

JANUSZ PIASNY

PRÓBA PORÓWNIANIA SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SOCJALNEGO W POLSCE I REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

1. UWAGI WSTĘPNE

Przez politykę społeczną rozumie się w Polsce celowe oddziaływanie państwa, zakładów pracy, związków zawodowych i innych organizacji na istniejący układ stosunków społecznych w celu poprawy warunków życiowych i pracy szerokich warstw ludności oraz usuwania nierówności społecznych i podnoszenia kultury życia¹. W krajach, o ustroju kapitalistycznym polityka społeczna polega natomiast głównie na podejmowaniu umiarkowanych reform i działań, które mają łagodzić skutki zbyt wielkiego zróżnicowania w podziale dochodów ludności. Mają one zabezpieczać różne warstwy społeczne na wypadek choroby, bezrobocia, wypadków przy pracy, przechodzenia w stan spoczynku na emerytury bądź renty itp.

Szczególne miejsce i rolę w polityce społecznej, zarówno w Polsce, jak i w RFN, zajmuje system zabezpieczenia socjalnego ludności. Procesy te zostały zagwarantowane w Konstytucji PRL, której artykuł 70 m.in. brzmi: „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. ...”. Służyć temu mają: rozwój ubezpieczenia społecznego i rozbudowa różnych form pomocy socjalno-bytowej. Podstawowe postanowienia w zakresie polityki socjalnej w RFN zawarte zostały także w konstytucji. Główne prawa socjalne zostały zamieszczone w katalogu praw zasadniczych, a przez art. 19 rozdz. 2 konstytucji zostały zabezpieczone przed zmianą ich treści podstawowej².

Realizacja celów zagwarantowanych w konstytucjach obu krajów prowadziła w okresie powojennym do rozszerzania funkcji państwa w sferze ekonomicznej i socjalnej, przy równoczesnym wzroście nacisku

¹ W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres socjalistycznej polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, pod red. A. Rajkiewicza, Warszawa 1979, s. 30.

² Patrz, Jürgen Zerche, *Przemiany w polityce socjalnej w Republice Federalnej Niemiec*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1978, z. 4, s. 197.

różnych grup społeczeństwa na rządy i kierunki ich polityki w tym okresie. W rezultacie podejmowanych reform ukształtował się obecny system zabezpieczenia społecznego, którego opracowanie w ujęciu syntetycznym przedstawiam. Bezpośrednie jednak porównania osiągnięć polskich z rezultatami w Republice Federalnej Niemiec w tym zakresie nie są łatwe, a nieraz nawet niemożliwe do skwantyfikowania. Trudności te pogłębiają także różnice rozwoju gospodarczego, tradycje socjalne społeczeństwa oraz odmienność ustrojów politycznych. Występuje także trudność porównań w ujęciu wartościowym poszczególnych rodzajów świadczeń socjalnych z uwagi na odmienność systemów cenowych. Z tych względów dokonam jedynie tych porównań, które mogą być wyrażone w ujęciach ilościowych bądź w określonych formach zabezpieczeń socjalnych.

2. POJĘCIE I ZAKRES SPOŁECZNEGO ZABEZPIECZENIA LUDNOŚCI

Ogólny fundusz spożycia dzieli się na: część stanowiącą ekwiwalent za pracę (fundusz wynagrodzeń) oraz na część, która nie ma bezpośredniego związku z ilością i jakością pracy (społeczny fundusz spożycia w Polsce a budżet socjalny w RFN). Przez „społeczny fundusz spożycia” bądź „budżet socjalny” w szerokim znaczeniu rozumie się tę część ogólnego funduszu spożycia, która nie jest wykorzystana na cele wynagrodzenia pracowników sfery produkcji materialnej i niematerialnej. Są one źródłem świadczeń społecznych, które państwo, organizacje spółdzielcze oraz przedsiębiorstwa i instytucje przeznaczają na kolektywne (wspólne) lub indywidualne zaspokojenie osobistych potrzeb ludności, niezależnie (w całości lub w części) od rezultatów pracy danego członka społeczeństwa³.

Przejawem działania społecznego funduszu spożycia w Polsce, a budżetu socjalnego w RFN, są świadczenia dla ludności, które mogą mieć formę bądź transferu pieniężnego bezpośrednio na rzecz poszczególnych osób lub gospodarstw domowych, bądź bezpośredniego przekazania na ich rzecz dóbr i usług konsumpcyjnych. Dysponentami środków z tych funduszy są:

- jednostki i zakłady budżetowe,
- przedsiębiorstwa występujące w charakterze zakładów pracy, które prowadzą działalność socjalno-bytową na rzecz pracowników i ich rodzin,
- organizacje społeczne.

³ Por. J. Piasny, *Społeczne funkcje konsumpcji*, w: *Ekonomika konsumpcji*, Warszawa 1984, s. 244; J. Zerche, *Budżet socjalny (wpływy i wydatki na zabezpieczenie społeczne) w procesie gospodarczym i jego oddziaływanie*, w: *Determinanty skuteczności polityki społecznej — materiały na Międzynarodową Konferencję zorganizowaną przez Instytut Polityki Społecznej AE w Poznaniu w dniach 8-10 września 1986*, Poznań 1986, s. 1 i n.

Społeczny fundusz spożycia w Polsce a budżet socjalny w RFN *sensu stricto* są więc sumą świadczeń społecznych na rzecz ludności i można je w związku z tym określić jako „fundusze świadczeń społecznych”. Zasada „bezekwiwalentności” przy tych świadczeniach oznacza, iż dochody ludności z tych źródeł nie mają — generalnie biorąc — charakteru wynagrodzeń za wykonaną pracę, mimo że część świadczeń związana jest jednak z zatrudnieniem, np. zasiłki pracownicze, renty pracownicze, działalność socjalno-bytowa przedsiębiorstw na rzecz pracowników itp. Dochody ludności z tych funduszy są jednak kategorią zasadniczo różną od dochodów z pracy. Podział środków z tych źródeł jest jednak bliższy podziałowi „według potrzeb”.

