Upowszechnianie wiedzy i edukacja w zakresie ubezpieczeń społecznych

KRAKÓW 2013

ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Upowszechnianie wiedzy i edukacja w zakresie ubezpieczeń społecznych

ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

KRAKÓW 2013

Praca przygotowana
z okazji konferencji naukowej na temat
„Upowszechnianie wiedzy i edukacja
w zakresie ubezpieczeń społecznych”
(Kraków 24 czerwca 2013 r.)
zorganizowanej przez Zakład Ubepieczeń Społecznych

Projekt graficzny
MARCIN WYSOCKI

Redaktor
TERESA NAWROCKA-SZCZERBIK

Korekta
MARZENA KOSTROWIECKA
DOROTA MIKULSKA
MAŁGORZATA MOTYL

Łamanie
MAŁGORZATA MACIOSZEK

ISBN 978-83-919310-5-9

Skład i druk: Poligrafia ZUS Warszawa. Nakł. 1000 egz. Zam. nr 2745/13

Spis treści

Wprowadzenie 5

Świadomość społeczna w obszarze ubezpieczeń społecznych w świetle badań naukowych 7
WANDA SUŁKOWSKA

W sprawie kryzysu edukacji z zakresu ubezpieczeń społecznych na studiach prawniczych 25
ARKADIUSZ SOBCZYK

Edukacja na temat ubezpieczeń społecznych w kontekście naukowo-dydaktycznej działalności Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie – stan obecny i program działania 35
ŁUKASZ TOMASZ SROKA

Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na stosowanie i upowszechnianie prawa ubezpieczeń społecznych 55
JOLANTA FRAŃCZAK

Upowszechnianie wiedzy o ubezpieczeniach społecznych – doświadczenia międzynarodowe 69
AGNIESZKA CHŁOŃ-DOMIŃCZAK

Upowszechnianie wiedzy o ustawodawstwie Unii Europejskiej w zakresie ubezpieczeń społecznych 81
EWA BOROWCZYK

Udział mediów w procesie edukacji społecznej w zakresie ubezpieczeń społecznych 93
KATARZYNA OSTROWSKA

Społeczny odbiór ubezpieczeń społecznych – od obalania mitów po rzetelną informację 99
MAREK BENIO

Noty biograficzne 121

WPROWADZENIE

Inspiracją do zorganizowania cyklu konferencji naukowych stało się osiemdziesięciolecie powołania do życia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (1934 rok), realizującego zadania wynikające z uchwalonej rok wcześniej ustawy o ubezpieczeniu społecznym, zwanej ustawą scaleniową (1933 rok).

Owocem tych konferencji będą wydrukowane w formie książkowej zbiory referatów na nich wygłoszonych. W pierwszym z nich zebrano referaty wygłoszone na konferencji naukowej zorganizowanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego we Wrocławiu, w dniach 4–5 kwietnia 2013 roku, pod nazwą „Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym".

Kolejne, niniejsze przekazywane do rąk Czytelników opracowanie zawiera referaty przygotowane na konferencję naukową w Krakowie w dniu 24 czerwca 2013 roku, pod nazwą „Upowszechnianie wiedzy i edukacja w zakresie ubezpieczeń społecznych", a zorganizowaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych we współpracy z krakowskim Uniwersytetem Ekonomicznym.

Konkluzja z tej konferencji jest smutna i alarmująca. Stan wiedzy o ubezpieczeniach społecznych jest niski. Widoczny jest kryzys edukacji w zakresie ubezpieczeń społecznych na studiach prawniczych i w szkołach. Dotyczy to nie tylko programów nauczania, ale i podręczników marginalizujących problematykę ubezpieczeniową.

Referaty zawarte w publikacji postulują wzmożenie działań informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do ubezpieczonych, płatników i świadczeniobiorców, obejmujących podnoszenie świadomości ubezpieczeniowej, skłanianie do przezorności i zapobiegliwości, czyli szukania dodatkowych form ubezpieczenia i wykształcenie nawyku systematycznego oszczędzania na lata po zakończeniu aktywności zawodowej, wobec malejącej stopy zastąpienia w obecnym systemie emerytalnym.

W procesie upowszechniania wiedzy i edukacji w zakresie ubezpieczeń społecznych powinni brać udział, oczywiście poza Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, bo on w tym zakresie robi wiele, uczelnie prawnicze i ekonomiczne, sądy korygujące mało czytelne przepisy tworzone przez ustawodawcę, szkoły, włączając tematykę dotyczącą ubezpieczeń społecznych do przedmiotu „wiedza o społeczeństwie". Nie wolno zapominać też o ogromnej roli środków masowego przekazu.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, podejmujący we własnym zakresie różnorodne działania informacyjne i edukacyjne, jest jednocześnie otwarty na instytucjonalną współpracę w zakresie edukacji i upowszechniania wiedzy o szeroko rozumianych ubezpieczeniach społecznych.

Prezes
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
Zbigniew Derdziuk

WANDA SUŁKOWSKA

Świadomość społeczna w obszarze ubezpieczeń społecznych w świetle badań naukowych

UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE
KATEDRA UBEZPIECZEŃ

WANDA SUŁKOWSKA *Świadomość społeczna w obszarze ubezpieczeń społecznych w świetle badań naukowych*

1. UWAGI WSTĘPNE

Współczesny system ubezpieczeń społecznych ma chronić osoby podlegające ubezpieczeniu oraz ich rodziny przed skutkami realizacji ryzyka socjalnego: wywołującego szkodę okresową, takiego jak choroba (ale i macierzyństwo, które niesie z sobą, obok radości, również zwiększone wydatki) lub szkodę długotrwałą albo stałą, jak inwalidztwo, starość, śmierć, niekiedy także brak pracy, a więc zdarzeniami losowymi powodującymi drastyczne ograniczenie lub utratę możliwości zarobkowania.

Kształtowanie tego systemu to efekt wieloletnich działań, budowa skomplikowanych struktur w celu pogodzenia interesów wielu grup w okresie życia jednego, a często i następnych pokoleń. Istniejący porządek prawny, w ramach którego funkcjonuje współczesny system ubezpieczenia społecznego, nie jest jednoznacznie postrzegany nie tylko przez miliony osób uczestniczących w tym systemie: ubezpieczonych i świadczeniobiorców, ale i analityków podejmujących próby oceny obowiązującego systemu, w tym szczególnie w perspektywie konsekwencji podejmowanych współcześnie działań na obecny i przyszły stan finansów osobistych i finansów publicznych w okresie kilkudziesięciu lat.

Trudno się więc dziwić, że dla wielu, a może nawet większości Polaków struktura systemu ubezpieczeń społecznych, mechanizmy jego działania, a wreszcie konsekwencje dla całej gospodarki – obecnie i w perspektywie życia kolejnych pokoleń – oceniane są jako niejasne czy wręcz niezrozumiałe i budzące wiele obaw.

2. ISTOTA ŚWIADOMOŚCI SPOŁECZNEJ I ŚWIADOMOŚCI UBEZPIECZENIOWEJ

Społecznie dojrzali obywatele powinni zdawać sobie sprawę z każdego z zagrożeń wchodzących w zakres ochrony w ramach ubezpieczeń społecznych, jak również z obciążeń fizycznych, psychicznych i finansowych, jakie niesie realizacja każdego rodzaju ryzyka. Świadomi obywatele – uwzględniając możliwość ich realizacji – powinni podejmować działania o charakterze prewencyjno-zabezpieczającym, by oni sami i ich najbliżsi byli w stanie uporać się ze skutkami realizacji tego rodzaju ryzyka. Brak świadomości albo lekceważenie ryzyka osłabia czujność i przezorność, a w przypadku jego realizacji czyni człowieka zdanym na pomoc innych i/lub państwa. Stąd konieczność kształtowania świadomości społecznej[1] dotyczącej ryzyka socjalnego i konsekwencji jego realizacji oraz możliwości zabezpieczenia się przed jego skutkami. Z kolei, rosnący poziom świadomości społecznej, w związku z ostatnim z wymienionych jej elementów, owocować powinien również rozwojem świadomości ubezpieczeniowej. Świadomość ubezpieczeniowa tworzona jest zatem między inny-

[1] Świadomość społeczna to pojęcie socjologiczne wprowadzone pod koniec XIX wieku przez Émile Durkheima (1858–1917), francuskiego filozofa, socjologa i pedagoga; definiowana jest jako zbiór wyobrażeń, symboli, pojęć, opinii, poglądów i przesądów wspólnych dla większości danej społeczności.

mi na tej bazie, ale można stwierdzić, że świadomość ubezpieczeniowa jest odrębną wartością społeczną, kategorią złożoną, względnie stałą i jest jednym z podstawowych wyznaczników poziomu intelektualnego jednostek i grup społecznych[2].

Dyskusja nad istotą świadomości ubezpieczeniowej toczy się od wielu lat i jej ślady znaleźć można w wielu publikacjach. Na przykład A. Szromnik definiuje świadomość ubezpieczeniową jako nabytą cechę indywidualną jednostki lub grupy społecznej, kształtowaną w procesie rozwoju osobowego zachodzącego w określonych warunkach środowiskowych. Jest ona kategorią psychiczną, silnie wpływającą na zachowania jednostek i rozwój biznesu[3].

Z kolei N.M. Pazio i A. Formanowska, w artykule *Struktura świadomości ubezpieczeniowej w świetle badań*, definiują świadomość ubezpieczeniową jako określony, ale zmienny w czasie stan intelektualny jednostek i społeczeństwa, który wynika ze stopnia znajomości, zrozumienia oraz racjonalnego wartościowania faktów i zdarzeń zachodzących na rynku ubezpieczeniowym[4].

Natomiast T. Szumlicz, badając atrybuty świadomości, zdefiniował ją jako wiedzę i umiejętności pozwalające racjonalnie skorzystać z ochrony ubezpieczeniowej, czyli w konsekwencji wykazać stosowaną przezorność ubezpieczeniową[5].

3. OBSZARY BADAŃ NAUKOWYCH

Po kilkunastu latach obowiązywania nowego systemu ubezpieczeń społecznych, poziom świadomości ubezpieczeniowej zdecydowanej większości Polaków nie uległ jednak zmianie. Z badań prowadzonych przez wiele ośrodków i instytucji wynika, że większość Polaków:

— nie posiada jakichkolwiek oszczędności[6], taką deklarację złożyło w marcu 2011 roku prawie 63% gospodarstw domowych,
— wciąż odczuwa ogromny „głód konsumpcji" i przedkłada realizację bieżących potrzeb ponad potrzeby przyszłe,

[2] *Bariery rozwoju polskiego rynku ubezpieczeń*, W. Sułkowska (red.), Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000, s. 72.

[3] A. Szromnik, *Rynek ubezpieczeniowy. Społeczne problemy kształtowania i funkcjonowania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 32.

[4] N.M. Pazio, A. Formanowska, *Struktura świadomości ubezpieczeniowej w świetle badań*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2002 nr 3, s. 4.

