

WŁODZIMIERZ PIOTROWSKI

UWAGI NA TEMAT PROGRAMU REFORMY UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W POLSCE

1. UWAGI WSTĘPNE

1.1. Od kilku miesięcy toczy się publiczna dyskusja nad "Programem reformy ubezpieczeń społecznych" opracowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej i zaaprobowanym przez Rząd¹. Nie ulega wątpliwości, że opracowanie to odpowiada na pilne zapotrzebowanie społeczne. System zabezpieczenia społecznego, którego ubezpieczenie społeczne jest podstawowym elementem przeżywa bowiem poważny kryzys finansowy².

Jednakże konieczność zasadniczych zmian w ubezpieczeniu społecznym wynika nie tylko z przyczyn finansowych, lecz także ustrojowych. Zakres i charakter ubezpieczenia społecznego jest zdeterminowany przez ustrój społeczno-gospodarczy i polityczny państwa. Przebudowa tego ustroju nie może nie pozostawać bez wpływu na kształt tego systemu świadczeń, w szczególności zaś na zakres podmiotowy i przedmiotowy, zasady udzielania świadczeń oraz sposób finansowania³.

Przedłożony do dyskusji materiał, prezentuje koncepcję zmian nie tylko zasad udzielania świadczeń, sposobu ich finansowania lecz także zmian w strukturach organizacyjnych związanych z obsługą tych świadczeń, oraz harmonogram wdrażania tej reformy łącznie z wykazem aktów prawnych niezbędnych dla jej zrealizowania. Propozycje zmian stwarzają więc wrażenie jakoby były one dojrzałe do realizacji. Wrażenie to nie jest w pełni uzasadnione. Proponowane w Programie rozwiązania są dość radykalne, co w takiej dziedzinie jak zabezpieczenie społeczne, należącej nie tylko do kompetencji ustawodawcy zwykłego, lecz także konstytucyjnego⁴ a poza tym dotyczącej najżywotniejszych interesów większości społeczeństwa nakazuje szczególną ostrożność i rozważę i to nie tylko w okresie wyborów, kiedy głosy tych ludzi jako wyborców liczą się szczególnie.

¹ Oznaczony jako: Projekt: 1995-04-25 (dalej cytuję w skrócie: "Program"). Ponadto założenia Programu uzasadniają dwa teksty: Świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Prognoza 1995 - 2005. Materiał opracowany przez ZUS. Warszawa, czerwiec 1994 (dalej cytuję jako: Prognozę) oraz Aspekty finansowe programu reformy ubezpieczeń społecznych, (dalej cytuję w skrócie: Aspekty finansowe).

² Ilustrują go: Prognoza i Aspekty finansowe.

³ Koncepcję reformy systemu zabezpieczenia społecznego zawiera także Program rządowy pt. "Strategia dla Polski" (Rzeczpospolita nr 151 (3800) z 1 VII 1994 r., (dalej cytuję w skrócie: Strategia).

⁴ Prawo do zabezpieczenia społecznego jest przedmiotem gwarancji konstytucyjnej (art. 70 ust. 2), która stwierdza, że prawo to zapewnia "rozwój ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej".

Warunkiem wszelako prowadzenia poważnej dyskusji jest pewne minimum jasności terminologicznej, która pozwala unikać sporów werbalnych. Dlatego już na wstępie należałoby wyjaśnić niektóre stosowane w Programie pojęcia.

Niejasne jest samo pojęcie ubezpieczeń społecznych. W tytule Programu pojęcie to występuje w liczbie mnogiej⁵ i autorzy zdają się przez pojęcie to rozumieć system zabezpieczenia społecznego osób wykonujących pracę. Świadczy o tym pierwsze zdanie stwierdzające, że "ubezpieczenie społeczne (w tym wypadku w liczbie pojedynczej - W.P) stanowi, w swej istocie system świadczeń obligacyjnych, związanych z pracą, mających charakter roszczeniowy" (s. 1). W definicji tej brak jakiejkolwiek cechy wyróżniającej ubezpieczenie społeczne od innych elementów składowych zabezpieczenia społecznego takich jak: zaopatrzenie społeczne i odszkodowanie społeczne czy w pewnym zakresie także pomoc społeczna⁶, które także stanowią systemy świadczeń o charakterze roszczeniowym i związane są z wykonywaniem pracy. Różnica pomiędzy zaopatrzeniem a ubezpieczeniem społecznym wyraża się w odmiennym sposobie gromadzenia środków na te świadczenia i ich finansowania oraz powinna także znaleźć wyraz w sposobach ustalania wysokości świadczeń.

Poprawniej sformułowano tytuły rozdziałów III i VII Programu w których mówi się o "reformie zabezpieczenia społecznego". Wydaje się, że dyskusja publiczna powinna odbywać się na ten właśnie temat⁷, w ramach którego ubezpieczenia społeczne stanowią jedynie jeden z najważniejszych elementów.

1.2. Z harmonogramu wdrażania programu reformy wynika, że autorzy widzą możliwość realizacji swego zamierzenia w stosunkowo krótkim czasie (marzec 1995 - kwiecień 1996 r.). Nie negując potrzeby i możliwości pilnego rozwiązania niektórych kwestii w tym także zmian legislacyjnych, trzeba jednocześnie mieć świadomość tego, że zrealizowanie tak poważnej operacji jaką jest reforma systemu zabezpieczenia społecznego wymagać będzie znacznie dłuższego czasu, wykraczającego poza obecne tysiąclecie.

Jakkolwiek dyskusje wśród specjalistów ubezpieczeń społecznych nad niezbędnością reformy systemu zabezpieczenia społecznego toczą się od dłuższego już czasu⁸, to nie można uznać za uzasadnione stanowisko, że przedłożony dokument *wymaga*, jedynie akceptacji społecznej⁹.

