

# Maria Orłowska-Bednarz, Marek Bednarz

---

## Zabezpieczenie społeczne jako forma ochrony warunków życia

---

Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 2, 55-76

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Maria Orłowska-Bednarz\***  
**Marek Bednarz\*\***

## **Zabezpieczenie społeczne jako forma ochrony warunków życia**

**Streszczenie:** Zasadniczym celem polityki społecznej współczesnego państwa jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Realizacja zadań wynikających z tego celu odbywa się poprzez system zabezpieczenia społecznego. Jego główną funkcją jest gwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego (w zakresie ustalonego poziomu i warunków życia) poprzez działania nakierowane między innymi na zmniejszenie i kompensowanie następstw zaistnienia ryzyka socjalnego (zdarzeń, które powodują utratę dochodów lub ich zmniejszenie). Zabezpieczenie społeczne zgodnie z międzynarodowymi standardami i zaleceniami traktowane jest jako jedno z socjalnych praw każdego człowieka.

Zachodzące obecnie przekształcenia społeczno-ekonomiczne są dla systemów zaopatrzenia społecznego źródłem wyzwań i problemów, które powodują nawet – w niektórych krajach wysoko rozwiniętych – przenoszenie „środka ciężkości” działalności związanej z ochroną warunków życia w kierunku techniki zaopatrzeniowej, finansowanej centralnie z budżetu państwa. W dobie kryzysu ekonomicznego takie rozwiązanie dostępne jest jednak tylko dla nielicznych. W krajach biedniejszych, w celu ratowania sytuacji, mamy natomiast do czynienia z coraz większą pokusa komercjalizacji sfery zabezpieczenia społecznego a szczególnie ubezpieczeń społecznych (np. polska reforma emerytalna) w celu odciążenia budżetu i zapewnienia chociaż minimalnych możliwości jego funkcjonowania, co z reguły odbywa się kosztem aktualnych i potencjalnych świadczeniobiorców i stawia pod znakiem zapytania efektywność systemu w zakresie ochrony uznanych za optymalne warunków życia.

**Słowa kluczowe:** Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia społeczna, ochrona warunków życia ludności, bezpieczeństwo socjalne, potrzeby społeczne.

### **Social protection as a form of protect of the human wellbeing – summary**

**Summary:** Main purpose of social security system is protect citizens when they encounter social situations that make it difficult for them to provide for themselves. Social security systems provide for basic income in cases of unemployment, illness and injury, old age and retirement, invalidity, family responsibilities such as pregnancy and childcare, and loss of the family breadwinner. Social security is a human right and is enshrined as such in the Universal Declaration of Human Rights (1948), the International Covenant on Economic, Social and

---

\* Mgr Maria Orłowska-Bednarz, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy.

\*\* Dr Marek Bednarz, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy.

Cultural Rights (1966), and in other major United Nations human rights instruments. Access to adequate social protection is recognized by international standards as a basic right. It is also widely considered to be instrumental in promoting human welfare and social consensus on a broad scale, and to be conducive to and indispensable for fair growth, social stability and economic performance, contributing to competitiveness.

The current economic and financial crisis has created pressures on global financial markets, national industries and the labor markets alike. These pressures have not only resulted in the destruction of billions of assets in the financial world but also in rising unemployment in both industrialized and developing countries, loss of income and impoverishment. Governments have reacted with the pledge to monitor and regulate more. Surprisingly, investment into social security programs has not been at the centre of public attention. Crises can be used by politicians as an occasion to decrease social security e.g. austerity programs and cuts social spending.

**Key words:** Social protection, welfare state, human wellbeing, social insurance, social needs, social security.

## 1. Pojęcie i definicje zabezpieczenia społecznego

Zasadniczym celem polityki społecznej współczesnego państwa jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Realizacja zadań wynikających z tego celu odbywa się poprzez system zabezpieczenia społecznego. Jego główną funkcją jest gwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego (w zakresie ustalonego poziomu i warunków życia) poprzez działania nakierowane między innymi na zmniejszenie i kompensowanie następstw zaistnienia ryzyka socjalnego (zdarzeń, które powodują utratę dochodów lub ich zmniejszenie). Zabezpieczenie społeczne zgodnie z międzynarodowymi standardami i zaleceniami traktowane jest jako jedno z socjalnych praw każdego człowieka<sup>1</sup>.

Prawo do zabezpieczenia społecznego sformułowano w *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 roku, głoszącej że „każda jednostka ludzka jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia w przypadkach bezrobocia, choroby, inwalidztwa, wdowieństwa, starości oraz w innych przypadkach utraty środków utrzymania z przyczyn niezawinionych”. Rozwinęła je w swych licznych konwencjach Międzynarodowa Organizacja Pracy, zwłaszcza w Konwencji nr 102 z 1952 r. o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego. Prawo do zabezpieczenia społecznego zostało również potwierdzone w Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 roku<sup>2</sup>. Ponadto nazwa: „zabezpieczenie społeczne” znalazła szerokie zastosowanie w krajach zachodnich, w tym również na oznaczenie określonej dziedziny prawa (*droit de la secunite sociale – social security law*).

<sup>1</sup> Zob. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., Europejska Karta Społeczna z 1961 r. oraz Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z 1996 r., Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r., Konwencja 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1952 r.

<sup>2</sup> Dz. U. Z 1977 r., Nr 38, poz. 169.

W naszym kraju Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku w artykule 67 stanowi, co następuje: „Prawo do zabezpieczenia społecznego przysługuje w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Prawo to przysługuje również obywatelom pozostającym bez pracy nie z własnej woli i nie mającym innych środków utrzymania”<sup>3</sup>. Warto zwrócić uwagę, że Konstytucja RP uzależnia to prawo od spełnienia określonych warunków (np. braku woli pozostawania bez pracy) interpretuje je zatem wężej niż w większości krajów UE.

Zabezpieczenie społeczne jest ideą, zgodnie z którą ogół społeczeństwa poprzez państwo, jest zobowiązany do zapewnienia warunków bytu wszystkim, którzy nie mogą go sobie zapewnić poprzez własną pracę. Idea ta opiera się na solidarności społecznej i wskazuje na państwo jako jej realizatora. Oznacza potrzebę zabezpieczenia podstaw materialnego bytu wszystkim, którzy z racji swego wieku (dzieci i młodzież z jednej strony, a z drugiej – osoby w zaawansowanym wieku), a także inwalidztwa i niepełnosprawności nie są w stanie podjąć pracy, jak również tym – mimo zdolności i gotowości do pracy – nie mogą jej podjąć z powodu bezrobocia. W konsekwencji społeczeństwo jako całość zostaje obciążone obowiązkiem aktywnego działania na rzecz tych wszystkich, którzy nie są w stanie zabezpieczyć sobie odpowiednich, z uwagi na godność istoty ludzkiej, warunków życia. W ramach tej koncepcji – w przeciwieństwie do doktryny liberalnej – uwypuklona zostaje praca, rola państwa i aktywnego działania całego społeczeństwa, w rozumieniu obowiązku, a nie filantropii. Idea ta pozostaje określoną koncepcją wyznaczającą cel i zakres działania, a dla jej realizacji konieczne są odpowiednie środki prawne, takie jak ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna.

Termin zabezpieczenie społeczne pomimo, iż jest powszechnie używany w nauce polityki społecznej nie posiada jasno określonego zakresu, głównie z powodu braku jednej powszechnie akceptowanej definicji tego pojęcia. Generalnie można mówić o dwóch schematach pojęciowych służących ujęciu problematyki związanej z zabezpieczeniem społecznym<sup>4</sup>. W ramach pierwszego schematu definiowania zabezpieczenia społecznego za najważniejsze uznaje się powszechne bezpieczeństwo w sferze zaspakajania szeroko rozumianych potrzeb społecznych, dużo mniejsze znaczenie przypisywane jest mechanizmom i instrumentom, za pomocą których ten stan miałby być realizowany<sup>5</sup>. Jak się wydaje w takim ujęciu właściwiej jest mówić o *social security*, gdyż ten angielski termin można tłumaczyć zarówno jako zabezpieczenie społecznej jak i bezpieczeństwo socjalne w zakresie zaspokajania potrzeb<sup>6</sup>. Można więc przyjąć, że w takim rozumieniu

<sup>3</sup> Art. 67 Konstytucji.

<sup>4</sup> M. Książkowski, G. Magnuszewska-Otulak, R. Gierszewska, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] A. Rajkiewicz (red.), J. Supińska (red.), M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1996, s. 245.

<sup>5</sup> Por. N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994, s. 19–24, 36–43.

<sup>6</sup> Por. M. Książkowski, *Bezpieczeństwo społeczne i jego zagrożenia*, [w:] A. Piekara (red.), J. Supińska (red.), *Polityka społeczna w okresie przemian*, Warszawa 1985, s. 18–34.

nacisk kładziony jest przede wszystkim na uznaniu zabezpieczenia społecznego za pewien stan pożądaný, wartość, której realizacji podporządkowane są podejmowane działania.

