10.

na pomijaną często w analizach stronę pracodawców, gdyż finansowanie ubezpieczenia społecznego jest zawsze efektem podziału dóbr wytwarzanych w gospodarce, a podział ciężarów w tym zakresie jest wpisany we współdziałania oscylujące między dialogiem a konfliktem, w którym uczestniczą państwo, pracodawcy i pracownicy, tradycyjnie chroniąc również sytuację socjalną osób niepracujących. Samo tempo zmian technologicznych jest istotnym czynnikiem dla rynku pracy i ubezpieczeń społecznych. Wynika ono z tego, że uwolnionym w skali międzynarodowej przepływom kapitału towarzyszą przepływy technologii do krajów mniej rozwiniętych – czasem wydaje się, że bardziej w interesie globalnych korporacji, aniżeli poszczególnych społeczeństw i państw, które nie nadążają z wytwarzaniem własnych technologii. To ostatnie zjawisko jest niezwykle ważne dla struktury rynku pracy i ubezpieczeń społecznych – własne (krajowe) rozwiązania technologiczne generują rozwój zatrudnienia o wysokich wynagrodzeniach i zaangażowanie dla osób najzdolniejszych, które decydują o rozwoju kraju i jego miejscu w świecie.

Niestabilne dochody małych i średnich przedsiębiorstw oraz niewielka liczba przedsiębiorstw zatrudniających powyżej dziewięciu osób¹⁸ z jednej strony, a także skala bezrobocia i niski stopień zatrudnienia z drugiej strony, doprowadziły do coraz silniejszej presji na ograniczenie funkcji ochronnej prawa pracy przez liberalizację warunków zatrudnienia, jak i ułatwienia w rozwiązaniu umów o pracę. Uelastycznianie prawa pracy jest konsekwencją zmian globalnych i rosnącej konkurencji w zakresie zdolności wytwórczych przedsiębiorstw i pracowników, przy bardzo zróżnicowanych poziomach płac¹⁹. Polska obecnie jeszcze znajduje się wśród krajów korzystających z międzynarodowej relokacji produkcji, jednakże coraz bardziej widoczne jest, że konkurencyjność polskiej gospodarki za bardzo opiera się na niskich zarobkach oraz wykorzystaniu głównie niskich umiejętności zawodowych pracowników²⁰. Przyszłość pracy

¹⁸ Zgodnie z opracowaniem GUS zatytułowanym *Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób z 2012 r.* liczba małych przedsiębiorstw wynosi 1,72 mln, z czego aż 1,2 mln z nich to samozatrudnieni.

¹⁹ Tzw. eksport miejsc pracy w ramach globalizacji sprawia, że rosną wskaźniki wzrostu państw opartych na nowych technologiach i przemyśle wykorzystującym korzyści z produkcji za granicą. Kraje, które nie mają takich możliwości uzależniają się od importu, pozostają konsumentami dóbr wytwarzanych według rachunku ekonomicznego prowadzonego w skali pojedynczych przedsiębiorstw czy też własnego gospodarstwa domowego, ale nie według skali kraju lub też interesu zbiorowego. Kupowanie coraz tańszych towarów i usług zagranicznych z jednej branży, ma sens jedynie wtedy, jeżeli gospodarka narodowa będzie w stanie zarabiać na handlu międzynarodowym w innej branży.

²⁰ Inwestycje zagraniczne w Polsce, a zwłaszcza w strefach ekonomicznych, gdzie zatrudniono ponad 280 000 osób prowadzą głównie do zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach (E. Wilk, *Niezawodny zawód*, „Polityka” 2015, nr 8, s. 67). Pomimo tego efektu G. Kołodko (*Polska 2030*, s. 96) zauważa, że wiele osób, w szczególności te o niskich

i ubezpieczeń społecznych zależy od liczby osób wykonujących pracę oraz wielkości uzyskiwanych przez nich zarobków. Także siła polskiej gospodarki, będzie mieć słaby fundament, jeżeli utrzymywać się będzie niska skala zatrudniania. W 2012 r. jedynie 64,7% osób w wieku 20–64 lata pozostawało w zatrudnieniu, podczas gdy dla porównania w Niemczech było to 76,7% dla tej samej grupy wiekowej²¹. Istnieją obawy, że ta skala bierności zawodowej będzie w Polsce wzrastać, zwłaszcza że w coraz większym stopniu będzie ona skutkiem demografii aniżeli restrukturyzacji gospodarki, jaka zachodzi od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku²². Miarą sukcesu polityki rynku pracy jest wzrost poziomu zatrudnienia²³, jednakże obecnie nie zauważa się przesłanek do jego wzrostu. Najniższa stopa bezrobocia w Polsce notowana była w 2008 r., gdy spadła do poziomu poniżej 10%, a i tak istniejący wówczas poziom zatrudnienia plasował naszą gospodarkę na 124 miejscu na 198 gospodarek w świecie²⁴. Towarzyszy temu coraz większe zbliżenie poziomu wynagrodzeń do płacy minimalnej, widoczne w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, który zatrudnia większość osób w Polsce. Przekłada się to na dochody ze składek, które są zależne od poziomu zatrudnienia oraz wysokości płac. W przyszłości, w wieku XXI nie ma więc perspektyw pokrycia wydatków FUS przez dochody ze składek obciążających pracę, bo już w 2013 r. wydatki FUS przekraczały dochody składkowe o 51,9 mld złotych²⁵. Wręcz przeciwnie, wśród ekonomistów pojawia się propozycja,