⁵ Konstytucja posługuje się liczbą pojedynczą, w literaturze przedmiotu zaś spotykamy opracowania posługujące się zarówno liczbą pojedynczą (vide: W. Szubert, *Ubezpieczenie Społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, W. Muszalski, *Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia, społecznego*, Warszawa 1988, I. Jędrasik-Janowska, *Ubezpieczenie Społeczne (chorobowe, rentowe i emerytalne). Zarys części ogólnej*, Warszawa 1987, J. Jończyk, *O reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce*, Warszawa 1995, (Ekspertyzy i Informacje IPIPS) jak i mnoga (vide: E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, T. Zieliński, *Ubezpieczenie społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego - część ogólna*, Warszawa 1994).

Pomoc społeczna charakteryzuje się przewagą świadczeń o charakterze uznaniowym, lecz niektóre z nich mają także charakter roszczeniowy.

⁷ Ta również ujmuje sprawę Strategia dla Polski i wydaje się to jedynie poprawne.

⁸ Liczba publikacji poruszających problemy reformy jest tak duża, że nie sposób je tu wszystkie wymienić.

⁹ Dokument oceniany został przedstawiony jednocześnie pod dyskusję społeczną oraz udostępniony członkom komisji do spraw reformy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W świetle "Raportu z przebiegu konsultacji projektu reformy ubezpieczeń społecznych" sporządzonego dla Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (Warszawa 11 X 1995 r.) widoczna jest potrzeba informowania społeczeństwa o założeniach tej reformy, którą konsultacja w znacznym stopniu spełnia.

1.3. Uwzględniając zgłaszane od dawna postulaty zmian, m.in. także przewidziane w Strategii dla Polski dokonano już pewnych zmian w zakresie świadczeń na rzecz rodziny, które idą we właściwym kierunku, nadania tym świadczeniom charakteru zaopatrzenia społecznego i finansowania ich z budżetu państwa, ponieważ są to niewątpliwie świadczenia całego społeczeństwa na rzecz rodzin potrzebujących pomocy w realizacji ich funkcji i zadań. Zmiany te wywołują jednak liczne zastrzeżenia jeśli chodzi o sposób ich realizacji i szczegółowe ich rozwiązania. Dokonano także zmiany w zakresie zabezpieczenia społecznego na wypadek okresowej niezdolności do pracy czyli reformy zasiłków chorobowych, wprowadzając obowiązek wypłaty przez okres 35 dni niezdolności do pracy wynagrodzenia za pracę w wysokości i na zasadach dotychczas obowiązujących przy wypłacie zasiłków chorobowych.

1.4. W PRL pojęcie ubezpieczenia społecznego miało charakter raczej umowny. Określano tym mianem system świadczeń krótkookresowych w razie niezdolności do pracy oraz świadczenia na rzecz rodziny, podczas gdy świadczenia na wypadek trwałej niezdolności jak emerytury i renty nazywano zaopatrzeniem społecznym; wytykali to tylko niektórzy autorzy opowiadający się za ubezpieczeniowym charakterem zabezpieczenia społecznego pracowników oraz innych niepracowniczych grup ludności jak np. E. Modliński czy T. Zieliński¹⁰. Funkcjonujący system zabezpieczenia społecznego ma bowiem z klasycznym modelem ubezpieczenia społecznego niewiele wspólnego, będąc w istocie systemem zaopatrzenia społecznego, który dla społeczeństwa żyjącego w gospodarce centralnie sterowanej wydaje się bardziej właściwy niż ubezpieczenie społeczne, które stworzone zostało w warunkach gospodarki rynkowej i w odpowiedzi na związane z tą gospodarką ryzyka. System ten po niewielkich zmianach dokonanych w 1991 r.¹¹ istnieje oczywiście nadal.

Jednym z założeń omawianej reformy jest przywrócenie zabezpieczeniu społecznemu pracowników i niektórych innych grup ludności charakteru ubezpieczeniowego.

Nie wymaga, jak się wydaje, dowodu twierdzenie, że system zabezpieczenia społecznego powinien być adekwatny do innych elementów ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego, aczkolwiek w państwach demokratycznych opierających swą gospodarkę na zasadach wolnorynkowych zabezpieczenie społeczne realizowane jest w sposób zróżnicowany. W państwach kontynentalnych podstawowym trzonem zabezpieczenia społecznego są ubezpieczenia społeczne, w W. Brytanii oraz w państwach skandynawskich znaczną rolę odgrywa zaopatrzenie społeczne. Wszędzie elementem uzupełniającym jest pomoc społeczna, zapewniająca świadczenia osobom nie objętym podstawowym elementem zabezpieczenia społecznego bądź też w zakresie świadczeniami tymi nie chronionymi. W większości współczes-

¹⁰ Zob. op. cit. s. 49.

¹¹ Mam na myśli ustawę z dnia 17 X 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450, zmiana: Dz.U. Nr 21/92, poz. 84), (dalej cytuję w skrócie ustawa z 1991 r.).

nych państw obok tych elementów funkcjonuje także tzw. odszkodowanie społeczne¹². Ponadto państwa współczesne prowadząc aktywną politykę społeczną posługują się systemem świadczeń wspierających rozwój jednostki i rodziny, finansowanych z budżetu państwa¹³.

Systemy tych świadczeń różni nie tylko nazwa, lecz przede wszystkim sposób gromadzenia środków na te świadczenia (składka bądź budżet państwa lub gminy), lecz także zasady ich udzielania. Świadczenia mają bądź to charakter roszczeniowy bądź też uznaniowy i wysokość ich jest z góry określona bądź też ustalana przez kompetentny organ oceniający zakres niezbędnej pomocy.

1.6. Zakładając, że przedstawiony do dyskusji publicznej "Program reformy ubezpieczeń społecznych" nie jest dokumentem stworzonym tylko na użytek doraźnych celów politycznych, lecz jest wyrazem dążeń do "naprawy Rzeczypospolitej" i stworzenia adekwatnych do zasad państwa prawa, społeczeństwa obywatelskiego gospodarującego według zasad wolnej, lecz jednocześnie społecznej gospodarki rynkowej - nie sposób przedstawionych w Programie rozwiązań nie uznać za propozycje godne dyskusji, zwłaszcza, że dotychczas żadnej ekipie politycznej nie udało się przedstawić programu bardziej dojrzałego.