W ramach drugiego schematu definicyjnego kładzie się nacisk przede wszystkim na wyodrębnienie przedsięwzięć, podejmowanych dla zagwarantowania odpowiedniego poziomu życia członków danego społeczeństwa. Przykładowo Jerzy Piotrowski definiuje zabezpieczenie społeczne jako „całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swoich obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne, potrzeb”<sup>7</sup>. Antoni Rajkiewicz mianem zabezpieczenia społecznego określa „system świadczeń, do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w okolicznościach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami”<sup>8</sup>. Z kolei według opracowanego przez Międzynarodową Organizację Pracy *Wstępu do zabezpieczenia społecznego* pod tą nazwą proponuje się rozumieć „rezultat osiągnięty za pomocą całego szeregu kompleksowych i uwieńczonych powodzeniem przedsięwzięć publicznych, mających na celu ochronę ludności (lub jej dużych grup) przed niedostatkiem środków materialnych, który, w razie braku takich przedsięwzięć, mógłby być spowodowany utratą dochodów w razie choroby, bezrobocia, inwalidztwa, starości lub zgonu, oraz przedsięwzięć zapewniających dostęp do opieki zdrowotnej w razie potrzeby i pomagających rodzinom wychowującym małe dzieci”<sup>9</sup>.

Oba sposoby interpretacji zabezpieczenia społecznego zakładają, że jego zasadniczym celem jest zapewnienie wszystkim członkom społeczeństwa dostępu do niezbędnej ilości środków utrzymania i właściwego poziomu opieki<sup>10</sup>. Poziom gwarantowanych świadczeń i usług wyznacza kryterium efektywności systemu zabezpieczenia społecznego. Rozróżnienie pomiędzy przedstawionymi powyżej sposobami interpretacji zabezpieczenia społecznego ma istotne znaczenie dla zrozumienia roli idei zabezpieczenia społecznego i jego miejsca w polityce społecznej. Tradycyjnie za główny cel systemów zabezpieczenia społecznego uznaje się zagwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego. Mirosław Książopolski wychodząc od pojęcia bezpieczeństwa jako kategorii polityki społecznej zdefiniował je jako „stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienia realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostki”<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, KiW, Warszawa 1966, s. 7–8.

<sup>8</sup> A. Rajkiewicz, *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, [w:] A. Rajkiewicz (red.), *Polityka Społeczna*, PWE, Warszawa 1979, s. 432.

<sup>9</sup> Tekst dostępny w opracowaniu: *Konwencje i Zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994*, Warszawa 2005, s. 271 i nast.

<sup>10</sup> Zob. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 28.

<sup>11</sup> M. Książopolski, *Bezpieczeństwo społeczne i jego zagrożenia*, [w:] A. Piekara (red.), J. Suńska (red.), *Polityka społeczna w okresie przemian*, PWE, Warszawa 1985, s. 20.

Jednocześnie wysunął propozycję aby poprzez określenie bezpieczeństwa socjalne rozumieć „stan wolności od zagrożeń, których głównym skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania”<sup>12</sup>. Zagrożenia te, to przede wszystkim zdarzenia zaliczane do typowych ryzyk socjalnych, takie jak: choroba, wypadek przy pracy i choroba zawodowa, inwalidztwo, starość, utrata pracy, macierzyństwo, zgon żywiciela rodziny. Przez niedostatek środków utrzymania należy w tym kontekście rozumieć zarówno niedostateczny poziom środków pieniężnych lub rzeczowych, będących w dyspozycji danej jednostki czy rodziny, jak i brak odpowiedniej opieki w sytuacji, gdy stan zdrowia lub sytuacja, w jakiej znalazła się dana osoba, wymagają udzielenia jej pomocy w tej formie<sup>13</sup>. Polski system zabezpieczenia społecznego jest bardzo rozbudowany. Składa się on z: systemu ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeń majątkowych i osobowych, ochrony zdrowia, rehabilitacji inwalidów, pomocy społecznej oraz z uzupełniających świadczeń socjalnych (takich jak stypendia, zasiłki dla bezrobotnych, fundusze socjalne). Wszystkie elementy systemu zabezpieczenia społecznego łączy wspólne zadanie, jest nim udzielanie różnego rodzaju świadczeń zapewniających obywatelom bezpieczeństwo socjalne w różnych sytuacjach życiowych.

## 2. Techniki zabezpieczenia społecznego

Pojęcie zabezpieczenia społecznego występuje najczęściej w aspekcie funkcjonalnym, odnosząc się do jego technik, metod realizacji albo zasad. Tadeusz Szumlicz określa taki sposób ujmowania zabezpieczenia społecznego jako instrumentalny<sup>14</sup>. Pozostając przy tym sposobie interpretacji, można wyróżnić następujące techniki (metody) administracyjno-finansowe w ramach systemu zabezpieczenia społecznego: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową, opiekuńczą. W literaturze przedmiotu dominuje określenie metody zabezpieczenia społecznego. Niekiedy metody zabezpieczenia społecznego nazywa się zasadami<sup>15</sup>. Na przykład według Gertrudy Uścińskiej można wyróżnić następujące zasady ubezpieczenia społecznego, które decydują o charakterze i kształcie działań nakierowanych na osiągnięcie bezpieczeństwa socjalnego: zasady ubezpieczeniowe, zasady zaopatrzeniowe, zasady pomocy społecznej<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>13</sup> M. Księżopolski, G. Magnuszewska-Otulak, R. Gierszewska, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] A. Rajkiewicz (red.), J. Supińska (red.), M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1996, s. 247.

<sup>14</sup> T. Szumlicz, *Reforma systemu zabezpieczenia społecznego. Ku rozwiązaniom ubezpieczeniowym*, [w:], M. Rymsza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa 2004, s. 52 i nast.

<sup>15</sup> Por. M. Księżopolski (red.), J. Supińska (red.), A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, Warszawa 1996, s. 249 i nast.

<sup>16</sup> Zob. G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005, s. 30–32.



Zakres znaczeniowy pojęć zasad i technik zabezpieczenia społecznego obejmuje te same reguły, dzięki czemu można tych pojęć używać zamiennie. Każda z nich wymaga określonej administracji i środków finansowych, każda charakteryzuje się swoistymi cechami takimi jak zasady finansowania, charakter świadczeń i zakres uprawnień. Jest to modelowy układ klasyfikacyjny, swoisty typ idealny, który w żadnym państwie nie występuje w formie czystej, a jego wzajemnie uzupełniające się elementy pojawiają się również w konkretnych rozwiązaniach ustawowych. W konsekwencji można wyróżnić trzy metody zaopatrzenia społecznego: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i opiekuńczą.

Metoda ubezpieczeniowa – świadczenia realizowane w ramach metody ubezpieczeniowej mają charakter obligatoryjny i roszczeniowy, warunkiem ich otrzymania jest zgłoszenie do ubezpieczenia i opłacanie składek, które tworzą fundusz ubezpieczeniowy. Koszty wystąpienia ryzyka socjalnego są tu ponoszone solidarnie przez wszystkie osoby objęte ubezpieczeniem. Wysokość świadczeń jest najczęściej uzależniona od wysokości wpłacanych składek, warunki przyznania świadczeń określone są ustawowo. Technikę ubezpieczeniową charakteryzuje przede wszystkim istnienie wspólnoty osób narażonych na wystąpienie tego samego ryzyka (na przykład braku zdolności do pracy spowodowanej starością, wypadkiem lub chorobą). Ze składek opłacanych na ubezpieczenie tworzony jest fundusz ubezpieczeniowy. Ubezpieczenie jest obowiązkowe, daje to podstawę do stabilizacji finansowej systemu finansowania ubezpieczeń i zapobiega skutkom braku indywidualnej przezorności ubezpieczonych (*moral hazard*) lub zaniedbaniom płatników.

Ubezpieczenia społeczne są realizowane przez specjalnie do tego celu powołane instytucje publiczne – państwowe lub pod nadzorem państwa, które jest zazwyczaj ostatecznym gwarantem stabilności finansowej systemu. Świadczenie ma charakter podmiotowy, przysługuje ono w razie wystąpienia zdarzenia objętego ubezpieczeniem, pod warunkiem że spełnione są określone przepisami prawa warunki do uzyskania świadczenia – prawo do świadczenia przysługuje bez względu na sytuację majątkową osoby ubiegającej się o nie, wyłącznie z tytułu zgłoszenia do ubezpieczenia, opłacania składek i spełnienia warunków określonych prawem.

Ubezpieczenie społeczne ma zrekompensować utratę zarobku dlatego zarówno składka ubezpieczeniowa jak i wysokość świadczenia powinny być ustalane w zależności od wysokości zarobków (zasada wzajemności składki i świadczenia). Ponieważ system ubezpieczeń społecznych służąc celom ogólnospołecznym posiada w dużej mierze charakter solidarnościowy możliwe jest w przewidzianych przepisami przypadkach odstępstwo od zasady wzajemności składki i ubezpieczenia.

