

Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania.

*praca zbiorowa pod redakcją prof. Józefy Hryniewicz,
Wydawnictwo Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych,
Warszawa 2011, stron 364*

Recenzja: JANINA PETELCZYC

doktorantka UW

Nakładem wydawnictwa Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych ukazała się książka pod redakcją prof. Józefy Hryniewicz pt. *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania* poświęcona problematyce zmian, jakie zaszły w systemie zabezpieczenia społecznego i ich wpływie zarówno na sam system, jak i na sytuację dochodową obywateli.

W publikacji znajdują się artykuły ludzi nauki: prawników, ekonomistów, socjologów, a także sędziów. Reformy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce oceniane są z czterech perspektyw: demograficznej, ekonomicznej, prawnej oraz społecznej.

Uwarunkowania demograficzne zostały bardzo szeroko opisane przez prof. Janusza Witkowskiego oraz prof. Zbigniewa Strzeleckiego (obaj z SGH). Autorzy skupili się na omówieniu sytuacji ludnościowej kraju w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat. Prezentowali obecną sytuację oraz prognozę procesów, które mogą zajść w przyszłości. Przyszłość demograficzną Polski przeanalizowano także na tle międzynarodowym.

Sytuacja demograficzna naszego kraju z punktu widzenia ubezpieczeń społecznych będzie kształtować się niekorzystnie: następować będzie systematyczny spadek liczby ludności: z obecnych 38 167 tys. do 35 993 tys. w 2035 r. Przyspieszeniu będzie ulegać proces starzenia się ludności. Nastąpi ubytek ludności w wieku produkcyjnym, spadek liczby dzieci i młodzieży oraz wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym można uzupełnić imigrantami. W tym celu konieczna będzie zmia-

na polityki migracyjnej, bowiem Polska nie jest krajem atrakcyjnym dla imigrantów z Europy Wschodniej, którzy wolą wybierać jako docelowe raczej państwa Europy Zachodniej. Wszystkie te czynniki należy brać pod uwagę przy ustalaniu priorytetów polityki społecznej, a zwłaszcza ubezpieczeń społecznych.

Kolejne teksty koncentrują się na tematyce ekonomicznej. Prof. Stanisław Domański (SGH; INE PAN) skupia się na międzygeneracyjnym podziale majątku i podziale bieżącego PKB jako podstawie systemu emerytalnego. Za punkt odniesienia autor obrał książkę Marka Góry pt. *System emerytalny* z 2003 r., który był jednym z twórców nowych rozwiązań. Dokładnej analizie poddał argumenty za przeprowadzeniem reformy i ich krytykę. Prof. Domański zaznacza, że emerytów postrzega się głównie jako osoby bezproduktywne, które zabierają dochód osób obecnie płacących składki emerytalne. Przeprowadzane analizy ograniczają się do teraźniejszości i bieżącego podziału PKB. Tymczasem nie bierze się pod uwagę kategorii, takich jak zasoby i źródła ich pochodzenia, akumulacja kapitału, zwrot kapitału nagromadzonego w przeszłości, inwestycje w infrastrukturę społeczną i ekonomiczną, z których wszyscy dziś korzystamy. Dodaje ponadto, że dzisiejsi pracownicy wykorzystują kapitał nagromadzony przez obecnych emerytów. Na rzecz spójności międzypokoleniowej działa więc raczej system repartycyjny niż kapitałowy.

Prof. Jerzy Żyżyński (WNE UW) analizuje system emerytalny jako element logiki systemu finansowego gospodarki. Zauważa, że pod-

stawową funkcją systemu emerytalnego jest przede wszystkim zapewnienie środków utrzymania osobom, które zakończyły aktywność zawodową. Tymczasem zmiany wprowadzone reformą z 1999 r. sprawiły, że znaczna część środków trafia do instytucji finansowych i na rynki finansowe, by pomnażać swoją wartość. Jednak zwroty z inwestycji na giełdzie są bardzo niepewne. Giełda jest bowiem tylko rynkiem wtórnym, na którym handluje się akcjami przedsiębiorstw. Nie przynosi więc emitentom akcji kapitału, tylko weryfikuje wartość walorów. Na giełdę wpływa także m.in. stan rynków zagranicznych, kursy walut, stopy procentowe, nastroje inwestorów, sytuacja gospodarcza. Nie wydaje się więc decyzją słuszną kierowanie oszczędności emerytalnych – mających zagwarantować pewny dochód – na giełdę.