kwalifikacjach, dalej nie jest w stanie znaleźć pracy nawet za wynagrodzeniem, które jest znacznie niższe od średniej. Zgadza się z nim krytykujący go G. Konat (*Jaka Polska 2030?*, red. M. Syska, Ośrodek Myśli F. Lassale, Warszawa 2010, s. 25). Taka sytuacja skłania do refleksji, że wzrost PKB w Polsce następuje głównie kosztem pracowników, skoro pracodawcy nie mogą zwiększać płac, ze względu na konkurencję przedsiębiorstw z Chin, Turcji, Rumunii, Bułgarii i innych. Praca staje się coraz tańsza, szczególnie w relacji do rosnących kosztów spożycia w gospodarstwach domowych, prawa do wytwarzanych dóbr zyskuje coraz mniejszy odsetek ludności, co rodzi zasadnicze wątpliwości dotyczące przyszłości prawa pracy, ale i stabilności prawnej obecnego ustroju demokratycznego.

²¹ Por. M. Żukowski, *Ekonomiczne aspekty ubezpieczeń...*, s. 44. Takie różnicowanie należy tłumaczyć ciągle efektem transformacji ustrojowej oraz być może nadmiernej likwidacji miejsc pracy w sektorach przemysłowych sprawnie działających w PRL, ale nieefektywnych w nowych warunkach gospodarczych.

²² Procesy prywatyzacji dla ekonomii kraju mogą być niekorzystne, gdyż wzrost bezrobocia i duża liczba osób korzystających ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych w ramach tzw. przechodzenia na rentę czy emeryturę może generować spadek dochodu ogólnokrajowego, choć jest korzystniejsza dla pojedynczych przedsiębiorstw. Por. J. Stiglitz, *Globalisation...*, s. 57.

²³ G. Kołodko, *Polska 2030*, s. 93.

²⁴ G. Konat, *Jaka Polska 2030?...*, s. 25–30.

²⁵ Na podstawie zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej ustaliłem, że w 2013 r. wpływy ze składek do FUS wyniosły 128 232 753 278,72 natomiast wydatki FUS wyniosły 180 171 576 257,89 złotych.

aby rozważyć zastosowanie wobec osób podejmujących najgorzej płatne prace tzw. negatywnego opodatkowania lub świadczeń związanych z pracą²⁶. Takie rozwiązania będą jeszcze bardziej ograniczać składkowe pokrycie wydatków z ubezpieczeń społecznych. Nadziei upatruje się w tym, że korzyści z rozwoju technologicznego staną się coraz bardziej powszechnie dostępne, jak również w tym, że będzie się zwiększał tzw. postęp egzogeniczny, który nie wymaga przyrostu nakładu czynników produkcji. Przyczyną wzrostu produktywności mogą być bowiem różnego rodzaju usprawnienia organizacyjne, możliwe dzięki pomocy coraz bardziej dostępnego i tańszego oprogramowania, niższych kosztów transportu oraz handlu internetowego. W zależności od skali tego zjawiska powinno się to przekładać na poprawę wskaźników zatrudnienia i sytuacji dochodowej pracowników, zwłaszcza, że nadchodzące mniej liczne roczniki będą najsprawniejsze w nowych technologiach. Póki co efekt ten jest jednak niewidoczny, skoro największe bezrobocie w Europie występuje wśród osób młodych²⁷. Powyższe konstatacje skłaniają do wniosku, że przyszła sytuacja na rynku pracy nie będzie stymulować niezbędnego wzrostu dochodów składkowych do FUS w relacji do wzrostu wydatków, zwłaszcza że liczba osób pracujących będzie znacznie spadać, a emerytów rosnać. Ta destymulanta równowagi FUS oddziaływałaby słabiej przy aktywnej polityce imigracyjnej, gdyby Polska stała się krajem niezwykle atrakcyjnym dla innych nacji, które osiedlając się i podejmując zatrudnienie w polskich przedsiębiorstwach pracowałyby na utrzymanie systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych w kraju. Rodzi to określone reperkusje także w odniesieniu do skuteczności socjalnej systemu emerytalnego²⁸.

3. Związek pracy z ubezpieczeniami społecznymi będzie poddany w wieku XXI swoistej próbie wytrzymałości z uwagi na zmiany demograficzne. Zachodząca zmiana stosunków demograficznych jest bowiem największym zagrożeniem dla stabilności systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Badania ludnościowe ostatnich lat wskazują na to, że większość społeczeństw europejskich nie wykorzystuje swego poten-

²⁶ G. Kołodko, *Polska 2030*, s. 115.

²⁷ We Włoszech, w Hiszpanii i Grecji od 44 do 53%. W Polsce pewnie i więcej, gdyby przyjąć, że osoby młode (głównie emigrujące za pracą i warunkami socjalnymi) nie otrzymywałyby tu zatrudnienia.