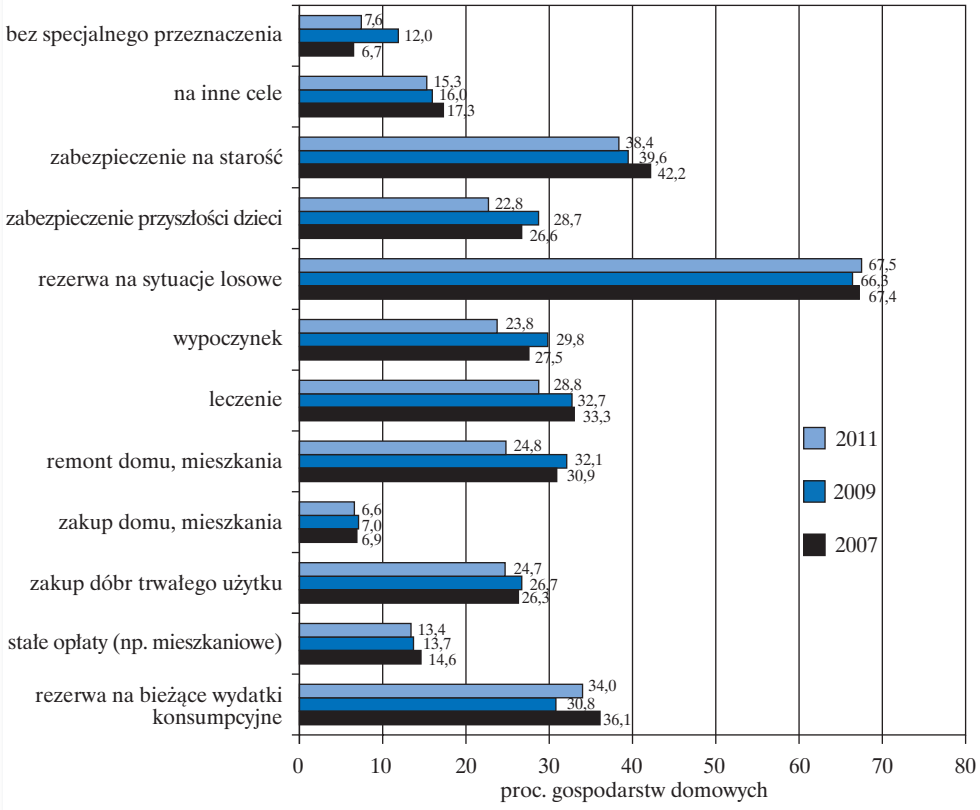
[5] T. Szumlicz, *Atrybuty świadomości i przezorności ubezpieczeniowej*, Rozprawy Ubezpieczeniowe 2007 z. 1, s. 21.

[6] W marcu 2011 roku prawie 63% gospodarstw nie posiadało oszczędności. Wśród gospodarstw domowych deklarujących posiadanie oszczędności wyraźnie dominują gospodarstwa, których oszczędności stanowią równoważność od jedno- do trzymiesięcznych dochodów (ponad 33% gospodarstw). W okresie od marca 2007 roku do marca 2011 roku nastąpił znaczący wzrost odsetka gospodarstw domowych posiadających oszczędności (o ponad 9 p.p.); *Diagnoza społeczna 2011*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, s. 18.

— nie ma świadomości zagrożeń i niskiego poziomu przyszłych świadczeń,
— nie ma wiedzy i rozeznania w dostępnej na rynku ofercie dobrowolnych form zabezpieczenia emerytalnego (III filar),
— nie ma zaufania do instytucji działających na rynku kapitałowym.

Do tak niepokojących wniosków prowadzi analiza i ocena wyników dostępnych badań publikowanych w ciągu ostatnich kilku lat. Przywołana tu *Diagnoza społeczna 2011* zawiera także sygnały pozytywnych zmian i procesów obserwowanych w badanych gospodarstwach domowych. Wśród tych około 37% Polaków, którzy stwierdzili, że posiadają oszczędności na poziomie od jednego do trzech miesięcznych dochodów, około 38,4% tworzy oszczędności z myślą o zabezpieczeniu na starość, około 67,5% gospodarstw traktuje je jako rezerwę na sytuacje losowe, a około 28,8% gromadzi je na leczenie (wykres 1).

Wykres 1. Cele gromadzenia oszczędności przez gospodarstwa domowe posiadające oszczędności



Źródło: *Diagnoza społeczna 2011*; http://analizy.mpips.gov.pl/.

W dalszej części opracowania podjęto próbę oceny danych zawartych w wybranych, dostępnych i reprezentatywnych analizach prowadzonych przez podmioty oceniające zachowania rynku i Polaków w badanym zakresie. Analizy te to:

— *Diagnoza społeczna* – badania z okresu 2000–2013, przeprowadzone w latach 2000, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013[7],
— *Polacy o swoich długach i oszczędnościach*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2011[8],
— *Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2010[9],
— *Postawy Polaków wobec oszczędzania*, raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowym, TNS Pentor, Warszawa 2011[10].

Oczywiście, przytoczone źródła nie wyczerpują badań z zakresu analizowanej problematyki, jednakże zbieżność publikowanych wyników nie pozostawia wątpliwości co do skali problemu i obserwowanych procesów zachodzących w świadomości polskiego społeczeństwa.

4. PROBLEM WDRAŻANIA NOWEGO SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

W celu zapewnienia środków niezbędnych do realizacji zadań w obszarze ubezpieczeń społecznych niezbędne jest poszukiwanie źródeł finansowania bieżących i przyszłych wydatków w tym zakresie. Tymczasem, gospodarka polska – restrukturyzowana od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku – nie miała dość zasobów, by realizować wszystkie ustawowo przyjęte w poprzednich okresach (i odmiennych warunkach politycznych, demograficznych i gospodarczych) zobowiązania finansowe i oczekiwania społeczne w tym zakresie.

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych, nad którą prace rozpoczęto w początkach lat dziewięćdziesiątych XX wieku (tuż po zmianie systemu gospodarczego i politycznego, która nastąpiła w 1989 roku) wynikała z konieczności budowy nowego porządku

---

[7] Wyniki *Diagnozy społecznej 2013* ogłoszono 26 czerwca 2013 roku, jednakże do chwili złożenia niniejszego tekstu do druku (1 sierpnia 2013 roku) ukazał się jedynie raport wstępny, stąd wszelkie dostępne dane pochodzą z *Diagnozy… 2011*; http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaporty-Podsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/Raport_glowny_2011_INTERNET.pdf; w roku 2011 przebadano 12 387 gospodarstw domowych obejmując badaniami 26 453 osoby powyżej 16 roku życia; w kolejnych latach próba gospodarstw domowych została powiększona z pierwotnych 3005 w 2000 roku do 12 387 w 2011 roku (wzrosła dzięki temu próba indywidualnych respondentów z 6625 do 26 453).

[8] http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_050_10.pdf.

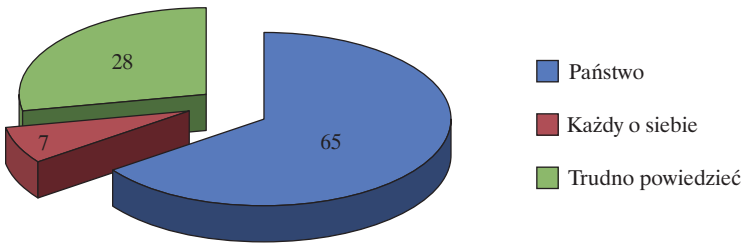
[9] http://www.izfa.pl/files_user/pdf/Polacy%20o%20dodatkowym%20oszczedzaniu%20na%20emeryture.pdf.

[10] http://www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/files/fk_oszcz_2011.pdf.

społecznego, opartego na całkowicie odmiennej od socjalistycznej filozofii, zakładającej wysoki poziom świadomości wszystkich uczestników. Oczekiwaniem twórców reformy powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego była więc szybka i głęboka zmiana świadomości ubezpieczeniowej, jeżeli nie wszystkich, to przynajmniej większości obywateli objętych przepisami tegoż systemu. Mieli oni nadzieję, że obciążenie dochodów uczestników systemu kosztami części składki na ubezpieczenie społeczne oraz jednoznaczna zależność świadczeń emerytalnych od kapitału wniesionego w ramach I filaru do funduszu emerytalnego mieszczącego się w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i zgromadzonego w ramach II filaru na kontach otwartych funduszy emerytalnych (OFE), w połączeniu z informacjami przekazywanymi wszystkim uczestnikom w związku z ustawowymi obowiązkami informacyjnymi ZUS i OFE, sprawi, że każdy lub przynajmniej zdecydowana większość ubezpieczonych uzyska świadomość, że ich przyszłe możliwości finansowe, szczególnie w wieku emerytalnym, zależeć będą głównie od ich indywidualnych dochodów w okresie aktywności zawodowej (tożsamym z okresem ubezpieczenia), stanowiących podstawę naliczania składki na ubezpieczenie społeczne i częściowo od skuteczności inwestowania składek w II filarze. Co więcej, istniało wówczas głębokie przekonanie, że większość uczestników systemu, mając na względzie relatywnie niską stopę zastąpienia w przypadku świadczeń emerytalnych, podejmie działania mające dodatkowo zaspokoić ich przyszłe potrzeby poprzez różnego rodzaju formy indywidualnego oszczędzania lub inwestowania środków w okresie aktywności zawodowej.

Tymczasem z badań przeprowadzonych (w niespełna cztery lata po wprowadzeniu reformy) przez OBOP w sierpniu 2002 roku na temat socjalnych oczekiwań Polaków, na pytanie: „Kto powinien troszczyć się o rodzinę i jej bezpieczeństwo materialne?" aż 65% ankietowanych odpowiedziało, że państwo (wykres 2). Zaledwie 25% badanych uznało, że każdy sam powinien troszczyć się o siebie i najbliższych. Ponad połowa respondentów uznała, że wydatki państwa na cele socjalne są ważniejsze niż wspieranie rozwoju gospodarczego.

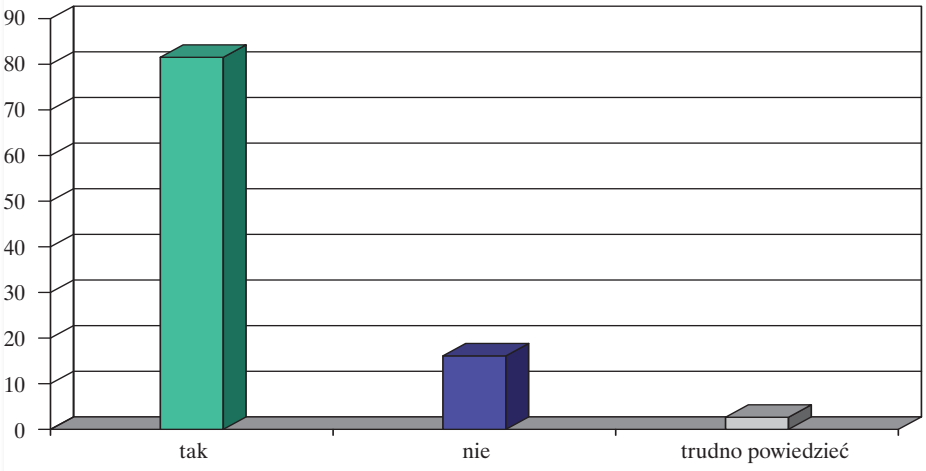
Wykres 2. Kto powinien troszczyć się o rodzinę i jej bezpieczeństwo materialne? (w %)



Źródło: Badania OBOP z sierpnia 2002 roku; http://obop-arch.tnsglobal.pl/abin/r/1256/103-02.pdf/.