Ważną kwestią według prof. Żyżyńskiego jest też wysokość prowizji za zarządzanie. Nawet zmniejszona w 2010 r. z 7% do 3,5% stawka za inwestowanie składek, to zbyt wysoka cena płacona przez ubezpieczonych.

Ekonomiczną perspektywę zamyka tekst prof. Leokadii Oręziak (SGH) zatytułowany *Otwarte fundusze emerytalne – źródło długu publicznego, zysków dla PTE i źródeł dla emerytów*. Zdaniem prof. Oręziak jedynymi beneficjentami systemu są zarządzające OFE Powszechne Towarzystwa Emerytalne. Aby uzasadnić tę tezę, autorka prezentuje OFE jako źródło długu publicznego. Oszczędzanie na rynku kapitałowym Polska rozpoczęła bez posiadania przez państwo nadwyżek kapitałowych, co doprowadziło – zdaniem autorki – nie do 55%, lecz do 200% długu liczonego w relacji do PKB. Pieniądze, które powinny być wydawane na inne cele, obecnie finansują rosnący deficyt systemu emerytalnego, przez co państwo coraz bardziej musi się zadłużać.

OFE są także źródłem zysków dla PTE, pobierających za zarządzanie wysokie prowizje (najpierw 7%, obecnie 3,5%) oraz tzw. opłaty od aktywów, które mogą sięgać miesięcznie 15,5 mln zł.

I wreszcie trzeci wątek to kwestia nieświadomości dotyczącej systemu opartego na zasadzie kapitałowej. Inwestowanie na giełdzie

jest niebezpieczne, a dodatkowo kwota, którą przyszły emeryt po kilkudziesięciu latach zarządzania składkami w ramach OFE otrzyma na swoje indywidualne konto w ZUS, nie podlega jakiegokolwiek waloryzacji mającej zrekomensować skutki inflacji. Może się więc okazać, że wygórowane oczekiwania beneficjentów systemu nie zostaną spełnione.

Konkludując autorka stwierdza, że tak długo, jak istnieje system OFE, nie powinno się podwyższać wieku emerytalnego ani obejmować systemem powszechnym kolejnych grup zawodowych. Powodowałoby to – jej zdaniem – wyłącznie nowe, znaczące dochody dla PTE. Dla państwa wiązałoby się to jednak wyłącznie ze zwiększaniem długu publicznego.

Kolejne cztery teksty analizują system ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia prawnego. Prof. Gertruda Uścińska (IPS UW) przedstawia aktualne problemy prawne systemu zabezpieczenia społecznego w aspekcie europejskim. Dokonuje przeglądu europejskich i polskich standardów zabezpieczenia społecznego. Zauważa, że polski system gwarantuje minimalne świadczenia emerytalne i rentowe, jednak w przyszłości to przeciętne standardy europejskie (a nie minimalne) będą stanowiły punkt odniesienia przy ocenie rozwoju systemu.

Bardzo ważne są też rozwiązania wprowadzane przez dyrektywę dotyczącą koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych. Koordynacja, która ma służyć realizacji idei europejskiej przestrzeni społecznej, zmierza do ułatwienia i zwiększenia mobilności. W znacznym stopniu przyczyniła się do zmian w ustawodawstwach krajowych. Do rozszerzenia ochrony prawnej skutków zajścia określonych rodzajów ryzyka społecznego przyczyniło się też orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE. Na zakończenie prof. Uścińska podaje wiele problemów do rozwiązania w najbliższej przyszłości.

Teresa Romer (sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku) dokonuje przeglądu historii i ewolucji sądownictwa ubezpieczeń społecznych, sięgając aż do czasów tuż po I wojnie światowej. Uzupełnieniem tego artykułu jest tekst Michała Żemojdy, opisujący

system ochrony prawnej obecnie ubezpieczonych.

Jadwiga Skibińska-Adamowicz (sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku) opisuje prawne uregulowania ubezpieczenia społecznego służb mundurowych. Analizuje kształtowanie się systemu oraz zauważa, że czterokrotnie przeprowadzane w ciągu ostatnich 16 lat zmiany są niedostosowane do warunków i potrzeb społeczno-gospodarczych. Dodaje ponadto, iż wszelkie zmiany powinny być przeprowadzane z rozwagą, a politycy muszą mieć na uwadze specyfikę zawodu służb mundurowych, pracujących w stresie i często narażających swoje życie lub zdrowie.