Nie można ignorować alarmującego stwierdzenia, że dalsze funkcjonowanie dotychczasowego systemu zabezpieczenia społecznego, który już obecnie wymaga dofinansowania ze strony budżetu Państwa w wysokości prawie 16% środków budżetowych¹⁴ a dalsze obowiązywanie dotychczasowych zasad przyznawania świadczeń wiąże się z koniecznością znacznego podwyższenia wysokości składki wynoszącej obecnie już 45% do wysokości 55,4% (przy przyjęciu kwoty bazowej w wysokości 100% wynagrodzenia), a także dalszego znacznego wzrostu dotacji państwa do systemu zabezpieczenia społecznego. Nie może być argumentem przeciw reformie informacja, że w pozostałych państwach środkowo-europejskich składki na ubezpieczenie społeczne kształtują się na tej samej wysokości. Wszystkie te państwa bowiem stoją przed koniecznością istotnych zmian ich systemów zabezpieczenia społecznego.

Opisane powyżej zjawisko jest nie tylko skutkiem niekorzystnych zmian społeczno-gospodarczych i demograficznych, w szczególności zaś zmniejszenia się liczby zatrudnionych z 12 do 9,5 mln osób i wzrostu liczby osób w wieku poprodukcyjnym, lecz także skutkiem nader liberalnych a w istocie wadliwych zasad przyznawania świadczeń, zwłaszcza rent inwalidzkich, dzięki którym poważna część osób bezrobotnych zamiast świadczeń przewidzianych

¹² Jakkolwiek świadczenia tego rodzaju są w naszym systemie zabezpieczenia społecznego nieźle rozwinięte (jak np. świadczenia z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej, świadczenia na rzecz inwalidów wojennych i wojskowych, ofiar wojny i represji) nazwa ta nie jest jeszcze rozpowszechniona i akceptowana. Od dawna wspomniane świadczenia uznawane są za odrębną kategorię przez naukę niemiecką, przy czym nazwą tą obejmują się także nieznane u nas świadczenia na rzecz ofiar przestępstwa, szczepień ochronnych czy innych ryzyk społecznych.

¹³ Chodzi tu nie tylko o świadczenia na rzecz rodziny (zasiłki rodzinne, porodowe, mieszkaniowe) lecz także o pomoc finansową dla uczącej i studiującej młodzieży (tj. stypendia, zasiłki, pomoc mieszkaniowa).

¹⁴ Ubezpieczenie społeczne rolników indywidualnych jest finansowane w wysokości 95%. Powstaje więc pytanie czy jest jeszcze ubezpieczenie społeczne czy tylko system zaopatrzenia społecznego?

dla osób pozbawionych zatrudnienia, pobiera świadczenia przeznaczone dla osób trwale niezdolnych do pracy.

Wprawdzie dzięki tej wadzie tego systemu, można było poważnie złagodzić skutki gwałtownego wzrostu bezrobocia, lecz taki sposób postępowania nie jest właściwy z wielu powodów. Zamazuje on obraz rzeczywistości społecznej i sprzyja nieracjonalnemu wydatkowaniu niemałych środków społecznych, pogłębiając nierówności i niesprawiedliwe rozdawnictwo deficytowych dóbr społecznych.

Istnienie tego zjawiska nie można przemilczać, gdy poszukuje się sposobów naprawy systemu zabezpieczenia społecznego. System ten tworzy bowiem pewną całość, której niedostatków nie da się w sposób poprawny zdiagnozować i następnie poprawić, gdy analizuje się tylko jego część, wprawdzie ważną i wymagającą zmian, lecz mocno uwikłaną w niedostatki innych elementów, które choć były przedmiotem istotnych zmian legislacyjnych nie zostały w sposób właściwy rozwiązane¹⁵.

2. ZAŁOŻENIA REFORMY SYSTEMU UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

2.1. Usiłując odczytać założenia reformy, jej cele oraz środki i instrumenty ich realizacji, należy stwierdzić, że nie jest to zadanie proste. Program ten zawiera bowiem jedynie pewne elementy zarysu koncepcji zmian całego systemu ubezpieczenia społecznego, i ze względu na niezbyt precyzyjną aparaturę pojęciową, nie łatwo ustalić co jest nadrzędnym celem reformy a co środkiem jego realizacji¹⁶. Poza tym Program mówi o reformie całego systemu zabezpieczenia społecznego, lecz w sposób nader ogólnikowy, przedstawiając w postaci bardziej rozwiniętej jedynie koncepcję zmian systemu świadczeń emerytalno-rentowych, które stanowią najpoważniejszą pozycję wydatków Funduszu Ubezpieczenia Społecznego¹⁷.

Poza tym bardziej rozwinięte stanowisko przedstawiono w odniesieniu do tych świadczeń, w ramach pracowniczego i niepracowniczego systemu ubezpieczenia na wypadek starości i trwałej niezdolności do pracy¹⁸ aniżeli w odniesieniu do tych świadczeń dla funkcjonariuszy państwowych¹⁹, co do

¹⁵ Mam na myśli zarówno ustawę z dnia 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 1/95, poz. 1) jak i ustawę z dnia 29 XII 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawców (Dz.U. Nr 1/94, poz. 1), które nie oparły się o zasady ubezpieczeniowe, choć należało to uczynić, lecz pozostały na pozycjach zaopatrzeniowych. Krzywdzący dla rządzącej koalicji byłby zarzut, że kurczowe trzymanie się w powołanych ustawach rozwiązały adekwatnych dla dawnego systemu jest jeszcze nie przewidywaną cechą dziedziczną polityków czynnych w dawnym systemie, ponieważ projekty tych aktów powstawały w okresie sprawowania władzy przez polityków wywodzących się z "Solidarności" i deklarujących walkę ze spuścizną po PRL. Jako jeden z autorów projektu drugiej z wymienionej ustaw, który przedstawił rozwiązania oparte o model ubezpieczeniowy, skorygowany przez "decyzję polityczną" rządu - stwierdzam to bez satysfakcji. Dlatego zadowoleniem napawa wyrażony w Strategii dla Polski zamiar stworzenia systemu ubezpieczenia od bezrobocia.