Świadczenia ze społecznego funduszu spożycia w Polsce i z budżetu socjalnego w RFN zwiększają dochody i spożycie ludności. W procesie ich podziału następuje zawsze zmniejszenie własności społecznej i jednocześnie zwiększenie własności środków spożycia Wśród poszczególnych konsumentów. Wynika to bowiem z istoty tych funduszy, które w formie bezekwiwalentnej przekazuje się konsumentom w celu zaspokojenia ich potrzeb. Chodzi tu o potrzeby, które ze względu na warunki życia konsumentów lub ich konkretne dążenia zostały uznane za tak ważne dla interesu ogólnego, że społeczeństwa wzięły na siebie obowiązek zaspokojenia ich w całości lub w określonej części. Każdy fakt bezekwiwalentnego przekazywania przez instytucję społeczną części własności społecznej na rzecz spożycia poszczególnych obywateli nazywa się elementarnym świadczeniem ze społecznego funduszu spożycia w Polsce i budżetu socjalnego w RFN. Każde zatem świadczenie wpływa na zwiększenie dochodu lub spożycia po stronie konsumenta.

3. FORMY ŚWIADCZEŃ SPOŁECZNYCH

Świadczenia dla poszczególnych konsumentów ze społecznego funduszu spożycia w Polsce i budżetu socjalnego w RFN rozdzielane są w jednej z trzech postaci⁴: 1) pieniężnej, 2) naturalnej, 3) systemu stosowania ulg.

W razie świadczeń pieniężnych instytucja dysponująca funduszem społecznym dokonuje wypłat imiennych bezpośrednio do rąk konsumentów w formie rent, zasiłków, stypendiów itp. Otrzymane świadczenia zwiększają bezpośrednie dochody pieniężne ludności. Przy tej formie podziału społecznego funduszu spożycia ludności można łatwo ustalić, jaką ilość pracy społecznej, mierzonej w jednostkach pieniądza, otrzymali konsumenci z tego funduszu spożycia..

⁴ Tamże, J. Piasny, s. 247 i n. oraz J. Zerche, s. 14 i n.

Przy świadczeniach w formie naturalnej przydziela się konsumentowi pewną ilość pracy społecznej np. usług leczniczych, nauczania itp. Przekazywanie świadczeń w naturze odbywa się dwiema metodami. Pierwsza z nich polega na tym, że instytucja, zamiast wypłacać konsumentowi pieniądze, daje mu upoważnienie (talon) do nabycia tej samej ilości i rodzaju towarów konsumpcyjnych. Równoległe z tym realizacja świadczeń może się także odbywać zupełnie bez pośrednictwa rynku. Konsumenta kieruje się wówczas do specjalnych placówek, świadczących bezpłatnie usługi na rzecz określonego kręgu obywateli. Do placówek tego typu należą najczęściej szpitale, sanatoria, szkoły, ambulatoria itp.

W pierwszym i drugim typie podziału wydatki organu rozdzielającego fundusz są jednoznaczne z dochodami konsumenta. Tego stanu nie zmienia nawet fakt, że przy pierwszym typie podziału dochód przyjmuje się bezpośrednio w postaci pieniądza, a przy drugim typie podziału — pośrednio w postaci konkretnych środków spożycia.

W razie stosowania różnego rodzaju cen ulgowych wobec poszczególnych konsumentów lub ich grup, korzystający z nich uzyskuje specjalne korzyści, które są również formą dodatkowych dochodów (np. ulg przy przejazdach kolejowych, autobusowych i tramwajowych oraz przy zakupie leków itp.). We wszystkich przypadkach tego typu ma miejsce powstawanie tzw. dochodów pośrednich ludności.

Różne są jednak w obu porównywanych krajach zasady korzystania z poszczególnych rodzajów świadczeń: jedne z nich oparte są na zasadzie zbliżonej do podziału według pracy i w większym lub mniejszym stopniu wiążą się z pracą obecnie wykonywaną lub przeszłą (np. zasiłki rodzinne i emerytury oraz uzależnione od wysokości płacy zasiłki chorobowe), inne — zbliżone do podziału według potrzeb i niezależnie od udziału świadczeniobiorcy lub członka jego rodziny w produkcji (np. leczenie chorób zakaźnych). Świadczenia mogą być powszechnie dostępne, a w niektórych wypadkach korzystanie z nich jest nawet przymusowe (np. szczepienie ochronne), czy też reglamentowane wskutek ograniczonych możliwości zaspokojenia potrzeb i trudno je uznać za świadczenia oparte na podziale według potrzeb, jednak nie wynikają one też z zasady podziału według pracy.

Świadczenia mogą mieć charakter roszczeniowy (np. emerytury) bądź tylko uznaniowy (np. zapomogi), przy czym skala nabywania uprawnień do obu rodzajów świadczeń bywa zróżnicowana, zarówno w Polsce, jak i w RFN.

Różny jest też mechanizm powstawania i podziału funduszy. Jedne powstają i są dzielone bezpośrednio w przedsiębiorstwie obciążając jego koszty lub zysk, inne pochodzą z transferu przymusowego (podatki) lub dobrowolnego (składki) i są gromadzone w budżecie państwa lub w organizacjach społecznych.

Dochody uzyskiwane ze świadczeń są w różnym stopniu odczuwane. Na przykład pewne świadczenia są traktowane jako swego rodzaju wynagrodzenie socjalne i służą do utrzymania stałych dochodów z pracy, ale nie stanowią dodatkowych dochodów (np. zasiłki chorobowe); inne służą do niwelowania strat wynikłych ze zdarzeń losowych (np. renty inwalidzkie); jeszcze inne uważane są za uprawnienia obywatelskie (np. bezpłatne szkolnictwo). Niektóre świadczenia zwiększają dochody ludności z pracy (np. zasiłki rodzinne) lub zmniejszają jej wydatki (np. zniżki, dopłaty).

Warunki korzystania ze świadczeń społecznych w obu krajach także nie są jednolite. Jedne świadczenia są wyraźnie adresowane i korzysta się z nich indywidualnie (np. renty), do innych daje się uprawnienia, a korzystanie zależy od przeprowadzonej kwalifikacji kandydatów (np. kształcenie w szkołach wyższych); z niektórych świadczeń korzysta się w zależności od potrzeby (np. leczenie).