Metoda zaopatrzeniowa – w ramach tej metody również mamy do czynienia z charakterem roszczeniowym świadczeń, odmienny jest jednak sposób ich finansowania. Świadczenia zaopatrzeniowe są finansowane z funduszy publicznych, warunki ich zyskania określają przepisy prawa, podobnie jak ich wysokość,

z zasady przysługują obywatelom danego kraju należącym do określonej grupy społecznej bądź zawodowej, np. studentom, osobom niepełnosprawnym od urodzenia etc.<sup>17</sup>. Zaopatrzenie społeczne charakteryzuje się przede wszystkim w braku ubezpieczeniowego charakteru opłat i składek służących zasilaniu publicznych funduszy zaopatrzenia, a sam system zaopatrzenia społecznego jest administrowany organizacyjnie przez instytucje publiczne takie jak jednostki administracji państwowej czy samorząd lokalny<sup>18</sup>. Zaopatrzenie społeczne posiada szeroki zasięg podmiotowy to znaczy, że obejmuje w zasadzie całą ludność danego kraju, przepisy prawa regulują jedynie warunki nabycia prawa do świadczeń, ich wysokość i rodzaj. Świadczenia mają jednakowy charakter, ich wysokość jest ustalana na niskim poziomie.

Metoda opiekuńcza – w jej ramach udziela się świadczeń o charakterze indywidualnym finansowanych z funduszy publicznych po zbadaniu sytuacji życiowej osoby o nie występującej. Zasady nabycia praw do tego rodzaju świadczeń określają przepisy prawa nie uniezależniając ich jednak całkowicie od uznania przyznających<sup>19</sup>. Zasady pomocy społecznej polegają na objęciu pomocą wszystkich, którzy tego potrzebują. Świadczenia posiadają charakter indywidualny, to znaczy, że ich przyznanie i wysokość zależy każdorazowo od indywidualnej sytuacji osób o nie występujących. Świadczenia są finansowane w całości ze środków publicznych, mają charakter bezskładkowy. Świadczenia są przyznawane na podstawie przepisów prawa ale po uprzednim zbadaniu sytuacji materialnej i społecznej osoby ubiegającej się.

W Europie wykorzystuje się w systemach zabezpieczenia społecznego wszystkie trzy wymienione powyżej metody z przewagą metody ubezpieczeniowej. Zabezpieczenie społeczne można sprowadzić do ogólnej idei zgodnie z którą państwo ma obowiązek zaspakajać podstawowe potrzeby swoich obywateli, którzy nie mogą we własnym zakresie zaspokoić na należytych poziomie swych potrzeb. Praktyczne formy tej idei, to przede wszystkim system ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenie społeczne oraz pomoc społeczna. System tych wzajemnie uzupełniających się technik, stosowanych przez władze publiczne, jest określany mianem systemu zabezpieczenia społecznego. Na skutek wielu czynników o charakterze historycznym mających związek z poziomem rozwoju społecznego, ochrona warunków życia ludności odbywa się w Polsce głównie za pomocą metody ubezpieczeniowej

<sup>17</sup> Por. M. Szczur, *Polski system zaopatrzenia społecznego*, Warszawa 2004, s. 5.

<sup>18</sup> Por. E. Konsala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 73–75.

<sup>19</sup> Ewolucja systemu pomocy społecznej przebiega w kierunku ograniczenia dowolności i uznaniowości przyznawania świadczeń na rzecz modelu, w którym rola podmiotu decydującego o prawie do świadczenia sprowadza się jedynie do stwierdzenia odpowiednich faktów prawnych i braku możliwości brania pod uwagę okoliczności innych niż te przewidziane przepisami. W ten sposób granica pomiędzy technikami zabezpieczenia społecznego z wolną się zaciera. Por. L. Kaczyński, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium różnicowania jego technik*, „Praca i zabezpieczenie społeczne” 1986, nr 5–6, s. 25.



### 3. Geneza i rozwój ubezpieczeń społecznych

Potrzeby i wymogi organizacyjne szeroko rozumianej produkcji przemysłowej miały decydujący wpływ na ukształtowanie się struktury społecznej nowoczesnego państwa. Na przykład wartość przypisywana obowiązkowości, punktualności, pilności w wykonywaniu zadań, myśleniu w kategoriach większej całości (załogi przedsiębiorstwa, klasy społecznej, narodu) czy umiejętności pracy w zespole jest efektem adaptacji społeczeństw do wymogów wielkoprzemysłowej produkcji, do warunków panujących w nowoczesnej fabryce. Nie ulega wątpliwości, że rozwój przemysłu i związane z nim przemiany społeczne spowodowały potrzebę stworzenia nie tylko ustawodawstwa ochronnego pracy, ale również konieczność zabezpieczenia robotników – jako najsłabszej grupy społecznej – przed niekorzystnymi skutkami zdarzeń losowych.

Dlatego od początku XIX wieku zaczęto tworzyć w Europie dobrowolne kasy wzajemnej pomocy, początkowo niechętnie odbierane przez liberalne państwa, a od połowy tego wieku – przy jego poparciu. Rozwój kas wzajemnej pomocy miał miejsce głównie w Anglii. Aktywny udział w tworzeniu kas wzajemnej pomocy miały powstające wówczas związki zawodowe. Na początku XX wieku państwa takie jak Anglia, Norwegia, Dania lub zaczęły wspierać je finansowo w zakresie pomocy dla bezrobotnych. Już w drugiej połowie XIX wieku ustawy górnicze w Prusach i Austrii z 1854 r. nakazywały tworzenie tego rodzaju kas w kopalniach. Od połowy XIX wieku na terytorium Prus ustawowo regulowano działalność kas fabrycznych i lokalnych, wprowadzając w pewnym zakresie obowiązek przynależności do nich. Skomplikowana sytuacja polityczna, wzrastająca popularność ruchów socjalistycznych i anarchistycznych wespół z realną groźbą wybuchu rozruchów społecznych z powodu skrajnie trudnych warunków życia większości społeczeństwa (czyli klasy robotniczej), zmusiły kanclerza Bismarcka do nakłonienia cesarza do wydania w 1881 roku orędzia, w którym zapowiedział utworzenie systemu ubezpieczeń społecznych. Data ta jest uważana za początek podjęcia przez państwo instytucjonalnej polityki społecznej. I tak w roku 1883 wprowadzono ubezpieczenie chorobowe, zapewniające zasiłki pieniężne w czasie trwania choroby oraz pomoc w pokryciu kosztów leczenia pracownika fabryki (bez rodziny). Ubezpieczenie oparto na organizacji samorządowej kas chorych (lokalnych, zakładowych, zawodowych) i finansowaniu składką płatną przez pracownika i pracodawcę. W roku 1884 powstało ubezpieczenie w razie wypadku przy pracy (do którego od 1925 roku włączono choroby zawodowe), będące formą organizacji pracodawców, których obarczono obowiązkiem opłacania składki, powierzając im jednocześnie profilaktykę w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, w zamian za całkowite zwolnienie z odpowiedzialności odszkodowawczej na zasadach prawa cywilnego. Świadczenia obejmowały renty w z góry ustalonych wysokościach i pokrycie wydatków związanych z kosztami leczenia.

W roku 1889 wprowadzono ubezpieczenie emerytalno-rentowe zapewniające świadczenie po osiągnięciu wieku 70 lat i po 30 latach opłacania składek (warto przypomnieć, że średnia długość życia wynosiła w tamtych czasach około 47

lat) oraz rentę w razie inwalidztwa z innych przyczyn niż wypadek przy pracy. Ubezpieczenie to było adresowane do robotników i nisko zarabiających pracowników umysłowych, czyli do najuboższych ekonomicznie grup społecznych. Do jego prowadzenia powołano odrębną organizację finansowaną ze składek pracowników i pracodawców.

W 1911 roku przyjęto ustawę porządkującą stan prawny ubezpieczeń społecznych tzw. *Reichsversicherungsordnung*, rozszerzając jednocześnie katalog świadczeń związanych z ubezpieczeniem chorobowym o zwrot kosztów leczenia rodziny pracownika. Wprowadzono także renty wdowie i sieroce w razie śmierci żywiciela oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe pracowników umysłowych. Do wybuchu pierwszej wojny światowej tylko Austria wprowadziła ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla pracowników umysłowych (z pominięciem robotników). W zakresie zabezpieczenia przed skutkami wypadków przy pracy w krajach europejskich zastosowano bądź system wypadkowego ubezpieczenia społecznego, bądź przymusu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej pracodawcy, albo też wydano ustawy o rozszerzonej odpowiedzialności pracodawcy. Podobnie, choć w zróżnicowany sposób, uczyniono w większości stanów USA w latach 1911–1920.

W Anglii i krajach skandynawskich, zwłaszcza w Danii, rozwój systemu zabezpieczenia społecznego przebiegał nieco inaczej, a mianowicie świadczenia opieki społecznej przekształcono w rozszerzoną formę zaopatrzenia społecznego. W Danii w roku 1891 wprowadzono system stałych zapomóg w zryczałtowanej wysokości wypłacanych, początkowo w sposób uznaniowy, starcom nieposiadającym środków utrzymania, zapomogi te charakter roszczeniowy zyskały w 1922 roku. W Zjednoczonym Królestwie w 1908 roku wprowadzono jednakowe renty dla wszystkich, którzy ukończyli 70 lat życia, nie posiadali środków utrzymania i nie byli sądowo karani. Zasadniczym celem tego świadczenia było zapewnienie beneficjentom środków utrzymania na najniższym poziomie. Wydatki na renty były finansowane pokrywane przez państwo. W roku 1911 wprowadzono w Wielkiej Brytanii ubezpieczenie chorobowe wzorowane na ubezpieczeniu niemieckim, jednak tak składki, jak i zasiłki były ustalone w zryczałtowanych wielkościach, niezależnych od zarobku, a nie proporcjonalnych jak w Niemczech. W tym samym roku utworzono również nowy pion ubezpieczeń społecznych, to jest ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, prowadzone przez zorganizowane rok wcześniej urzędy pośrednictwa pracy. Ubezpieczenie to zostało oparte na składce pracownika i pracodawcy oraz dotacji państwa i zapewniało zryczałtowany bardzo niski zasiłek, wypłacany nie dłużej niż przez 15 tygodni.