¹⁶ Znacznie korzystniej pod tym względem prezentuje się opracowanie rządowe pt. Strategia dla Polski.

¹⁷ Jak podaje Prognoza w 1993 r. udział ten wyniósł 80,1%.

¹⁸ Tj. osób wykonujących prace na własny rachunek, rolników indywidualnych oraz duchownych.

¹⁹ Obok żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy Policji, UOP i Straży Pożarnej i Służby Więziennej także inwalidów wojennych i wojskowych. Świadczenia przysługujące tym ostatnim mają charakter świadczeń odszkodowawczych i powinny być zaliczane do tzw. odszkodowania społecznego, które finansowe powinno być tak jak świadczenia z zakresu zaopatrzenia społecznego czyli z budżetu państwa.

których zapowiedziano jedynie zbliżenie ich wymiaru do systemu ubezpieczeniowego, gdyż wspomniani pracownicy państwowi korzystają ze świadczeń ustalanych w sposób całkowicie odmienny, zapewniający im bardziej korzystny wymiar i relacje do uposażeń pracowników państwowych w służbie czynnej.

Potrzeba i kierunki zmian w pozostałych segmentach systemu zabezpieczenia społecznego zostały również w Programie jedynie zaznaczone. Dlatego dalsze uwagi ograniczymy do systemu świadczeń emerytalno-rentowych.

2.2. Autorzy Programu zakładają, że realizacja projektowanej przez nich reformy umożliwi osiągnięcie dwóch celów tj. a) zapewnienie równowagi finansowej ubezpieczeniu społecznemu i b) przyczynienie się do zdynamizowania rozwoju gospodarki poprzez rozwój instytucjonalnych inwestorów rynku kapitałowego. (Program s. 5). Realizacja tych celów ma nastąpić przy zachowaniu siły nabywczej wypłacanych świadczeń i po drugie uniknięcie podwyższenia składek na ubezpieczenie społeczne oraz zwiększeniu dotacji ze strony budżetu państwa.

Realizacja tych, jak się wydaje dla autorów programu, nadrzędnych celów, nastąpić ma poprzez szereg zmian w systemie zabezpieczenia społecznego, które wydają się być celami bliższymi tej reformy tj.: a) racjonalizacja warunków nabywania świadczeń, b) uporządkowanie systemu finansowania świadczeń poprzez podział jedyne dotąd Funduszu Ubezpieczenia Społecznego na kilka funduszy o charakterze autonomicznym, korzystających z gwarancji instytucjonalnej w postaci funduszu rezerw kapitałowych, c) ograniczenie gwarancji państwa dla realizacji świadczeń wyłącznie do tzw. renty państwowej, mającej przysługiwać ogółowi ludności w wieku emerytalnym, d) wyodrębnienie i scalenie świadczeń wspierających rodziny w związku z urodzeniem i wychowaniem dziecka, e) wykluczenie możliwości pobierania świadczeń z różnych systemów poprzez przyjęcie zasady sumowania świadczeń z różnych systemów.

2.3. Głównym środkiem realizacji przedstawionego powyżej zamierzenia ma być zastąpienie monopolu państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego, umożliwieniem korzystania z dodatkowych dobrowolnych ubezpieczeń, opartych na kapitalizacyjnym systemie finansowania. Autorzy Programu zakładają, że zmiana ta umożliwi ograniczenie roli państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego do "odpowiedzialności za współdziałanie publicznych i prywatnych instytucji ubezpieczeniowych i należyte funkcjonowanie całego systemu zabezpieczenia społecznego". Wydaje się, że autorzy Programu zakładają również, iż w wyniku ograniczenia roli państwa w zabezpieczeniu społecznym nastąpi "rozwój przezorności indywidualnej" i nie wiadomo dlaczego tą niewątpliwie społecznie pożądaną cnotę obywatelską (tj. przezorność) nazywa się zasadą, która będzie respektowana przy realizacji reformy. Przezorność wykazuje już dzisiaj znaczna część społeczeństwa, choć nie manifestuje się ona w formach ubezpieczeń prywatnych finansowanych na zasadach kapitałowych. Jest tak po prostu

dlatego, że nie stworzono odpowiednich warunków dla jej rozwoju.²⁰ Reforma zakłada, że sytuacja ta ulegnie zmianie, z czego należałoby się cieszyć.

Jednym z elementów tej zmiany ma być ograniczenie obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie do wysokości 250% średniej płacy, która już obecnie jest podstawą wymiaru świadczeń. O drugiej przyczynie Program wyraźnie nie wspomina, lecz nie trudno ją dostrzec. Przyczyną tą będzie obniżenie wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego, skoro proponuje się zarówno obniżenie z 1,3% do 1,1 lub 1,25% wysokości stawki określającej wymiar świadczeń za każdy rok opłacania składki na ubezpieczenie jak i ograniczenie gwarancji państwa jedynie do tzw. renty państwowej, której wysokość nie przekroczy 30% średniej płacy a w przyszłości ma ulec obniżeniu.

2.4. Propozycję włączenia do systemu zabezpieczenia dobrowolnych, opartych z reguły na odmiennych zasadach kapitałowych ubezpieczeń osobowych, realizowanych czy to przez istniejące już instytucje ubezpieczeniowe czy ewentualnie przez większe zakłady pracy uznać trzeba trafną. Realizacja tego pomysłu nakazuje wszelako nie zapominać nie tylko o pozytywnych, lecz także i o negatywnych doświadczeniach w tym zakresie wielu państw wysoko rozwiniętych²¹.