4. PODSTAWOWE RODZAJE ŚWIADCZEŃ SPOŁECZNYCH

Do podstawowych rodzajów świadczeń społecznych (zarówno w Polsce, jak i w RFN) zalicza się:

- świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej dla ludności,
- różnego rodzaju świadczenia socjalne i bytowe finansowane całkowicie lub częściowo przez zakłady pracy,
- świadczenia na rzecz rozwoju oświaty i szkolnictwa wyższego,
- świadczenia państwa w zakresie ochrony zdrowia,
- świadczenia na rzecz rozwoju kultury fizycznej,
- świadczenia z zakresu gospodarki mieszkaniowej i komunalnej;
- dopłaty do niektórych towarów i usług itp.

Do świadczeń ubezpieczeń społecznych zalicza się: renty, emerytury, zasiłki chorobowe, zasiłki rodzinne oraz inne zasiłki i świadczenia jednorazowe. Dochody ludności z ubezpieczeń społecznych dzięki temu, że mają przede wszystkim formę pieniężną i że odnoszą się do konkretnego człowieka stoją najbliżej dochodów płacowych. Powiększają one bowiem dochody osobiste ludności, które mogą być przeznaczone na zakup dowolnie wybranych dóbr lub usług.

W bliskim stosunkowo związku z ubezpieczeniami społecznymi znajdują się świadczenia w ramach tzw. opieki społecznej. Istotną ich cechą jest to, że w małym stopniu wiążą się ze stosunkiem do pracy. Ma do nich prawo, a przynajmniej do niektórych jej rodzajów, każdy potrzebujący pomocy. W obu porównywanych krajach jednak wobec stałego rozwoju ubezpieczeń społecznych (rent, zasiłków, stypendiów i rozbudowy lecznictwa) rola klasycznej opieki społecznej — schodzi na drugi plan,,

a pozostają i rozwijają się inne świadczenia. Obecna działalność opieki społecznej w obu krajach koncentruje się w znacznej mierze wokół problemów starości i niezdolności do pracy, a więc w coraz większym stopniu obejmuje populację starczą, która staje się głównym celem jej przedsięwzięć⁵. Zadaniem wybijającym się na czoło opieki społecznej w obu porównywanych krajach jest pomoc w organizowaniu życia ludzi starych mieszkających indywidualnie.

Pomocą społeczną objęte są głównie w obu porównywanych krajach, następujące kategorie ludności⁶:

a) osoby niezdolne do pracy z powodu wieku, inwalidztwa, przewlekłej choroby, lub innych przyczyn i jednocześnie nie mogące samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb z braku lub niedostatecznych środków utrzymania (niemożność wykonywania pracy, brak uprawnień do zabezpieczenia rentowego itp.);

b) osoby nie mające właściwie zorganizowanej opieki, a także osoby (rodziny), które znalazły się w wyjątkowo trudnej sytuacji życiowej

Tym kategoriom ludzi przyznaje się różnorodne świadczenia pieniężne, naturalne, usługowe i zakładowe. Zakres i wysokość tych świadczeń jest w obu krajach poważnie zróżnicowany.

5. PORÓWNANIE GŁÓWNYCH ELEMENTÓW AKTUALNEGO SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SOCJALNEGO W POLSCE I RFN

W tej części opracowania skupię uwagę na analizie podobieństw i różnic w systemie zabezpieczenia socjalnego ludności w obu krajach. Nie sposób jednak omówić wszystkich elementów systemu w krótkim opracowaniu artykułowym, stąd podkreślę tylko te, które — moim zdaniem — mają znaczenie podstawowe. Do takich elementów zaliczam te, które zapewniają ludności poczucie bezpieczeństwa socjalnego zarówno w czasie aktywności zawodowej, jak i w czasie przygotowywania się do niej oraz po jej zakończeniu. Dotyczy to tego systemu świadczeń, do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami.

Pragnę podkreślić, że dokonując porównań elementów polskiego zabezpieczenia socjalnego z systemem w RFN oparłem się na dostępnych mi statystycznych źródłach niemieckich⁷. Ponadto korzystałem z róż-

⁵ Por. M. Karczewski, *Opieka społeczna*, w: *Polityka społeczna*, s. 501.

⁶ M. Izdebski, *Stan pomocy społecznej w Polsce*, Biuletyn Federacji Konsumentów 1986, nr 4, s. 57 i n.

⁷ Por. *Sozialbericht 1980*, *Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung*, Bonn 1980; *Statistisches Taschenbuch 1984*, *Arbeits und Sozialstatistik; Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1984; Materialien*

nych publikacji w postaci monografii, rozpraw i opracowań podręcznikowych⁸.

a) Czas pracy oraz zabezpieczenie emerytalne i rentowe.

Powszechnie obowiązującym wymiarem czasu pracy od 1982 r. w Polsce jest pięciodniowy tydzień pracy o ogólnym wymiarze 40 godzin. Do czasu pracy zalicza się również 15-minutowe przerwy w ciągu dnia pracy na spożycie posiłków. Obok wolnych 36 sobót i 36 niedziel występuje także 8 dni świątecznych w ciągu roku wolnych od pracy.

Pod tym względem nie ma większych różnic między Polską a RFN, gdzie obowiązuje pięciodniowy i czterdziestogodzinny tydzień pracy. W RFN jednak wszystkie soboty i niedziele są wolne od pracy i ponadto obowiązuje skracanie tygodnia pracy dla pracowników powyżej 60 roku życia. Nie obowiązuje jednak wliczanie przerw na posiłki do czasu pracy. W Polsce natomiast możliwość zmniejszania obciążeń pracy po 60 lub 65 roku życia (jeśli nadal są zatrudniani) dotyczy tylko nielicznych grup pracowników, np. pracowników naukowo-dydaktycznych wyższych uczelni.

Każdy pracownik w Polsce ma prawo do emerytury lub renty po przepracowaniu określonego przepisami czasu zatrudnienia bądź osiągnięcia granicy wieku, generalnie biorąc — kobiety po osiągnięciu 60 roku życia, a mężczyźni po 65 latach. Emerytury i renty osiągają wysokość od 65 do 70% uposażenia. Do tego mogą dochodzić jeszcze pewne podatki za długi staż pracy oraz w przypadku posiadania wysokich odznaczeń państwowych, powyżej Złotego Krzyża Zasługi.