²⁸ Częstsze zmiany miejsca zatrudnienia są powiązane z rosnącymi przerwami w nawiązywaniu stosunków zatrudnienia w okresie aktywności zawodowej, oddziaływać będą negatywnie na wysokość emerytur w systemie zdefiniowanej składki oraz na wzrost dopłat do FUS z budżetu państwa ze względu na nieosiągnięcie wysokości emerytury minimalnej z przeliczenia składek.

cjału demograficznego dla zapewnienia ciągłości pokoleń²⁹. Kwestie demograficzne są wprowadzane także do języka prawniczego, co ułatwia ich identyfikację w kulturze prawnej. W przyjętej Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie demograficznej przyszłości Europy³⁰ przywołuje się, że średni europejski wskaźnik obciążenia demograficznego (tj. stosunek liczby osób w wieku ponad 65 lat do liczby osób w wieku 14–65 lat) wzrośnie z 25% w 2004 r. do 53% w 2050 r. Z kolei według prognozy demograficznej Eurostatu udział populacji w wieku poprodukcyjnym (liczonych już do wszystkich roczników) będzie się zwiększał z 18,4 do blisko 23% w roku 2040 oraz 32,3% w 2060 r.³¹ Dla ekonomistów oznacza to wzrost długu³² rozumianego jako koszt obsługi emerytur przez relatywnie mniejszą grupę finansujących składki. Zmiana ta jest przedstawiana w nauce jako odwrócenie piramidy demograficznej – dawniej jej podstawa była bardzo szeroka, oparta na licznych rocznikach *baby boomer's*, a wierzchołek wąski, wyrażający relatywnie niską liczbę emerytów³³. W prognozach salda rocznego FUS dokonywanych przez ZUS przewiduje się, że co rok występować będzie deficyt na poziomie w przybliżeniu 50 mld złotych, który zacznie wzrastać około roku 2025 znacznie powyżej tej kwoty, aby zmniejszyć się po około dziesięciu latach na skutek poszerzania grupy osób przechodzących na emeryturę przy podwyższonym wieku emerytalnym³⁴. Te niepokojące prognozy wzrostu wydatków FUS przygotowane przez ZUS zostały ocenione przez niektórych ekonomistów jako mało realistyczne, stąd formułuje się już pytania typu, „kto będzie płacił składki emerytalne w przyszłości”³⁵. Zdolności finansowe państwa do pokrywania deficytu FUS mają swój kres ekonomiczny, który rzutuje na realność gwarancji państwa w stosunkach prawnych. Przyszłość prawa ubezpieczeń społecznych w XXI w. wyma-

²⁹ S. Wierchośławski, *Demograficzne aspekty procesu starzenia się ludności Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, s. 49. Demografowie wskazują, że rok 1999 był w Polsce rokiem przełomu, kiedy liczba zgonów okazała się większa od liczby urodzonych.

³⁰ Rezolucja 2007/2156(INI), P6_TA(2008)0066, 2009/C 184 E/12.

³¹ Por. H. Zalewska, I. Tomczyk, *Ubezpieczenia społeczne w świetle prognoz demograficznych – stan i perspektywy w Polsce*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian...*, s. 199.

³² P. Denderski, W. Paczos (Czy zmiany w OFE to przygotowanie do bankructwa kraju, „Gazeta Wyborcza” z 31.08.2013) przyjmują, że dług w systemie emerytalnym wynika głównie z demografii.

³³ Przesadą jest spotykane stwierdzenie, że system emerytalny finansowany na zasadach repartycyjnych staje się piramidą finansową. Tak P. Lewandowski, główny ekonomista Instytutu Badań Strukturalnych w: *Piramidy emerytalne*, „Rzeczpospolita”, 11 września 2012. Stwierdzenie to zostało skrytykowane przez T. Szumlicza.

³⁴ *Ibidem*, s. 205.

³⁵ Por. Fundacja Republikańska i Związek Pracodawców Polski, *Raport: Polski system ubezpieczeń społecznych. Diagnoza sytuacji*, Warszawa, listopad 2013, s. 22.

gać będzie dużych przemian, właśnie z powodu braku wystarczających dochodów funduszu ubezpieczeń społecznych. Czy uda się uzyskać pokrycie finansowe dla rosnących wydatków FUS, zwłaszcza w zakresie świadczeń emerytalnych?

Proste odpowiedzi, wskazujące na finansowanie ze składek i podatków, które na podstawie zmian w prawie można podnieść, nie są w żadnej mierze satysfakcjonujące, raczej wręcz pozbawione podejścia systemowego, wymagającego uwzględnienia zabezpieczenia społecznego w kontekście gospodarki i rynku pracy, jak również uwarunkowań systemu finansów. Jak wcześniej wskazano, szanse poprawy sytuacji dochodowej dla całości ludności na rynku pracy są w dłuższej perspektywie niskie, o ile nie nastąpi duży wzrost aktywności zawodowej, a zwłaszcza rozwój przedsiębiorstw zmierzający w kierunku zatrudnienia osób biegłych w nowych technologiach.

Obecne składki na ubezpieczenia społeczne w Polsce należą do najwyższych w Europie³⁶, co przy ciągle niewysokich dochodach z zatrudnienia sprawia, że trudno traktować wykonywaną w kraju pracę jako rezerwę ekonomiczną służącą pokryciu zwiększonych wydatków FUS. Podnoszenie składek ma także ograniczenia społeczne (powoduje spadek realnych wynagrodzeń) i międzynarodowe – kraje o niskich obciążeniach płac w ramach UE przyciągają pracowników do siebie. Przy możliwym spadku liczby osób zatrudnionych, podnoszenie składek może zresztą i tak nie zapewnić wystarczających dochodów FUS.