Poza tym omawiana tu możliwość interesować może jedynie stosunkowo wąski krąg osób i to wyłącznie z pokolenia zawodowo czynnego, które za lat kilkanaście korzystać będzie ze świadczeń zabezpieczenia społecznego, natomiast co się tyczy osób pobierających już świadczenia lub bliskich tego stanu propozycja ta wywołuje raczej lęk niż zadowolenie.

2.5. Całkowicie nowe jest także ujęcie roli państwa w realizacji zabezpieczenia społecznego. Wprawdzie ubezpieczenie zapewniające świadczenia na wypadek niezdolności do pracy, starości oraz macierzyństwa, utraty żywiciela i innych ryzyk określane jest jako społeczne, w istocie jest ono instytucją państwową, organ zaś realizujący te świadczenia nazywany jest wprost organem administracji państwowej²². Nazywanie tego systemu społecznym, usprawiedliwia jedynie zakres i cel tego systemu, który służy społeczeństwu i chroni je przed ryzykami mającymi charakter społeczny tzn. powszechny.

Obecnie państwo jest odpowiedzialne nie tylko za koordynację współdziałania ubezpieczenia społecznego z ubezpieczeniami dobrowolnymi, lecz ponosi odpowiedzialność w pełni za jego działanie jako elementu zabezpieczenia społecznego. Tu leży przyczyna obowiązku dofinansowania wydatków na świadczenia przez budżet państwa.

²⁰ Warunki te to nie tylko środki pieniężne potrzebne na ten cel, których w warunkach niskich płac większość osób nie posiada, lecz także odpowiednie mechanizmy waloryzacji tak ulokowanych środków. Liczne spory sądowe w jakie uwikłane są instytucje ubezpieczeniowe, które takie umowy zawarły są dostatecznie wymownym argumentem przeciw tej formie zabezpieczenia społecznego.

²¹ Warto tu przypomnieć głośną swego czasu sprawę sprzeniewierzenia funduszu emerytalnego pracowni-
ków firmy wydawniczej Maxwell w Anglii.

²² Zob. art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 25 XI 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 25/89, poz. 137 z późniejszymi zmianami).

Za eufemistycznym sformułowaniem nowej roli państwa w zabezpieczeniu społecznym kryje się niewątpliwa próba ograniczenia jego odpowiedzialności za realizację świadczeń i tym samym także za ewentualne dofinansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Przemiany ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego niewątpliwie uzasadniają taką zmianę i nie ma powodu tego ukrywać za parawanem niezbyt jasnych i mylących sformułowań. W systemie realnego socjalizmu państwo ograniczając prawo do prywatnej własności i swobodnej działalności gospodarczej obywateli i pozbawiając ich także szansy na zabezpieczenie swej przyszłości w ramach własnej przeczności, skazało niejako samo siebie na rolę wyłącznego i jedyne go gwaranta bezpieczeństwa socjalnego. Odzwierciedleniem tej roli państwa są podstawowe prawa socjalne obywateli, które uznawane są za normy określające obowiązek państwa realizowania polityki społecznej zapewniającej ich realizację.

W zakresie nas tu interesującym normę taką zawiera art. 70 ust. 2 ustawy zasadniczej.

2.6. W społeczeństwie obywatelskim, którego członkowie sami są podmiotami gospodarującymi państwo nie jest w stanie pełnić tej roli, której znaczna część społeczeństwa nawet nie oczekuje. Oczekiwania takie są zupełnie naturalne ze strony osób czerpiących dochód z pracy na rzecz innych osób (głównie w ramach stosunku pracy). Dlatego też na aprobatę zasługuje teza o konieczności ograniczenia roli państwa, lecz sposób jej realizacji uznać trzeba za sprawę otwartą. W Programie brak jest zadawalającej odpowiedzi na pytanie jak powinno z tej roli się wycofać, zwłaszcza co się tyczy osób już pobierających świadczenia czy też mających je w najbliższym czasie otrzymać.

Jest oczywiste, że społeczeństwo gospodarujące według zasad rynkowych oraz żyjące w demokratycznym państwie prawa powinno mieć możliwość w ramach indywidualnej przeczności zapewnienia sobie środków na wypadek powstania niezdolności do zaspokojenia swoich potrzeb we własnym zakresie, zaś zadaniem państwa jest stworzenie odpowiednich ram prawnych dla funkcjonowania instytucji sprzyjających rozwojowi przeczności jednostki.

Zmiana roli państwa w zabezpieczeniu społecznym nie może jednak oznaczać natychmiastowego zwrotu o 180 stopni i pozostawieniu na łasce losu tych, którzy z uwagi na wiek nie są w stanie zapewnić sobie na zasadach przeczności zaspokojenia swoich potrzeb.

Z stwierdzenia tego wynika niedwuznacznie konkluzja, że jakakolwiek reforma systemu zabezpieczenia społecznego zmierzająca do zasadniczych przeobrażeń nie może naruszać stanu socjalnego posiadania osób będących już świadczeniobiorcami. Z uwagi na krytyczną sytuację finansową państwa można jedynie zastanawiać się w jakim zakresie dopuszczalne są zmiany korygujące sposób ustalania wysokości świadczeń, skoro ich realizacja w dotychczasowej wysokości nie jest możliwa.

2.7. Program zakłada ograniczenie roli państwa do zapewnienia realizacji jedynie tzw. renty państwowej, której wysokość nie ma przekraczać

30% średniej płacy i ma stopniowo ulegać obniżeniu. Propozycja ta sugeruje, że państwo nie będzie ponosiło odpowiedzialności za wypłacalność świadczeń przez pozostałe segmenty systemu zabezpieczenia społecznego w szczególności zaś ubezpieczenie emerytalno-rentowe.

Trudno na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej, przewidującej wyłącznie rozwój ubezpieczenia społecznego (art. 70 ust. 2 pkt. 1) oraz umacnianie i rozszerzanie praw obywateli propozycje te uznać za dopuszczalne. Nie mogąc udźwignąć ciężaru wynikającego z istniejących obecnie uregulowań z zakresu zabezpieczenia społecznego, które są dalekie od racjonalności społecznej i gospodarczej, jaka powinna cechować prawo socjalne, państwo ma prawo do dokonania zmian niezbędnych dla zapewnienia prawidłowej realizacji jego funkcji.

