

**„Między Scyllą potrzeb wolności  
gospodarczej a Charybdą  
bezpieczeństwa systemu  
ubezpieczeniowego”.**  
**Relacja z V Forum Współpracy  
z 14 września 2018 r.**

---

# Wstęp

Forum Współpracy jako cyklicznie organizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych platforma kooperacji służy wymianie poglądów na temat istotnych problemów związanych z ubezpieczeniami społecznymi w szerokiej perspektywie. Piąta edycja tego wydarzenia została poświęcona próbie rozstrzygnięcia ważnego dylematu relacji między kosztami pracy a poziomem gwarancji ochrony ubezpieczeniowej przedsiębiorców.

Istotą tego dylematu jest odpowiedź na pytanie, jakie powinny być stosowane preferencje związane z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne, aby z jednej strony wspierać rozwój przedsiębiorczości, a z drugiej zagwarantować ochronę ubezpieczeniową samym przedsiębiorcom.

Zgodnie z założeniami na Forum spotykają się przedstawiciele różnych grup interesariuszy: przedsiębiorców, związków zawodowych, organizacji pracodawców, organizacji pozarządowych, administracji rządowej, świata nauki. Po referatach wprowadzających główny nacisk jak zwykle położono na intensywną ekspercką dyskusję.

## **prof. dr hab. Gertruda Uścińska, prezes ZUS**

Podjęta na spotkaniu tematyka jest przedmiotem szczególnego zainteresowania minister Jadwigi Emilewicz, która razem z premierem Mateuszem Morawieckim przy współudziale ZUS dokonuje wielu analiz, a tym samym współtworzy projekty całego pakietu ułatwień dla działalności gospodarczej określonego jako konstytucja biznesu. Istotnym elementem tych rozwiązań są także koncepcje łagodzące dotychczasowe obciążenia składkowe.

Konstytucja biznesu uzupełnia dotychczasowe rozwiązania prawne w obszarze ulg, tj.:

- podstawową zasadę opłacania składek od podstawy wymiaru zadeklarowanej przez samego przedsiębiorcę, z tym zastrzeżeniem, że ta podstawa nie może być niższa niż 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia;
- przez pierwsze dwa lata prowadzenia działalności przedsiębiorcy mogą deklарować podstawę wymiaru nie niższą niż 30 proc. wynagrodzenia za pracę.

W związku z konstytucją biznesu od 30 kwietnia 2018 r. funkcjonują dwa dodatkowe typy ulg, czyli:

- brak konieczności rejestrowania działalności, jeśli przychody nie przekraczają połowy minimalnego wynagrodzenia;
- ulga na start, w której jest możliwość nieopłacania składki na ubezpieczenie społeczne przez pierwsze sześć miesięcy prowadzenia działalności, która jednak musi być zarejestrowana.

Od 1 stycznia 2019 r. obowiązuje kolejna ulga – jeżeli jest to mała działalność gospodarcza, istnieje możliwość ustalenia podstawy wymiaru składki określanej jako ułamek

przeciętnego miesięcznego przychodu w poprzednim roku w granicach 30 proc. minimalnego i 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia, także z tymi warunkami, że można z niej skorzystać przez 3 lata w ciągu 5 lat i pod warunkiem, że roczny przychód nie przekracza trzydziestokrotności minimalnego wynagrodzenia. Te teoretycznie korzystne rozwiązania dla przedsiębiorców oznaczają niestety zmniejszenie dochodów w zakresie ubezpieczeń społecznych. Ten efekt powinien jednak zostać zniwelowany przez zoptymalizowanie systemu poboru składek od 1 stycznia 2018 r., co spowodowało jego uszczelnienie. Uporządkowano również kwestię wyegzekwowania należności sprzed tego okresu, choć to zadanie wymaga jeszcze dużo pracy. Dochód z należności składowych pozwolił na większe o 10 proc. w stosunku do ubiegłego roku pokrycie zobowiązań w wypłatach świadczeń – czyli ok. 80 proc.