Takie wyniki były w pewnym stopniu zaskoczeniem, ale uznano, że jest to efekt powolnej zmiany mentalności Polaków, gdyż społeczeństwo od 1945 roku utwierdzane było w przekonaniu, że w trudnych chwilach należy zwracać się do instytucji państwa i to państwo zobowiązane jest „znaleźć" środki na poprawę sytuacji lub likwidację problemu. Badania przeprowadzone w pięć lat później (wykres 3) potwierdziły niezmienne utrzymywanie się postawy pasywnej względem ryzyka socjalnego i roszczeniowej wobec państwa; ponad 80% respondentów oczekiwało utrzymywania rozbudowanego państwa opiekuńczego.

Wykres 3. Czy należy utrzymywać państwo opiekuńcze?[11]



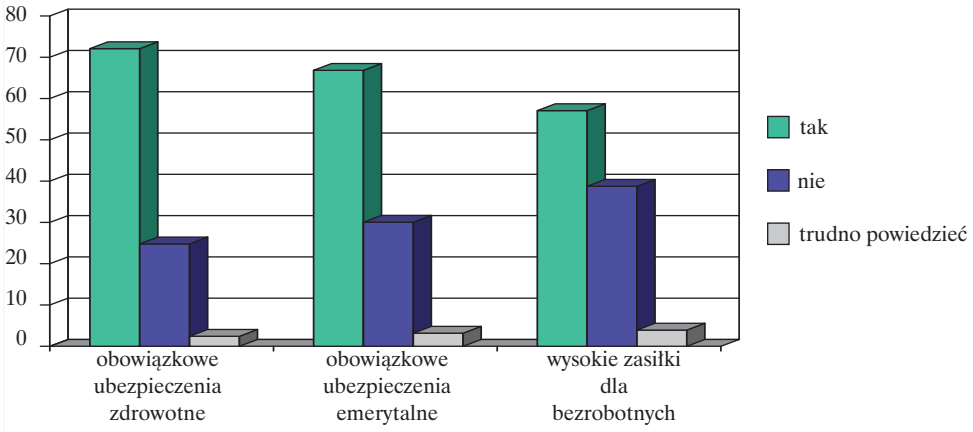
Źródło: *Diagnoza społeczna 2007*; http://www.efs.gov.pl/.

Odpowiedzi na kolejne pytania zadane w ramach *Diagnozy społecznej 2007* nie dają jednoznacznego obrazu świadomości społecznej Polek i Polaków. Z jednej strony, obowiązek podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i zdrowotnemu nie jest akceptowany przez relatywnie dużą liczbę respondentów – około 30%, co sugeruje, że ich zdaniem państwo nie powinno pełnić roli decydenta w kwestii zabezpieczenia emerytalnego i zdrowotnego. Należy zatem sądzić, że pierwszeństwo w tej materii oddają oni indywidualnej przezorności. Z drugiej jednak strony ponad połowa respondentów stwierdziła, że budżet powinien wypłacać wysokie zasiłki dla bezrobotnych oraz „wszystkim mało zarabiającym", a w przypadku problemów na rynku pracy państwo powinno zapewnić zatrudnienie zastępcze poprzez organizowanie robót interwencyjnych (wykres 4 i 5).

[11] Dane zamieszczone w wykresach 3–7 pochodzą z *Diagnozy… 2007*; w badaniach prowadzonych w kolejnych latach tych pytań nie powtórzono.

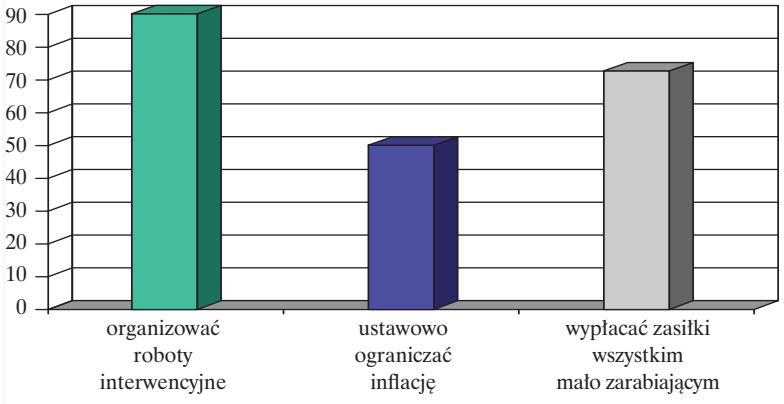
Obydwa przedstawione oczekiwania nie są ze sobą sprzeczne, sugerują raczej, że około 30% respondentów chciałoby ograniczenia roli państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego głównie do pomocy ludziom pozbawionym możliwości zarobkowania lub osiągającym z tego tytułu niewystarczający dochód.

Wykres 4. Potrzeba ochrony



Źródło: *Diagnoza społeczna 2007*; http://www.efs.gov.pl/.

Wykres 5. Czy państwo powinno:

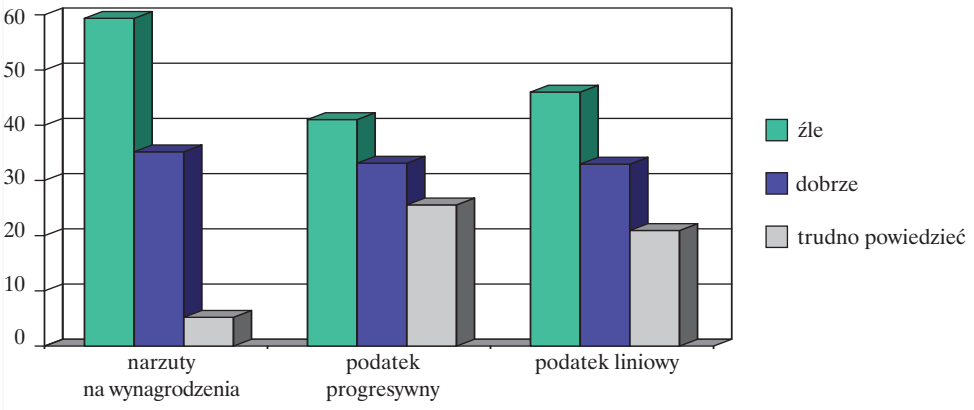


Źródło: *Diagnoza społeczna 2007*; http://www.efs.gov.pl/.

Braku konsekwencji wielu obywateli w podejściu do roli państwa można dopatrzyć się przy analizie odpowiedzi na kolejne pytania (wykres 6). Można z nich bowiem wnioskować, że znacząca część osób oczekujących od państwa hojnego wypłacania zasiłków nie dostrzega związku pomiędzy wpływami do budżetu i wydatka-

mi państwa. Dla większości ankietowanych narzuty na wynagrodzenia czy podatki (liniowy bądź progresywny) oceniane są jako zło.

Wykres 6. Ocena obciążeń



Źródło: *Diagnoza społeczna 2007*; http://www.efs.gov.pl/.

Z wyników tych badań można wnioskować, że znaczna część pytanych nie rozumie, że państwo, chcąc realizować przedstawione wyżej zadania w obszarze finansów publicznych, musi z podatków pozyskiwać środki na pokrycie tak znaczących wydatków.

5. REFORMA SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH – ZMIANY W SYSTEMIE EMERYTALNYM

Zgodnie z klasyczną, dziewiętnastowieczną filozofią, system emerytalny przejęty po drugiej wojnie światowej w większości krajów Europy zachodniej i implementowany na grunt gospodarki socjalistycznej, zakładał solidarność międzypokoleniową. Zgodnie z tą filozofią, aktywna zawodowo część społeczeństwa zobowiązana była płacić składki (*quasi*-podatek) na utrzymanie tych, którzy już z rynku pracy odeszli ze względu na wiek, chorobę czy inne przyczyny losowe. Struktura uczestników systemu, w którym ówcześnie na jednego emeryta przypadało około pięciu ubezpieczonych, mimo relatywnie niskiej składki (na poziomie około 15% zarobków) sprawiała, że systemy emerytalne w wielu krajach były samowystarczalne. Działo się tak między innymi także z uwagi na późny wiek nabywania uprawnień emerytalnych (w modelu bismarckowskim ukończone 70 lat), niską stopę zastąpienia (początkowo około 15%) oraz krótki okres życia na emeryturze. Znacznie niższa od współczesnej średnia długość życia umożliwiała stosowanie metody ubezpieczeniowej.

Taki system obowiązywał również w Polsce do końca 1998 roku; realizował w całości model repartycyjny zakładający, iż bieżące wpływy pochodzące ze składek wpłacanych w całości przez pracodawców przeznaczone są na bieżące wypłaty świadczeń dla aktualnych świadczeniobiorców. Pojawiające się z czasem niedobory w całości pokrywano z budżetu państwa. Był systemem opartym na zasadzie zdefiniowanego świadczenia. Zakład Ubezpieczeń Społecznych pełnił głównie rolę instytucji pobierającej składki od płatników (w głównej mierze przedsiębiorstwa uspołecznione) i wypłacającej uprawnionym należne świadczenia, rejestracja zaś wpłat miała w większości przypadków charakter zbiorczy. Jednakże wiele zakładów pracy, zwłaszcza tych realizujących istotną misję gospodarczą, ale i polityczną (jak kopalnie, huty, stocznie – często określane jako planowo deficytowe) znajdowało wiele argumentów uzasadniających zwolnienia lub odroczenia płatności należnych składek. Wysokość świadczenia emerytalnego tylko częściowo zależała od liczby i wartości wpłaconych składek, a w dodatku, maksymalna kwota emerytury była limitowana.

Całość składek zobowiązany był płacić pracodawca, a pracownik nie był nawet informowany o dokonywanych z tytułu jego ubezpieczenia wpłatach. Z drugiej strony niskie zarobki, a tym samym bardzo skromne nadwyżki finansowe i niemal brak efektywnych możliwości ich inwestowania sprawiały, że państwo postrzegane było jako niemal jedyny gwarant zabezpieczenia na starość. Miało to bardzo negatywny wpływ na świadomość ubezpieczeniową społeczeństwa i nadal sprawia, że oczekiwania większości obywateli co do świadczeń emerytalnych pochodzących z obowiązkowego systemu ubezpieczenia emerytalnego są nadmierne w kontekście współczesnej sytuacji społeczno-gospodarczej i zdecydowanie niedoceniana jest rola zapobiegliwości indywidualnej.

Następujące w ostatnich dekadach XX wieku szybkie zmiany demograficzne, polegające na wzroście średniej długości życia, ograniczaniu dzietności i opóźnianiu macierzyństwa, a w konsekwencji szybkim starzeniu się społeczeństw bogatego świata, do których stopniowo dołączyły także społeczeństwa państw naszego regionu, przy równoczesnych nasilających się problemach gospodarczych, związanych z kryzysami i w ich konsekwencji gwałtownym wzrostem bezrobocia, zmusiły rządzących do coraz większego wydatkowania środków publicznych na utrzymanie poziomu zabezpieczenia społecznego.