Z kolei dochody z podatków uzależnione są od wzrostu gospodarczego, co oznacza że bez tego wzrostu, a tym bardziej w sytuacji recesji, ograniczony będzie podział dóbr przez system zabezpieczenia społecznego; wtedy jeszcze większym problemem może stać się rosnąca skala ubóstwa³⁷. Zauważa się bowiem, że wskutek recesji wpływy budżetowe maleją, a wydatki na świadczenia szybko rosną³⁸. Dlatego przy braku silnego wzrostu gospodarczego podnoszenie podatków w celu pokrycia rosnącej dotacji do FUS może okazać się przeciwnie skuteczne. Wskazane jest podjęcie prób opodatkowania karteli czy niektórych segmentów gospodarki, unikających opodatkowania, ale skuteczność takich działań wymagałaby uzgodnionego działania państwa nie tylko w ramach UE, ale na całym świecie.

³⁶ G. Uścińska, *Aktualne problemy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 7, s. 3.

³⁷ W literaturze ekonomicznej zauważa się, że ryzyko ubóstwa zmniejsza się wraz ze wzrostem PKB, jednakże skala ubóstwa zależy od realizowanego modelu polityki społecznej. W. Rutkowski, *Państwo opiekuńcze – spór o efektywność*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 1, s. 7.

³⁸ Por. W. Muszalski, *Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 1988, s. 138.

Ze względu na brak wystarczającego pokrycia finansowego w składkach i pośrednio podatkach od lat zwiększa się finansowanie zabezpieczenia społecznego poprzez emisję obligacji Skarbu Państwa. Taki sposób pokrywania rosnących wydatków przez dochody pożyczkowe prowadzi do kryzysu zadłużenia³⁹. Istnieją poza tym granice dopuszczalnego zadłużenia państwa, jakie wynikają zarówno z regulacji europejskich, jak i Konstytucji RP. Przekroczenie dopuszczalnego długu publicznego, przy i tak dość silnie narastających potrzebach pożyczkowych państwa, przeznaczanych na finansowanie deficytu FUS, jest kwestią czasu, którego nadejście zależy od popytu na polskie obligacje na rynkach finansowych, wzrostu gospodarczego oraz dochodów budżetowych, jak również polityki ograniczenia rygorów wynikających z procedur ostrożnościowych, które poprzez zmiany normatywnie zmieniają klasyfikację państwowego długu publicznego⁴⁰.

Wobec powyższego, przyszłość ubezpieczeń społecznych cechować będzie albo podnoszenie podatków w celu sfinansowania deficytów FUS, albo zmniejszenie wydatków FUS. Na ograniczenie przyszłych możliwości stabilizacji finansów ubezpieczeń społecznych poprzez wyższe składki i podatki wpływa fakt, że udział systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce należy do najniższych w Europie⁴¹. Proste zestawienie obserwacji, że przy największych składkach na ubezpieczenie społeczne mamy najmniej system zabezpieczenia społecznego w relacji do PKB prowadzi do konstatacji, że oparcie ubezpieczeń społecznych na pracy staje się coraz mniej efektywne. Pojawiają się też dalsze wnioski, że przy obecnej skali zatrudnienia i płac w gospodarce nie ma perspektywy wzrostu pokrycia wydatków na ubezpieczenia społeczne. Jest to bardzo niepokojące, gdyż niezaprzeczalnym wyzwaniem przyszłości będzie pokrywanie większych wydatków na cele ubezpieczeń społecznych i ubezpieczeń zdrowotnych (M. Żukowski)⁴². Także M. Góra, za pomocą wyprowadzonego przez

739

³⁹ M. Żukowski (*Ekonomiczne aspekty ubezpieczeń...*, s. 49) wykazuje na podstawie badań, że utrzymywanie świadczeń z zabezpieczenia społecznego na wysokim poziomie spowodowało w krajach UE kryzys zadłużenia.

⁴⁰ W literaturze wskazuje się na wyodrębnienie budżetu środków europejskich, którego deficyt wpływa na wielkość potrzeb pożyczkowych, jako mechanizm zmniejszenia długu Skarbu Państwa. Por. P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu państwa*, Warszawa 2011, s. 244. Podobne zabiegi są stosowane na przykład przez pomijanie zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego na sumę ok. 50 mld złotych w sumie długu publicznego. Przyrost długu publicznego jest szacowany przez Fundację FOR na sumę ok. 270 mln dziennie. Pomijając efekt przejęcia obligacji OFE dług publiczny jawny przekroczył w Polsce 1 bln złotych, natomiast dług ukryty wynikający ze zobowiązań względem emerytów przekroczył już 3 bln złotych.

⁴¹ Por. M. Żukowski, *Ekonomiczne aspekty ubezpieczeń...*, s. 49.

⁴² Por. M. Żukowski, referat: *Demograficzne i ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania ubezpieczenia społecznego*, Konferencja naukowa *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś*, Wrocław, 3–5.04.2013.

siebie wzoru oddającego ogólną zależność wysokości świadczeń, wysokości składek, poziomu zatrudnienia oraz liczby osób w wieku emerytalnym przypadającym na osobę w wieku produkcyjnym⁴³ dochodzi do wniosku, że stoimy przed dylematem, kiedy powiedzieć ludziom prawdę – czy już dziś obniżając oczekiwania emerytalne, czy dopiero jutro obniżając wypłaty emerytury, bo innej możliwości nie ma⁴⁴.