Trzeba także pamiętać o tym, że reforma polegająca na zindywidualizowanym podejściu do płatników zbiegła się z dobrą sytuacją gospodarczą, co w ZUS można zauważyć we wzroście liczby płatników składek oraz przeciętnego wynagrodzenia (wzrostu przeciętnej podstawy wymiaru obliczenia składek). Sytuacja ekonomiczna zgodnie ze swoimi cyklami będzie ulegać koniunkturalnym wahaniom, dlatego ze wszystkich wspomnianych ulg należy korzystać rozważnie: każda preferencja obniża nie tylko wpływy ze składek, ale rzutuje na obniżenie wysokości świadczeń w przyszłości. W polskim systemie wysokość świadczenia zależy od wpływów składowych i istotna jest perspektywa życiowego stażu. Płatnicy składek są również w tej korzystnej sytuacji, że otrzymują na bieżąco informacje o opłaconych składkach czy powstałym zadłużeniu. Istnieje też instytucja doradców ds. ulg i umorzeń, która wspiera tę informacyjną funkcję.

Kolejnym wsparciem dla przedsiębiorców jest skrócenie obowiązku przechowywania akt z 50 do 10 lat (od stycznia 2019 r.). Jest to związane z wejściem w życie projektu e-akta, czyli digitalizacji dokumentów płatników składek. Pracodawcy za okres od 1999 do końca 2017 r. będą mogli także tę papierową dokumentację przekazać do Zakładu, tak aby zasilili zasoby zreformowanego systemu przechowywania dokumentacji pracowniczej.

Dyskusja na Forum pozwoli ocenić wpływ tych ulg na rozwój przedsiębiorczości, która przekłada się z kolei na rozwój gospodarczy. Równie istotnym wątkiem będzie analiza korzystania z ulg i preferencji w taki sposób, aby okresy nieopłacania składek nie pogorszyły sytuacji w ochronie ubezpieczeniowej.

## **Jadwiga Emilewicz, minister przedsiębiorczości i technologii, autorka programu konstytucji biznesu**

Minister J. Emilewicz rozpoczęła swoje wystąpienie od podziękowań Zakładowi, z którym dyskusje pozwalają zachować konsensus między Scyllą potrzeb wolności gospodarczej a Charybdą bezpieczeństwa systemu ubezpieczeniowego. Dylemat ten jest jednym z trudniejszych na polskim forum politycznym. Jest równie trudny na szczeblu administracji i decydentów politycznych wielu państw Unii Europejskiej.

Wprowadzane preferencyjne rozwiązania mają służyć samorealizacji przedsiębiorców, dla których prowadzenie działalności gospodarczej nie powinno być przykrym obowiązkiem. Trzeba jednak mieć nadzieję, że te preferencje nie będą skutkowały znaczącym finansowym rozszczelnieniem systemu i docelowo nie pogłębią niekorzystnych konsekwencji zmian demograficznych.

Podstawowe zarzuty do tych rozwiązań dotyczyły wprowadzenia zasady ryczałtowo obliczanych składek na ubezpieczenia społeczne dla stosunkowo niewielkiej populacji mikro i małych przedsiębiorców oraz przyjęcia kryterium przychodowego (a nie dochodowego). Ministerstwo traktuje je jednak jak eksperyment.

Konstytucja biznesu, czyli program pięciu ustaw zmieniających ponad 160 aktów prawnych w Polsce, składała się z zasadniczych elementów:

- konstytucyjnego – gdyż pakiet formułuje podstawowe zasady zmieniające pozycję ustrojową przedsiębiorcy wobec administracji (realna swoboda prowadzenia działalności gospodarczej rozumiana jako prawo korzystnej interpretacji, czyli co nie jest zakazane prawem, jest dozwolone);
- możliwości wyboru preferencji i ulg, ale bez obowiązku korzystania z nich;
- zniesienia barier i ograniczeń podatkowych oraz składkowych;
- zniesienia wielu ograniczeń biurokratycznych.

Według raportu, który na początku prac nad konstytucją biznesu ministerstwo opracowywało wspólnie z Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, jako największe obciążenia w prowadzeniu działalności gospodarczej wskazuje się pewne rozwiązania prawa wspólnotowego oraz nadmiar obowiązków biurokratycznych. Obciążenia fiskalne i składkowe nie stanowią głównej trudności.

Prowadzone są prace nad ułatwieniami o charakterze procesowym. Zasada „jeden za jeden” oznacza, że wdrożenie jednej ustawy będzie oznaczało redukcję innej. Te działania mają na celu uniknięcie tworzenia nadmiaru regulacji.