Światowy kryzys finansowy, który dotknął świat w początku XXI wieku obnażył fatalny stan finansów publicznych w wielu krajach i uświadomił absolutną konieczność zerwania przez państwa z polityką „życia na kredyt", co wiąże się z ograniczeniem wydatkowania środków budżetowych, między innymi na dofinansowanie systemów zabezpieczenia społecznego, a w szczególności systemu ubezpieczeniowego, głównie w zakresie zabezpieczenia emerytalnego.

Dostrzegalne już kilka lat wcześniej w krajach bogatego zachodu problemy dotknęły również i Polskę, przy czym Polska, jako kraj pozbawiony istotnych zasobów kapitałowych, nie mogła pozwolić sobie na „podtrzymywanie" starego systemu, tak jak było i nadal jest to możliwe w bogatych krajach „starej" Unii. Wraz z innymi krajami byłego bloku socjalistycznego, borykającymi się z podobnymi problemami, Polska podjęła trud reformy.

Głęboka reforma systemu ubezpieczeń społecznych w 1999 roku dokonana została z uwzględnieniem nowej filozofii polityki społecznej dostosowanej do gospodarki rynkowej. Zakładano budowę społeczeństwa obywatelskiego i taniego państwa. W nowym systemie przyjęto jako jedyny warunek uzyskania prawa do emerytury osiągnięcie wieku emerytalnego oraz racjonalny i czytelny dla każdego sposób określania wysokości świadczeń emerytalnych, opartych na zasadzie zdefiniowanej składki. W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[12] zapisano, że wysokość świadczenia emerytalnego uzależniona będzie od liczby i wysokości kwot składek emerytalnych wniesionych przez ubezpieczonego do ZUS i zarejestrowanych na indywidualnym koncie uczestnika, systematycznie waloryzowanych oraz od momentu przejścia na emeryturę, a właściwie od wieku ubezpieczonego w chwili podjęcia tej decyzji, z uwagi na uzależnione od tego średnie dalsze trwanie życia wyrażone w miesiącach, na które rozdzielony zostaje wymieniony kapitał. Ustalenie czytelnych, jednakowych dla wszystkich zasad określających nabycie praw do przyszłych świadczeń emerytalnych stanowić miało jeden z fundamentalnych warunków bezpieczeństwa nowego porządku.

Po kilku latach przygotowań, zdecydowano się z dniem 1 stycznia 1999 roku wprowadzić nowy system ubezpieczeń społecznych. Świadczenia wynikające z realizacji obowiązkowych segmentów powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (czyli I i II filara) – w zamyśle i na podstawie szacunkowych wyliczeń twórców – powinny zagwarantować świadczenia emerytalne na poziomie wystarczającym na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Wstępnie szacowano, że w grupie pracowników o średnich dochodach stopa zastąpienia będzie stanowiła około 50–60%, a więc ich dochody będą niższe o około 40–50% od dochodów sprzed przejścia na emeryturę[13]. Dla osób uzyskujących wysokie i bardzo wysokie zarobki – istotnie przekraczające ustawowy poziom dochodów obciążonych składką ubezpieczenia emerytalnego – oznacza to niską stopę zastąpienia, a więc po przejściu na emeryturę obniżenie dochodów (wówczas ograniczonych do świadczeń emerytalnych) nawet do poziomu

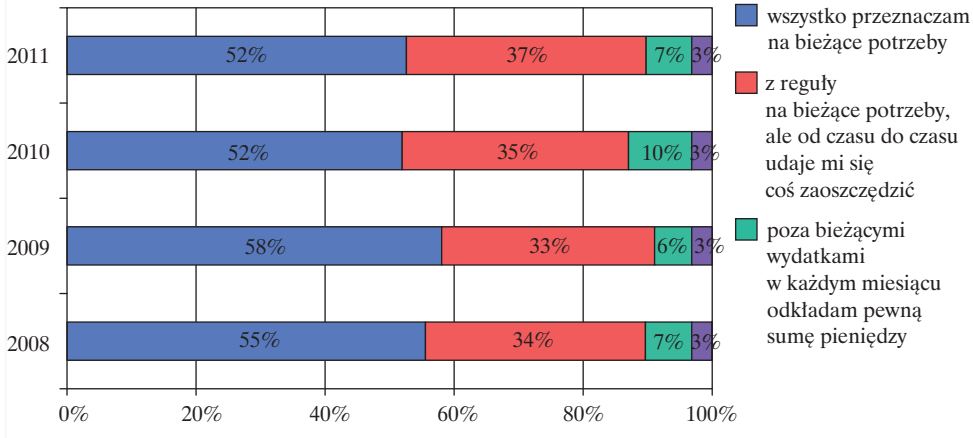
[12] Dz.U. z 1998 r. nr 162, poz. 1118 ze zm.

[13] W literaturze przedmiotu stosuje się także określenie stopień pokrycia ostatnich zarobków (*replacement rate*); patrz: I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne*. *Trzy filary*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 287.

10–20% z okresu aktywności zawodowej. Założono, że możliwość zwiększenia puli środków w dyspozycji emeryta może on uzyskać jedynie dzięki indywidualnej zapobiegliwości w okresie aktywności zawodowej.

Biorąc jednak pod uwagę stosunkowo niską świadomość ubezpieczeniową i małą skłonność do oszczędzania przygotowano i stopniowo wdrożono dobrowolne, oparte na preferencyjnych zasadach metody gromadzenia i pomnażania środków na przyszłe potrzeby emerytów, w formie grupowej – w ramach pracowniczych programów emerytalnych (PPE) i w formach indywidualnych – w ramach indywidualnych kont emerytalnych (IKE) i indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), tworzących łącznie tak zwany III filar. Podobnie jak II filar, ma on charakter kapitałowy. Zachęty do oszczędzania okazały się jednak zbyt małe, przy ogromnych i wciąż w dużym stopniu niezaspokojonych potrzebach bieżących, bo zaledwie kilka procent pytanych (wykres 7) twierdzi, że w każdym miesiącu odkłada pewną sumę pieniędzy, około jedna trzecia ankietowanych robi to od czasu do czasu, ponad połowa wszystko przeznacza na bieżące potrzeby.

Wykres 7. Określenie sposobów gospodarowania swoimi pieniędzmi przez gospodarstwa domowe



Źródło: *Polacy o swoich długach i oszczędnościach*, CBOS, Warszawa 2010.

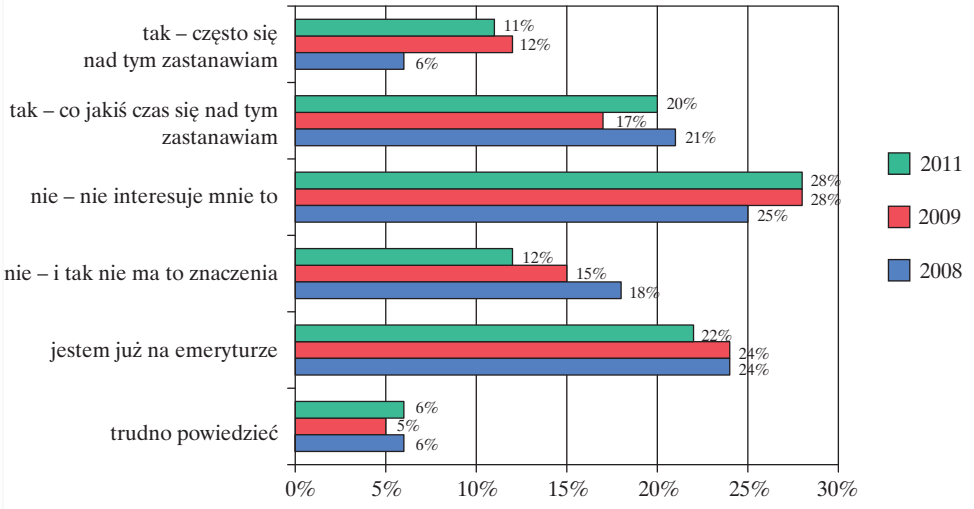
Nasuwa się więc zasadnicze pytanie, jak respondenci pojmują oszczędzanie, kiedy ich zdaniem można zrezygnować z bieżącej konsumpcji na rzecz gromadzenia środków na realizację przyszłych potrzeb. Inaczej mówiąc, czy oszczędzać powinniśmy, gdy mamy niskie dochody i należy pomyśleć również o przyszłych wydatkach (zwłaszcza losowych), czy dopiero wówczas, gdy poziom dochodów jest tak wysoki i bieżące potrzeby zaspokojone, że nie mamy pomysłu na co posiadane środki wydać.

Choć odpowiedź wydaje się oczywista, to wiele wskazuje na to, że szczególnie młodym ludziom trzeba to uświadamiać.

6. POSTAWY POLAKÓW WOBEC OSZCZĘDZANIA Z MYŚLĄ O DODATKOWEJ EMERYTURZE

Podejmując próbę oceny postaw Polaków warto przyjrzeć się raportowi *Postawy Polaków wobec oszczędzania* (TNS Pentor, Warszawa 2011). Z badań prowadzonych ponad dekadę po wprowadzeniu systemowych zmian zaledwie jedna trzecia respondentów stwierdza, że zastanawia się nad tym, jak zwiększyć w przyszłości swoją emeryturę, przy czym jedynie 11% czyni to często, a 20% jedynie czasem (wykres 8).

Wykres 8. Czy zastanawia się Pan(i), jak zwiększyć swoją emeryturę w przyszłości?

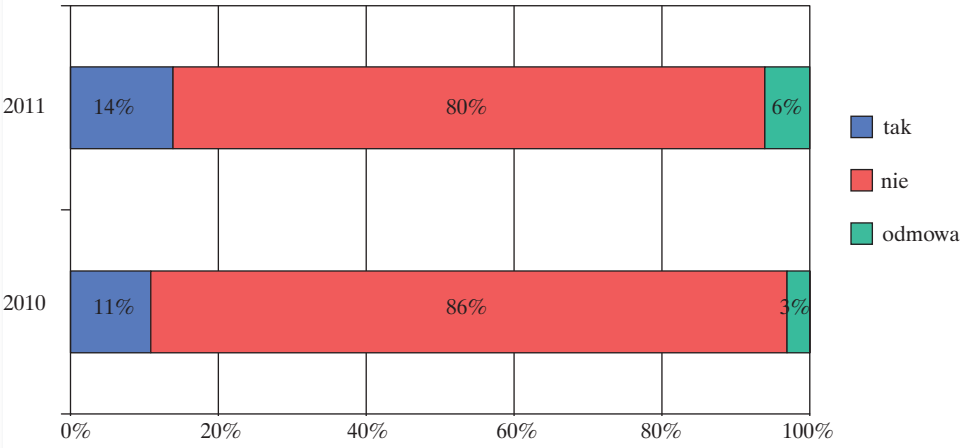


Źródło: *Postawy Polaków wobec oszczędzania*, TNS Pentor, Warszawa 2011.

Wobec przewidywanej niskiej, a w wielu przypadkach bardzo niskiej stopy zastąpienia, trzeba postawić sobie pytanie, czy Polacy znają i rozumieją mechanizmy obowiązującego systemu oraz czy zdają sobie sprawę, w jakiej wysokości będą wypłacane przysługujące im w przyszłości świadczenia.

