

Marek Benio

NIERÓWNOŚCI ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO MIĘDZY GENERACJAMI

Niekorzystne trendy demograficzne, utrzymujący się niski wskaźnik dzietności połączony ze stopniowym wydłużaniem się przeciętnej długości trwania życia są znanymi i szeroko opisywanymi w literaturze problemami [Raport: Polska 2030]. Zagrożają stabilności finansowej systemu ubezpieczeń społecznych i to bez względu na metodę finansowania świadczeń. Starzenie się społeczeństwa nakłada się jednocześnie na istotne zmiany na rynku pracy: niski wskaźnik aktywności zawodowej, wysokie bezrobocie, rosnąca fluktuacja zatrudnienia, rosnąca liczba osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, dwa rodzaje emigracji zarobkowej: stała i tymczasowa (delegowanie).

Szczególnie te ostatnie zjawiska prowadzą do niedostatecznego zabezpieczenia społecznego coraz większej grupy Polaków będących obecnie w wieku aktywności zawodowej. Ze względu na zapaść szkolnictwa zawodowego i niską responsywność systemu oświaty i szkolnictwa wyższego na potrzeby rynku pracy, najmłodsze pokolenie będące u progu kariery zawodowej może napotkać na jeszcze większe trudności w znalezieniu pracy po szkole niż obecna grupa 20-30 latków. A już obecnie to w tej grupie wiekowej bezrobocie jest najwyższe. Ryzyko przerodzenia się bezrobocia w bierność zawodową wśród młodzieży ziszcilo się już w krajach południowej Europy (głównie w Hiszpanii i we Włoszech).

Pod względem poziomu zabezpieczenia społecznego można wyraźnie wyodrębnić trzy pokolenia:

Najwyższy poziom zabezpieczenia społecznego: **obecni emeryci oraz pracownicy w wieku 50+** (o ile pozostają w zatrudnieniu). Ryzyko bezrobocia długotrwałego lub wielokrotnego przed emeryturą wprawdzie rośnie, ale dotyczy ubezpieczonych z wieloletnim stażem pracy (i stażem ubezpieczeniowym w systemie ubezpieczeń społecznych), który gwarantuje zabezpieczenie socjalne na wypadek wystąpienia ryzyka utraty pracy, ryzyka choroby, czy ryzyka niezdolności do pracy. Największym problemem tej grupy wiekowej jest ewentualny powrót do zatrudnienia. Na ryzyko bezrobocia nakładają się deficyty w zdrowiu i w sprawności organizmu. Jednak ze względu na przeważającą przynależność do starego systemu emerytalnego tej grupy oraz stosunkowo długi staż zatrudnienia (i ubezpieczenia). Dla tej grupy wiekowej nie ma też zagrożenia niewypłacalności systemu ubezpieczeń społecznych.

Średni poziom zabezpieczenia społecznego: **pokolenie obecnych 30-50-latków**. W tej grupie jest większy odsetek biernych zawodowo i rosnąca grupa dawnych pracowników cieszących się pełnym ubezpieczeniem społecznym,

a obecnych samozatrudnionych, pracujących dorywczo na podstawie elastycznych form zatrudnienia. Ich zabezpieczenie społeczne jest niepełne lub zaniżone przez nieproporcjonalnie niskie w porównaniu do faktycznych dochodów składki na ubezpieczenie społeczne. Większość tej grupy uczestniczy także w nowym dwufilarowym (ekwiwalentnym i zindywidualizowanym) systemie ubezpieczeń emerytalnych. Dla nich okresy nieskładkowe oznaczają rzeczywiste obniżenie uprawnień emerytalnych w przyszłości.

Najniższy poziom zabezpieczenia społecznego dotyczy **najmłodszej grupy w wieku aktywności zawodowej obecnych 20-30 latków**. W tej grupie nie tylko jest najwyższy poziom bezrobocia. Ale także wśród aktywnych zawodowo coraz rzadziej dochodzi do zatrudniania na podstawie umów o pracę. Elastyczne formy zatrudnienia i samozatrudnienie, które jest coraz bardziej powszechne w tej grupie prowadzi do nieubezpieczenia lub do zaniżonego w stosunku do dochodów bieżących z pracy, poziomu zabezpieczenia społecznego.

Wynika to z prawnych możliwości ograniczania przez przedsiębiorców pozapłacowych kosztów zatrudnienia poprzez wybór niedoubezpieczonych lub niepodlegających ubezpieczeniu społecznemu umów, na podstawie których może być świadczona praca. Popularyzacja tych umów pod hasłem wprowadzania flexicurity, w polskim wydaniu prowadzi do elastyczności, ale nie do bezpieczeństwa (socjalnego) [por. E. Kryńska, por. L. Dziewięcka-Bokun].