W Niemczech system zabezpieczenia emerytalnego wprowadzony został już w 1889 r. i od tego czasu systematycznie się rozwija, obejmuje on coraz większą liczbę otrzymujących emerytury, jak i kwoty wypłacane z tego tytułu. W RFN aktualnie na emeryturę może przejść każdy pracownik, który osiągnął wiek 63 lub 65 lat, po odpowiednio długim opłacaniu składek ubezpieczeniowych (35 lat). Przy czym granica przechodzenia na emeryturę jest elastyczna, 5 lat wcześniej lub 5 lat później od ustaleń wiekowych. W przypadku kontynuowania pracy powyżej ustawowego wieku emerytalnego, wysokość emerytury zwiększa się o 0,6% za każdy przepracowany miesiąc do czasu ukończenia 67 lat. W Polsce

zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987, Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Mai 1987 (ss. XXVII+819).

⁸ Por. A. Achinger, *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik*, Frankfurt am Main 1979; A. Burghardt, *Lehrbuch der Allgemeinen Sozialpolitik*, Bedingungen-Geschichte-Vollzub-Effekte, Berlin 1964; L. Heyde, *Abriss der Sozialpolitik*, Heidelberg 1966; F. Latten, F. K. Koetzing, *Technischer und gesundheitlicher Arbeitsschutz*, Stuttgart 1971; L. Preller, *Praxis und Problems der Sozialpolitik*, Tübingen — Zürich 1970; Jürgen Zerche, *Arbeitsökonomik*, Berlin—New York 1979; oraz *Sozialpolitik — wisu Texte*, Werner-Verlag, Düsseldorf 1982; Helmut Winterstein, *Das system der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1980.

natomiast każdy emeryt ma możliwość dodatkowego zatrudnienia się na częście etatu, przy czym kwota, jaką mógł dorobić dodatkowo do emerytury, określona była w 1986 r. na 168 tys. zł rocznie. Wysokość emerytur i rent w RFN jest automatycznie dostosowywana do ruchu cen, a w Polsce od 1986 r. do ruchu przeciętnych płac w gospodarce narodowej.

Pierwszą ustawę o emeryturach dla rolników indywidualnych w Polsce wprowadzono w 1962 r., a w RFN już w 1957 r. Do 1978 r. w Polsce indywidualny rolnik mógł uzyskać emeryturę, gdy przekazywał swe gospodarstwo na rzecz skarbu państwa, a od tego czasu, gdy przekazuje je młodym członkom swej rodziny (np. synowi lub córce). System obliczania emerytury dla rolników w Polsce uzależniony jest głównie od wysokości sprzedaży produktów rolnych w uspołecznionych punktach handlowych w ostatnich pięciu latach⁹. Przeciętna emerytura indywidualnego rolnika wynosiła w Polsce w 1985 r. około 10 tys. zł miesięcznie. Rolnicy indywidualni w Polsce podobnie jak i inni samodzielnie zarabkujący, zostali obciążeni obowiązkiem składki finansowej, pokrywającej w około 1/3 wysokości rocznych świadczeń. W RFN wysokość emerytury rolników zależy od wysokości samoubezpieczenia się w czasie opłacania składki.

b) Zabezpieczenie socjalne z tytułu chorób i wypadków przy pracy.

Zakłady pracy w Polsce zobowiązane są do wypłacania zasiłków chorobowych swoim pracownikom, które wlicza się w ciężar funduszu płac. Wpłaty z tego tytułu obciążają zakłady pracy niezależnie od płaconych składek ubezpieczeniowych, które prawie zawsze wynoszą ponad 20% od funduszu płac. Ponadto zakłady z własnych środków wypłacają odszkodowanie osobom, które uległy wypadkom przy pracy lub ich rodzinom w przypadku zgonu poszkodowanego. Ta forma rozwiązania ma powodować większą troskę zakładów pracy w Polsce o bezpieczeństwo i higienę pracy oraz o stan zdrowia załogi.

Warto jeszcze podkreślić, że w Polsce przed kilkoma laty ustanowiono i przyporządkowano do systemu ubezpieczeń społecznych także fundusz alimentacyjny. Jest on jednak raczej instytucją zapomogowo-pożyczkową bliższą pomocy społecznej niż ubezpieczeniom. Wypłaca się z niego osobom uprawnionym wysokość zasądzonej kwoty alimentacyjnej, którą następnie instytucja ubezpieczeniowa ma prawo rewindykowania od osoby zobowiązanej do płacenia alimentów. Tego systemu zabezpieczenia nie ma zupełnie w RFN.

Pracownicy, którzy stali się trwale niezdolni do pracy, wskutek wypadku przy pracy albo choroby zawodowej nabywają prawo do świad-

⁹ Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach socjalnych dla rolników i ich rodzin z dnia 27 października 1977 roku (Dz. U. 1977, nr 32, poz. 140).

czeń ubezpieczeniowych, zróżnicowanych zależnie od stopnia utraty zdolności do pracy. Pracownikom tym, zakłady pracy wypłacają jednorazowe odszkodowanie w ustalonej wysokości za każdy procent utraty zdrowia, a w razie przejściowego zmniejszenia się zdolności do pracy i poddania się rehabilitacji zawodowej również dodatek wyrównawczy do wysokości poprzednio uzyskiwanego zarobku.

Głównym świadczeniem w razie inwalidztwa jest renta inwalidzka, którą przyznaje ZUS na podstawie orzeczenia Komisji Lekarskiej ds. Inwalidztwa i Zatrudnienia (KIZ). Renty inwalidzkie dzielą się na 3 grupy¹⁰. Najwyższą rentę otrzymują inwalidzi zaliczeni do pierwszej grupy, niezdolni do wykonywania jakiegokolwiek pracy: ponieważ wymagają ponadto opieki innej osoby, otrzymują jeszcze tzw. dodatek za bezradność. Inwalidzi zaliczani do drugiej grupy dotknięci są tzw. inwalidztwem całkowitym, ale mogą wykonywać tzw. pracę chronioną.