Jednym z problemów identyfikowanych przez prowadzących działalność gospodarczą były również tzw. zatory publiczne, czyli utrata płynności finansowej wynikająca m.in. z nieuczciwych relacji z innymi podmiotami gospodarczymi. To generuje zadłużenia w ZUS oraz urzędzie skarbowym. Planowana przez ministerstwo ustawa ma w radykalny sposób rozprawić się z tą nadmierną praktyką w Polsce, m.in. poprzez skrócenie terminów płatności, począwszy od administracji, w której obowiązkowy termin płatności ma wynosić 30 dni. Kolejne rozwiązanie dotyczy braku obowiązku odprowadzania podatku, jeżeli przedsiębiorca zrealizował przedmiot umowy z partnerem biznesowym (dostarczył towar, usługę, wystawił fakturę itd.), dopóki nie uzyska wynagrodzenia.

Transformacjom będzie ulegało również prawo zamówień publicznych, które nie wywołuje takich gorących dyskusji, ale w sposób kluczowy modeluje procesy gospodarcze w państwie. W 2017 r. w systemie prawa zamówień publicznych wypracowano 8 proc. udziału PKB (odnotowano 35 tys. podmiotów zamawiających w tym trybie). Prawo zamówień publicznych powinno być bardziej konkurencyjne, jeżeli Polska chce cieszyć się większą liczbą inwestycji oraz rozwijających się podmiotów gospodarczych.

W 2017 r. w statystycznym postępowaniu brało udział 2,48 podmiotów, 30 proc. zamówień publicznych było jednoofertowych (zwłaszcza w systemie ochrony zdrowotnej). Prace nad zmianą ustawy są poprzedzone trwającymi rok konsultacjami ze środowiskiem. Nowe prawo daje nadzieję na poprawę konkurencyjności zamówień publicznych. W tym względzie polepszy też sytuację podmiotów korzystających z ulg, bo będą mogły brać udział w tych postępowaniach przetargowych. Ważne jest, by zamówienia pozwoliły przekształcić się polskiej gospodarce z imitacyjnej w innowacyjną.

ZUS jest instytucją, z którą tego rodzaju inicjatywy są najczęściej konsultowane. Wdrożenie powyższych propozycji zajmie jeszcze dużo czasu. Najważniejsze dla ministerstwa jest przeprowadzenie konsultacji społecznych i komunikowanie obywatelom, jakie zmiany są wprowadzone poprzez konstytucję biznesu.

## **dr Sławomir Dudek, Ministerstwo Finansów**

### **Referat pt. *Działalność gospodarcza w świetle danych podatkowych i ubezpieczeniowych***

Dzięki wymianie i łączeniu danych między ZUS a Ministerstwem Finansów jest możliwe prowadzenie polityki gospodarczej typu *evidence based*, opartej na danych i ich szczegółowych rozkładach. To pozwala dopasować ją do różnych grup społecznych, w tym różnorodnych grup przedsiębiorców. Być może powstanie również narzędzie do analiz dla całej administracji i przedstawicieli świata nauki.

W trakcie prezentacji na podstawie bazy danych PIT dr S. Dudek przedstawił rozkłady danych możliwe do uzyskania dzięki danym jednostkowym dotyczącym dochodów i przychodów oraz obciążeń podatkowo-składkowych.

W Polsce jest zarejestrowanych 2,2 mln podatników prowadzących działalność gospodarczą, co stanowi 8,4 proc. wszystkich podatników. Wyłącznie z działalności gospodarczej przychód deklaruje około milion przedsiębiorców, a pozostali wykazują również inne źródła przychodów. Jest również ponad 400 tys. podatników CIT, w skład których wchodzi wspólnoty mieszkaniowe i fundacje. Według danych z ZUS jest 2,3 mln osób ubezpieczonych z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej płacących ryczałtową składkę. Różnice w liczbach mogą wynikać z opłacania podatków lokalnych, które nie stanowią dochodu budżetu państwa.