Poza tymi prognozowanymi ze stanu rzeczywistego tendencjami trzeba zastrzec, że przyszłość ubezpieczeń społecznych może okazać się i lepsza, i gorsza. Baza podatkowa i baza składkowa – rozumiane jako osiągalne dochody na rynku pracy i w gospodarce, które podlegają odpowiednio obowiązkowi podatkowemu oraz obowiązkowi składkowemu w Polsce – powinny się zwiększać przy dobrej polityce społeczno-gospodarczej, stąd sposób jej prowadzenia również determinuje przyszłość pracy i ubezpieczeń społecznych. Proces ten niekoniecznie musi być zobrazowany poprzez wzrost wskaźnika PKB. Nie jest to bowiem ta miara wzrostu gospodarczego, która zawsze przekłada się na zwiększenie zatrudnienia oraz pomniejszenie ubóstwa. Wielkość dochodów i rozwój państwa są nadto uzależnione od polityki i sytuacji międzynarodowej we wszystkich jej wymiarach, a te przewidzieć jeszcze trudniej⁴⁵. Z perspektywy nauki można jednak generalnie zauważyć, że osiągnięcie większego ładu ekonomiczno-społecznego wymagać będzie zwiększonych nakładów zapobiegających ryzyku bezrobocia oraz ryzykom socjalnym, a w szczególności ryzyku niezdrówia, gdyż wydatki na system opieki zdrowotnej będą rosły jeszcze szybciej niż wydatki FUS. Z tego też względu wydaje się, że w sposób „równoległy” do rosnących dotacji do FUS z budżetu państwa wzrastać także będą potrzeby finansowania prowadzonych polityk w celu poprawy sytuacji na rynku pracy – zapewne więcej środków będzie przeznaczanych na wsparcie systemu podnoszenia kwalifikacji, szkoleń, staży, a także samego zatrudnienia pracowników poprzez refundację części kosztów zatrudnienia tak, aby więcej osób posiadało odpowiednie kwalifikacje

⁴³ M. Góra (*Cele reformy emerytalnej i rola Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ich realizacji w XXI w.*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian...*, s. 119. Przywoływany wzór pokazuje ogólną zależność stopy zastąpienia świadczeń emerytalnych równoważonego przez iloczyn rzeczywistej stopy składki oraz wskaźnika liczonego jako stopę zatrudnienia przez stopę obciążenia demograficznego.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 119.

⁴⁵ Jako swoisty znak nowych czasów polityki i finansów M. Belka podaje fakt, że o ustąpieniu władzy politycznej we Włoszech zdecydował nagły wzrost rentowności obligacji emitowanych przez rząd Berlusconi. Uważa się bowiem, że gdyby pozostał on na poziomie nie większym niż 6% tamten rząd nigdy by nie ustąpił. To pokazuje, że państwa zadłużając się na rynkach finansowych uzależniają się politycznie od instytucji finansowych – wierzyciele państw nie muszą zakupić kolejnych emisji obligacji, żądając spłaty tych, których okres zapadalności już nastąpił.

do pracy i mogło płacić składki na ubezpieczenia społeczne. Przedmiotem właściwej polityki powinno być ukierunkowanie takiego systemu w zakresie odpowiednich kierunków zawodowych, jak również ustalenie reguł współpracy z pracodawcami w tym zakresie⁴⁶. Z kolei wprowadzenie w Polsce ochrony tzw. zdrowia publicznego powinno zmniejszyć zapotrzebowanie na opiekę medyczną, zasiłki chorobowe i renty z tytułu niezdolności do pracy. Odpowiednia profilaktyka zdrowia w zabezpieczeniu zdrowotnym pozwala bowiem obniżyć ogólny koszt funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, poza oczywistym procesem poprawy wykorzystania istniejących zasobów opieki medycznej w Polsce.

4. Na czym mogą być oparte ubezpieczenia społeczne, jeżeli nie na pracy? Zauważa się, że kraje Europy kontynentalnej, w których rdzeniem zabezpieczenia społecznego są ubezpieczenia społeczne (model Bismarcka), finansowane przez składki obciążające bezpośrednio koszty pracy, poszukują usilnie sposobów na zmniejszenie tych kosztów. Najbardziej popularnym i najprostszym podejściem jest przeniesienie części świadczeń do finansowania z podatków (budżetu państwa)⁴⁷. Realną perspektywą jest więc całkowita rezygnacja z ubezpieczenia społecznego na rzecz zaopatrzenia społecznego, co prowadzić będzie do spłaszczenia wysokości emerytur w ramach lansowanych przez niektóre środowiska koncepcji emerytur obywatelskich, finansowanych jedynie z podatków. Popularność tej koncepcji wzrasta wraz ze zrozumieniem ograniczonych źródeł finansowania zabezpieczenia społecznego i wynikającą z tego tendencją do ograniczenia odpowiedzialności państwa do minimalnego poziomu dochodów, gwarantującego utrzymanie na poziomie co najmniej podstawowej linii ubóstwa⁴⁸. Tak dalekie uproszczenie zasad zabezpieczenia społecznego oznaczać będzie uwiad bogatej kultury ubezpieczenia społecznego w Polsce, jak również może pogłębiać skalę ubóstwa w kraju.