Temat społecznych aspektów ubezpieczeń społecznych podjęła prof. Józefa Hrynkiewicz, odwołując się do aksjologii. Autorka zwraca uwagę na to, że główną wartością ubezpieczenia społecznego jest solidarność. Jest to nie tylko podstawowa wartość, ale i cecha wyróżniająca ubezpieczenie społeczne. Jego rolą jest bowiem zapewnianie środków do życia tym członkom wspólnoty ubezpieczonych, którzy utracili możliwość ich uzyskiwania w przypadku zdarzenia losowego. Z zasady solidarności wynika poczucie sprawiedliwości oraz konieczność dotrzymywania umów przez państwo. Czynnikiem niezbędnym dla sprawnego działania systemu ubezpieczeń społecznych jest akceptacja społeczna. Zabezpieczenie społeczne powinno być powszechne, obligatoryjne i publiczne oraz gwarantować określony poziom świadczeń. To przyczynia się do stworzenia spójnego i przewidywalnego systemu chroniącego przed ubóstwem, a jednocześnie kształtuje stabilny i trwały ład społeczny oparty na powszechnie cenionych wartościach: solidarności, sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwie socjalnym.

Prof. Anna Wilmonska-Pietruszyńska (Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego) dostrzega w systemie zabezpieczenia społecznego osoby o ograniczonej zdolności do pracy lub jej braku. Podkreśla, że priorytetowe powinny być działania rehabilitacyjne dążące do przywrócenia zdolności do pracy zarobkowej. Należy zmienić podejście do orzecznictwa i rehabilitacji w Polsce i dostosować jej poziom

oraz organizację do tych, które już obowiązują w innych państwach europejskich.

Dr Barbara Gałązka-Petz (ISNS UW) opisała zmiany sytuacji dochodowej emerytów, które zaszły w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Mimo pewnego wzrostu świadczeń, przejście na emeryturę oznacza zazwyczaj pogorszenie sytuacji materialnej. Bardzo niskie oczekiwania polskich emerytów sprawiają jednak, że subiektywne poczucie standardu życia jest w tej grupie dobre.

Z kolei przedmiotem zainteresowań dr Ewy Giermanowskiej (ISNS UW) byli młodzi absolwenci szkół zawodowych i uniwersytetów. Autorka poddała analizie ich bezpieczeństwo socjalne w nowym systemie emerytalnym. Wśród młodzieży utrzymuje się wysoki poziom bezrobocia, a ci, którzy znajdują pracę, często zatrudnieni są na umowach cywilnoprawnych, od których nie odprowadza się wszystkich składek. Sprawia to, że w nowym systemie ta grupa społeczna nie będzie w stanie zapewnić sobie świadczeń emerytalnych na odpowiednim poziomie.

Dr Marek Rymsza (ISNS UW) analizuje redystrybucyjną i więziotwórczą funkcję ubezpieczenia społecznego w kontekście ewolucji systemu emerytalnego w Polsce. Jego zdaniem reforma z 1999 r. sprzyja zastępowaniu wzajemności ubezpieczeniowej przez indywidualizację.

W kolejnym tekście Elżbieta Bojanowska i Józefa Hrynkiewicz przedstawiają główne problemy i dylematy ubezpieczenia społecznego rolników. W swojej analizie wychodzą od kształtowania się systemu i specyfiki pracy w rolnictwie. Zdaniem autorek należy prowadzić działania uszczelniające system. Jednak nie doprowadzą one do finansowej samodzielności KRUS. Nie jest to nic specyficznego – w innych państwach, gdzie istnieją odrębne systemy ubezpieczenia społecznego rolników, dotacje budżetowe również są wysokie, np. we Francji jest to 65%, w Niemczech – 77,5%, w Finlandii – 67%, a w Austrii – 70%.

Książkę zamyka artykuł prof. Józefy Hrynkiewicz na temat reformowania zabezpieczenia społecznego w Polsce po 1989 r. Autorka podzieliła ten okres na dwa etapy: pierwszy to

reformy przeprowadzone do 1996 r., a drugi – zmiany po tej dacie. Zdaniem prof. Hrynkiwicz kolejne zmiany dążyły raczej do dekonstrukcji systemu i nie doprowadziły do zwiększenia bezpieczeństwa socjalnego. Obniżenie poziomu zabezpieczenia społecznego prowadzi do oddalenia od europejskich standardów i wzrostu różnic w poziomie dochodów pomiędzy osobami pracującymi i utrzymującymi się ze świadczeń.

Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania to na pewno ważny głos w dyskusji na temat polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, który eksponuje wiele wątków na co dzień w dyskursie publicznym pomijanych. Jest to inspirująca i ciekawa refleksja także dzięki wieloaspektowemu podejściu do problemu. Tylko taka perspektywa pozwala lepiej zrozumieć i lepiej reformować system ubezpieczeń społecznych.