Można również zaobserwować, że dynamika wzrostu osób prowadzących działalność gospodarczą jest wyższa od tej dotyczącej osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Ta dynamika jest skorelowana m.in. ze wzrostem gospodarczym oraz wprowadzeniem od 2004 r. liniowej formy opodatkowania (19 proc.). Co ciekawe, nawet w trakcie globalnego kryzysu zapoczątkowanego w 2007 r., choć liczba zatrudnionych na umowę o pracę zaczęła spadać, trend wzrostowy dla działalności gospodarczej się nie zmienił. W polskiej gospodarce dominują firmy jednoosobowe (73 proc.), 24 proc. przedsiębiorstw zatrudnia od 2 do 9 osób, a jedynie 3 proc.

posiada co najmniej 10 pracowników. Średnio około 1/3 przedsiębiorców nie odprowadza ryczałtowej stawki, bo woli składki w postaci procentowej od innych form ubezpieczenia.

Połowa firm osiąga relatywnie niskie dochody między 26 a 37 tys. zł rocznie. Przeciętne zatrudnienie w firmach o najwyższych dochodach osiąga poziom 7,6 wśród ubezpieczonych i są to przeważnie przedsiębiorcy świadczący usługi o niskiej marży. 13 proc. osób prowadzących działalność gospodarczą korzysta z preferencyjnego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, a 30 proc. korzysta z preferencji i składek nie płaci w ogóle, bo ma zbieg z umową o pracę lub z innymi tytułami upoważniającymi do uiszczania składki ryczałtowej, kwotowej. 400 tys. firm, które płaci liniowy podatek PIT na poziomie 19 proc., generuje dla budżetu dochody na poziomie 21 mld zł. Z kolei 1,2 mln firm korzystających ze skali podatkowej płaci w sumie 3,5 mld zł podatków. Spółki płacące CIT (270 tys.) generują dochód: 27,5 mld zł z podatku ryczałtowego i 1,4 mld zł ze skali podatkowej.

## **dr Jakub Sawulski, Instytut Badań Strukturalnych**

### **Referat pt. *Kto finansuje, a kto pobiera świadczenia z ubezpieczeń społecznych?***

Przedmiotem wystąpienia było porównanie wpływów ze składek i wydatków na świadczenia z Funduszu Chorobowego i Wypadkowego (zasiłki chorobowe, macierzyńskie, zasiłki opiekuńcze i świadczenia rehabilitacyjne) w podziale na trzy segmenty rynku pracy (umowy o pracę, umowy cywilno-prawne i własna działalność gospodarcza – tzw. samozatrudnieni). Kluczem dla wyboru rodzaju ubezpieczenia w relacji wpłaconych składek i świadczeń było mniejsze przesunięcie czasowe między nimi.

Segment zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę dla systemu ubezpieczeń społecznych stanowi najbardziej dochodową część rynku pracy (18,2 mld zł w 2017 r.), ale też są to najbardziej kosztowni świadczeniobiorcy (19 mld zł w tym samym roku), jednak wzięwszy pod uwagę stosunek tych kwot, można mówić o równowadze.

W segmencie rynku pracy obejmującym umowy cywilno-prawne niskie kwoty wpływów ze składek (370 mln zł na ubezpieczenia chorobowe i wypadkowe) towarzyszą relatywnie małym kwotom wydatków na świadczenia (260 mln zł).

W 2017 r. największy deficyt stanowił segment osób prowadzących działalność gospodarczą: 1,3 mld zł wpłaconych składek na ubezpieczenia chorobowe (w tym dobrowolne) i wypadkowe oraz 2,3 mld zł pobranych świadczeń.

Aby zwiększyć wydatki z Funduszu Chorobowego, wydłużono od 2013 r. czas pobierania zasiłku macierzyńskiego do roku:

- w segmencie umów o pracę było to z poziomu ok. 3–4 mld zł do ok. 6–7 mld zł;
- dla osób prowadzących własną działalność gospodarczą wydatki wzrosły z poziomu 100–200 mln zł do 1–1,5 mld zł w kolejnych latach, przy czym ten wzrost należałoby wytłumaczyć raczej zjawiskiem opłacania składek na ubezpieczenie chorobowe od wysokich podstaw wymiaru w momencie zajścia w ciążę.

## prof. dr hab. Jerzy Cieślík, Akademia Leona Koźmińskiego

### Referat pt. *Czy samozatrudnieni to przedsiębiorcy? Jakie powinni płacić składki?*

Czy kształtowanie polityki przedsiębiorczości jest w Polsce poparte analizą naukową, a może jest rezultatem pewnych założeń ideologicznych? Tym retorycznym pytaniem prof. J. Cieślík otworzył swoje wystąpienie.