Technika ubezpieczenia społecznego ma ogromne znaczenie psychologiczno-społeczne – łącząc ekspektatywy ubezpieczeniowe i wielkość spodziewanych świadczeń z własnym staraniem na rzecz spełnienia tychże oczekiwań, ogranicza zawsze niezadowolenie z powodu niskich emerytur państwowych. Obstaw więc za ubezpieczeniami społecznymi jako

⁴⁶ E. Wilk (*Niezawodny zawód...*, s. 66–67) podejmuje krytykę programu wsparcia edukacji zawodowej do 2020 r., w którym w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych ma zostać wydane około 916 mln EUR, a poprzez Ministerstwo Pracy około 120 mln zł w ramach programu Wiedza–Edukacja–Rozwój. Autorka ta wykazuje brak sensu dofinansowania stażystów i wyposażenia miejsc pracy stażystów, bez gwarancji zatrudnienia ze strony pracodawcy.

⁴⁷ S. Golinowska, *Przyszłość systemu zabezpieczenia społecznego...*, s. 8.

⁴⁸ *Ibidem*.

skuteczną techniką zabezpieczenia społecznego, która pozwala uzyskać adekwatną i zrównoważoną dla finansów publicznych wysokość emerytur⁴⁹, należy podkreślić, że wzrost wydatków FUS będzie podważać związek pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli nie nastąpią niezbędne reformy w zakresie świadczeń, a zwłaszcza jeżeli nie wystąpi stabilny wzrost wynagrodzeń i płac liczonych nie poziomem średniego wynagrodzenia, ale poziomem przeciętnego wynagrodzenia, który wyraża statystyczną medianę wynagrodzeń w Polsce. Ten ostatni wskaźnik jako wartość środkowa dzieląca wszystkich zatrudnionych na dwie grupy pozwala określić, do jakiego poziomu wynagrodzeń dochodzi pierwsza połowa osób zatrudnionych, a zarazem jaki poziom przekracza druga ich połowa⁵⁰.

Można mieć wątpliwości, czy w sytuacji braku pokrycia wydatków FUS, obniżanie świadczeń jest celowe w kontekście ekonomicznym, wykonalne politycznie, o ile w ogóle dozwolone w świetle zasady ochrony praw nabytych. Od dawna bowiem zauważa się, że ubezpieczenia społeczne stanowią czynnik ekonomiczny kreujący popyt konsumpcyjny, a w jego następstwie wpływają na kształtowanie sytuacji i rozwoju ekonomicznego, w tym stanu zatrudnienia⁵¹. Regres socjalny może więc przełożyć się na stagnację oraz spadek rozwoju gospodarczego. Czy istnieją więc rezerwy ekonomiczne, które mogą poprawić wypłacalność FUS? Wskazując, że ubezpieczenia społeczne opierają się na zasadzie solidarności można wskazać teoretyczny kierunek, gdzie one się znajdują.

Solidarność ubezpieczeniowa uzasadnia finansowanie składek przez wspólnotę ubezpieczeniową. W obliczu potrzeb dopłacania do świadczeń ubezpieczeniowych, których nie można sfinansować ze składek w ubezpieczeniach subsydiarnie odwołujemy się do solidarności ogólnonarodowej⁵². Ta ostatnia uzasadnia finansowanie dotacji do FUS z podatków i pożyczek zaciąganych przez państwo. W przypadku braku możliwości finansowania wydatków na podstawie wskazanych dwu zasad solidarności, które wyróżniają inny zakres bazy finansowej, konieczne może oka-

⁴⁹ Por. White Paper, *An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels, 16.2.2012, COM(2012) 55 final.

⁵⁰ Przeciętne wynagrodzenia jest obliczane dla przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej dziewięciu pracowników oraz sektora publicznego. Grupa ta obejmuje około osiem milionów pracujących. Biorąc pod uwagę całą strukturę zatrudnienia najczęstsze miesięczne wynagrodzenie w roku 2012 było dużo niższe i wynosiło 2189 zł brutto, czyli 1591 zł netto. Aż 10% zatrudnionych, czyli ponad 800 tys. osób otrzymywało wynagrodzenie do 1600 zł brutto (1181 zł netto). Zgodnie z analizami przeprowadzanymi na portalu bankier.pl. (<http://www.bankier.pl/wiadomosc/Ile-naprawde-zarabiaja-Polacy-3048211.html>) powyżej 5 tys. zł brutto (3549 zł netto) zarabiała ok. 19% badanych, czyli blisko 1,6 mln osób.

⁵¹ W. Muszalski, *Zatrudnienie a ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 1992, s. 35.

⁵² W. Szubert, *Ubezpieczenie...*, s. 216.