Zatrudnieni w szarej strefie, a także zatrudnieni w oparciu o umowy o dzieło posiadają bieżący dochód, nie gromadząc jednak zupełnie dochodu na starość. Umowa o dzieło (z nielicznymi wyjątkami) nie rodzi obowiązku ubezpieczeniowego w systemie ubezpieczeń społecznych. Umowa zlecenie lub umowy nienazwane o świadczenie usług, do których na podstawie art. 750 kc stosuje się przepisy o zleceniu, pozwalają na znaczne zniżenie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne w porównaniu z rzeczywistością osiąganym dochodem bieżącym z tych umów. Zatrudnieni na podstawie umów zlecenia (jako jedyny tytuł do objęcia ubezpieczenia społecznego), a także osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mają prawo odprowadzać składki od podstawy wymiaru niższej niż nawet minimalne wynagrodzenia w gospodarce. W końcu, grupa osób samozatrudnionych odprowadza *de facto* płaską niską składkę od zadeklarowanego dochodu, nie niższego niż 60% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia w gospodarce.

Trudno jednoznacznie potępić przedsiębiorców i pracodawców w sektorze publicznym i pozarządowym zatrudniających na podstawie elastycznych form zatrudnienia, a nawet stosujących metodę „wypychania” swoich pracowników „na własną działalność gospodarczą”, zwaną cynicznie outsourcingiem. To dzięki niskim kosztom zatrudnienia i wysokiemu kapitałowi ludzkiemu polska gospodarka pozostaje konkurencyjna. Nie zmienia to faktu, że wymienione formy zarobkowania prowadzą do obniżenia zabezpieczenia społecznego dla rosnącej grupy obywateli. Zasada ekwiwalentności świadczeń i indywidualizm w ubezpieczeniach społecznych, a w szczególności w ubezpieczeniu emerytalnym wypiera zasadę solidaryzmu społecznego. Ten spór w doktrynie ubezpieczeń społecznych dopiero się rodzi [por. T. Szumlicz, por. T. Zieliński, por. J. Jończyk].

Niebagatelną rolę odgrywa jeszcze jedno zjawisko charakteryzujące polski rynek pracy. Wskaźnik aktywności zawodowej Polaków rośnie bardzo powoli: w 2012 r. wynosił 56% [GUS]. To oznacza, że 44% Polaków w wieku aktywności zawodowej nie uczestniczy w rynku pracy nawet jako osoby poszukujące pracy. Nie wiemy jaka część w tej grupie osiąga bieżące dochody w szarej strefie. Wiemy jednak na pewno, że nie mają żadnego zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby, niezdolności do pracy (d. inwalidztwa), czy ryzyka emerytalnego (ryzyka starości). Wniosek o najniższym poziomie zabezpieczenia społecznego w najmłodszej grupie potwierdza fakt, że wskaźnik aktywności zawodowej jest w tej grupie najniższy, a bezrobocie najwyższe.

Przez poziom zabezpieczenia społecznego rozumieć można zarówno bezwzględne bezpieczeństwo socjalne i ochronę dochodu na wypadek wystąpienia ryzyka społecznego (wówczas mamy do czynienia ze świadczeniami, których wysokość nie musi zależeć od zarobków ani od składek), jak i względne bezpieczeństwo socjalne mierzone stopą zastąpienia (świadczenia ekwiwalentne). Korelacja stopy zastąpienia do wysokości zarobków oraz do dynamiki ich wzrostu jest ujemna. Zatem w drugim rozumieniu zabezpieczenia społecznego, do którego skłania mnie konstrukcja wyliczania większości świadczeń z ubezpieczenia społecznego (w szczególności emerytury), pokolenie najmłodsze będzie miało najniższy stopień zabezpieczenia społecznego.

Opis prowadzonych badań

Cel. Zbadanie i zmierzenie wpływu zdarzeń występujących w okresie aktywności zawodowej na ryzyko emerytalne i poziom zabezpieczenia społecznego na starość. Pierwotnie nazwałem problem badawczy w następujący sposób: Zbieg ryzyka emerytalnego z innymi rodzajami ryzyka społecznego.

Metodologia i charakter badań

Pierwotnie badania miały wyłącznie charakter mikroekonomiczny – obejmowały jednostkę, parę prowadzącą wspólnie gospodarstwo domowe, z uwzględnieniem różnego statusu matrymonialnego. Potrzeba rozszerzenia przedmiotu prezentowanych badań wyniknęła ze zdiagnozowania innych rodzajów ryzyka, niż uznane rodzaje ryzyka społecznego, w szczególności ryzyko niedostatecznej składki w obowiązkowym ubezpieczeniu społecznym wynikające z elastycznych form zatrudnienia, samozatrudnienia i nielegalnego zatrudnienia. Identyfikacja tego ryzyka zachęciła mnie do zbadania również efektów makroekonomicznych. Ten drugi etap badań nie został jeszcze zakończony.