Wbrew obiegowej opinii zakładającej maksymalizację przedsiębiorczości w doktrynie przedmiotu za sytuację najbardziej pożądaną uważa się optymalną liczbę osób prowadzących działalność gospodarczą. W Polsce, uwzględniając takie czynniki jak poziom rozwoju gospodarczego oraz tradycje kulturowe, udaje się zachować optimum ilościowe. Za problem należy zaś uznać jakość sektora przedsiębiorstw w jego podstawowych segmentach.

Nieprawdziwe jest założenie, że wydłużanie przedsiębiorcom czasu korzystania z ulg pozwoli na rozruch działalności gospodarczej i zatrudnienie pracowników. 2/3 osób rozpoczynających działalność gospodarczą od samego początku chce zostać przy samozatrudnieniu. Pozostali dopuszczają taką możliwość, ale sama deklaracja jest mglista.

Spośród 250–300 tys. osób, które w ciągu roku zarejestrują działalność gospodarczą, nie więcej niż 10 proc. zatrudni przynajmniej jednego pracownika w przyszłości. Taka sytuacja jest nowym wyzwaniem we współczesnych gospodarkach krajów wysoko rozwiniętych, w których dominowało myślenie, że rachityczna przedsiębiorczość bez pracowników dotyczy gospodarek zacofanych, dopiero się rozwijających (Afryka, Azja).

Przyczyną takiej struktury przedsiębiorczości jest wzrost zapotrzebowania na usługi, wykorzystanie internetu, podwykonawstwo, dążenie do obniżenia kosztów działalności, chęć samorealizacji i w związku z tym opuszczenie dotychczasowego pracodawcy (korporacji). W Polsce takim stymulantem jest program konstytucji biznesu.

Przedsiębiorcy dostrzegają w ulgach przede wszystkim korzyści bezpośrednie, a nie przyszłą emeryturę. Trudno zatem także uwierzyć w skuteczność pracowniczych planów kapitałowych w tej grupie osób. Cechą charakterystyczną większości tych przedsiębiorców jest niskie wyposażenie kapitałowe, ograniczone ambicje rozwojowe i pomysł na biznes oparty głównie na oszczędzaniu na podatkach i składkach na ubezpieczenia społeczne.

Warto wprowadzić instrumenty zwrotne, które zobligują aktualnych beneficjentów ulg do późniejszego zwrotu składek. Rekomendowanym rozwiązaniem jest również stworzenie jednorodnego systemu opartego na podstawie dochodowej, który odszedłby od ryczałtowego naliczania składek, a najlepiej byłoby wrócić do koncepcji jednolitej daniny, której autorem jest dr Paweł Wojciechowski, obecnie główny ekonomista ZUS.

Samozatrudnionych trzeba uznać za nową, odrębną kategorię na rynku aktywności zawodowej, obok pracowników zatrudnionych na umowę o pracę i przedsiębiorców zatrudniających pracowników.

Jaką przedsiębiorczość wspierać? Aktualna polityka pasa startowego wspiera rachityczną działalność gospodarczą. W obecnych warunkach gospodarczych nie ma racjonalnego

uzasadnienia. Trzeba wrócić do zasady wsparcia kandydatów na przedsiębiorców o ujawnionych możliwościach rozwojowych, czyli posiadających środki własne, doświadczenie, kwalifikacje i rozsądny biznesplan. Natomiast nie należy wspierać samozatrudnionych.

W obecnych warunkach rynku pracy na osobę, która decyduje się na podjęcie działalności gospodarczej, czekają miejsca pracy w już istniejących podmiotach i nie ma żadnego uzasadnienia, by przyszłe pokolenie dokładało do emerytur tych, którzy z różnych względów decydują się płacić niższe składki.

---

## Dyskusja

**Jeremi Mordasewicz,  
doradca zarządu Konfederacji Lewiatan,  
członek Rady Dialogu Społecznego  
oraz rad nadzorczych w Dr Irena Eris SA oraz ENEA SA**

Wyróżnienie w traktowaniu przedsiębiorców wszystkich grup zawodowych prowadzi do nieprawidłowej alokacji zasobów pracy i kapitału, co skutkuje obniżeniem wzrostu tempa gospodarczego i produktywności, od których z kolei zależą wynagrodzenia i przyszłe emerytury.