Jednakże rozwiązaniem dylematu jakim jest z jednej strony onnipotencja państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego, zapisana zarówno jeszcze w normach ustawy zasadniczej jak i ustaw zwykłych, określających prawo do świadczeń a z drugiej strony malejące możliwości finansowe państwa tak w wyniku ograniczenia jego roli jako podmiotu gospodarującego oraz zmniejszenia się wpływów ze składek na ubezpieczenie społeczne, jest przywrócenie świadczeniom emerytalnym i rentowym charakteru ubezpieczeniowego ze wszystkimi tego konsekwencjami. Ograniczenie natomiast zakresu podmiotowego lub przedmiotowego prawa do świadczeń opartych na zasadach zaopatrzenia społecznego lub pomocy społecznej nie wydaje się dopuszczalne w odniesieniu do osób i świadczeń, co do których państwo jako organizacja polityczna społeczeństwa jest zobowiązane do udzielenia pomocy w razie zaistnienia określonych ryzyk socjalnych. Taki obowiązek ciąży na państwie w stosunku do funkcjonariuszy służb publicznych (wojsko, policja, straż pożarna) jak i inwalidów wojennych i wojskowych oraz członków ich rodzin. Nie wolno przy tym zapominać, że świadczenia dla tej drugiej kategorii osób są w istocie odszkodowaniem za szkody poniesione w interesie wspólnym, co powinno znaleźć wyraz w określaniu zasad ich przyznawania i realizacji (np. w zakresie zawieszalności prawa do świadczenia w razie w podjęcia zatrudnienia i posiadania dochodu z innych źródeł).

Natomiast co się tyczy ogółu ludności państwo jest zobowiązane zapewniać jednostce pomoc tylko w razie niemożliwości zaspokojenia przez nią lub jej rodzinę potrzeb we własnym zakresie na poziomie odpowiadającym godnym człowieka warunkom egzystencji na skutek braku własnych środków. Pomoc ta zatem mieć powinna charakter uznaniowy i uwzględniać zarówno uzasadnione potrzeby jednostki jak i możliwości ich zaspokojenia ze strony czy wspólnoty lokalnej, czy też państwa jako wspólnoty globalnej.

Dlatego też, nie może dziwić dość powszechny sprzeciw wobec propozycji włączenia do systemu zabezpieczenia na starość oraz trwałej utraty zdolności do pracy lub utraty żywiciela tzw. renty państwowej lub socjalnej²³, noszącej znamiona świadczenia z zakresu pomocy społecznej, co podkreśla stosowana czasami nazwa "renta socjalna".

²³ Zob., *Raport z przebiegu konsultacji projektu reformy ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 11 X 1995 r.

Propozycja Programu zmierza do nadania tej rencie charakteru świadczenia powszechnego przysługującego nie tylko obywatelom, lecz także osobom mającym prawo stałego pobytu w Polsce z chwilą ukończenia 65 roku życia, braku środków utrzymania i niezdolności do pracy.

Z drugiej jednak strony należy przyznać, że w rzeczywistości część świadczeniobiorców taką rentę socjalną już obecnie pobiera. W istniejącym bowiem systemie świadczeń emerytalnych i rentowych nie mały wpływ na ich wysokość mają tzw. okresy nieskładkowe, co oznacza, że świadczenie jest zwiększane ze względów społecznych w oderwaniu od okresu zatrudnienia i opłacania składek. Podobny charakter mają świadczenia emerytalne i rentowe wypłacane rolnikom indywidualnym przez KRUS, skoro w 95% świadczenia te dotowane są z budżetu państwa.

Ustanowienie więc tzw. renty socjalnej (państwowej) umożliwiłoby w szerszym zakresie niż to jest obecnie praktykowane, rozwój czysto ubezpieczeniowej formy zabezpieczenia społecznego. Według zamierzeń Autorów Programu, renta ta miałaby zastąpić wszystkie dotąd występujące elementy zaopatrzenia społecznego w systemie świadczeń emerytalnych i rentowych.

Mankamentem tej propozycji jest jednak to, że zamiast ograniczać rozszerza ona krąg osób, które takie świadczenie by otrzymywały ponieważ renta socjalna ma mieć charakter powszechny. Nie bez znaczenia jest także negatywna społeczna ocena tej renty ze strony uprawnionych do świadczeń z tytułu pracy, dla których renta ta w wysokości 30% średniego wynagrodzenia za pracę stanowić będzie niekiedy połowę otrzymywanego przez nich świadczenia, co świadczenia te deprecjonuje. Jakkolwiek rozumowanie takie nie jest w pełni uprawnione, jest jednak dość rozpowszechnione. Ta okoliczność sprawia, że Minister Pracy i Polityki Socjalnej jest skłonny zrezygnować z tego elementu reformy²⁴.

Zapewne mniej oporów wywołuje renta socjalna wśród rolników, którym świadczenia dzisiaj wypłacane są w lwiej części finansowane przez budżet państwa. Wprowadzenie zasad ubezpieczeniowych do zabezpieczenia społecznego ludności rolniczej nie jest proste, gdyż same problemy polskiego rolnictwa są bardzo złożone i wymagają odrębnego kompleksowego rozwiązania, którym nie może być tylko renta socjalna²⁵.

3. UWAGI DO WYBRANYCH ELEMENTÓW PROPONOWANEJ REFORMY UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

3.1. Skoro ograniczone ramy opracowania nie pozwalają na zajęcie stanowiska wobec wszystkich elementów proponowanej reformy, ograniczamy się przeto do oceny niektórych, wybranych jej elementów.

Dotychczasowa dyskusja nad Programem reformy zdaje się wskazywać na to, że z proponowanych w tym Programie trzech filarów zabezpieczenia

²⁴ Oświadczenie takie złożył minister Miller wobec prasy i radia.