Do trzeciej grupy zaliczeni są ci inwalidzi, którzy utracili co najmniej 45% zdolności do zarabkowania i mogą wykonywać inne, niżej kwalifikowane zajęcia zarobkowe. Szczegółowe przepisy określają warunki i zasady przyznawania rent inwalidzkich oraz ich wysokość.

Do świadczeń wypadkowych z tytułu chorób zawodowych — obok rent inwalidzkich wypłaconych przez ZUS — należą również świadczenia zakładów pracy. Są to:

— jednorazowe odszkodowania w razie stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu (czego nie należy utożsamiać z inwalidztwem),

— świadczenie wyrównawcze wypłacane wówczas, gdy uszczerbek na zdrowiu wynosi co najmniej 20%, a wynagrodzenie uległo zmniejszeniu co najmniej o 10%. Świadczenie to nie może przekraczać 30% poprzedniego wynagrodzenia, a okres jego pobierania ograniczony jest do 36 miesięcy,

— dodatek wyrównawczy — przyznawany temu pracownikowi, u którego stwierdzono objawy choroby zawodowej i którego w związku z tym przeniesiono do innej pracy, przynoszącej niższe zarobki. Dodatek ten wypłacany jest nie dłużej niż przez 3 miesiące (niekiedy wypłata może być przedłużona do 6 miesięcy). Świadczenia i dodatek wyrównawczy wypłaca zakład pracy, w którym był zatrudniony pracownik w czasie wypadku czy stwierdzenia choroby zawodowej,

— odszkodowanie za straty rzeczowe, które przysługuje pracownikowi, wówczas gdy wypadek spowodował niezdolność do pracy, a w trakcie wypadku nastąpiła utrata lub uszkodzenie mienia osobistego (z wyjątkiem pojazdów mechanicznych).

Świadczenia wypadkowe w RFN obejmują, podobnie jak w Polsce,

¹⁰ A. Rajkiewicz, *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, w: *Polityka społeczna*, s. 448 i n.

wypłaty z tytułu poniesionych szkód cielesnych, odszkodowania za okres zmniejszonych możliwości zarobkowych, odszkodowania za wypadki w drodze do pracy lub z pracy oraz odszkodowania za choroby zawodowe, renty inwalidzkie oraz zasiłki. Najważniejszą formą świadczeń wypadkowych, zarówno w Polsce jak i w RFN, są renty inwalidzkie, które obejmują około połowy świadczeń z tego tytułu.

Warunkiem otrzymania renty inwalidzkiej w RFN jest stwierdzenie, że po 13 tygodniach od chwili wypadku zdolność do pracy jest obniżona nadal więcej niż o 20%. Wysokość natomiast renty zależy od stwierdzonego stopnia zmniejszenia zdolności do pracy, a także od zarobku uzyskiwanego w roku poprzedzającym wypadek. W przypadku gdy wypadek był śmiertelny, w RFN rodzina otrzymuje zasiłek pogrzebowy w wysokości 1-miesięcznej płacy, a w Polsce trzymiesięcznego wynagrodzenia. Renty wdowie w RFN są wypłacane do końca życia lub do momentu powtórnego zamążpójścia. Renty sieroce natomiast wypłaca się do 18 roku życia dzieciom zmarłego wskutek wypadku. W Polsce renty wdowie wypłacane są w przypadku trwałej choroby lub wychowywania dzieci a dożywotnio tylko wówczas, gdy wdowa ukończyła 50 rok życia. Renty sieroce wypłaca się dzieciom do 16 roku życia, a w przypadku gdy nadal się uczą lub studiują to do 25 roku życia.

Rolnikom indywidualnym w Polsce, którzy ulegli wypadkowi przy pracy w gospodarstwie rolnym lub zachorowali na chorobę zawodową, przysługuje również prawo do otrzymania zasiłku chorobowego — za każdy dzień niezdolności do pracy trwającej nieprzerwanie co najmniej 30 dni — na okres do 6 miesięcy. Renty inwalidzkie dla rolników przysługują tylko inwalidom mieszcącym się w pierwszej i drugiej grupie inwalidztwa. Otrzymywało je w 1978 r. około 5 tys. osób, a w 1985 r. już 285 tys. osób¹¹.

Do świadczeń związanych z inwalidztwem należy zaliczyć również renty kombatantów, inwalidów wojennych i wojskowych oraz byłych więźniów obozów hitlerowskich.

c) Zabezpieczenie socjalne związane z macierzyństwem

W Polsce szczególną ochroną pracy objęte są kobiety. W początkowym okresie ochrona ta odnosiła się do zdrowia mającego narodzić się dziecka i jego matki. Obecnie ochrona pracy kobiet ulega poszerzeniu obejmując oprócz funkcji macierzyńskich w znaczeniu biologicznym również funkcje odnoszące się do opieki nad dzieckiem i wychowaniem. Kodeks pracy wprowadził nowe uprawnienia kobiet. Ochroną pracy objęte są wszystkie pracujące kobiety ciężarne i wychowujące dzieci (matki). Zabrania się zatrudniania kobiet przy pracach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla ich zdrowia. Kobiet ciężarnych nie wolno zatrudniać nie tylko przy pracach objętych wykazem prac wzbronionych kobietom

¹¹ Rocznik Statystyczny 1986, GUS, Warszawa 1986, s. 176.

(ponad 90 pozycji), ale również przy wszelkich pracach szkodliwych dla rozwoju płodu i przebiegu ciąży¹².

Kobiety ciężarne mają prawo do płatnych zwolnień na badania lekarskie, jeżeli badania te nie mogą być przeprowadzone poza godzinami pracy. Kobieta ciężarna i w okresie urlopu macierzyńskiego nie może zostać zwolniona z pracy za wypowiedzeniem, a bez wypowiedzenia tylko wskutek jej winy albo likwidacji zakładu pracy.

Kobiety-matki w Polsce mają prawo do przerw w pracy z zachowaniem wynagrodzenia albo zasiłku ubezpieczenia społecznego. W związku z porodem kobiecie przysługuje urlop macierzyński wynoszący 16 tygodni przy pierwszym porodzie, 18 przy następnym, a w wypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka — 26 tygodni. W tym okresie kobieta otrzymuje zasiłek macierzyński równy 100% wynagrodzenia¹³.