Badania mają charakter prognostyczny i oparte są o mikrosymulacje wysokości i jakości emerytury dla biografii ryzyka. Mikrosymulacje wykonano przy użyciu dużej ilości zmieniających się czynników wpływających na wysokość emerytur. Jako punkt odniesienia przyjęto biografię „wolna od ryzyka” i wykonano symulację wysokości emerytury w oparciu o założenia: przeciętnych zarobków, przeciętnej dalszej oczekiwanej długości życia w wieku emerytalnym ustawowym, stałej stopy zwrotu z inwestycji, stałej inflacji i stałej dynamiki wzrostu płac. Dla porównania skorzystano także z dostępnych prostych kalkula-

torów emerytury stworzonych przez ZUS, wybrane PTE, oraz komercyjne zakłady ubezpieczeń. W drugim etapie uwzględniono okresowe zmiany wysokości najważniejszych determinant: wysokości wynagrodzenia i jego dynamiki, inflacji, stopy zwrotu z inwestycji, wskaźników. W trzecim etapie obarczono badaną biografię wybranymi rodzajami ryzyka społecznego, badając w jakim stopniu wpłyną one na obniżenie wysokości i jakości emerytury. Wysokość emerytury wyrażona w złotych po uwzględnieniu inflacji i wzrostu wynagrodzeń, zaś jakość emerytury wyrażona jako stopa zastąpienia lub relacja emerytury do minimalnego wynagrodzenia za pracę.

W toku badań zauważono, że przerwy w okresach składkowych lub okresy odprowadzania zaniżonej w stosunku do faktycznych dochodów składki na ubezpieczenie emerytalne niekoniecznie powiązane są z ryzykiem społecznym (takim jak choroba, macierzyństwo, niezdolność do pracy, wypadek przy pracy), ale także z sytuacją rodzinną (konieczność przerwania pracy w celu podjęcia opieki nad członkiem rodziny) lub rodzajem zatrudnienia lub szerzej – aktywności ekonomicznej.

Rosnąca liczba osób zarabiających na bieżące utrzymanie w oparciu o elastyczne formy zatrudnienia oraz o samozatrudnienie powoduje, że nawet w grupie osób aktywnych zawodowo występuje zjawisko niedoubezpieczenia społecznego (zwłaszcza emerytalnego).

Ta obserwacja skłoniła mnie do zbadania również makroekonomicznych skutków tego niedoubezpieczenia. Ta część badań odpowie na pytanie o nierówności zabezpieczenia społecznego między generacjami.

Trudności badawcze

Podstawowa informacja, która jest potrzebna do badań to liczba i dynamika liczby osób aktywnych zawodowo, pracujących w niedoubezpieczeniu oraz poziom tego niedoubezpieczenia. Brak danych na temat rozmiarów szarej strefy, a nawet zatrudnionych legalnie, ale na podstawie elastycznych form zatrudnienia i wysokości osiągniętych przez nich dochodów bieżących, zmusił mnie do oparcia dalszych badań o szacunki. W odróżnieniu od tradycyjnego „kodeksowego” stosunku pracy, elastyczne formy zatrudnienia wymykają się statystykom. Dane o ilości ubezpieczonych w ZUS są wiarygodne, ale nie miarodajne. Nie wszystkie umowy cywilnoprawne rodzą obowiązek ubezpieczeniowy. Z drugiej strony wielu ubezpieczonych pracuje w zbiegu tytułów do objęcia ubezpieczeniem społecznym, co utrudnia porównywanie z innymi danymi, pozyskiwanymi z GUS czy z urzędów pracy. Nieco lepiej ma się sytuacja z liczbą samozatrudnionych, czyli osób fizycznych, które zarejestrowały jednoosobową pozarolniczą działalność gospodarczą. W tych danych pojawia się jednak inny problem; nie wiadomo jaka część z tych przedsiębiorców jest de facto pracownikami „wypchniętymi” przez pracodawców „na działalność gospodarczą”. Czynnikiem, który mógłby na to wskazywać byłoby świadczenie usług na rzecz jednego dużego kontrahenta (najczęściej byłego pracodawcy). Takie dane ilościowe są jednak trudne do pozyskania, choć zjawisko z pewnością występuje. Wielkie nadzieje wiąże tu z dalszymi badaniami nad „underemployment” [por. M. Bednarski].