Jak wynika z badań opublikowanych przez TNS Pentor, *Postawy Polaków wobec oszczędzania* (wykres 9), w 2011 roku na pytanie, czy oszczędza Pan(i) na emeryturę – zaledwie 14% respondentów dało odpowiedź twierdzącą i choć można dostrzec drobną poprawę w porównaniu do poprzedniego 2010 roku, to jednak wciąż zdecydowaną większość (w 2010 roku – 86%, a w 2011 roku – 80%) stanowią osoby stwierdzające, że nie posiadają żadnych oszczędności.

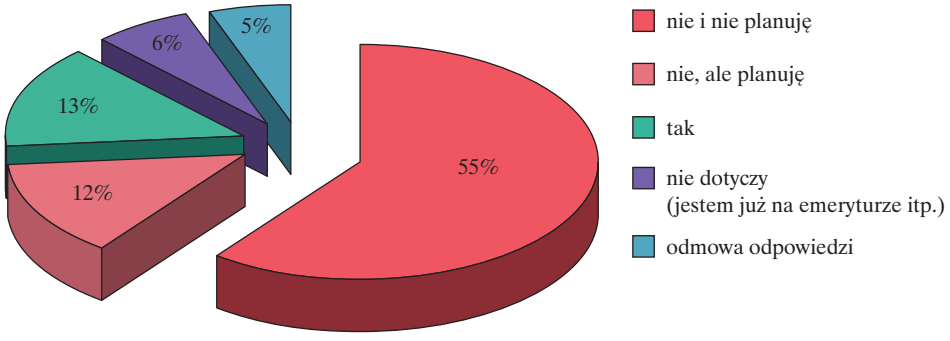
Wykres 9. Czy oszczędza Pan(i) na emeryturę?



Źródło: *Postawy Polaków wobec oszczędzania*, TNS Pentor, Warszawa 2011.

Podobne wyniki zawiera raport z badań przeprowadzonych w 2010 roku przez Centrum Badania Opinii Społecznej: *Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę* (wykres 10). W tym przypadku 13% respondentów odpowiedziało, że oszczędza z myślą o emeryturze. W wymienionych badaniach pojawia się jeszcze inna, w moim przekonaniu bardziej niepokojąca odpowiedź, mianowicie aż 55% pytanych stwierdza, że nie tylko nie oszczędza, ale i nie planuje oszczędzać na przyszłą dodatkową emeryturę, co należy odczytywać jako przejaw swoistej beztroski i poczucia bezpieczeństwa socjalnego lub bezradności i niewiary we własne możliwości.

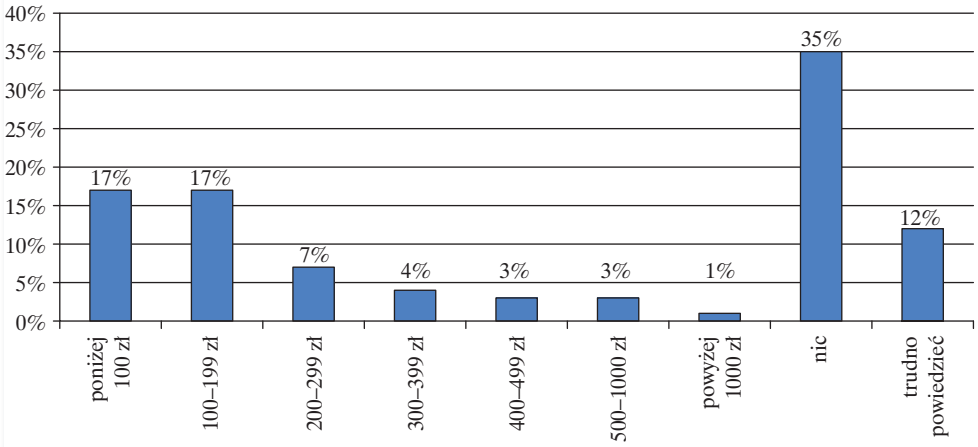
Wykres 10. Czy oszczędza Pan(i) dodatkowo z myślą o emeryturze?



Źródło: *Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę*, CBOS, Warszawa 2011.

Podobny, choć nieco niższy wynik dała odpowiedź na pytanie, jaką kwotę miesięcznie był(a)by Pan(i) w stanie przeznaczyć na dodatkowe oszczędzanie z myślą o emeryturze (wykres 11). Aż 35 % ankietowanych stwierdza, że nic.

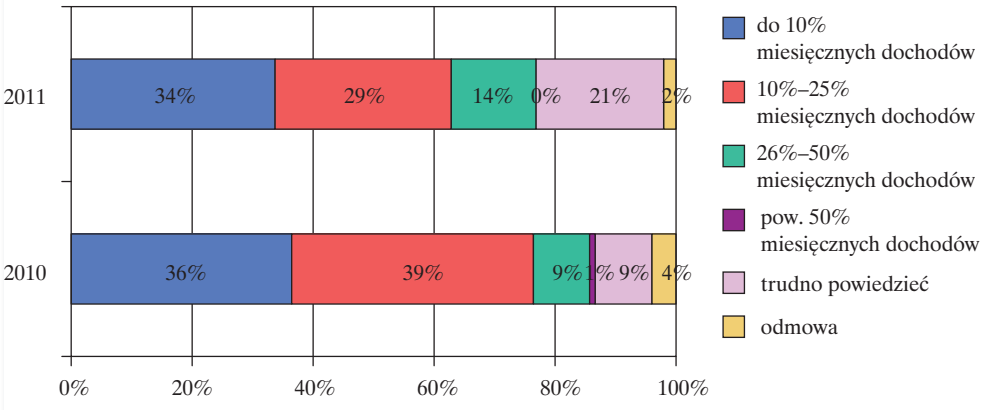
Wykres 11. Jaką kwotę miesięcznie był(a)by Pan(i) w stanie przeznaczyć na dodatkowe oszczędzanie z myślą o emeryturze?



Źródło: *Polacy o swoich długach i oszczędnościach,* CBOS, Warszawa 2010.

Z kolei z badań opublikowanym przez CBOS w roku 2011 (wykres 12) zatytułowanych: *Polacy o swoich długach i oszczędnościach*, widać, że wśród oszczędzających dominującą reprezentację stanowią ci, którzy stwierdzają, że przeznaczają na oszczędności do 10% oraz 10–25% miesięcznych dochodów.

Wykres 12. Część dochodów odkładana co miesiąc przez ankietowanych



Źródło: *Polacy o swoich długach i oszczędnościach*, CBOS, Warszawa 2011.

W roku 2010 stanowili oni łącznie 75% respondentów, a w roku 2011 – 63%. Ponadto nadspodziewanie wysoki jest odsetek osób stwierdzających, że odkłada 26–50% miesięcznych dochodów. W grupie tej między rokiem 2010 i 2011 nastąpił wzrost aż o 5 p.p. (z 9 do 14%).

7. ZAKOŃCZENIE

Omawiane problemy z zakresu zabezpieczenia społecznego, a nawet szerzej – polityki społecznej państwa i przede wszystkim jej skutecznego finansowania, są obecnie przedmiotem najważniejszych debat politycznych i gospodarczych. Wprowadzane już zmiany wieku emerytalnego i ograniczenia części składki emerytalnej inwestowanej w II filarze, a także nowe, dyskutowane obecnie zmiany w systemie emerytalnym, a być może również w pozostałych ubezpieczeniach wchodzących w zakres powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (np. poziomu składki rentowej), jak również absolutnie niezbędne, a tak trudne politycznie zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego rolników oraz być może długo oczekiwane zmiany w systemie ubezpieczenia zdrowotnego mogą być zaakceptowane społecznie i skutecznie wdrażane tylko przy określonym poziomie wiedzy i rozumieniu przez obywateli ich celu, konsekwencji, powiązań i mechanizmów z tym związanych.

Wiąże się to z koniecznością prowadzenia promowanych lub nawet prowadzonych przez państwo powszechnych, systematycznych działań edukacyjnych i uświadamiających, z wykorzystaniem mediów i wszelkich skutecznych form przekazu. Działalność taka wymaga także odpowiednio przygotowanych kadr fachowców zdolnych do kształtowania nowoczesnych postaw, opartych na rzetelnej wiedzy i świadomości społecznej.

Obecnie na coraz większej liczbie kierunków studiów, szczególnie w dziedzinie nauk ekonomicznych i społecznych, na różnych poziomach kształcenia wprowadzane są przedmioty obejmujące wiedzę z zakresu zabezpieczenia społecznego.

Wiele przemawia za tym, by w systemie szkolnictwa podstawowego i średniego, także dzieciom i młodzieży przekazywać treści na temat podstawowych zagadnień dotyczących zabezpieczenia społecznego, pokazując problem w szerszej perspektywie – udziału każdego obywatela w tworzeniu dobrobytu i bezpieczeństwa socjalnego narodu, tak by kolejne pokolenie nie budowało swojej wizji świata na bierności i roszczeniach wobec aktywnej zawodowo części społeczeństwa.

ARKADIUSZ SOBCZYK

W sprawie kryzysu edukacji z zakresu ubezpieczeń społecznych na studiach prawniczych

UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI

ARKADIUSZ SOBCZYK *W sprawie kryzysu edukacji z zakresu ubezpieczeń społecznych na studiach prawniczych*

1. UWAGI WSTĘPNE

Analiza zakresu nauczania zagadnień z zakresu ubezpieczeń społecznych na studiach prawniczych prowadzi do zasadniczego wniosku, że edukacja w tym zakresie przeżywa kryzys. W dalszych rozważaniach staram się dociekać przyczyn tego stanu rzeczy, jak również wyrazić prognozę na przyszłość.

Na wstępie podkreślić należy, że słowo kryzys sugeruje, iż istniał przedkryzysowy stan rozkwitu, a takie stwierdzenie nie jest oczywiste. Jeśli jednak nawet nie można było mówić o rozkwicie, to na pewno pozycja ubezpieczeń społecznych w procesie edukacji prawniczej była stabilniejsza. Wynikało to zapewne z powszechnej obligatoryjności zajęć, które obecnie najczęściej już takie nie są.

W rozważaniach niniejszych ograniczam się do studiów prawniczych. Pomijam więc afiliowane przy wydziałach prawa kierunki administracyjne. Tam bowiem prawo socjalne (w tym ubezpieczenia) ma się znakomicie. Jednak za uzasadnione – choć zapewne uproszczone – można przyjąć założenie, że to jednak przede wszystkim kierunki prawnicze generują teoretyków i analityków prawa, nie wspominając już o kadrach sędziowskich. Tym samym słabość kierunków prawniczych zmniejsza dopływ młodych badaczy do zajmowania się tą ważną społecznie dziedziną.

Kończąc uwagi wstępne wspomnieć należy, że niniejszy tekst jest jedynie przyczynkiem do dyskusji. Został on opracowany na podstawie niepogłębionych wywiadów z kadrą naukową oraz analizy oficjalnie publikowanych programów nauczania. Ukazuje on jednak, w moim przekonaniu, dość wiarygodny obraz rzeczywistości. Trudniejsze do oceny jest nastawienie studentów, wymagałoby bowiem pogłębionych badań ankietowych oraz wnikliwych wywiadów. W tym zakresie muszę polegać na bezpośrednich rozmowach ze studentami, a potem aplikantami. Wieloletnie rozmowy na ten temat dają jednak podstawy do wyrażania sądów.