Liczba zatrudnionych kobiet w RFN sięga ponad 10 mln, co oznacza, że prawie jedna trzecia ogółu kobiet pracuje tam zawodowo. Konstytucja RFN zapewnia kobietom równouprawnienie i umowy o pracę nie mogą zawierać żadnych klauzul ograniczających prawa kobiet. Kobietom zapewnia się specjalną ochronę na stanowiskach pracy oraz ustawowo stosuje się szereg świadczeń, które chronią matki i macierzyństwo. Istnieje również w RFN zakaz rozwiązywania umów o pracę w okresie ciąży oraz w okresie 4 miesięcy po urodzeniu dziecka. W Polsce podobnie, ale matki mogą uzyskać dodatkowo trzyletnie urlopy wychowawcze płatne lub bezpłatne gdy dziecko nie ukończyło 4 lat, w zależności od ich sytuacji dochodowej. Matki takie mogą w każdej jednak chwili, po odpowiednim wcześniejszym zawiadomieniu zakładu powrócić do pracy. W okresie urlopu wychowawczego nie wolno także z nimi rozwiązać umów o pracę. Z urlopów wychowawczych skorzystało w Polsce w 1985 r. — 839 tys. matek, w tym 371 tys. miało urlopy płatne¹⁴.

Świadczenia związane z macierzyństwem w RFN dotyczą przede wszystkim wydatków związanych z urlopem macierzyńskim i jednorazowymi zasiłkami porodowymi. Od lipca 1979 r. urlop macierzyński wynosi tam 31 tygodni, tj. około pół roku, z tym, że ostatnie 17 tygodni zależy od uznania matki. W ten sposób praktycznie płatne urlopy macierzyńskie przedłużono do pół roku, gdy poprzednio wynosił ten okres 14 tygodni, a w przypadku porodu powikłanego 18 tygodni. Zasiłki macierzyńskie są wypłacane w RFN w wysokości pełnego zarobku. Jeśli kobieta nie pracuje zawodowo to otrzymuje jednorazowy zasiłek macierzyński.

Z tego syntetycznego przeglądu wynika, że system świadczeń na rzecz macierzyństwa jest podobny w obu krajach. Różnica polega jedy-

¹² Zob. A. Nałęcz, *Ochrona pracy*, w: *Polityka społeczna*, s. 404.

¹³ *Ibidem*, s. 405.

¹⁴ *Rocznik Statystyczny* 1986, s. 79.

nie na tym, że polskie matki pracujące zawodowo mogą korzystać z długotrwałych urlopów wychowawczych. Relatywnie jednak w RFN są znacznie wyższe dodatki pieniężne na dzieci. Szczególnie wzrosły one po 1979 r. i wynoszą miesięcznie 50 marek za pierwsze, 100 marek za drugie i 200 marek na każde następne dziecko¹⁵.

W Polsce do 1987 r. włącznie dodatki na dzieci i żony niepracujące zawodowo wynosiły miesięcznie:

— przy dochodzie do 5000 zł na osobę w rodzinie	— 2650 zł
— przy dochodzie od 5000 do 7000 zł na osobę w rodzinie	— 2050 zł
— przy dochodzie powyżej 7000 zł na osobę w rodzinie	— 1300 zł

Dodatki na dzieci i żony niepracujące w Polsce mimo ich wzrostu na przestrzeni ostatnich 7 lat, były ciągle zbyt niskie.

d) Uprawnienia pracowników do urlopów wypoczynkowych

W Polsce ujednoczenie uprawnień urlopowych robotników i pracowników umysłowych nastąpiło w 1969 r. Był to zasadniczy etap zrównania uprawnień obu grup zatrudnionych, zmierzający do całkowitej likwidacji tego podziału. Obecnie wymiar urlopu wynosi jednolicie dla wszystkich pracowników:

do roku pracy	— 14 dni,
po 3 latach pracy	— 17 dni,
po 6 latach pracy	— 20 dni,
po 10 latach pracy	— 26 dni.

Jest on obliczany w dniach roboczych. Do lat pracy wlicza się łącznie wszystkie okresy zatrudnienia, bez względu na przerwy między nimi i sposób ustania stosunku pracy. Całkowicie nowym i oryginalnym rozwiązaniem, wprowadzonym w 1969 r., jest zaliczanie w Polsce do tych okresów pracy okresów nauki w szkołach ponadpodstawowych w określonej liczbie lat, zależnie od stopnia ukończonej szkoły (od 3 do 8 lat). Obecnie więc wymiar urlopu w Polsce zależy od dwóch czynników — okresu zatrudnienia oraz okresu nauki.

W RFN prawo do urlopu jest zagwarantowane także w Konstytucji. Pełny urlop wypoczynkowy, podobnie jak w Polsce, wynosi 26 dni roboczych, co wraz z 11 płatnymi dniami świątecznymi daje 37 dni w roku. Doliczając do tego niedziele i soboty można stwierdzić, że pracujący mają w ciągu roku około 4 miesiące czasu wolnego. Z opracowań wynika, że w niektórych gałęziach w ostatnich latach ten czas jest jeszcze dłuższy, np. wśród metalowców, hutników, pracowników pracujących w nocy oraz pracowników, którzy przekroczyli 50 rok życia. Innym zabezpieczeniem jest także ochrona pracy młodocianych (do 18 lat) i wy-

¹⁵ W. Turnowiecki, *Polityka społeczna Republiki Federalnej Niemiec*, w: *Polityka społeczna w rozwiniętych krajach kapitalistycznych*, pod red. K. Podoskiego, Warszawa 1984, s. 197.

dłużenie im o kilka dni urlopów wypoczynkowych (do 30 dni roboczych w roku)¹⁶.

e) Zabezpieczenie socjalne na wypadek bezrobocia

Całkowicie różnie wygląda sprawa zabezpieczenia na wypadek bezrobocia w Polsce i RFN. W Polsce powojennej praktycznie bezrobocie nie występuje. W 1985 r. zarejestrowanych poszukujących pracy było 5 tys. osób, natomiast wolnych miejsc pracy było 260 tys., co oznacza że na każdego poszukującego pracy przypadało średnio 65 możliwości zatrudnienia się. Z tych względów w Polsce powojennej nie ma potrzeby zabezpieczenia socjalnego na wypadek bezrobocia. Istnieje jedynie instytucja zasiłków czasowych w przypadku niemożności uzyskania pracy dla kadry bardzo wysoko, ale wąsko wykwalifikowanej, np. części absolwentów wyższych szkół plastycznych, historii sztuki, etnografii, prehistorii itp.

