Jan BOCZKOWSKI

UDZIAŁ PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W SYSTEMIE UBEZPIECZENIOWYM

1. Przedsiębiorstwa państwowe uczestniczą w systemie ubezpieczeniowym dwojako, po pierwsze – ponosząc wydatki na rzecz ochrony ubezpieczeniowej swych pracowników w ramach ubezpieczenia społecznego, po drugie – zapewniając zapłatę składek sobie samym ochronę ubezpieczeniową w ramach ubezpieczeń majątkowych.

System ubezpieczeń społecznych w Polsce ciężarem składek ubezpieczeniowych obarcza pracodawcę. W artykule pt. „Finansowe włączanie przedsiębiorstwa państwowego w system gospodarczy" Zdzisław Fedorowicz pisze (str. 35 i nast.): „w naszej praktyce nie występuje zupełnie obciążenie dochodów jednostkowych na rzecz tworzenia funduszów ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem szczególnych wypadków ubezpieczenia emerytalnego rzemieślników, twórców i niektórych innych grup zawodowych". Autor uznaje ten stan rzeczy za właściwy, mówiąc dalej, że „najbardziej właściwą drogą tworzenia takich funduszów jest obciążenie wydatków płacowych w „samorządnych przedsiębiorstwach państwowych (...) składkami na ubezpieczenie społeczne". Dodam do tego, że obecne obciążenie przedsiębiorstw (nie tylko państwowych) na rzecz ubezpieczenia społecznego jest znaczne, bowiem wynosi 43% wypłaconych wynagrodzeń.

Na tym tle chciałbym zająć się problematyką obecnego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce, a szczególnie – zaopatrzenia emerytalno-rentowego.

Widzę trzy podstawowe przyczyny niedoskonałości tego systemu. Pierwszą z nich jest wpajanie społeczeństwu w całym okresie powojennego 40-lecia, przekonania, że do najcenniejszych społecznie cech systemu gospodarczego należy to, że Państwo zabezpiecza ludziom pracy na starość lub na wypadek inwalidztwa odpowiednią emeryturę lub rentę. Łatwo ludziom taką cechę systemu gospodarczego zaakceptować, bowiem to zabezpieczenie nie wiąże się z ich indywidualnymi wydatkami. Jednocześnie jednak zapewnienie każdemu emerytury lub renty odsuwa od ludzi troskę o przyszłość, co stoi na przeszkodzie wyrobieniu się u nich nawyku do troski o byt w okresie poprodukcyjnym bez nadmiernego obniżenia standardu życiowego. W wielu krajach myślenie o byt w okresie starości rozpoczyna się z chwilą podjęcia zatrudnienia (a więc w młodym wieku), natomiast w Polsce prawie nieznane jest odkładanie z bieżących dochodów pewnej części na okres emerytalny.

Dopóki w Polsce zjawisko ekonomiczne zwane inflacją było niewielkie, a przynajmniej na tyle niewielkie, że o nim się nie mówiło, to problem poziomu życia ludzi starszych i niezdolnych do pracy nie występował tak ostro. Jednakże od końca dekady lat 70-tych zaostrzył się wpływ inflacji na poziom życia dużej grupy ludności

będącej w wieku poprodukcyjnym. Poziom życia tej grupy ulegał stale silnemu obniżaniu i obecnie część populacji emerytów i rencistów żyje na granicy ubóstwa.

Drugą budzącą zastrzeżenia cechą obecnego systemu ubezpieczeń społecznych jest finansowe włączenie tych ubezpieczeń do budżetu Państwa. Kwoty pieniędzy przeznaczone na emerytury i renty wydzielane są z budżetu centralnego, zaś ZUS jest jedynie dystrybutorem tych środków wg zasad określonych decyzjami władz centralnych. Takie ustawienie systemu i brak samodzielności finansowej ZUS wywołuje ujemne skutki.

Jaskrawy przykład wadliwości włączenia ubezpieczeń społecznych do budżetu pojawił się w 1986 r., w którym po raz pierwszy z dniem 1 marca miały być zwaloryzowane renty i emerytury[1].

Podwyższenie z dniem 1 marca świadczeń następuje każdego roku i obejmuje świadczenia przyznane przed 1 stycznia roku poprzedzającego. Taka regulacja ma na celu utrzymanie niemalejącej w stosunku do cen i płac wartości świadczeń emerytalnych i rentowych.