Nie można uznać za dobry pomysł proponowane przez prof. J. Cieślaka wprowadzenie instrumentów zwrotnych, gdyż każda osoba powinna mieć szansę skorzystania z takiej ulgi. Trzeba się jednak zgodzić, że jeżeli ktoś w ciągu roku nie jest w stanie rozkręcić działalności zapewniającej produktywność wyższą niż praca na etacie, nie powinien pozostawać w tej formie pracy, ale zatrudnić się u innego pracodawcy.

Prawdopodobnie nie ma też państw, które na tych samych zasadach pobierałyby składki od przedsiębiorców i pracowników. Wynika to z faktu, że ubezpieczenia społeczne dotyczą dochodu z pracy, a nie dochodu z inwestycji kapitałowych. Aby uniknąć dyskryminacji, oskładkowaniu powinny podlegać wszystkie rodzaje dochodów (dochód z działalności gospodarczej oraz wynagrodzenia pracownicze), ale to spowodowałoby lawinę protestów społecznych, gdyż np. wynajem mieszkania bywa traktowany jako forma zabezpieczenia się przed brakiem dochodów z pracy. A to jest sugestia, żeby pozostać przy składkach ryczałtowych.

Dr P. Wojciechowski poddał pod dyskusję myśl, że składki mogłyby być płacone od kombinacji ryczałtu i proporcjonalności od dochodu, tak jak w przypadku dochodu z pracy.

**Zbigniew Żurek,  
wiceprezes Business Center Club**

Można się zgodzić tylko z tą tezą, że samozatrudniony powinien wypracowywać minimalną emeryturę samodzielnie, bez późniejszych dopłat. Pozostałe stwierdzenia sugerują, że samozatrudniony jest na straconej pozycji. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być utworzenie



ubezpieczalni (państwowej, społecznej czy półprywatnej), w której taki przedsiębiorca odkładałby oszczędności. W efekcie mógłby po 20 latach oszczędzania kupić mieszkanie i je wynajmować – z czego miałby być może wyższy dochód niż emerytura z ZUS.

## **prof. dr hab. Marek Rymśa, doradca prezydenta Andrzeja Dudy**

Samozatrudnionych nie można traktować jako tzw. trzeciej kategorii. Potrzebne jest rozróżnienie wewnętrznych typów dla tej grupy, w której mogą się znaleźć ci, którzy do takiej formy zatrudnienia są niejako przymuszani przez pracodawcę, ale i osoby, u których instrument ulgi pozwala osiągnąć status przedsiębiorcy.

Wyzwaniem dla ZUS (w tym dla komunikacji tej instytucji) są tzw. wolni strzelcy, którzy są bardzo silnymi indywidualistami, nie czują więzi ze społeczeństwem i mają przekonanie, że będą sobie radzili sami do końca życia, ale nie myślą w kategoriach poboru emerytury w przyszłości.

## **Andrzej Radzikowski, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ)**

To przede wszystkim zatrudnieni na podstawie umowy o pracę ponoszą ciężar późniejszych dopłat do świadczeń, dlatego należy oskładkować wszystkie możliwe dochody z działalności zarobkowej.

## **Irena Raczkowska, sędzia wizytator ds. pracy i ubezpieczeń społecznych**

Zwolnienia z opłacania składek dla samozatrudnionych mogą sprawić, że w sytuacji ziszczenia się ryzyka świadczeń nie będzie ich lub będą niskie, a to może rodzić społeczne niezadowolenia. Bardzo ważne jest budowanie świadomości ryzyka w społeczeństwie. Warto jednak rozważyć kredytowanie działalności gospodarczej poprzez ulgi składkowo-podatkowe z wykorzystaniem instrumentów zwrotu.

## **Wojciech Warski, wiceprezes Business Centre Club**

Posługiwanie się w dyskusji skrajnościami (jak np. niechciani samozatrudnieni) jej nie służy, bo nie ma ku tym stwierdzeniom odpowiednich reprezentacji w danych statystycznych – są to zjawiska marginalne, które propozycje prof. J. Cieślaka oraz J. Mordasewicza mogą skutecznie ograniczyć. Do tego samozatrudnieni nie powinni mieć tylko jednego „pracodawcy”, a pomimo niskiej produktywności w sensie gospodarczym są bardzo pożyteczną grupą. Współczesna gospodarka nie może się już bez nich obejść.