W okresie międzywojennym w Europie rozszerzono zakres systemu ubezpieczeń społecznych, natomiast w Anglii i krajach skandynawskich rozwijano stale system zaopatrzeniowy. Dotyczyło to zwłaszcza ubezpieczenia na wypadek bezrobocia (za wyjątkiem Francji), z tym że w wielu krajach, zwłaszcza skandynawskich, pozostawało ono ubezpieczeniem dobrowolnym, w pewnej mierze subwencjonowanym przez państwo. W roku 1935 w USA w celu złagodzenia spowodowanych kryzysem skutków bezrobocia przyjęto ustawę wprowadzającą

ubezpieczenie na wypadek bezrobocia oraz ubezpieczenie emerytalne. Warto dodać, że jak do tej pory, w skali federalnej są to jedyne istniejące w Stanach Zjednoczonych ubezpieczenia społeczne. W drugiej połowie lat trzydziestych wprowadzono również w ZSRR system ubezpieczenia rentowego i zasiłkowego. W okresie międzywojennym powstał także kolejny pion ubezpieczeń społecznych, to jest system zasiłków rodzinnych (w Belgii w 1930 roku, a we Francji w roku 1932), których zadaniem było pozapłacowe wyrównywanie warunków życia pracowników obarczonych licznym potomstwem. Druga wojna światowa przyniosła nie tylko szybki rozwój koncepcji zabezpieczenia społecznego, ale również jego realizację. Na przykład Włochy i Hiszpania wprowadziły w czasie trwania wojny obowiązkowe ubezpieczenia chorobowe, to samo zrobiły bezpośrednio po jej zakończeniu Francja i Belgia, jednak na czoło zmian w tej dziedzinie wysunęła się Anglia, oddziałując na inne kraje.

Od zakończenia drugiej wojny światowej powszechnie wówczas akceptowana doktryna Keynesa została twórczo rozwinięta poprzez działania władz brytyjskich w postaci Raportu Społecznego Lorda Beveridge'a z 1942 roku i przeprowadzonych na jego podstawie reform społecznych w latach 1945–1949<sup>20</sup>. W latach 1945–1946 wprowadzono system zasiłków rodzinnych finansowany przez państwo, zorganizowano państwową służbę zdrowia (NHS), wprowadzono ubezpieczenie wypadkowe, udoskonalono system rent ryczałtowych, a w roku 1959 – wobec niskiego ich poziomu – dodatkowe ubezpieczenie emerytalne dla pracowników. Żywiłowy rozwój systemu zabezpieczenia społecznego nastąpił również w krajach skandynawskich.

W roku 1949 w dwudziestu siedmiu państwach europejskich funkcjonował system zasiłków rodzinnych. W Związku Radzieckim dokonano reformy systemu emerytalnego w roku 1956, a w roku 1964 objęto ubezpieczeniem pracowników skolektywizowanych gospodarstw rolnych. W latach 1967–1968 Węgry, Czechosłowacja i Bułgaria wprowadziły urlopy i zasiłki wychowawcze. Rozwój systemów ubezpieczeń społecznych trwał do końca lat siedemdziesiątych XX wieku. W tym okresie we wszystkich praktycznie krajach zachodnioeuropejskich dominował w polityce społecznej system tak zwanego państwa opiekuńczego (*welfare state*). W omawianym okresie obejmującym lata pięćdziesiąte, sześćdziesiąte i siedemdziesiąte, większość państw zachodnich inwestowała posiadane nadwyżki budżetowe w budowę systemu bezpieczeństwa socjalnego. Podobna sytuacja zachodziła również w tak zwanych krajach demokracji ludowej, w tym także w Polsce, gdzie ze względu na realizowaną doktrynę polityczną dominowało państwo i koncepcja paternalizmu<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Zob. G. Magnuszewska-Otulak, *Raport Beveridge'a – dobry przykład podejścia do kwestii społecznej*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, Warszawa 2003, s. 291–298.

<sup>21</sup> Por. M. Książkowski, *Półwiecze polityki społecznej w Polsce. Od quasi monopolu państwa do paternalistyczno-rynkowej hybrydy*, [w:] A. Rączaszek (red.), *60 lat polityki społecznej w Polsce*, Katowice 2006, s. 107 i nast.

Tempo rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego a w tym ubezpieczeń społecznych uległo wyhamowaniu pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku. Jak się wydaje, do głównych przyczyn tej sytuacji zaliczyć można między innymi pojawienie się skutków kryzysu naftowego z początku lat siedemdziesiątych, przechodzenie gospodarek krajów wysokorozwiniętych do fazy postindustrialnej, masowy wzrost bezrobocia strukturalnego, zaostrzenie się globalnej konkurencji gospodarczej, uelastycznianie rynku pracy, czy wreszcie starzenie się społeczeństwa. Kryzys w jakim na skutek oddziaływania wymienionych powyżej czynników znalazło się państwo opiekuńcze spowodował konieczność redukcji wydatków na cele socjalne i poważnej reorganizacji systemu zabezpieczenia społecznego. I tak w latach osiemdziesiątych wiele krajów przedsięwzięło reformy systemów emerytalnych, zmierzające raczej do ograniczenia wydatków na nie, niż je rozszerzające. Na przykład w roku 1981 w Chile zastąpiono ubezpieczenie emerytalne zalecanym przez Bank Światowy systemem przymusowego oszczędzania w prywatnych zakładach ubezpieczenia osobowego, który to system z kolei na przełomie wieku wprowadziło wiele krajów Ameryki Łacińskiej, a w roku 1998 Węgry, w rok później Polska.

#### **4. Ubezpieczenia społeczne w Polsce**

Po uzyskaniu niepodległości w 1918 roku sytuacja w dziedzinie ubezpieczeń społecznych była zróżnicowana, by nie powiedzieć skomplikowana. Na terenie dawnego zaboru pruskiego funkcjonował najwyżej rozwinięty wówczas system niemiecki, austriackiego – system wzorowany na nim, choć mniej rozwinięty, natomiast na terenie dawnego zaboru rosyjskiego brak było jakiegokolwiek ubezpieczenia społecznego. W związku z tym już w 1919 roku podjęto organizację ubezpieczenia chorobowego w oparciu o wzorzec niemiecki, to jest obejmujący cały kraj system kas chorych. W roku 1924 rozszerzono austriacki system ubezpieczenia wypadkowego na teren byłego zaboru rosyjskiego i utworzono ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, natomiast w roku 1927 przyjęto ustawę o ubezpieczeniu emerytalnym pracowników umysłowych.

Generalnej reformy systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce dokonano w 1933 roku. Ujednolicono wówczas obowiązujący w kraju system ubezpieczeń społecznych oraz scalono w jeden system różne funkcjonujące w Polsce systemów (stąd nazwa ustawa scaleniowa). W dziedzinie ubezpieczenia chorobowego zastąpiono kasy chorych ubezpieczalniami, oraz wprowadzono system łącznego ściągania składek na poczet różnego rodzaju ubezpieczeń. W 1935 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który na szczeblu centralnym zarządzał pięcioma wyodrębnionymi funduszami ubezpieczeniowymi. Wprowadzono także ubezpieczenie emerytalne dla robotników, co jednak wiązało się z obniżeniem zasiłków chorobowych i macierzyńskich. Do wybuchu drugiej wojny światowej emerytury te nie były jeszcze wypłacane, ponieważ drogą kapitalizacji gromadzono na nie fundusze poprzez pobieranie składek. W okresie przedwojennym

ubezpieczeniem nie byli również objęci robotnicy rolni, liczna wówczas grupa pracownicza, a początkowo działający samorząd ubezpieczeniowy został zastąpiony państwowym zarządem komisarycznym. Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia zostało wyodrębnione i związane z systemem pośrednictwa pracy. Jak wynika z danych szacunkowych tylko około 17 procent ludności kraju zostało objęte systemem ubezpieczeń społecznych. W czasie wojny system polski ubezpieczeń społecznych przetrwał w ograniczonym zakresie tylko na terenie Generalnego Gubernatorstwa.