zać się sięgnięcie do solidarności ogólnofinansowej, czyli dotyczącej sektora finansowego. W tym pomysle chodzi o włączenie do sfery przymusu ubezpieczenia społecznego nowej relacji ekonomicznej, w której jedną stronę tworzą banki kreujące poprzez kredyt pieniądza, a drugą kredytobiorcy, przyjmujący i spłacający kredyty bankowe. Zważywszy, że kredytobiorcy przynależą do wspólnoty narodowej, w tym wspólnoty ubezpieczeniowej, prawidłowe funkcjonowanie finansów wymaga stabilności dla obu stron – zarówno sektora bankowego, jak i sektora gospodarstw domowych. Dlatego w sytuacji zagrożenia tej stabilności potrzebne jest czasowe wsparcie sektora bankowego dla wspólnoty ubezpieczeniowej, ale nie na zasadach komercyjnych, lecz społecznych, co można wprowadzić poprzez zmiany w konstrukcjach prawnych przymusu ubezpieczenia. Przyjęcie solidarności ogólnofinansowej prowadzić będzie do zwiększania ilości pieniądza bankowego, który mógłby być oddany w określonej wysokości do dyspozycji FUS, ale w warunkach niezagrożających wzrostowi inflacji. Należy mieć świadomość, że mechanizmy takie, jeżeli zostaną wykształcone, powinny być oparte na regułach dostosowanych do zmieniającej się sytuacji oraz ograniczone czasowo. Nie można bowiem zmienić podstawowych praw ekonomicznych ubezpieczeń społecznych, które zakładają, że o realnym poziomie świadczeń decyduje poziom produktu krajowego do podziału w danym czasie⁵³. Nie jest zatem możliwe zwiększenie wydatków FUS bez powiększania wartości dóbr i usług, nie można osiągnąć dobrobytu przez wzrost ilości pieniądza w obiegu, co generalnie prowadzi do inflacji. Zgodnie z teorią ekonomii wytwarzane dobra podlegają podziałowi według przyjmowanych reguł w państwie, stąd wydaje się, że w XXI w. powstać powinny nowe reguły redystrybucji w celu zabezpieczenia określonego stopnia egalitaryzmu⁵⁴. Zmiana w prawie bankowym, która nakładać będzie przymus transferowania (zwrotnego lub bezzwrotnego) środków z banków do FUS przez te z nich, które posiadają największy, niewykorzystany potencjał w zakresie zdolności udzielania kredytów, jest trudna do przeprowadzenia, ale nie niemożliwa. Obecne zawirowania na rynkach finansowych, a zwłaszcza obawa, że niepokryte deficyty FUS prowadzić będą do wzrostu zadłużenia ZUS w bankach, nakazują bardzo poważnie zastanowić się nad sensem płacenia odsetek bankom przez ZUS, co zostanie przerzucone w sensie ekonomicznym na państwo i całą

⁵³ M. Żukowski, *Ekonomiczne aspekty ubezpieczeń...*, s. 44.

⁵⁴ W dyskursie międzynarodowym, europejskim i krajowym rośnie zainteresowanie nierównościami społecznymi – nie tylko dochodu, lecz także majątku oraz nierównościami w innych wymiarach (płeć, zdrowie, edukacja, praca). Z tego powodu R. Szarfenberg uważa, że polityka społeczna powinna być skuteczna w ograniczaniu nierówności i należy pracować nad wiedzą praktyczną, która wspomogłaby wysiłki na rzecz społeczeństwa równości (idem, *Polityka społeczna a egalitaryzmy...*, s. 25).

wspólnotę ubezpieczeniową. Od kilku lat FUS oprócz dotacji dostaje z budżetu państwa nieoprocentowaną pożyczkę, której nie wlicza się deficytu budżetowego⁵⁵. Po trudnościach ze sprzedażą obligacji skarbu państwa, ZUS będzie zmuszony pożyczać środki wprost od banków.

5. Przechodząc do wniosków należy podnieść, że zauważalny proces uelastyczniania form zatrudnienia oraz duża liczba podmiotów zatrudnionych na zasadach kooperacji gospodarczej wskazują, że w przyszłości ubezpieczenia społeczne oparte będą na zróżnicowanych formach prawnych pracy osobistej. Ponadto przeprowadzona analiza zjawisk na rynku pracy oraz czynników relewantnych dla projekcji stanu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dowodzi, że przyszłość ubezpieczeń społecznych trudno łączyć z klasycznym rozwiązaniem pokrycia wydatków funduszu ubezpieczeniowego ze składek opłacanych w związku z wykonywaną pracą.

Cechą procesu rozwoju gospodarczego XX w. było rozszerzanie się systemu zabezpieczenia społecznego i szybki wzrost wydatków na cele socjalne⁵⁶, czemu sprzyjał wzrost liczby ludności. W XXI w. nasila się jednak odwrót od koncepcji państwa opiekuńczego. Podstawową kwestią w Polsce staje się problem, jak utrzymać system ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza, z czego pokryć wydatki na zabezpieczenie emerytalne, aby nie ograniczyć rezerw ekonomicznych zabezpieczających rozwój gospodarczy kraju. Nadchodzące rozwarstwienie świadczeń i różnice pomiędzy emerytami ze starego systemu emerytalnego oraz emerytami otrzymującymi świadczenia na nowych zasadach, rodzić będzie z jednej strony niezadowolenie przekładające się również na wzrost emigracji, a z drugiej strony nacisk na redukcję uprawnień lub cofnięcie reformy emerytalnej z 1999 r. Spadek wypłacalności ubezpieczeń społecznych rodzić może dodatkowe napięcia społeczne, zwłaszcza pomiędzy grupą emerytów oraz resztą społeczeństwa. Z tego powodu trzeba rewidować znaczenie i sposób realizacji podstawowych mechanizmów ubezpieczenia społecznego.