Zastosowane techniki nie wykluczają możliwości korekt wyrażonych tu poglądów, jednak raczej w kontekście rozłożenia akcentów, niż w zakresie kwestionowania wyrażonych niżej konkluzji.

2. MIEJSCE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W PROGRAMACH EDUKACYJNYCH

Przy porównywaniu oferty edukacyjnej nie wnikam w stosowane przez uniwersytety formalne ujęcie problematyki. Uwzględniam więc zarówno te kursy, które ograniczają się do ubezpieczeń społecznych, jak i te, które przedmiotem wykładu obejmują szerzej rozumiane prawo socjalne. Jednak nie budzi wątpliwości, że niezależnie od ujęcia tematu (jak: prawo socjalne czy zabezpieczenie społeczne), to ubezpieczenia społeczne zawsze stanowią trzon wymienionych bloków edukacyjnych. Dlatego

w dalszej części tego tekstu pozwolę sobie na uproszczenie i posługiwanie zwrotem ubezpieczenie społeczne także tam, gdzie tematyka wykładu jest szersza. Zresztą, jeśli taki przypadek zachodzi, to przecież oznacza to tyle, że liczba godzin poświęconych na ubezpieczenia społeczne jest niższa od nominalnej.

Porównanie oferty edukacyjnej z jednej strony oraz zainteresowania studentów z drugiej, prowadzi do wniosku, że ubezpieczenia społeczne na wydziałach prawa i na kierunku prawo – co do zasady – zajmują miejsce drugorzędne. Zobrazuję to dalej danymi dotyczącymi kilku uniwersytetów.

I tak, na Uniwersytecie Jagiellońskim ubezpieczenia społeczne stanowią około 10% wykładu (nie ma tu oczywiście ścisłych reguł), co oznacza około 6 godzin rocznie. Nie ma osobnego wykładu monograficznego lub konwersatorium w tym przedmiocie. Identyczna sytuacja występuje na Uniwersytecie Rzeszowskim.

Gorzej przedstawia się sytuacja na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Do roku 2010 ubezpieczenia społeczne stanowiły część wspólnego wykładu z prawem pracy, a liczba godzin pozostawała do uznania wykładowcy. Od roku 2011 wykład ograniczono do prawa pracy, wprowadzając jednocześnie wykład monograficzny z zabezpieczenia społecznego. Można więc mówić o jakiejś formie dowartościowania tego przedmiotu. Tyle że w ostatnim roku akademickim nie zorganizowano już wykładu monograficznego, z powodu braku zainteresowania studentów. Zapewne nie jest to stan trwały, jednak obrazuje przykrą rzeczywistość.

Rozdziału wykładu z zabezpieczenia społecznego od wspólnego wcześniej wykładu z prawem pracy dokonano w ostatnim roku na Uniwersytecie Gdańskim. Tyle że monograficzne wykłady z zabezpieczenia społecznego oferowane są tylko na niektórych specjalizacjach. Tym samym istnieją specjalizacje, na których ubezpieczenia nie są w ogóle oferowane.

Na niektórych uczelniach wykład z prawa socjalnego przybiera formę kursu monograficznego, towarzyszącego wykładowi z prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Taka sytuacja występuje na przykład na Uniwersytecie Białostockim. Jednak na 15-godzinny wykład monograficzny uczęszcza tu łącznie około 45 studentów rocznie (łącznie stacjonarni i niestacjonarni).

Z kolei na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu wykład z zabezpieczenia społecznego uruchamiany jest okazjonalnie. To o tyle interesujące, że jest to silny ośrodek naukowy zajmujący się tą problematyką.

Problematyka ubezpieczeń społecznych jest przedmiotem nieobowiązkowego wykładu monograficznego na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim oraz na Uniwersytecie Szczecińskim. Jednak zainteresowanie studentów w najlepszych okresach nie przekracza 40% na KUL oraz 15% w Szczecinie. Trzydziestogodzinne konwersatorium oferowane jest także na Uniwersytecie Śląskim. Konwersatorium z zakresu

ubezpieczeń społecznych (20 godzin) znajduje się w ofercie dla studentów prawa na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Wykłady monograficzne oferowane są także na Uniwersytecie Wrocławskim (24 godziny).

Niewątpliwie najsilniejszą ofertę edukacyjną z zakresu ubezpieczeń oferują dwa ośrodki akademickie, w których zarazem działają autonomiczne katedry zajmujące się zabezpieczeniem społecznym. Jest to Uniwersytet Łódzki, który oferuje wykłady monograficzne na kierunkach specjalizacyjnych, jednak nie na wszystkich. Dlatego samotnym liderem zdaje się być Uniwersytet Warszawski, oferujący obowiązkowy wykład z tego przedmiotu. Co więcej, jest to kurs z kilkusetosobową frekwencją.

Przegląd ofert edukacyjnych kończę dwoma przykładami z niepublicznych ośrodków akademickich. I tak, na Uczelni Łazarskiego w Warszawie problematyka ubezpieczeń społecznych łączona jest z wykładem z prawa pracy, z około czterogodzinnym udziałem czasowym. Z kolei Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego oferuje obowiązkowy piętnastogodzinny kurs z przedmiotowego zakresu.

Kończąc przegląd ośrodków akademickich dodam jedynie, że na wydziałach prawa istnieje 14 katedr i samodzielnych zakładów zajmujących się prawem pracy i jedynie dwie autonomiczne jednostki zajmujące się zabezpieczeniem społecznym. Oczywiście katedry prawa pracy zajmują się także materią ubezpieczeń społecznych (część z nich element ubezpieczeń społecznych nosi także w swej nazwie). Jednak analiza dorobku naukowego wskazuje, że w takich katedrach ubezpieczenia społeczne nie stanowią z reguły istotnego nurtu badawczego. Taki stan rzeczy dość symbolicznie ukazuje struktura ogólnopolskich zjazdów katedr i zakładów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Pomimo wysiłków organizatorów, problematyka ubezpieczeniowa jest frekwencyjnie znacznie słabiej obsadzona, a sesje konferencyjne z reguły krótsze.

O zachwianiu proporcji pomiędzy prawem pracy a ubezpieczeniem społecznym świadczy i to, że o ile na rynku dostępnych jest obecnie co najmniej osiem podręczników z prawa pracy (czasem łączących prawo pracy z ubezpieczeniami), o tyle formalnie dostępne są trzy, a realnie dwa podręczniki z zakresu zabezpieczenia społecznego.

Przy podsumowaniu analizy oferty dydaktycznej można dostrzec dość oczywistą regułę. Tam, gdzie ubezpieczenia społeczne stanowią przedmiot obowiązkowy, tam organizowany jest wykład z zakresu zabezpieczenia społecznego przy bardzo wysokiej frekwencji. Najczęściej wiąże się to z tym, że ubezpieczenia społeczne są przedmiotem badań prowadzonych przez samodzielne katedry lub zakłady.

Z kolei tam, gdzie wykład (zarówno z prawa pracy jak i ubezpieczeń społecznych) nie ma charakteru obowiązkowego, a jest to sytuacja dominująca, tam ubez-

pieczenia społeczne stanowią margines merytoryczny lub statystyczny. Przez zmarginalizowanie merytoryczne rozumiem to, że ubezpieczenia społeczne nauczane są na jednym kursie z prawem pracy, stanowiąc jego niewielką część. W praktyce jest to do 10% czasu wykładowego. Jeśli dodać do tego, że zajęcia z ubezpieczeń społecznych stanowią zakończenie kursu i przypadają w okresie przedsesyjnym, to realna frekwencja na nich jest znikoma. Jednak marginalizacja statystyczna przejawia się także w tych przypadkach, w których zajęcia z ubezpieczeń społecznych przybierają formę wykładów monograficznych, a nie kursowych. W takich bowiem przypadkach liczba studentów wybierających ten przedmiot stanowi około 10% w stosunku do liczby studiujących prawo pracy, prowadzone przez te same katedry.

Równocześnie wykłady z ubezpieczeń społecznych lub przedmiotów obejmujących materię ubezpieczeń społecznych prowadzone na studiach administracyjnych cieszą się bardzo dużą popularnością.

3. PRÓBY WYJAŚNIENIA STANU RZECZY

Wyjaśnienie powyższego fenomenu jest zapewne dość złożone i wielowątkowe. Wskazuję więc własną diagnozę zaistniałego stanu rzeczy, nie uzurpując sobie prawa do kompletności. Po pierwsze, usytuowanie ubezpieczeń społecznych jako zajęć nieobowiązkowych lub jedynie towarzyszących kursowi z zakresu prawa pracy (lub prawa pracy i ubezpieczeń społecznych) rzutuje na postrzeganie wagi tego przedmiotu przez studentów prawa. Nie wnikając więc w społeczną wagę tej problematyki, student odbiera tak zmarginalizowany przedmiot jako nieistotny. Podobnie jest w przypadku wykładów monograficznych lub konwersatoriów z zakresu zabezpieczenia społecznego. Wykłady tego typu oraz konwersatoria słusznie uznawane są jako uszczegółowienie przedmiotu głównego. Tym samym osoba zdająca przedmiot główny ma prawo uważać, że takie przedmioty same w sobie nie stanowią wiedzy autonomicznej, a jedynie wiedzę szczegółową dla chętnych. Tymczasem w przypadku ubezpieczeń powyższe postrzeganie zawodzi. Jeśli oferowany jest jedynie kurs prawa pracy, to zajęcia te są zajęciami jedynymi, czyli są podstawowym (a nie uzupełniającym) źródłem wiedzy studenta na temat ubezpieczeń. Sytuacja nie wygląda wcale lepiej, jeśli oferowany jest łączny kurs z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, bo 4–6 godzin poświęconych na ubezpieczenia nie jest w stanie wprowadzić studenta nawet w podstawy tej gałęzi prawa.

Po drugie, rozpoznanie przez studentów prawa problematyki rynku na usługi prawnicze z zakresu ubezpieczeń społecznych musi prowadzić do wniosku, że jest on bardzo słaby. Zaznaczam w tym miejscu, że typowe postrzeganie przez studenta prawa swojej kariery zawodowej wiąże się z oczekiwaniem pracy w wolnym zawodzie,

a nie w strukturach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub innych organach zajmujących się pomocą społeczną. Typowe sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych nie dają szansy na godziwy zarobek. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, wartości przedmiotu sporu w sprawach indywidualnych na tle ubezpieczeń społecznych są co do zasady bardzo niskie, a liczba spraw o charakterze masowym – dających szansę na istotny zarobek – nieliczna. Po drugie, sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych wymagają wyjątkowo dużej kompetencji, obejmującej wiedzę historyczną (częste zmiany przepisów) oraz interdyscyplinarną (np. znajomość prawa pracy w zakresie przepisów płacowych). Po trzecie wreszcie, urzędowe koszty zastępstwa procesowego są także niskie. Jest to co do zasady korzystne dla ubezpieczonych, ogranicza bowiem ryzyko znacznych kosztów w przypadku porażki w sądzie. Tyle tylko, że skutkuje tym, że w przypadku sukcesu zasądzone koszty zastępstwa procesowego nie dają żadnej możliwości zwrotu kosztów prawnikowi. W efekcie, ubezpieczony musi ponosić koszty ewentualnego błędu ZUS, na co z kolei często go nie stać.