W RFN natomiast, gdzie zjawisko bezrobocia występuje permanentnie, rozwinięty jest bardzo system świadczeń z tego tytułu w postaci zasiłków dla bezrobotnych, pomocy dla bezrobotnych, a także pomocy dla przedsiębiorstw, którym grozi bankructwo oraz pomocy dla przedsiębiorstw, którzy tworzą nowe miejsca pracy. Stąd też w RFN ubezpieczenia na wypadek bezrobocia i pomoc bezrobotnych są konieczne. Sprawa nie jest bagatelna, gdyż liczba bezrobotnych w 1985 r. wynosiła ponad 2,3 mln osób, co stanowiło 9,3% ogółu zatrudnionych. Oznaczało to także, że o każde wolne miejsce pracy ubiegało się ponad 20 osób.

Bezrobotni pobierający zasiłki lub zapomogi są uprawnieni także do otrzymywania ustawowych zasiłków chorobowych i świadczeń przewidzianych ustawą o macierzyństwie. Okres jednak wypłacania zasiłków jest uzależniony od okresu przepracowanego, w czasie którego bezrobotny płacił ubezpieczenie na wypadek utraty pracy. I tak kształtują się one następująco: po okresie ubezpieczenia i płacenia składek przez 26 tygodni okres wynosi 78 dni, po 39 tygodniach — 120 dni, po 52 tygodniach — 156 dni, po 78 tygodniach — 234 dni, po 104 tygodniach — 312 dni¹⁷.

W przypadku ostatnim oznacza to, że bezrobotny, który pracował i płacił składki przez 2 lata (104 tygodnie) może otrzymywać dzienny zasiłek przez jeden rok (tj. 312 dni i 52 niedziel). Wysokość natomiast zasiłków i zapomóg tygodniowych jest bardzo zróżnicowana i zależy od otrzymywanego ostatnio zarobku oraz rodzaju zatrudnienia.

Należy podkreślić także to, że specjalne przepisy ustalają, iż zasiłki i zapomogi dla bezrobotnych mogą otrzymywać pracownicy tych zakładów, które biorą udział w strajkach, ale pod warunkiem niebrania udziału w nich przez ubiegającego się o zasiłek czy zapomogę.

¹⁶ Ibidem, s. 189.

¹⁷ Ibidem, s. 204.

f) Pomoc społeczna dla osób starszych

Pomoc społeczna (opieka społeczna) stanowi w RFN ważny element polityki społecznej. Grupą szczególnej troski, podobnie jak w Polsce, są ludzie starzy. Na podstawie tendencji rozwoju demograficznego przewiduje się, że liczba osób w tej grupie będzie wzrastała (w 1979 r. ludzie starsi stanowili w RFN ponad 15% ogółu ludności). Szczególnej troski wymagają ludzie po 75 roku życia. Stanowią oni około 1/3 ogólnej liczby osób starszych, przeważają w tej grupie kobiety, z których prawie 1/4 to wdowy. Ludzie ci z reguły nie mają krewnych i nie dysponują też dużymi dochodami. Wymagają oni pomocy zarówno w zakresie zaspokajania potrzeb osobistych i zdrowotnych, jak i w kontaktach ze środowiskiem.

Świadczenia finansowe z tytułu pomocy społecznej otrzymywało ponad 2,5 mln osób, a wydatki na ten cel wzrosły z 2,1 milionów marek w 1965 r. do ponad 12,5 miliarda w 1979 r. W ślad za tym wzrosły także miesięczne kwoty wypłacane ludziom starszym w ramach pomocy społecznej: z 75 marek w 1965 r. do 309 marek w 1980 r. Świadczenia finansowe z pomocy społecznej w RFN stałe wzrastały. Istotną część tych kwot stanowiły wprowadzane w RFN od 1979 r. jednorazowe dodatki na utrzymanie mieszkania, szczególnie w okresie zimowym dla 1 osoby — 900 marek, dla 2 osób — 1250 marek i każdej następnej po 250 DM¹⁸. Niezależnie od pomocy pieniężnej jest rozwijana także w RFN pomoc rzeczowa oraz w usługach. Dotyczy ona nie tylko ludzi starszych, ale — podobnie jak w Polsce — tych grup ludności, które jej najbardziej potrzebują. Istotną rolę w tym zakresie odgrywają społeczne i państwowe służby socjalne. Inne są natomiast źródła finansowania pomocy społecznej w obu krajach.

W Polsce w ramach pomocy społecznej, jak już wcześniej zaznaczyłem, mają różnorodny charakter, a mianowicie: pieniężny, naturalny, usługowy oraz zakładowy. W tym ostatnim przypadku są to domy dla przewlekle chorych, domy dziecka, domy dla dzieci niedorozwiniętych umysłowo itp.

Pomoc społeczna w Polsce dotyczy głównie ludzi starszych, ludzi, którzy znaleźli się w szczególnej sytuacji. I tak dotyczy ona następujących grup ludności:

— osób niezdolnych do pracy z powodu wieku, inwalidztwa, przewlekłej choroby lub innych przyczyn, a nie będących w stanie samodzielnie zaspokoić swych niezbędnych potrzeb z braku dostatecznych środków utrzymania;

— osób znajdujących się w dobrej sytuacji materialnej, lecz nie mających właściwie zorganizowanej opieki, a także osób (rodzin), które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej,

¹⁸ Ibidem, s. 209.

— osób wymagających pomocy z tytułu zagrożeń związanych ze zjawiskami patologii społecznej (np. alkoholizm, przestępczość, narkomania, patologia rodziny).