Kiedy w 1986 r. doszło do realizacji postanowień wspomnianej ustawy okazało się, że jej wykonanie nie jest możliwe. Przyczyną tego był brak dostatecznych środków w budżecie państwa na pokrycie tak określonych podwyżek świadczeń. Stało się to tak dlatego, że wcześniej była uchwalona przez Sejm ustawa budżetowa, w której określono podział wydatków budżetowych na 1986 rok. W ustawie tej ustalono kwotę na waloryzację świadczeń emerytalnych i rentowych w wysokości nie wystarczającej na pokrycie wydatków na waloryzację. Wskaźnik wzrostu płac w gospodarce uspołecznionej wynosił wówczas 18,6%, zaś wydzielone środki z budżetu wystarczały na podwyżkę emerytur i rent tylko do granicy 15%. Odpowiadało to według wyliczeń GUS-u wskaźnikowi wzrostu kosztów utrzymania. W tej sytuacji Sejm znowelizował swoją ustawę z 1982 r., przyjmując na 1986 r. wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w wysokości 15% i nie więcej niż 3.000 zł zamiast 18,6%. Pogorszyło to sytuację życiową emerytów i rencistów w porównaniu z ludźmi zawodowo czynnymi, co jest sprzeczne z postanowieniami ustawy z 1982 r.

Przykład ten ujawnia także trzecią przyczynę niedoskonałości obecnego systemu ubezpieczeń społecznych, tę mianowicie, że nie jest on oparty na klasycznych zasadach ubezpieczeniowych i na rachunku kalkulacyjnym stosowanym w ubezpieczeniach. Rachunek taki wykazałby od razu, jakie są niezbędne środki na waloryzację świadczeń. Zastosowanie rachunku kalkulacyjnego (zwanego rachunkiem aktuarialnym) pozwala dokładnie obliczyć fundusz ubezpieczeniowy potrzebny na pokrycie świadczeń.Za pomocą tego rachunku można też dokładnie określić coroczny wzrost tych świadczeń o z góry ustalony współczynnik waloryzacyjny. Zaletą posłużenia się takim rachunkiem jest uproszczenie pracy obliczeniowej w Oddziałach ZUS i terminowe ustalenie nowej wysokości świadczeń dla emerytów i rencistów.

[1]Według postanowień ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (art. 74) – podstawa wymiaru emerytury i renty ulega corocznemu podwyższeniu o taki procent, o jaki wzrosło przeciętne wynagrodzenie w gospodarce uspołecznionej w roku poprzedzającym rok podwyżki.

Stosowany obecnie system obliczeń jest tak skomplikowany i pracochłonny, że z jednej strony jest nieczytelny dla emerytów i rencistów, a z drugiej strony przysparza dodatkową pracę dla ZUS i pociąga za sobą bardzo duże koszty. System ten polega na tym że zwiększeniu nie ulega bezpośrednio świadczenie emerytalne, lecz podstawa jego wymiaru. Podwyższenie świadczenia następuje przez zastosowanie współczynika waloryzacyjnego do podstawy wymiaru tych świadczeń i następnie obliczeniu wysokości emerytury lub renty według właściwego dla danej osoby stosunku świadczenia do jego podstawy. Ponieważ stosunek ten jest przeważnie mniejszy od jedności (stosunek ten jest równy jedności tylko wtedy, gdy emerytura lub renta jest równa podstawie wymiaru). Do tych pracochłonnych obliczeń, które muszą być wykonane w krótkim czasie, korzysta się z techniki komputerowej, angażuje się dodatkowo ludzi lub zleca się pracę w godzinach nadliczbowych. Interesujące byłoby obliczenie kosztów takiej operacji, które przecież spadają na całe społeczeństwo, gdyż są pokrywane z budżetu centralnego.

Obecnie dyskutowane są projekty nowelizacji systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Zapowiadane są dość istotne zmiany w tym przedmiocie.

Pierwszym etapem tych zmian będzie nowa ustawa o organizacji i finansowaniu ubezpieczenia społecznego. Projekt tej ustawy opiniowany przez Radę Społeczno-Gospodarczą przy Sejmie PRL spotkał się z generalną krytyką. W wydanej w dniu 10 lipca 1986 r. opinii tej Rady stwierdzono, że „przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczenia społecznego nie zawiera dostatecznego uzasadnienia potrzeby wprowadzenia proponowanych zmian".

Moim zdaniem nie można rozpatrywać przepisów o organizacji i finansowaniu ubezpieczenia społecznego w oderwaniu od podstawowych zasad zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin. Ustalone bowiem mechanizmy finansowe powinny gwarantować pełną realizację zaopatrzenia emerytalnego w dalszej przyszłości, zważywszy, że obecne rozwiązania mające na celu wprowadzenie stałego mechanizmu waloryzacji świadczeń i likwidacji (ostatecznej) tzw. starego portfela traktowane są jako przejściowe. Problemy te powinny znaleźć ostateczne rozwiązanie systemowe, które powinno funkcjonować przez wiele lat. Liczna populacja ludzi będących w gorszej sytuacji finansowej niż zawodowo czyni musi mieć pewność, że ich egzystencja jest zagwarantowana ustawowo i finansowo, i że ich przyszłość nie będzie zależna od cząstkowych i częstych zmian wywołanych nie dość przemyślanym rozdysponowaniem możliwości finansowych budżetu. Potrzebne są stabilne rozwiązania w tej sprawie. Stabilność tę zapewniłoby zorganizowanie systemu ubezpieczeń emerytalno-rentownych na klasycznych zasadach ubezpieczeniowych i kalkulacja składek według znanych metod aktuarialnych.