Kolejnym elementem niemotywującym do studiowania ubezpieczeń społecznych na studiach prawniczych są cztery bardzo istotne cechy tej dyscypliny. Po pierwsze, jest to wiedza szybko starzejąca się. Starzenie tej wiedzy wynika z kolei z tego, że znacząca część przepisów ubezpieczeniowych powiązana jest z wydolnością budżetu państwa, stopniem bezrobocia oraz trendami demograficznymi. Wszystkie te cechy mają charakter nieprawniczy i dynamiczny, co powoduje stosunkowo częste i istotne zmiany. W efekcie istotna część wiedzy może się zdezauktualizować jeszcze w trakcie studiów.

Po drugie, pełna wiedza z zakresu ubezpieczeń społecznych wymaga znajomości przepisów uchylonych i przejściowych. Tym samym wymaga studiów historycznych i kazuistycznych na temat zmian, co do których aksjologii bardzo trudno przypisać ogólną i spójną teorię. Co więcej, wymaga znajomości nieobowiązujących już regulacji, która to wiedza może się przydać zaledwie do jednej lub kilku spraw w karierze.

Po trzecie, część teoretyczna ubezpieczeń społecznych w stosunku do części dogmatycznej jest nikła. Tym samym studiowanie musi się skupić na znajomości szczegółowych przepisów, a nie na modelu i zasadach. Te ostatnie są bowiem dość proste, ale zarazem nie dające możliwości intuicyjnego, opartego na aksjologii rozwiązania problemów. Innymi słowy, częściowa znajomość materii szczegółowej, uzupełniona teorią, nie daje pewności wykoncypowania brakującej wiedzy na podstawie samego tylko rozumowania. Tym samym albo ma się pełną wiedzę kazuistyczną, albo prawnik nie posiada zdolności do udzielenia pomocy. Tym samym nauka na uniwersytecie albo sprowadza się do ogólnych, ale zdawkowych zasad (na co rzeczywiście wystarczy 4–6 godzin), albo od razu jest nauczaniem kazuistycznej i rozległej praktyki.

Po czwarte wreszcie, rzetelna nauka ubezpieczeń społecznych oznacza potrzebę wprowadzenia elementów ekonomii, doktryn politycznych i prawnych, czy też prawa konstytucyjnego. Tylko zrozumienie aksjologii solidaryzmu społecznego, teorii socjalnych praw człowieka, problematyki rynków finansowych, długu publicznego w kontekście rozwoju gospodarczego, szczegółowych zagadnień prawa pracy (wynagrodzenie za pracę) – umożliwia pogłębioną analizę prawa ubezpieczeń społecznych. Tymczasem specjalizacja w nauce prawa oraz brak podstaw z makroekonomii wśród prawników, nie daje szans na tak pogłębioną analizę. Ponadto, trudno wymagać od profesorów prawa spójnej wykładni aksjologii – przynajmniej niektórych aspektów ubezpieczeń społecznych – w sytuacji, w której tak bardzo różnią się w poglądach ekonomiści. Dotyczy to najgłośniejszej w ostatnich latach debaty dotyczącej OFE. Debatę, którą można określić jako kompromitującą środowisko ekonomistów polskich. Eksponowane dziś mankamenty ekonomicznego modelu OFE są tak oczywiste, że ich niedostrzeżenie kilkanaście lat temu nie wystawia ekonomistom dobrego świadectwa. A jeśli je dostrzegano, ale nie informowano społeczeństwa, to jest wciąż dla społeczności naukowej wstydliwe. Ponadto, stan dzisiejszej dyskusji w tej sprawie jest równie przygnębiający z powodu zdumiewającej wręcz polaryzacji poglądów, przy trudnej do sprecyzowania argumentacji. Zwłaszcza jeśli w dyskusji ukrywa się – z niewiedzy lub z wyrachowania – to, że dotyczy ona określonego modelu społecznego. Tym samym jest to rozmowa o indywidualistycznym lub solidarystycznym podziale dóbr, czyli materii bliskiej polityce.

Jeśli więc odwołanie się do aksjologii społecznej i ekonomicznej jest trudne, to niewiele łatwiejsza jest dyskusja z poziomu aksjologii czysto prawniczej. Niech przykładem będzie najbardziej naturalne poszukiwanie źródeł regulacji prawnych, jakim jest ustawa zasadnicza. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

Rzecz w tym, że tak skonstruowany przepis w zasadzie nie wprowadza tak zwanego wzorca kontroli konstytucyjnej. Skoro bowiem to ustawa określa zakres i formy, to oznacza, że ustawodawca ma w tym zakresie wolność. Ostatecznie można mówić o konstytucyjnej kontroli ustawodawcy w kontekście jedynie istoty prawa. Jednak sama zasada, że wspólnota może zmieniać standard ochrony w zależności od swoich gospodarczych czy demograficznych możliwości, jest bezsporna. A powszechnie obecnie analizowany kryzys grecki i związane z tym cięcia świadczeń społecznych i emerytur wskazują, że nie istnieje fundament praw nabytych. Słusznie zresztą, bo skoro znaczna część świadczeń, w tym szczególnie długoterminowych, jest *de facto* finansowana z podatków, to trudno oczekiwać, aby wydatki socjalne znajdowały się

poza zasięgiem niezbędnych oszczędności. Nie ma powodu, dla którego emeryci nie powinni partycypować w kosztach wychodzenia z kryzysu. Tyle że dla prawnika oznacza to stan całkowitego zrelatywizowania, na którym trudno budować trwały model teoretyczny.

Wykładowcom pozostaje więc robić to, co prawnicy umieją najlepiej, czyli wykładać ustawowe przesłanki regulacji ubezpieczeniowych. Tyle że co do ich szczegółowej aksjologii trudno się w sposób przekonujący wypowiedzieć, co pozostawia u studentów ślad niezrozumienia i przekonanie o niespójności systemu. Tym samym sprowadza się edukację do mechanicznego zapamiętywania regulacji.

4. PODSUMOWANIE

Mając powyższe na uwadze, zmianę nastawienia studentów prawa do nauki ubezpieczeń społecznych postrzegam pesymistycznie. Wskazane wyżej determinanty mają w znacznej części charakter obiektywny. Tym samym predestynują do nauki prawa ubezpieczeń społecznych studentów administracji lub nauk ekonomicznych.

Możliwości wpływu na zmianę przedstawionej wyżej sytuacji są minimalne. Z jednej strony można nieco skomercjalizować ubezpieczenia społeczne, poprzez zmianę przepisów dotyczących kosztów zastępstwa procesowego. Przy czym zmiany powinny dotyczyć wyłącznie sytuacji, w której ubezpieczony jest osobą wygrywającą. Jednakże trudno sobie wyobrazić, aby nawet w przypadku wprowadzenia asymetrii w tym zakresie, osiągnąć w pełni zadowalający skutek.

Jedynym więc wyjściem przywracającym pozycję ubezpieczeń społecznych w nauczaniu studentów prawa jest nadanie tym zajęciom statusu zajęć obowiązkowych lub co najmniej obowiązkowe wyodrębnienie ich z prawa pracy. W imię szczególnej wagi społecznej, wolność wyboru mogłaby zostać ograniczona.

Z drugiej strony być może aktualny stan rzeczy nie wymaga interwencji. Być może właściwy jest model, w którym ubezpieczenia są domeną studentów administracji. A nauka z zakresu zabezpieczenia społecznego lokuje się w szkołach o profilu ekonomicznym, gdzie łatwiej o interdyscyplinarność.

ŁUKASZ TOMASZ SROKA

Edukacja na temat ubezpieczeń społecznych w kontekście naukowo-dydaktycznej działalności Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie – stan obecny i program działania

UNIWERSYTET PEDAGOGICZNY W KRAKOWIE
INSTYTUT HISTORII

ŁUKASZ TOMASZ SROKA *Edukacja na temat ubezpieczeń społecznych w kontekście naukowo-dydaktycznej działalności Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie – stan obecny i program działania*

Prezentowane opracowanie podejmuje temat korelacji pomiędzy oświatą szkolną, dydaktyką szkoły wyższej i badaniami naukowymi a stanem wiedzy i postawami wobec ubezpieczeń społecznych. Tematyka ta zestawiona została z działalnością naukowo-dydaktyczną pracowników i absolwentów Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie.

1. STAN OBECNY

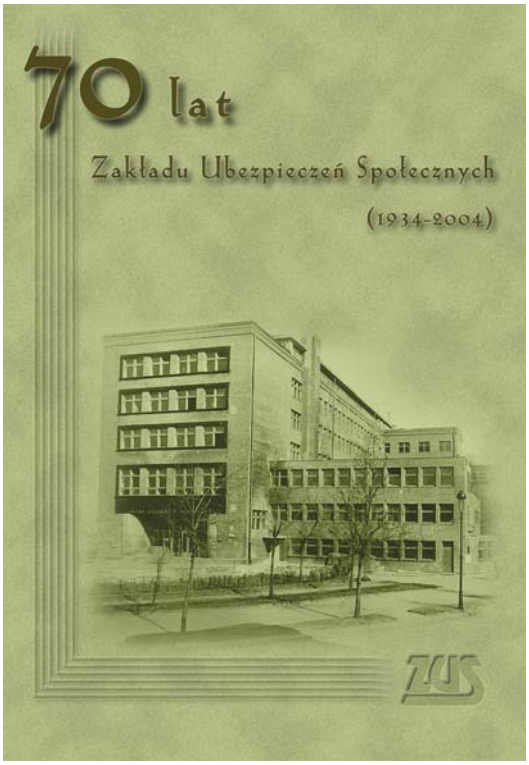
W dotychczasowym dyskursie, zwłaszcza tym medialnym, często podnosi się zależność między akceptacją dla idei ubezpieczeń społecznych a sposobem jej realizacji. Zwraca się więc baczną uwagę na właściwą obsługę klientów czy możliwie szybkie załatwianie ich spraw. Tymczasem wielu obywateli, by nie rzec większość, odbiera ubezpieczenia społeczne jako wysokie (kolejne obok podatków) obciążenie finansowe dla swoich firm i gospodarstw domowych. W tym kontekście trudno liczyć na to, by nawet najbardziej profesjonalna i sympatyczna obsługa przekonała w pełni obywatela do idei ubezpieczeń. Będzie to tym bardziej niemożliwe, gdy ów obywatel w ogóle nie wejdzie w kontakt z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Może to nastąpić wskutek świadomych zabiegów mających na celu ominięcie systemu ubezpieczeń społecznych lub z powodu uchylania się pracodawcy od obowiązku zgłoszenia pracownika do ubezpieczeń i odprowadzania za niego składek. Należy zatem wnioskować, że w procesie przyswajania idei ubezpieczeń społecznych krytycznym momentem nie jest przekroczenie progu ubezpieczyciela przez klienta. Za taki moment należy uznać edukację na etapie szkolnym i uniwersyteckim. Od odebranej edukacji (chodzi tu o jej zakres, treści i jakość) zależy nastawienie, z jakim ów dorosły już klient wejdzie w kontakt z ubezpieczycielem lub to, czy on w ogóle ten kontakt nawiąże.