Problem form i środków stosowanych w systemie pomocy społecznej w obu krajach mimo, że się stale rozwija, jest niedostateczny w stosunku do potrzeb. W obu krajach w planach rozwoju pomocy społecznej główny nacisk kładzie się na rozwój wszelkiego rodzaju usług ułatwiających samodzielne życie osobom niedołącznym (a szczególnie w starszym wieku) oraz domów pomocy społecznej, zwłaszcza domów typu specjalnego, przeznaczonych dla osób wymagających wzmożonej i fachowej opieki.

a) Zabezpieczenie korzystania z usług ochrony zdrowia

W Polsce aktualnie istnieje bezpłatna pomoc lekarska dla wszystkich zatrudnionych oraz ich członków rodzin. Od 1973 r. przywilejem tym objęto także wszystkich rolników indywidualnych (ponad 6,5 mln osób). Poza tym istnieje możliwość korzystania odpłatnego z usług ochrony zdrowia w medycznych placówkach spółdzielczych i prywatnych. Potrzeby na bezpłatną opiekę zdrowotną wzrastały ogromnie (w 1946 r. objętych było tą opieką 15,6% ludności, a w 1979 r. już prawie 100%), stąd stan zaspokajania tych potrzeb jest aktualnie dość odległy od zadowalającego¹⁹. Wynika to z niedoboru łóżek szpitalnych, niewłaściwego i nierównomiernego ich rozmieszczenia, dysproporcji przestrzennych w rozmieszczeniu kadr lekarskich, niedostatecznej ilości aparatury i leków, a także niewłaściwej pracy części personelu zatrudnionego w dziedzinie ochrony zdrowia.

Wyrażając generalnie różnice między RFN i Polską wskaźnikami syntetycznymi na 10 tys. mieszkańców wskazać należy, że w 1980 r.

— w RFN przypadało 22 lekarzy, 5,3 dentystów i 4,5 farmaceutów,

— w Polsce przypadało: 18 lekarzy, 4,7 dentystów i 4,3 farmaceutów²⁰.

Porównując te liczby nasycenia pracownikami służby zdrowia można stwierdzić, że mimo istotnych różnic w rozwoju gospodarczym naszych krajów, nasycenie kadrami medycznymi w Polsce nie odbiega znacznie od sytuacji w RFN. Gorzej jednak przedstawia się sytuacja w zakresie liczby łóżek w zakładach leczniczo-zapobiegawczych. W RFN na 10 tys. mieszkańców przypadało ich w 1980 r. — 113, a w Polsce tylko 71. Po prostu Polska jest niedoinwestowana w zakresie szpitali i domów opieki społecznej. Jeszcze gorzej przedstawia się sytuacja w zakresie zaopatrzenia ludności w leki.

¹⁹ Por. J. Piasny, *Świadczenia społeczne w zakresie ochrony zdrowia*, w: *Problemy świadczeń społecznych na rzecz rodziny w Polsce i wybranych krajach socjalistycznych w latach 1975-1984*, pod red. J. Piasnego, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, z. 145, Seria I, Poznań, 1987, s. 9-28.

²⁰ Rocznik Statystyczny 1986, s. 613.

6. UWAGI KOŃCOWE

Po II wojnie światowej nastąpiła wyraźna intensyfikacja działań w obu porównywanych krajach w zakresie polityki społecznej, a zabezpieczenia socjalnego ludności w szczególności. Rozwiązano wiele problemów, które nurtowały społeczeństwa jeszcze przed II wojną światową, wprowadzono wiele nowych rozwiązań w wyniku zwiększenia wydatków na te cele. Nastąpiła znacząca poprawa pod tym względem, co przyczyniło się, w obu krajach do poprawy sytuacji życiowej wielu osób i rodzin, które znajdowały się w trudnej sytuacji życiowej.

Z przeglądu porównawczego wynika, że Polska, chociaż odbiega znacznie pod względem rozwoju gospodarczego od RFN, zdołała zrealizować wiele celów i stworzyła prawidłowy system zabezpieczenia socjalnego, często nie ustępując krajom znacznie wyżej rozwiniętym gospodarczo. W stosunku do RFN wiele wskaźników jest bardzo zbliżonych, a pod niektórymi względami nawet je przewyższa. System zabezpieczenia socjalnego w Polsce stale się rozwija, w latach osiemdziesiątych podjęto bardzo dużo ważnych pozytywnych decyzji w tym zakresie. Tymczasem w RFN rozwój świadczeń w ostatnich latach został zahamowany i występuje aktualnie tendencja do jego zamrożenia, a nawet wycofania się z niektórych rodzajów świadczeń. Występują głosy przeciw rozszerzaniu dotychczasowych poczynań z zakresu polityki społecznej. Trudna sytuacja gospodarcza ostatnich lat jest przyczyną tego stanu rzeczy.

Polska szczególnie trudno przeżywa ten okres, ale mimo tego poszukuje się stale nowych, lepszych i bardziej sprawiedliwych oraz skutecznych form i metod zabezpieczenia socjalnego ludności. Wyraża się to w trosce o rodziny wielodzietne, młodzież, osoby w wieku poprodukcyjnym, w zabezpieczeniu warunków sprzyjających podnoszeniu wykształcenia, poprawy warunków pracy oraz zdrowotności społeczeństwa. Perspektywy rozwoju polityki społecznej w Polsce, mimo występującej znacznej inflacji, są obiecujące i można się spodziewać dalszego, chociaż nie tak szybkiego jak dotychczas, rozwoju różnorodnych świadczeń społecznych na rzecz osób i rodzin szczególnie tych świadczeń potrzebujących.

AN ATTEMPT TO COMPARE SOCIAL SECURITY SYSTEMS IN POLAND AND IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Summary

The article points out to the place, role and legal aspects of social security systems in social policy of both countries. The author first compares the scopes, forms and types of social benefits and then compares those elements of both systems which in his opinion are of greatest importance.

Thus, the subject-matter of comparisons were: number of working hours, the system of retirement and disability benefits, maternity benefits, the system of occupational injuries and diseases benefits, the employees' rights to holidays, unemployment benefits, forms of help rendered to senior citizens, and the system of health protection benefits.