²⁵ W tym przedmiocie na uwagę zasługują sugestie zgłoszone na VII Konferencji Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego przez J. Jończyka i U. Prasznica. Zob. "Materiały Informacyjne ZUS" nr 8 (164) z 1995 r.

społecznego tj. a) renty państwowej, b) ubezpieczeń społecznych finansowanych ze składek a więc na zasadzie redystrybucji oraz c) dodatkowego ubezpieczenia osobowego finansowanego według zasad kapitałowych i powiązanego z tym systemem indywidualnego lub grupowego oszczędzania, w najbliższym czasie realnie liczyć można będzie na filar drugi. Na skutek krytyki bowiem rezygnuje się z filaru pierwszego a dla rozwoju filaru trzeciego, w najbliższym czasie według dość powszechnego przekonania, nie ma sprzyjających warunków²⁶, to cały ciężar zabezpieczenia społecznego pozostanie na barkach ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego, odszkodowania społecznego i pomocy społecznej.

Zmiany w zakresie ubezpieczeń społecznych przewidziane w Programie uznać należy w zasadzie za trafne, chociaż ich istotnym mankamentem jest brak kompleksowości. Program pozostawia wszak poza swoimi ramami ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, ubezpieczenie zdrowotne oraz ubezpieczenie pracodawców na wypadek niewypłacalności²⁷. Także te instytucje powinny stanowić elementy systemu zabezpieczenia społecznego i nie można dokonywać tak istotnych zmian, jakie przewiduje omawiany Program, bez uwzględnienia tych segmentów zabezpieczenia społecznego.

3.2. Zmiany w zakresie ubezpieczenia społecznego objętego Programem idą w zasadzie we właściwym kierunku tj. pogłębienia ubezpieczeniowego charakteru świadczeń, racjonalizacji warunków ich przyznawania w sensie uzależnienia ich wysokości wyłącznie od okresu opłacania składek i wysokości wynagrodzenia, podziału jednolitego Funduszu Ubezpieczenia Społecznego na kilka odrębnych funduszy jednakże zarządzanych przez jedną instytucję, którą nadal ma pozostać Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Wprawdzie przewiduje się zmiany w jego charakterze i zapowiada się pełny samorząd ubezpieczeniowy²⁸ poprzez zmianę charakteru rad nadzorczych, lecz wydaje się, że zmiany te są nazbyt nieśmiałe. Jeśli miałyby być zrealizowana zapowiedź ograniczenia odpowiedzialności państwa za wypłacalność ubezpieczeń społecznych do części jedynie świadczeń odpowiadających poziomowi świadczeń z zakresu pomocy społecznej, to zmiany w zakresie organizacji ubezpieczeń społecznych musiałyby być bardziej odważne. Jakkolwiek w Polsce samorząd ubezpieczonych nie ma dobrych tradycji²⁹, działalność rad nadzorczych jest jedynie namiastką samorządu, to niewątpliwie należałoby podjąć próbę powołania w pełni samorządnej organizacji ubezpieczeń.

Jest sprawą dyskusyjną czy ubezpieczycielem powinien być jeden tylko podmiot dla wszystkich rodzajów ubezpieczeń czy też każdy rodzaj ubez-

²⁶ Zob. Z. Golinowska, *Czy kapitałowy system zabezpieczenia dochodów na starość jest możliwy?*, "Rzeczpospolita" nr 193 (4146) z 22 VIII 1995 r.

²⁷ Istniejące w tym zakresie rozwiązania prawne nie są oparte o zasady ubezpieczenia społecznego.

²⁸ Bardziej właściwego nazwą wydaje się "samorząd ubezpieczonych".

²⁹ W okresie międzywojennym nie udało się utrzymać samorządnego charakteru ubezpieczeń społecznych zapowiedzianego w ustawie scaleniowej z 1933 r. Warto pamiętać, iż już K. Krzeczkowski (*Idee ubezpieczeń społecznych, Studia i materiały z historii ubezpieczeń społecznych*, z. 1, Warszawa 1983, s. 10) stanowczo podkreśla potrzebę samorządności organizacji ubezpieczeniowych. Może obecnie budując nowe państwo prawa społeczeństwa obywatelskiego powiedzieć się zamiar urzeczywistnienia tej idei.

pieczenia powinien być obsługiwany przez odrębny organ, przy czym, jak się wydaje, samorządne ubezpieczenia obsługiwane być powinny nie przez zakład prawa publicznego, lecz przez korporacje prawa publicznego z wybieralnymi przez ubezpieczonych organami nadzoru i kontroli, upoważnionymi do powoływania i odwoływania fachowych organów zarządzających, odpowiedzialnych zarówno wobec tychże organów jak i wobec państwa, któremu przysługiwać powinno prawo także prawo nadzoru i kontroli.

Przekształcając ustrój państwa według założeń społeczeństwa obywatelskiego nie można pozostawiać bez istotnych zmian organizacji ubezpieczeń społecznych. Zapowiedź samorządu ubezpieczeniowego zasługuje na uznanie, lecz brak bliższej charakterystyki tej zapowiedzi pozwala przypuszczać, że zmiany mogą ograniczyć się do zmian pozornych, jak to często w tym zakresie w przeszłości bywało.

3.3. Poruszając kwestie organizacyjne, należałoby zwrócić uwagę także na potrzebę dalszych zmian natury organizacyjnej, bez których proponowane zmiany zasad udzielania świadczeń nie będą miały szans powodzenia. Chodzi tu przede wszystkim o stworzenie adekwatnych do potrzeb ubezpieczenia wypadkowego form organizacyjnych.

Jeśli ubezpieczenie to zapewnić ma nie tylko ochronę ubezpieczeniową osobom poszkodowanym w wyniku wypadków przy pracy i chorób zawodowych, lecz także oddziaływać profilaktycznie, co w wielu rozwiniętych państwach jest powszechną praktyką a co od dłuższego czasu bez powodzenia jest przedmiotem nieudolnych usiłowań u nas, to dla osiągnięcia tego celu konieczne są dalej idące zmiany aniżeli te, które proponuje Program.