Po drugiej wojnie światowej przystąpiono do szybkiej odbudowy systemu ubezpieczeń społecznych, jednak czyniono to pod wpływem ideologii komunistycznej a zatem wzorem i punktem odniesienia stał się system radziecki. W tym duchu, w roku 1945 zniesiono opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne przez pracowników, obarczając nimi wyłącznie pracodawców. Przywrócono wysokość zasiłków obniżoną w okresie kryzysu gospodarczego ustawą z 1933 roku oraz przedłużono okresy i wysokość ich wypłaty. W latach 1946–1953 objęto ubezpieczeniem robotników rolnych zatrudnionych w sektorze gospodarstw uspołecznionych, zniesiono również pozostałości systemów z okresu zaborów. Na podstawie uchwalonej w 1939 roku ustawy zorganizowano pion sądów ubezpieczeń społecznych, rozpatrujących odwołania od decyzji organów ubezpieczenia.

W 1949 roku na wzór radziecki budżet państwa przejął całkowicie finansowanie systemu ubezpieczeń społecznych a następnie państwowa służba zdrowia przejęła lecznictwo. Już w 1951 roku ubezpieczenie zdrowotne objęło 47 procent ludności kraju. Następnie zdecydowano o likwidacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wzorem radzieckim powierzając emerytury i renty organom administracji państwowej, a zasiłki – osobnemu pionowi podległemu Centralnej Radzie Związków Zawodowych. W roku 1960 model ten zarzucono i na nowo powołano Zakład Ubezpieczeń Społecznych wraz z siecią jego terenowych oddziałów.

W okresie powojennym uruchomiono także wypłaty rent i emerytur, niemniej były one realizowane w bardzo niskiej wysokości. W związku z tym w roku 1954 dokonano zasadniczej kompleksowej reformy systemu emerytalno-rentowego, który następnie ulegał dalszym modyfikacjom zwłaszcza w latach: 1956, 1958, 1968 i 1982. W 1968 roku wprowadzono finansowanie emerytur i rent poprzez wyodrębniony Fundusz Emerytalny i uregulowano kompleksowo świadczenia w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych. W pierwszej połowie lat siedemdziesiątych dokonano zmian w systemie zasiłków w nawiązaniu do wprowadzonego w 1974 roku Kodeksu pracy. Na przełomie lat 1982 i 1983 uporządkowano prawo ubezpieczeń społecznych poprzez wydanie nowych ustaw lub ogłoszenie tekstów jednolitych, a ustawą z 1986 roku o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych wprowadzono Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, obejmujący całość finansów tego systemu.

Podobnie jak w krajach Europy Zachodniej, stopniowo zaczynając od roku 1962 rozszerzano system ubezpieczeń społecznych, obejmując nim coraz liczniejsze grupy pracowników – członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, rzemieślników, agentów. W 1980 roku weszła w życie wydana w roku 1977



ustawa o ubezpieczeniu rolników indywidualnych. Kolejne poważniejsze zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzono dopiero w latach 1990 i 1991. Stan regulacji prawnych dotyczących systemu ubezpieczeń społecznych odznaczał się ustawicznymi zmianami i wielką płynnością przepisów. Zasadniczą reformę systemu wprowadzono z początkiem 1999 roku, kiedy to nowym paradygmatem w systemie zabezpieczenia społecznego stało się dążenie do wypierania świadczeń wpisanych w redystrybucyjny system państwa opiekuńczego. Polega to przede wszystkim na decentralizacji systemu zabezpieczenia społecznego (w znaczeniu decentralizacji funkcji socjalnych państwa) oraz jego komercjalizacji.

## 5. Struktura zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce

Od dnia 1 stycznia 1999 roku działa w Polsce zreformowany, nowy system ubezpieczeń społecznych. Obowiązkowa przynależność do systemu opiera się na zasadzie zgłoszenia do ubezpieczenia oraz obciążenia składką ubezpieczonych. W ramach systemu ubezpieczeń społecznych można wyróżnić następujące rodzaje (piony) ubezpieczenia: ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie chorobowe i ubezpieczenie wypadkowe.

Poza nowym systemem ubezpieczeń społecznych znajduje się ubezpieczenie społeczne rolników oraz ubezpieczenie zdrowotne, zapewniające na zasadzie ubezpieczeniowej rzeczowe świadczenia zdrowotne<sup>22</sup>. Świadczenia rodzinne w postaci zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych już w roku 1995 zostały przekształcone ze świadczeń ubezpieczeniowych w świadczenia zaopatrzeniowe. Celem świadczeń rodzinnych jest pomoc rodzinie poprzez udzielenie jej wsparcia materialnego, rzeczowego i instytucjonalnego związanego z wychowaniem dzieci. Świadczeniami rodzinnymi są: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, świadczenia opiekuńcze – zasiłek pielęgnacyjny oraz świadczenia pielęgnacyjne. Zasiłek rodzinny jest świadczeniem społecznym o charakterze powszechnym czyli adresowanym do wszystkich spełniających określone warunki. Adresatami zasiłku rodzinnego są rodziny o najniższych dochodach. Prawo do zasiłku rodzinnego, uwarunkowane kryterium dochodowym przysługuje: rodzicom albo jednemu z rodziców lub opiekunowi prawnemu dziecka, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie uczącej się<sup>23</sup>.

Odrębne zasady regulują także system świadczeń dla bezrobotnych. W polskim systemie zabezpieczenia społecznego nadrzędnym celem działalności

<sup>22</sup> Zob. M. Bednarz, *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Bydgoszcz 2008, s. 57–76.

<sup>23</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 lipca 2006 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych, Dz.U. z 19 lipca 2006 r. Nr 130, poz. 903.



zabezpieczeniowej jest zabezpieczenie zaspokojenia potrzeb ludności w zakresie pracy poprzez promocję zatrudnienia i łagodzenie skutków bezrobocia, oraz aktywizację zawodową bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy. Jak widać zakres działań jest szeroki, zawiera się w nim także ochrona z tytułu utraty pracy i dochodów z niej uzyskiwanych. W ramach systemu zabezpieczenia społecznego obok zasiłków z tytułu bezrobocia istnieją także uprawnienia dodatkowe mające charakter działań osłonowych na rzecz osób bezrobotnych i ich rodzin a także mające na celu aktywizację zawodową osób bezrobotnych, umożliwiające im powrót na rynek pracy.

Nowy system ubezpieczeń społecznych ma charakter powszechny dla ogółu pracujących z wyjątkiem rolników. Obowiązek ubezpieczenia oraz jego praktyczna realizacja w formie zgłoszenia do ubezpieczenia i opłacania składek, został zróżnicowany w zależności od rodzaju ubezpieczenia oraz charakteru prawnego wykonywanej pracy. W niewielkim i w zasadzie uzupełniającym zakresie istnieje możliwość przystąpienia do systemu ubezpieczeń społecznych na zasadzie dobrowolności, a także kontynuowania ubezpieczenia już po ustaniu jego obowiązku.

Świadczenie emerytalne ma na celu zapewnienie ubezpieczonemu utraconych środków utrzymania. Przysługuje osobom ubezpieczonym po osiągnięciu przez nich określonego wieku i wymaganego stażu pracy. Wiek emerytalny wynosi 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Ustawa emerytalna stanowi, że świadczeniem emerytalnym jest emerytura wypłacana z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>24</sup>. W przyszłości będzie ona finansowana z dodatkowych źródeł to jest z otwartego funduszu emerytalnego<sup>25</sup>, ze środków zgromadzonych w ramach pracowniczego programu emerytalnego<sup>26</sup>, z innych przewidzianych prawem źródeł (np. indywidualne konta emerytalne, ubezpieczenia na życie z funduszem kapitałowym, indywidualne programy inwestycyjne).

Wprowadzony od 1 stycznia 1999 roku, w ramach tak zwanej „reformy emerytalnej”, system emerytalny wprowadził duże zmiany w dziedzinie ubezpieczenia emerytalnego. Repartycyjny system o zdefiniowanym świadczeniu został zastąpiony repartycyjno-kapitałowym systemem o zdefiniowanej składce. Sfera zabezpieczenia emerytalnego została oparta na trzech umownych filarach<sup>27</sup>. Filar pierwszy ma charakter powszechny, repartycyjny<sup>28</sup> i obowiązkowy jest on admi-

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 z późn. zm.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. z 2004 r., nr 159, poz. 1667.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Dz.U. z 2004 r., nr 116, poz. 1207.

<sup>27</sup> B. Kłosowska, *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Toruń 2004, s. 10.

<sup>28</sup> System repartycyjny (ang. *pay as you go*, PAYG) opiera się na tak zwanej umowie pokoleniowej. Osoby pracujące opłacają składki, z których na bieżąco wypłacane są świadczenia dla emerytów. Płacąc składki osoby pracujące nabywają uprawnienia emerytalne, które w przyszłości będą realizowane w postaci emerytur finansowanych z funduszu powstającego ze składek przyszłego

nistrowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Filar drugi, obowiązkowy posiada charakter powszechny i kapitałowy<sup>29</sup>, w jego ramach działają Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE) zarządzane przez Powszechne Towarzystwa Emerytalne (PTE), które inwestują trafiające do nich składki w celu zgromadzenia jak największego kapitału na przyszłe świadczenia emerytalne. Potencjalny emeryt gromadzi na indywidualnym rachunku kapitał, który jest pomnażany przez inwestowanie na rynkach finansowych. Filar trzeci to przede wszystkim Pracownicze Programy Emerytalne<sup>30</sup>.