## **prof. dr hab. Gertruda Uścińska, prezes ZUS**

Aktualnie jest 2,6 mln aktywnych płatników regularnie opłacających składki na ubezpieczenia społeczne. W tej grupie ponad 1,5 mln to osoby prowadzące działalność pozarolniczą. Dzięki tym środkom Zakład w dużym stopniu może pozwolić sobie na pokrycie zobowiązań wynikających z prawa do zabezpieczenia społecznego. Nie można jednak zapomnieć o historycznie niedocenianym aspekcie zbudowanym na subiektywnych roszczeniach, że prawo do świadczeń nie jest samoistne, ale przypisane do faktu ubezpieczenia. Ten obszar wymaga ogromu prac edukacyjnych i informacyjnych, jak np. corocznie rozsyłane informacje o stanie konta ubezpieczonego.

Według wstępnych założeń, które były przygotowywane do ustaw tworzących konstytucję biznesu, z ulgi na start może skorzystać około 200 tys. osób, z działalności nierejestrowanej ok. 70 tys., a z ustawy dotyczącej tak zwanej małej działalności (małego ZUS) może skorzystać ok. 176 tys. potencjalnych płatników.

Nie ma nigdzie takiego systemu, że wpływy ze składek pokrywają w 100 proc. wydatki na świadczenia. W Polsce stopień pokrycia wynosi prawie 80 proc., co należy ocenić jako bardzo dobry wynik.

## **Barbara Surdykowska, Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego (NSZZ) „Solidarność”**

Trzeba najpierw odpowiedzieć sobie na pytanie, jakie funkcje ma spełniać emerytura minimalna, a następnie jakie parametry powinna mieć składka na ubezpieczenie emerytalne płacona przez samozatrudnionego.

Należy też poprzeć postulat dotyczący edukacji i przyzwyczajania do pewnej postawy, że praca zarobkowa łączy się opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne.

Nie można również mówić o powszechności systemu dla branży transportowej, jeżeli konstrukcja ubezpieczeniowa w tym modelu biznesowym oznacza system diet i ryczałtów, które w znaczeniu ekonomicznym stanowią wynagrodzenie, ale nie podlegają oskładkowaniu.

## **Maciej Wroński, Związek Pracodawców „Transport i Logistyka Polska”**

Najważniejsze w systemie ubezpieczeń społecznych powinno być poczucie stabilności zasad i sprawiedliwe traktowanie wszystkich bez wyjątku.

Odnosząc się do uwagi dotyczącej branży transportu, należy stwierdzić, że nie jest to grupa w żaden sposób przywilejowana. W Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” wszyscy pracownicy są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę pomimo popularności modelu samozatrudnienia.

**prof. dr hab. Inetta Jędrasik-Jankowska,**  
**Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego**

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest napisane, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego. To znaczy, że to państwo ma obowiązek zorganizować system ubezpieczeń społecznych, a nie obywatele. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych wcale nie jest stworzony ze składek, ale stanowi część dochodu narodowego, którą państwo jest zobowiązane przeznaczyć na fundusz. Składka pojawiła się w ubezpieczeniach społecznych w 1999 r., a jej funkcją jest oznakowanie udziału w tworzeniu tego funduszu np. kwalifikacje i zarobki. Natomiast obowiązkiem płatnika jest obliczenie składki, czyli oznakowanie udziału i przekazanie do ZUS. Z teoretycznego i prawnego punktu widzenia pracownik tej składki nie płaci. Nie jest ona wynagrodzeniem za pracę, nie jest jego częścią i wcale nie oznacza wartości siły roboczej. Ona jest tylko miarą udziału w wytworzeniu tej części funduszu, która jest przekazywana na ubezpieczenia społeczne. Z własnego wynagrodzenia opłacana może być składka np. na ubezpieczenie OC.

**Bogdan Grzybowski,**  
**Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych**  
**(OPZZ)**

System zdefiniowanej składki nie podoba się pracownikom, bo oznacza znaczne obniżenie emerytury względem poprzedniego systemu (zdefiniowanego świadczenia). Dla zabezpieczenia dochodów na starość kluczowa jest wobec tego edukacja i zwiększenie świadomości.