Zmiany w tej części systemu ubezpieczeń społecznych, która dotyczy wielkości świadczeń i ich reakcji na tempo inflacji, nie dotykają sprawy źródeł tworzenia funduszu ubezpieczeń społecznych. Jest to pytanie o to, czy składka ubezpieczenia społecznego powinna ciążyć tylko na pracodawcy, czy też powinna spadać w części, i w jakiej, na pracownika. Ten problem nie jest jeszcze w stadium badań i poszukiwania rozwiązań.

2. Drugą grupę dotyczących przedsiębiorstw państwowych problemów ubezpieczeniowych stanowią problemy ubezpieczeń majątkowych. Od zarania dziejów człowiekowi zagrażają różne klęski żywiołowe takie jak: pożary, powodzie, gradobicie, huragany, trzęsienie ziemi. W ubezpieczeniach gospodarczych zjawiska te nazywamy ryzykami elementarnymi. Z niektórymi z nich człowiek nauczył się walczyć ograniczając w istotny sposób niszczycielskie działania sił przyrody. Równocześnie człowiek swoim działaniem stworzył nowe zagrożenia, poprzez stosowanie różnych technik produkcji i skoncentrowania na niewielkim obszarze wielkiego majątku i olbrzymich mocy energii, która może być wyzwolona bez kontroli człowieka. Takim spektakularnym przykładem może być awaria elektrowni atomowej w Czarnobylu. Przypadek ten stanowi przykład, że szkody wywołane przez takie zdarzenia przekraczają granice państw.

Innym przykładem tego typu zdarzeń są katastrofy olbrzymich tankowców, powodujące katastrofy ekologiczne na wodach terytorialnych innych państw, tragiczny w skutkach wybuch w Zakładach Chemicznych Union Carbide w Indiach, zatrucie Renu na całej długości przez Zakłady Chemiczne w Bazylei w Szwajcarii, a ostatnio zatrucie górnej Odry przez zakłady produkcyjne w Czechosłowacji. Wielkość szkód wyrządzonych takimi działaniami znacznie przekracza finansowe możliwości odszkodowawcze sprawcy szkody.

Ubezpieczenie od ryzyk ubezpieczalnych jest jedyną drogą, na której przedsiębiorstwo może udźwignąć finansowy ciężar odszkodowań, mimo że nie może zaspokoić z własnych w danej chwili posiadanych funduszy. Istotą ubezpieczeń jest bowiem tworzenie funduszu zbiorowego przez te podmioty gospodarcze, którym zagrażają określone zdarzenia losowe. Z funduszu tego pokrywane są straty tego podmiotu, którego dotknie określone zdarzenie losowe. Powstaje pytanie, czy po wprowadzeniu reformy gospodarczej samodzielne i samofinansujące się przedsiębiorstwa potrafią działać w warunkach ryzyka. Czy dyrektorom tych przedsiębiorstw znane jest pojęcie i istota tzw. „risk management". Wydaje się, że nasi menadżerowie nie są jeszcze przygotowani do takiego działania.

Pogląd ten uzasadnia ustanowienie przez państwo przymusu ubezpieczenia majątku trwałego przedsiębiorstw państwowych od ryzyk elementarnych. Ustawodawca uznał bowiem, że nie można na obecnym etapie pozostawić do dowolnego uznania dyrektora przedsiębiorstwa sprawy ubezpieczenia majątku trwałego od ryzyk elementarnych. Przy takim rozwiązaniu można było skalkulować koszt takiego ubezpieczenia najtaniej, bowiem ryzyko zdarzeń losowych rozkłada się na wszystkie przedsiębiorstwa, co powoduje pełne wyrównanie ryzyka ubezpieczeniowego. Oczywiście przymus ubezpieczeniowy przeczy zasadzie samodzielności, ale jak powiedziałem wcześniej jest to rozwiązanie konieczne na obecnym etapie reformy gospodarczej.

3. Na zakończenie chciałbym powiedzieć kilka słów na temat utworzenia rynku kapitałowego. Otóż moim zdaniem rynek taki powinien być stworzony i zakłady ubezpieczeń miałyby z tego określone korzyści. Posiadamy obecnie dość znaczne środki pieniężne ulokowane w bankach jako rezerwy na przyszłe zobowiązania

wynikające z działalności ubezpieczeniowej. Wobec braku rynku kapitałowego rezerwy te mogą być lokowane praktycznie na rachunku bankowym w NBP, który ustala odpowiednią stopę procentową. Wobec braku możliwości lokowania rezerw w inny sposób mamy ograniczone możliwości uzyskania wyższych odsetek od lokat niż daje NBP. Przy istnieniu rynku kapitałowego część rezerw mogłaby być lokowana w inny sposób dając być może wyższe dochody niż oprocentowania bankowe.