Oparcie ubezpieczeń społecznych na pracy jest wyrazem pewnej koncepcji, zakładającej, że tylko pracownicy, a ewentualnie później także pracodawcy, są zainteresowani ubezpieczeniem ryzyk socjalnych, które dotykają pracowników. Jest to wyraz stałej dla ubezpieczenia społeczne-

⁵⁵ Pożyczki FUS wynosiły ponad 45 mld złotych w roku 2014 i powinny być spłacone do 2016 r., ale to zapewne nie nastąpi i termin spłaty pożyczki będzie anektowany. W ten księgowy sposób poprawia się kondycję budżetu państwa, gdyż pożyczki z budżetu do FUS nie uznaje się za wydatki budżetowe, teoretycznie są to należności budżetu państwa. Zob. *FUS. Pożyczki wyższe od dotacji*, „Rzeczpospolita” z 26.01.2014.

⁵⁶ W. Rutkowski, *Państwo opiekuńcze – spór o efektywność*, „Polityka Społeczna” 2005 nr 1, s. 7.

go konwencji, w którym ogół zagrożeń jednostki związany jest z brakiem zdolności do wykonywania pracy. W XXI w. taka konwencja traci na aktualności, gdyż możliwości wykonywania pracy są coraz bardziej uzależnione od czynników spoza rynku pracy, w tym warunków ekonomicznych i finansowych, handlu międzynarodowego, zmian globalnych, a zwłaszcza zmian technologicznych, które determinują ekonomiczne zdolności do zatrudnienia i bycia zatrudnionym. Negatywne dla równowagi finansowej FUS tendencje demograficzne, technologiczne oraz przemiany na rynku pracy określają czynniki relewantne dla przyszłego kształtu prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych. Na tej podstawie można formułować opinie, że przetrwanie systemu ubezpieczeń społecznych zależy nie tylko od racjonalizacji istniejących w nim rozwiązań jeszcze w pierwszej połowie wieku XXI, czemu należałoby poświęcić odrębne opracowanie, ale również od zdolności do stworzenia dodatkowych rozwiązań prawno-finansowych wspierających finansowo system ubezpieczeń społecznych.

Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J.A., *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*, London 2013.
- Denderski P., Paczos W., Czy zmiany w OFE to przygotowanie do bankructwa kraju, „Gazeta Wyborcza” z 31.08.2013.
- Fundacja Republikańska i Związek Pracodawców Polski, Raport: *Polski system ubezpieczeń społecznych. Diagnoza sytuacji*, Warszawa, listopad 2013.
- Glapiak E., Prezydencka debata o przyszłości funduszy emerytalnych w Polsce, „Rzeczpospolita” z 14.03.2011.
- Golinowska S., *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11–12.
- Góra M., *Cele reformy emerytalnej i rola Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ich realizacji w XXI w.*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian*, red. K. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014.
- Kiersztyn A., *Underemployment. Nowe zjawisko czy nowy termin*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 10.
- Konat G., *Jaka Polska 2030?*, red. M. Syska, Ośrodek Myśli F. Lassale, Warszawa 2010.
- Kryńska E., *Przemiany polskiego rynku pracy w kontekście międzynarodowym*, 2003, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny.
- Lewandowski P., *Piramidy emerytalne*, „Rzeczpospolita” z 11.09.2012.
- Muszalski W., *Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 1988.
- Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu państwa*, Warszawa 2011.
- Rutkowski W., *Państwo opiekuńcze – spór o efektywność*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 1.
- Salwa Z., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1995.
- Stiglitz J., *Globalization and its discontents*, London–New York 2002.
- Szarfenberg R., *Polityka społeczna a egalitaryzmy*, [w:] *Doubezpieczenie społeczne. Idea i kontynuacja*, red. M. Kawiński, Warszawa 2015.

- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Uścińska G., *Aktualne problemy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 7.
- Wengierow J., *Czy istnieje odrębna gałąź wiedzy prawniczej – prawo ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1937, nr 10.
- White Paper, *An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels, 16.2.2012, COM(2012) 55 final.
- Wierzchosławski S., *Demograficzne aspekty procesu starzenia się ludności Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999.
- Wilk E., *Niezawodny zawód*, „Polityka” 2015, nr 8.
- Zalewska H., Tomczyk I., *Ubezpieczenia społeczne w świetle prognoz demograficznych – stan i perspektywy w Polsce*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014.
- Zieliński T., *Zarys wykładu prawa pracy*, cz. III, z. 3, Katowice 1982.
- Żukowski M., *Ekonomiczne aspekty ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014.
- Żukowski M., referat: *Demograficzne i ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania ubezpieczenia społecznego*, Konferencja naukowa *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś*, Wrocław, 3–5.04.2013.

Social Insurance Based on Work?

Summary

The connection between social insurance and labour has got many aspects, i.a. social risks covered by social insurance involve the lack of ability to work. Nowadays the social insurance is financed thanks to redistribution of part of work revenues (of both employee and employer). This mechanism is going to be less effective in the XXI century. Lower contribution to social insurance funds may be caused by a diminishing demand for certain occupations, evasion from pay-roll taxes, mainly through alternative form of employment or gaps in periods of employment. Such tendencies arise under influence of globalization and technical development which increase the value of work within sectors of new technologies and decrease the value of work in sectors absorbing such technologies. The problems caused by demography and state of public finance make the expenditures excessive and unmatched to the incomes of social insurance fund. Concluding, there are uncertain prospects for social insurance while the connection to labour will rest unchanged. Further existence of pension insurance depends on its rationalization. It is needed to create additional financial solutions supporting financial stability of social insurance, probably not based on connection with labour any more.