OPZZ wyszedł z propozycją emerytur stażowych uzależnionych od okresów składkowych. Byłby to element zwiększający świadomość: legalne zatrudnienie przez 40 lat pozwoli na przejście na emeryturę bez konieczności spełnienia warunku powszechnego wieku emerytalnego.

Ale ta świadomość musi być także po stronie pracodawców. W 2017 r. złożyli oni 1,8 mln oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca w Polsce i jedynie 24 proc. z nich dotyczyło umowy o pracę, pozostałe odnosiły się do umów cywilnoprawnych (umowy zlecenia, umowy o dzieło).

**Krzysztof Małecki,**  
**Forum Związków Zawodowych**

Forum Związków Zawodowych zawsze stało na stanowisku, że od wszystkich form zarobkowania powinna być odprowadzana składka na ubezpieczenia społeczne. Było ono wyrażane podczas posiedzeń Komisji Trójstronnej, a obecnie Rady Dialogu Społecznego. Umowy zlecenia, które w tej chwili są oskładkowane do wysokości minimalnego wynagrodzenia, powinny być początkiem drogi do odprowadzania składek od wszystkich form świadczenia pracy.

Ponadto Forum Związków Zawodowych wsparło pracownicze plany kapitałowe, widząc możliwość zmiany w postrzeganiu ZUS przez osoby, które do tej pory miały negatywne opinie o tej instytucji, co wyraża się w takim samym podejściu do przyszłej emerytury przede wszystkim przez przedsiębiorców i osoby samozatrudnione.

## **Stefan Kawalec, prezes zarządu Capital Strategy**

Można rozważyć pomysł, aby osoby prowadzące działalność gospodarczą płaciły składki od faktycznie osiągniętych dochodów, co powinno rozwiązać problem, bo nie będzie przedsiębiorców, których nie stać na opłacanie składek i podatków.

Obecnie państwo wysyła sprzeczne komunikaty: z jednej strony przekonuje ludzi, że trzeba płacić podatki i składki, a z drugiej kolejni ministrowie przedsiębiorczości popierają działalność gospodarczą, głównie poprzez wprowadzanie ulg.

## **prof. dr hab. Jerzy Cieślik, Akademia Leona Koźmińskiego**

Współczesny trend profreelancerski generuje mnóstwo powodów do niepokoju i to nie tylko na tle podatkowym i ubezpieczeniowym, np. brak nadzoru BHP nad zabezpieczeniem ergonomicznego stanowiska pracy może skutkować problemami zdrowotnym w przyszłości.

Wielka praca powinna być wykonana na rzecz świadomości społecznej, aby zauważano związek między składkami na ubezpieczenie emerytalne a przyszłą emeryturą. Bez dostrzeżenia tej zależności żaden program typu pracownicze plany kapitałowe się nie sprawdzi.

Natomiast komunikat rządu do przedsiębiorców powinien być taki, że jeżeli korzysta się z ulg (niepłacenia składek przez sześć miesięcy), to będzie się miało niższą emeryturę.

---

## **Podsumowanie**

Przegląd wypowiedzi z V Forum Współpracy prowadzi do wniosku, że na państwie i jego instytucjach ciąży istotny obowiązek zbudowania skutecznego społecznego przekazu. Aktualne ustawodawstwo oferuje szereg instrumentów, które pozwalają na pewien czas ograniczyć przymusowość opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Korzystanie z nich wymaga jednak rozważności i rozwiniętej świadomości ryzyka. Czy jednak społeczność osób prowadzących samodzielnie działalność gospodarczą posiada te cechy? Może nie jest to tylko pytanie retoryczne, ale za pewnik można uznać powszechną ignorancję w wiązaniu opłaconych składek z wysokością uzyskiwanych świadczeń – zarówno

w wąskim, jak i szerokim horyzoncie czasowym. Obywatele powinni stać się aktywnymi i roztroprnymi uczestnikami planowania swojego bezpieczeństwa socjalnego, bo to od ich decyzji będzie w dużej mierze zależała jego jakość. Państwo zaś powinno zapewniać na wiele dziesięcioleci stabilne w ujęciu paradygmatycznym systemy poboru składek i wypłaty świadczeń.

*Agnieszka Kwiatkowska*

*Robert Marczak*

*Maria Piotrowska*

*Gabinet Prezesa ZUS*