Reforma emerytalna wprowadziła kryteria podziału osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym na trzy kategorie: osoby urodzone do 31 grudnia 1948 roku, które nie mogły przejść do systemu repartycyjno kapitałowego; osoby urodzone w okresie od 1 stycznia 1949 do 31 grudnia 1968, które mogły dokonać wyboru systemu emerytalnego do jakiego chcą należeć; osoby urodzone po 1 stycznia 1969, które obligatoryjnie należą do nowego systemu. Na obowiązujących w starym systemie (czyli repartycyjnych) zasadach emerytury będą wypłacane osobom urodzonym przed 1 stycznia 1949 i tym spośród osób urodzonych w okresie od 1 stycznia 1949 do 31 grudnia 1968, którzy zadeklarowali chęć pozostania w systemie repartycyjnym o zdefiniowanej wysokości świadczenia. Wszystkie osoby urodzone po 1 stycznia 1969 oraz te osoby, które posiadając możliwość wyboru wybrały system repartycyjno-kapitałowy, będą w przyszłości otrzymywały emeryturę w systemie o zdefiniowanej wysokości składki.

Emerytura w nowym systemie będzie pochodziła z kilku źródeł. Będą to przede wszystkim dochody z filara pierwszego i filara drugiego. Zdaniem Tadeusza Szumlicza „dochód emerytalny pochodzący z tych dwu źródeł można określić mianem standardowego dochodu emerytalnego”<sup>31</sup>. Dochód emerytalny z pierwszego filara będzie dożywotnią emeryturą uzyskiwaną po osiągnięciu ustalonego wieku emerytalnego. Jej wysokość będzie zależała od wartości składek emerytalnych zewidencjonowanych na indywidualnym koncie emerytalnym każdego z uczestników systemu, prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Dochód emerytalny z drugiego filara także będzie emeryturą dożywotnią uzyskiwaną po osiągnięciu ustalonego wieku emerytalnego. Wysokość tego dochodu będzie uzależniona od wartości jednostek uczestnictwa zgromadzonych

---

pokolenia. Szerzej zob. T. Szumlicz, *System zabezpieczenia emerytalnego*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka Społeczna*, Warszawa 2002, s. 188–202. Wadą systemu repartycyjnego jest wysoka wrażliwość na proces starzenia się społeczeństwa i wzrost bezrobocia oraz duża zależność od decyzji polityków. W przeciwieństwie do systemu kapitałowego, system repartycyjny jest niewrażliwy na kryzysy finansowe i wzrost inflacji.

<sup>29</sup> W systemie kapitałowym pracownik wpłaca składkę do funduszu emerytalnego, który zajmie się pomnażaniem powierzonego kapitału i późniejszą wypłatą świadczenia emerytalnego. System kapitałowy jest wrażliwy na kryzysy finansowe oraz zjawisko inflacji. Jest natomiast odporny na starzenie się społeczeństwa i bezrobocie (na które z kolei wrażliwy jest system repartycyjny).

<sup>30</sup> T. Szumlicz, *System zabezpieczenia emerytalnego*, *op.cit.*, s. 194.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 199.

na indywidualnym rachunku w OFE. W momencie wystąpienia z żądaniem wypłaty świadczenia<sup>32</sup>, OFE odkupi jednostki uczestnictwa po aktualnym kursie i przekaże uzyskane w ten sposób środki finansowe na indywidualny rachunek prowadzony przez Zakład Emerytalny. Wysokość miesięcznej emerytury zostanie ustalona przez Zakład Emerytalny w wyniku podziału zgromadzonego kapitału przez przeciętne dalsze trwanie życia wyrażone w miesiącach. Z tego powodu, że najbardziej opłacalne (w sensie wysokości przyszłego świadczenia) stanie się przedłużanie okresu aktywności zawodowej i przechodzenie na emeryturę jak najpóźniej. Warto dodać, że w okresie kapitałowego oszczędzania na emeryturę zgromadzony w OFE kapitał będzie podlegał zasadom dziedziczenia. Natomiast po wykupieniu jednostek uczestnictwa i transferze środków do Zakładu Emerytalnego, zasady dziedziczenia nie będą obowiązywać nawet wtedy, kiedy osoba uposażona „nie zdąży” otrzymać żadnej sumy ze swojej emerytury. Ubezpieczenie emerytalne (przymusowe oszczędzanie) jest współfinansowane przez pracowników i pracodawców.

System ubezpieczenia rentowego pozostawiono zasadniczo bez zmian, to jest utrzymano wprowadzone, w celu uszczelnienia systemu w 1997 roku, rozróżnienie pomiędzy brakiem zdrowia a brakiem zdolności do pracy, będącym główną przesłanką uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy i dotychczasowe renty rodzinne. W polskim systemie zabezpieczenia społecznego rozróżnia się pomiędzy całkowitą i częściową niezdolnością do pracy. Przepisy prawne obejmują ochroną osoby które całkowicie lub częściowo utraciły zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokują jej odzyskania po przekwalifikowaniu<sup>33</sup>. Całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy. Częściowo niezdolna do pracy jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami. Prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy zależy od spełnienia następujących przesłanek: niezdolności do pracy, posiadania wymaganego okresu składkowego i bezskładkowego, powstania niezdolności do pracy w ustalonym w ustawie okresie składkowym i bezskładkowym<sup>34</sup>. System ubezpieczenia rentowego obejmuje ubezpieczenie rentowe odnoszące się do ryzyka niezdolności do pracy i śmierci żywiciela. Jest to system powszechny, funkcjonujący na podstawie składki na ubezpieczenie rentowe opłacanej przez pracowników i pracodawców, określane mianem systemu o zdefiniowanym świadczeniu.

Obowiązkiem przynależności do systemów ubezpieczenia emerytalnego i rentowego zostali objęci: pracownicy, osoby wykonujące pracę nakładczą,

<sup>32</sup> Pod warunkiem, że osoba występująca z wnioskiem o wypłatę emerytury spełnia kryterium wieku emerytalnego (65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet) i stażu pracy (ściślej: okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat dla mężczyzn i 20 lat dla kobiet).

<sup>33</sup> H. Pławucka, *Niezdolność do pracy w przepisach prawa emerytalno-rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 1, s. 2–3.

<sup>34</sup> Z. Kluszczyńska, W. Koczur, K. Rubel, G. Szpor, T. Szumlicz, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2004, s. 140.

członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencji lub zlecenia (z wyjątkiem uczniów i studentów do lat 26), jeżeli umowy te zostały zawarte z jednym zleceniodawcą na czas dłuższy niż 14 dni, osoby prowadzące działalność pozarolniczą, z osobami współpracującymi, osoby prowadzące działalność gospodarczą oraz twórcy, artyści i osoby wykonujące wolny zawód, pobierające stypendium sportowe, zasiłek dla bezrobotnych lub stypendium dla absolwentów w okresie szkolenia i stażu pracy, więźniowie, pracujący odpłatnie, duchowni, osoby przebywające na urlopiach wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński, żołnierze niezawodowi i odbywający zastępczą służbę wojskową. Prawo do dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego mają natomiast małżonkowie pracowników skierowanych do pracy za granicą w placówkach dyplomatycznych, konsularnych i innych misjach, osoby sprawujące opiekę nad członkiem rodziny, uprawnionym do zasiłku pielęgnacyjnego, obywatele polscy wykonujący pracę za granicą na rzecz podmiotów zagranicznych lub w Polsce, jeśli te podmioty nie mają tu swej siedziby, studenci, doktoranci i alumni.

Osoba zobowiązana do ubezpieczenia zdrojnych tytułów – przy zbiegu tytułów – podlega temu, który powstał najwcześniej, może jednak zmienić tytuł lub wnioskować o dobrowolne objęcie równoległe innym. Natomiast pracownicy i członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych podlegają obowiązkowi ubezpieczenia z tytułu swej pracy, a przy zbiegu z innymi mogą tylko z tego tytułu dodatkowo się ubezpieczyć dobrowolnie, np. przy wykonywaniu dodatkowo pracy na podstawie umowy zlecenia. Podlegają temu ubezpieczeniu również wtedy, gdy mają ustalone prawo do emerytury lub renty (gdy mimo to kontynuują dalej zatrudnienie), pozostałe osoby nie podlegają w takim przypadku obowiązkowi ubezpieczenia, mogą się jednak dobrowolnie ubezpieczyć. Osoby objęte ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym obowiązkowym po jego ustaniu mogą dobrowolnie kontynuować te ubezpieczenia. Ubezpieczenie dobrowolne ustaje w razie nieopłacenia składki za jeden miesiąc.

Ubezpieczeniu chorobowemu podlega natomiast węższy krąg osób, mianowicie tylko: pracownicy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych i odbywający zastępczą służbę wojskową. Na zasadzie dobrowolności mogą jednak do niego przystąpić: wykonujący pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą, agencji i zlecenia, prowadzący działalność pozarolniczą, więźniowie pracujący odpłatnie oraz duchowni.