Realizację ubezpieczenia wypadkowego należy połączyć ze sprawowaniem nadzoru nad warunkami pracy i kompetencją do wyznaczania wysokości składki na to ubezpieczenie, indywidualnie dla każdego przedsiębiorstwa w oparciu o dokonywane przez ten organ ustalenia poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy³⁰.

Przewidziane w obowiązujących obecnie przepisach możliwości różnicowania składki są karykaturą zgłaszanych od lat przez doktrynę postulatów i dlatego nie może dziwić ich nieefektywność.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych nawet po wprowadzeniu pewnych elementów samorządności nie będzie w stanie tych zadań należycie wykonać. Dlatego celowe wydaje się zastanowienie nad tym czy ubezpieczenie wypadkowe nie powinno powierzyć jakiejś już istniejącej organizacji pracodawczej, czy też należy powołać nową o charakterze korporacji prawa publicznego, której członkami powinni być wszyscy objęci tym ubezpieczeniem pracodawcy. Ubezpieczenie wypadkowe chroni nie tylko pracownika, lecz także pracodawcę przed skutkami odpowiedzialności odszkodowawczej, zapewniając mu w zamian za składkę pewien zakres bezpieczeństwa oraz pomoc w wykonaniu obowiązków wynikających z norm prawnych chroniących pracownika przed skutkami wypadków i chorób zawodowych.

Ponieważ składkę na ubezpieczenie wypadkowe powinna obciążać wyłącznie pracodawcę, to organizacja realizująca to ubezpieczenie powinna skupiać tylko pracodawców oraz osoby wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą w zakresie w jakim te osoby będą objęte tym ubezpieczeniem. Przynależność do tej organizacji miałaby charakter obligatoryjny w odniesieniu do podmiotów objętych obowiązkiem ubezpieczenia wypadkowego.

Realizacja zadań ubezpieczeniowych należałaby do fachowego personelu, którego kierownictwo powoływane byłoby przez wybieralnych przedstawicieli ubezpieczonych. Ponieważ destynatariuszami ubezpieczenia wypadkowego są przede wszystkim jednak pracownicy, należałoby zapewnić także ich przedstawicielom prawo uczestniczenia w gremiach przedstawicielskich, co najmniej z głosem doradczym lub w pewnym zakresie wyposażać ich w prawo zgłaszania wniosków oraz sprzeciwu (veta).

3.4. Mówiąc o ubezpieczeniu wypadkowym nie sposób nie zwrócić uwagi na pewien, jak się wydaje, istotny element tego ubezpieczenia a mianowicie na kwestie świadczeń jednorazowych wypłacanych obecnie pracownikom nieuspołecznionych zakładów pracy i członkom ich rodzin przez ZUS, natomiast pracownikom zakładów uspołecznionych przez te zakłady.

Brak wzmianki na temat konieczności rychłego usunięcia tego anachronicznego już zróżnicowania można uznać za wynik przeoczenia kwestii szczegółowej. Jest to jednak element dość istotny w systemie odszkodowania społecznego. Z tą sprawą wiąże się także kwestia roszczenia regresowego ubezpieczyciela wobec pracodawców winnych powstania wypadku przy pracy lub chorób zawodowych. Stworzenie skutecznie oddziałującego na poprawę warunków pracy systemu odszkodowania społecznego nie jest możliwe bez odpowiedzialności regresowej w razie ustalenia winy pracodawcy w powstaniu wypadku lub choroby zawodowej.

O kwestii tej w Programie zupełnie nie wspomina się.

4. UWAGI KOŃCOWE

4.1. Jakkolwiek oceniany Program nie jest wolny od mankamentów, stwarza on niewątpliwie dość dogodną platformę dyskusji nad kształtem reformy zabezpieczenia społecznego zwłaszcza, że Autorzy Programu są otwarci na konstruktywne propozycje i nie ignorują społecznych odczuć i ocen.

Wydaje się, że rezultatem dyskusji nad Programem reformy jest uświadomienie złożoności całego przedsięwzięcia i nieodzowności zarazem. Przekonanie, że reforma ta może być zrealizowana jednym pociągnięciem pióra lub uchwaleniem kilku ustaw należy już do przeszłości. Realizacja reformy rozłożona być musi w dłuższym horyzoncie czasowym i nie jest z pewnością sprawą, która interesować powinna tylko aktualny rząd czy koalicję rządową. Jej realizacja powinna w jednakowym stopniu interesować rząd jak i opozycję i w żadnej nie powinna stanowić przedmiotu gry politycznej.

Tego *wymaga* interes zarówno destynatariuszy zabezpieczenia społecznego jak i całego społeczeństwa.

4.2. Przyjęte na wstępie Programu założenie, że jego realizacja nie powinna pogorszyć siły nabywczej wypłacanych świadczeń i nie zwiększać obciążenia budżetu państwa, rozumieć trzeba jako wyraz intencji poszukiwania optymalnego kompromisu a nie dosłownie.

SOME COMMENTS ON THE REFORMS OF THE SOCIAL SECURITY SYSTEM IN POLAND

S u m m a r y

The author agrees that the social security system in Poland needs to be reformed. However, he disagrees with certain aspects of the draft proposal of the reforms presented by the government. Not only social insurance system but the whole social care and security system must be reformed. The insurance programme referred to in the paper does not include health insurance, unemployment insurance and insurance against employer's insolvency.

The author fully agrees with the attempt to restore benefits paid during the illness of the employee, disability benefits or pensions paid to the elderly, or the family benefits. However, the author disagrees with the proposal included in the draft to maintain social security benefits at the level of social support benefits. Although the role of the state in the area of social care should be limited, other types of benefits, an retirement benefits in particular, must not be lowered to the level of social care benefits paid to the poorest.

As far as some more detailed questions are concerned, the author postulates a more radical change in the accident insurance which may and should also have a preventive function. For that, however, it would be necessary to implements far more reaching changes in the structures which provide that type of insurance than the ones proposed in the draft.