Ubezpieczenie chorobowe obejmuje świadczenia pieniężne i należy je odróżnić od ubezpieczenia zdrowotnego, zapewniającego świadczenia o charakterze rzeczowym w postaci różnych usług leczniczych. W ramach polskiego ustawodawstwa system świadczeń zdrowotnych obejmuje prawo do świadczeń mających na celu zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnację oraz zapobieganie niepełnosprawności<sup>35</sup>. System

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej, Dz.U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135.

świadczeń zdrowotnych w Polsce funkcjonuje wyłącznie w oparciu o metodę ubezpieczeniową. Obowiązkowi ubezpieczenia podlegają grupy zawodowe i społeczne wymienione w art. 66 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, są to zarówno osoby aktywne zawodowo jak i nieaktywne. Na podstawie art. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej prawo do świadczeń posiadają: osoby objęte powszechnym, obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, inne osoby niż ubezpieczeni mający obywatelstwo polskie i miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej polskiej, spełniający kryterium dochodowe o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej<sup>36</sup>.

Ubezpieczeniu wypadkowemu, obejmującemu również choroby zawodowe, podlegają obowiązani do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, z tym że ze względu na jego konstrukcję nie podlegają mu bezrobotni, wykonujący pracę nakładczą, wykonujący na podstawie umowy agencji lub zlecenia pracę poza siedzibą lub miejscem działalności zleceniodawcy, osoby przebywające na urloпах wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński oraz górnicy pobierający zasiłek socjalny na czas przekwalifikowania zawodowego. Jest ono finansowane w całości składką pracodawców w zamian za ograniczenie ich odpowiedzialności odszkodowawczej na zasadach prawa cywilnego.

## **6. Zamiast zakończenia czyli problem zabezpieczenia warunków życia ludności w społeczeństwie postindustrialnym**

Oparty głównie na metodzie ubezpieczeniowej system zabezpieczenia społecznego w ciągu stu kilkudziesięciu lat od chwili swego powstania skutecznie zabezpieczał i chronił warunki życia szerokich grup ludności, utrzymujących się z pracy najemnej. System ubezpieczeń społecznych dostarczał skutecznego wsparcia w razie wystąpienia każdej niemal kategorii ryzyka socjalnego: posiadania licznej rodziny, śmierci jej jedyne go żywiciela, wypadku przy pracy lub w drodze do niej, choroby, starości czy utraty pracy.

W chwili obecnej system ten jednak okazuje się w dużej mierze niewydolny jeżeli chodzi realizację swej podstawowej funkcji, to jest funkcji ochronnej. Jak się wydaje przyczyna tego stanu rzeczy leży w fakcie, iż system ubezpieczeń społecznych został zaprojektowany w drugiej połowie XIX wieku dla potrzeb społeczeństwa przemysłowego, którego już dzisiaj właściwie nie ma. Obecnie jesteśmy świadkami głębokich zmian makrostruktury społecznej których istota wyraża się w przejściu od gospodarki przemysłowej do gospodarki opartej na usługach i informacji, nazywanej gospodarką postindustrialną<sup>37</sup>. W efekcie masowa

<sup>36</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593.

<sup>37</sup> Por. J. Kochanowicz, *Trendy cywilizacyjne*, [w:] M. Maroda (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 465–482.

praca w fabrykach – zjawisko charakterystyczne dla społeczeństw industrialnych – przenosi się z wolna do krajów rozwijających się. W krajach wysoko rozwiniętych systematycznie zmniejsza się liczba robotniczych miejsc pracy, rośnie natomiast zatrudnienie w usługach, zarówno prostych, jak i zaawansowanych, opartych na przetwarzaniu wiedzy i symboli<sup>38</sup>. Postęp technologiczny i cywilizacyjny poza niekwestionowanymi atutami, takimi jak wzrost jakości życia, wpływa również na spadek zapotrzebowania na siłę roboczą<sup>39</sup>. Nowoczesna technologia znajdująca zastosowanie w gospodarce postindustrialnej powoduje, że zdobycie konkurencyjnej pozycji rynku pracy zależy od elastyczności i mobilności zawodowej czyli zdolności przystosowania się do zmiennego zapotrzebowania, na pracę jakie zgłaszają pracodawcy i przede wszystkim od jakości i poziomu wykształcenia oraz stałej gotowości do zwiększania kwalifikacji i umiejętności zawodowych populacji aktywnych zawodowo.

Brak pracy i niskie płace to dwie klasyczne przyczyny ubóstwa w społeczeństwie industrialnym. W społeczeństwie postindustrialnym przyczyny te nie zanikają, ale akcent przesuwa się w kierunku tymczasowej nisko płatnej pracy. Oznacza to przesuwanie się problemu rynku pracy bardziej w kierunku problemów strukturalnych niż koniunkturalnych. W krajach wysokorozwiniętych o ubóstwie decyduje bardziej bezrobocie długookresowe niż bezrobocie w ogóle. Tymczasem powszechne i stabilne zatrudnienie w przemyśle przestaje być faktem a staje się mitem, na który orientują swoją politykę zatrudnienia rządy krajów najbardziej zaawansowanych technologicznie, najbardziej rozwiniętych pod względem gospodarczym, czyli takich, których gospodarka nie potrzebuje już ciężkiego przemysłu i charakterystycznych dlań form zatrudnienia<sup>40</sup>. Produkcja przestaje być przedsięwzięciem długookresowym a społeczeństwo, szczególnie jego gorzej wykształcona część, musi przyzwyczaić się do ciągłego poszukiwania pracy i okresowego korzystania z pomocy socjalnej państwa. Państwo opiekuńcze (*welfare state*), jakie ukształtowało się po drugiej wojnie światowej w Europie Zachodniej, nie potrafi dostosować się do wyzwań związanych z przemianami w dziedzinie pracy<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Zob. M. Castells, *The Rise of The Network Society*, Malden 1996.

<sup>39</sup> J. Rifkin, *Wiek dostępu, Nowa kultura hiperkapitalizmu, w której płaci się za każdą chwilę życia*, Wrocław 2003, s. 8.

<sup>40</sup> W roku 1995 roku Jeremy Rifkin ogłosił koniec pracy. Analiza konsekwencji postępu technicznego, zwłaszcza przemian wywołanych informatyzacją i automatyzacją prowadziła go do wniosku, że już w najbliższej przyszłości świata wystarczy tylko garstka pracowników, by zaspokoić wszystkie potrzeby produkcyjne, jak również by sprostać popytowi na usługi. Swoją pogląd Jeremy Rifkin oparł na analizie setek danych statystycznych, a jako koronny argument przypominał historię amerykańskiego rolnictwa – ta główna niegdyś gałąź amerykańskiej gospodarki, na skutek wzrostu wydajności będącej z kolei skutkiem postępu technicznego, obsługiwana jest dziś przez garstkę pracowników (ok. 2 proc. pracujących w USA), którzy produkują więcej niż można skonsumować. Jeremy Rifkin jest przekonany, że taki sam los nieuchronnie czeka także przemysł i usługi. Zob. J. Rifkin, *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek nowej ery postrynkowej*, Wrocław 2001.

<sup>41</sup> Por. G. Soros, *Banika amerykańskiej supremacji*, Kraków 2004, s. 85–86.



Istnienie zakładów produkcyjnych uzależnione jest od koniunktury i istniejących obciążeń fiskalnych, kosztów pracy, infrastruktury, przepisów ochrony środowiska itp. W warunkach globalizacji każdą fabrykę można zdemontować i przenieść do krajów o niższych kosztach pracy czy korzystniejszej infrastrukturze. W ten sposób dokonuje się z wolna zmiana form zatrudnienia. W dążeniu do minimalizacji kosztów pracy na znaczeniu zyskują takie jej formy, które nie wiążą się z dużymi obciążeniami dla pracodawców. Stąd popularność elastycznych form zatrudnienia w rodzaju umów o dzieło, umów zleceń, kontraktów czy pracy na czas określony, z reguły krótkookresowy. Wygodne dla pracodawców osłabiają pozycję pracowników, pozbawiając ich poczucia bezpieczeństwa towarzyszącego pewności długotrwałego zatrudnienia, zmniejszając dochody decydujące o jakości życia i zdolności do samodzielnego zaspokajania swych potrzeb. Przemiany form świadczenia pracy z form długookresowych (na czas nieokreślony) w kierunku form z określonym okresem zatrudnienia godzą w funkcjonowanie systemów zabezpieczenia społecznego, które jest najważniejszym zadaniem współczesnego państwa. W szczególności dotyczy to systemu ubezpieczeń społecznych, który został zaprojektowany w odniesieniu do sytuacji dominacji na rynku pracy form zatrudnienia charakteryzujących się długim okresem zatrudnienia i jego powszechnym charakterem, co pozwalało oprzeć finansowanie świadczeń na regularnie wpływających składkach uczestników systemu<sup>42</sup>.

Współczesne tendencje na rynkach pracy w krajach wysokorozwiniętych są, jak pisze Ettore Gelpi, więcej niż niepokojące: utrzymujące się bezrobocie, nierówność, niesprawiedliwość lub silny kontrast między płacami w wielu krajach, tendencje do rosnącej polaryzacji społeczeństwa<sup>43</sup>. Co gorsza, świadczenie pracy coraz częściej jest przerywane okresami braku zatrudnienia czyli okresowymi przerwami w opłacaniu składek, co powoduje problemy związane z płynnością finansową systemu ubezpieczeń społecznych i konieczność stałych dotacji z budżetu państwa, obniżających konkurencyjność gospodarki czyli jej zdolność do tworzenia nowych miejsc pracy. Sytuacja ta wywiera negatywny wpływ na wysokość przyszłych świadczeń w kapitałowych bądź repartycyjno-kapitałowych systemach emerytalnych. Nieregularnie opłacane składki bądź składki wpływające w zaniżonej wysokości (zjawisko nagminne zwłaszcza w przypadku tak zwanych samozatrudnionych, lub osób prowadzących działalność gospodarczą) powodują, że przyszłe emerytury nie wystarczą na zaspokojenie potrzeb osób otrzymujących świadczenia. Staną się więc one klientami pomocy społecznej co przyczyni się do zwiększenia obciążeń osób pracujących.

W chwili obecnej coraz częściej mamy do czynienia z pracą w niepełnym wymiarze. Przykładowo w roku 1994, w krajach Unii Europejskiej pracowało w ten sposób 15 procent, w Japonii 21 procent a w Stanach Zjednoczonych 19 procent

---

<sup>42</sup> Stanisława Golinowska uważa, że „ubezpieczenia społeczne stanowią przykład ubezpieczeń wyrosłych na gruncie rewolucji przemysłowej”. Zob. S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994, s. 67 i nast.

<sup>43</sup> E. Gelpi, *Praca: Utopia na co dzień*, Łódź 2002, s. 60.

zatrudnionych<sup>44</sup>. Elastyczne formy zatrudnienia umożliwiają dopasowanie jego struktury do dynamiki rynku pracy. W tym sensie są one instrumentem wzrostu ekonomicznego. Równocześnie są one przyczyną wielu negatywnych zjawisk, wśród których najważniejszym jest zmniejszony poziom bezpieczeństwa socjalnego i segmentacja na pracowników posiadających stałe miejsce pracy i tych uzyskujących dochody głównie z prac dorywczych. W wyniku rozpowszechnienia się elastycznych form zatrudnienia tworzą się obszary dobrych (zatrudnienie pierwotne) i złych (zatrudnienie wtórne) miejsc pracy<sup>45</sup>. Zatrudnienie dobrej jakości to takie, które jak pisze Anna Kiersztyn, „jest stosunkowo wysoko wynagradzane i względnie stabilne, dzięki czemu daje poczucie bezpieczeństwa”<sup>46</sup>. Jak wynika z badań, na te same cechy dobrej pracy kładzie nacisk większość Polaków<sup>47</sup>.

Zatrudnienie pierwotne jest obszarem związanym z zawodami wymagającymi specyficznej i unikalnej wiedzy z zakresu nowoczesnych technologii, a także sfery obsługi potrzeb ludności w wieku poprodukcyjnym obejmujący między innymi: lekarzy, pielęgniarki, fizjoterapeutów i opiekunów, oferujący dochody z pracy wystarczające na zaspokojenie potrzeb pracownika i jego rodziny a także wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego i stabilizacji życiowej. Z kolei zatrudnienie wtórne to strefa tak zwanej „pracy śmieciowej” (*junk job* albo *McJob*), która jest bardzo słabo opłacana (na skraju minimum socjalnego) i nie daje pracownikom szans rozwoju zawodowego i poprawy bytu. Praca w tym obszarze świadczona jest głównie w oparciu o elastyczne formy zatrudnienia takie jak umowa na czas określony, umowa zlecenia, umowa o dzieło, kontrakt, natomiast dochód nie wystarcza na zaspokojenie potrzeb pracownika i jego rodziny. Wynagrodzenia w sferze zatrudnienia wtórnego kształtują się z reguły na poziomie niższym od minimum ustalonego w przypadku umów o pracę. Praca śmieciowa (*junk job*) to najczęściej praca niewymagająca kwalifikacji i nie dająca możliwości awansu zawodowego, którą właściwie mógłby wykonywać każdy po bardzo krótkim przeszkoleniu. Przeważnie jest to praca w sklepach, supermarketach, agencjach ochrony, barach, restauracjach, na budowach.

Grupę pracowników świadczących pracę w obszarze zatrudnienia wtórnego nazywa się niekiedy „ubogimi pracującymi” (*working poor*). Ubodzy pracujący tworzą nową grupę społeczną, złożoną z osób w przypadku których dochód z pracy jest tak niski, że nie pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb, na wyjście ze sfery ubóstwa. To osoby, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, pomimo posiadania pracy. Większość z nich to pracownicy wyko-

<sup>44</sup> S. Borkowska, *Świat pracy na przełomie wieków*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 11/12, s. 5.

<sup>45</sup> E. Kryńska, *Podziały rynku pracy. Koncepcje segmentacyjne*, [w:] H. Mortimer-Szymczak (red.), *Rynek pracy i bezrobocie*, Łódź 1995, s. 15.

<sup>46</sup> A. Kiersztyn, *Marginalność poza marginesem, czyli o skutkach zmian na rynku pracy*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005, s. 174.

<sup>47</sup> „Dobra praca to w opinii badanych taka, która daje wysokie dochody i stałe zatrudnienie. Blisko trzy piąte respondentów wskazuje na dobre zarobki (59%) i pewność, że pracownik nie będzie zwolniony (57%) jako najważniejsze określenie dotyczące dobrej pracy. Zob. *Praca jako wartość. Komunikat z badań CBOS*, Warszawa 2004, s. 6–7.

nujący „pracę śmieciową”. Nie są w stanie zgromadzić oszczędności, nie mogą zainwestować w swój rozwój czy przeprowadzić się w inne miejsce. Pracują z przymusu – nie odczuwają żadnej satysfakcji z pracy – ani osobistej ani tym bardziej finansowej. „Praca śmieciowa” czyli *McJob* przedstawia wartość tylko ze względu na zarobek, jaki pozwala na utrzymanie rodziny. Praca ta, mimo wszelkich niedogodności, jest koniecznością, do której przymusza obawa przed ubóstwem. Wśród osób świadczących pracę w obszarze zatrudnienia wtórnego znajdują się także osoby aktywne, które postrzegają swoją pracę jako tymczasową, bo jednocześnie kontynuują naukę (np. studenci) lub widzą możliwości awansu poprzez szkolenia. Jednak większość zalicza się do osób pasywnych, godzących się ze swoją sytuacją. Osoby wykonujące „pracę śmieciową” zdają sobie sprawę, że jest ona mało wartościowa, nie daje prestiżu, szacunku społecznego i tak też jest oceniana przez innych. Nie uważają jej jednak złą, beznadziejną, bo dzięki niej mogą utrzymać rodzinę. Stan ten powoduje, że osoby zatrudnione w ramach umów cywilnoprawnych nie skarżą się na swój los, nie składają skarg do inspekcji pracy, nie dochodzą praw pracowniczych przed sądami. Pojawienie się ubogich pracujących jest efektem przejścia od społeczeństwa przemysłowego do post-przemysłowego, z przejściem siły roboczej z przemysłu do sektora usług.

Przedstawione w zarysie tendencje w sferze zatrudnienia prowadzą do wniosku, że w najbliższej przyszłości w krajach wysokorozwiniętych problemem o randze kwestii społecznej będzie nie tyle zjawisko bezrobocia ile niedobór trwałej dającej bezpieczeństwo ekonomiczne i stabilizację społeczną pracy prowadzący do dysfunkcji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie zabezpieczania określonego poziomu życia. Nowe, elastyczne formy zatrudnienia nie dają żadnych gwarancji bezpieczeństwa socjalnego. Ich rozpowszechnienie powoduje osłabienie pozycji pracobiorców przy jednoczesnym zwiększeniu zysków pracodawców. Konsekwencją jest między innymi nadmierne rozwarstwienie społeczne, brak partycypacji szerokich rzesz obywateli w demokratycznym porządku społeczno-politycznym, zanik solidarności grupowej wśród pracowników oraz dysfunkcja wielu rodzin w zakresie ich podstawowych funkcji (funkcji ekonomicznej, bezpieczeństwa, opiekuńczej etc.).

Zachodzące obecnie przekształcenia społeczno-ekonomiczne są dla systemów zaopatrzenia społecznego źródłem wyzwań i problemów, które powodują nawet – w niektórych krajach wysoko rozwiniętych – przenoszenie „środka ciężkości” działalności związanej z ochroną warunków życia w kierunku techniki zaopatrzeniowej, finansowanej centralnie z budżetu państwa. W dobie kryzysu ekonomicznego takie rozwiązanie dostępne jest jednak tylko dla nielicznych. W krajach biedniejszych, w celu ratowania sytuacji, mamy natomiast do czynienia z coraz większą pokusą komercjalizacji sfery zabezpieczenia społecznego a szczególnie ubezpieczeń społecznych (np. polska reforma emerytalna) w celu odciążenia budżetu i zapewnienia chociaż minimalnych możliwości jego funkcjonowania, co z reguły odbywa się kosztem aktualnych i potencjalnych świadczeniobiorców i stawia pod znakiem zapytania efektywność systemu w zakresie ochrony uznanych za optymalne warunków życia.