Z punktu widzenia przedłożonych wyżej spraw kluczowego znaczenia nabiera misja realizowana przez uniwersytety, na przykład Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, a także programy nauczania szkolnego i wreszcie zawartość podręczników szkolnych i akademickich. Będąca treścią niniejszego opracowania analiza tych zagadnień zwieńczona zostaje wnioskami składającymi się na program dalszego działania. Jest to uzasadnione tym, że na wszystkich etapach kształcenia edukacja na temat ubezpieczeń społecznych zajmuje miejsce marginalne. Tymczasem jest to jedna z kluczowych dziedzin życia człowieka, obok spraw typu zdrowie i bezpieczeństwo.

Rola Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie jest w tym przypadku kluczowa, choćby z tego powodu, że prowadzi on nie tylko zajęcia i badania na poziomie uniwersyteckim, ale też kształci przyszłych nauczycieli, zatem tych, od których w dużej mierze zależeć będzie edukacja na temat ubezpieczeń społecznych kolejnych pokoleń. Uniwersytet nie posiada wydziałów: prawa, administracji lub ekonomii, które są właściwe dla badań nad teorią i praktyką ubezpieczeń społecznych. Mimo

to tematyka ubezpieczeń społecznych obecna jest w pracy badawczej i dydaktycznej pracowników naukowych tej uczelni. Chodzi tu głównie o dwa instytuty: Historii oraz Politologii, wchodzące w skład Wydziału Humanistycznego. Obydwa instytuty przygotowują studentów między innymi do prowadzenia zajęć szkolnych z wiedzy o społeczeństwie.

W Instytucie Historii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie badania nad historią ubezpieczeń społecznych prowadzone są w Katedrze Historii XIX Wieku i dotyczą przede wszystkim początków idei ubezpieczeń społecznych na ziemiach polskich oraz historii instytucji i ludzi ją realizujących. Efektem tego zaangażowania jest między innymi pierwsza monografia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pod tytułem: *70 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (1934–2004)*. Została wydana w Warszawie w 2004 roku nakładem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Koordynatorką tego projektu była dr Maria Strzelecka. Rolę autorów przyjęli: Olaf Rzegotka oraz Łukasz Tomasz Sroka. Obydwaj autorzy są absolwentami Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, pierwszy z nich jest politologiem, drugi historykiem. W czasie przygotowywania tej pracy jej autorzy byli etatowymi pracownikami Oddziału ZUS w Krakowie. Obecnie tylko pierwszy z nich pracuje w ZUS, drugi zaś jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Przywoływana tu praca ukazała się nie tylko drukiem, ale została też zamieszczona w formie pdf na stronie internetowej Zakładu. Czy spełniła pokładane w niej nadzieje? Trudno to oceniać współautorowi. Pewne jest, co można sprawdzić w odpowiednich serwisach naukowych, że jest cytowana w kraju i za granicą (np. w USA). Z pewnością nie zdołała odmienić wizerunku ZUS w przestrzeni medialnej, ale stała się podstawowym kompendium wiedzy o ubezpieczeniach społecznych dla szeregu osób przygotowujących prace naukowe z tego zakresu (w tym także na tytuły i stopnie).



Fot. 1. Okładka książki: *70 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (1934–2004)*.

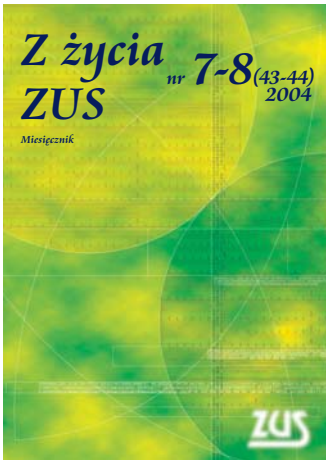
Rekomendowana tu praca liczy 74 strony, a treści przedstawiono w układzie chronologicznym. Obrazują to kolejne tytuły rozdziałów:

— Zarys ubezpieczeń społecznych na ziemiach polskich przed 1918 rokiem,
— Centralizacja ubezpieczeń społecznych w II Rzeczypospolitej. Powstanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
— Lata okupacji,
— W czasach Polski Ludowej,
— Od „okrągłego stołu" do reformy ubezpieczeń społecznych,
— Teraźniejszość i plany na przyszłość.

W pracy sumarycznie zebrano najważniejsze akty prawne prowadzące do utworzenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a następnie wprowadzające w tej instytucji dalekosiężne zmiany. Autorzy odnoszą się do zmieniających się w czasie kompetencji Zakładu, jego struktury organizacyjnej i mechanizmów funkcjonowania. Całość ozdabiają ilustracje prezentujące między innymi: • kartę ewidencyjną przebiegu ubezpieczenia w Zakładzie Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych w Królewskiej Hucie (1933 rok) • pismo dotyczące przeniesienia Centrali ZUS z Krakowa do Łodzi (1945 rok) • sztandar ZUS • adresarkę do drukowania przekazów i spisów rentowych • maszynę do księgowania typu Ascota • jeden z pierwszych komputerów w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Podejmując badania naukowe nad tą problematyką autorzy stanęli przed wyzwaniem ustalenia także podstawowych wydawałoby się faktów, jak kolejność i lata urzędowania prezesów Zakładu (ich wykaz zamieszczono na wewnętrznej stronie okładki).

Przy okazji tak ważnego święta, jak jubileusz osiemdziesięciolecia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wypada poprzeć postulat przygotowania drugiego tomu pracy, obejmującego lata 2004–2014 (z tego, co wiadomo autorowi, jest on już realizowany). Ostatnia dekada pod wieloma względami była interesująca. W Zakładzie zaszły istotne zmiany. Pojawiły się nowe doświadczenia związane z dynamiczną migracją Polaków poza granice kraju. Z drugiej strony do naszego państwa przybywa coraz większa liczba osób podejmujących tu pracę lub zakładających własną działalność gospodarczą. Za przygotowaniem tego rodzaju studiów w nieodległym czasie od tego, w którym rozegrały się opisywane wydarzenia przemawia także to, że żyją świadkowie historii, którzy mogą podzielić się wieloma cennymi informacjami, wnioskami i opiniami. Rozwój techniki umożliwia dziś nagranie wypowiedzi świadków historii oraz dokumentalne ujęcia obiektów i urządzeń ZUS. Takie filmiki, ze względu na ich nieduży koszt, można załączać do wydań książkowych. Stanowią one wartość dodaną, która rośnie wraz z upływającym czasem.

Spod pióra autora niniejszego opracowania wyszło jeszcze wiele artykułów, które ukazały się na łamach wydawanych przez Zakład czasopism. Jeden z nich sta-



Fot. 2. Okładka magazynu *Z życia ZUS*.

Fot. 2. Okładka magazynu *Ubezpieczenia Społeczne*.

nowi rodzaj kompendium dla osób piszących prace licencjackie i magisterskie o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i nosi tytuł *Na tropach historii Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Metoda pisania prac*[1]. Inny poświęcony został postawie patriotycznej pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych podczas II wojny światowej[2].

Na łamach magazynu Ubezpieczenia Społeczne opublikowałem kilka artykułów[3] oraz wywiadów przeprowadzonych ze znanymi teoretykami i praktykami ubezpieczeń społecznych. Rozmowy te dotyczyły szczególnie reformy ubezpieczeń społecznych, świadczy o tym wywiad przeprowadzony z prof. Wandą Sułkowską, zaopatrzony znamiennym tytułem: *Reforma emerytalna zmieniła mentalność ubezpieczonych*[4].

W 2009 roku kierowałem międzynarodowym zespołem naukowców, który miał za zadanie przygotować ekspertyzę sądową dla potrzeb Landessozialgerichte Nordrhein-Westfalen z siedzibą w Essen. Ekspertyza miała potwierdzić lub zaprzeczyć tezie, że podczas II wojny światowej Żydzi w Generalnym Gubernatorstwie i na terenach włączonych do Rzeszy (zwłaszcza przed 1942 rokiem) podejmowali nie tylko pracę przymusową, ale również dobrowolną, od której odprowadzano za nich składki na ubezpieczenia społeczne. Równolegle z zespołem polskim, pracował jeszcze zespół wybitnego niemieckiego historyka Wolfganga Benza oraz zespoły prawników, ekonomistów, a nawet psychologów. W Niemczech sprawie tej nadano wysoką rangę, gdyż otwierała ona przed Żydami podejmującymi podczas wojny pracę dobrowolną lub ich spadkobiercami możliwość ubiegania się o wypłaty rekompensat za pobrane składki. Wypłatę takich rekompensat uzasadnia fakt, że większa część ubezpieczonych Żydów zginęła podczas

[1] Z życia ZUS 2004 nr 10(46).

[2] *Zły czas, prawi ludzie. Zakład Ubezpieczeń Społecznych podczas II wojny światowej*, Z życia ZUS 2008 nr 9(93).

[3] Por.: *Etyczny i historyczny wymiar ubezpieczeń społecznych*, Ubezpieczenia Społeczne 2005 nr 12(33); *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1989–2004. Spojrzenie historyczno-filozoficzne*, Ubezpieczenia Społeczne 2004 nr 6(15).

[4] Ubezpieczenia Społeczne 2005 nr 4(25).

wojny. Pozostali przy życiu najczęściej emigrowali z Europy do Izraela, USA lub do innych państw. Niemal żaden z nich nigdy nie stał się beneficjentem opłaconych składek. O ile postawa rządu niemieckiego była jednoznaczna, o tyle ubezpieczyciel niemiecki kwestionował możliwość dobrowolnego zatrudniania się Żydów, a przede wszystkim poddał w wątpliwość to, że były od nich pobierane składki na ubezpieczenia społeczne. Wobec tych problemów niejako drugorzędne znaczenie miały pytania o to, w jaki sposób należałoby naliczać wysokość rekompensat, za jaki okres i na podstawie jakich dokumentów, skoro wiadomo, że większość z nich została podczas wojny zniszczona.

Kierowany przeze mnie zespół znalazł w archiwach polskich i zagranicznych dokumenty – w ocenie członków zespołu – poświadczające, że podczas wojny, zwłaszcza w jej pierwszym etapie, Żydzi podejmowali dobrowolne i legalne (oskładkowane) zatrudnienie. Okazało się też, że w pierwszym etapie wojny dopuszczano nawet możliwość prowadzenia przez Żydów własnej działalności gospodarczej lub też posiadania przez nich udziałów w firmach należących do osób uznawanych za nie-Żydów[5]. Finalnie, według moich informacji, niemiecki wymiar sprawiedliwości podzielił wnioski przedłożone przez mój zespół. Naturalnie sprawa ta ma trzy podłoża: moralne, prawne i ekonomiczne. W pierwszym przypadku wypłacenie komukolwiek należnych mu środków nie budzi jakichkolwiek zastrzeżeń. Jest to wręcz obowiązek. Tak samo rzecz wygląda na gruncie prawnym. Z perspektywy ekonomicznej sytuacja nie jest już tak jednoznaczna. Sięgające swymi korzeniami odległej przeszłości roszczenia mogą zachwiać finansami ubezpieczyciela – nie odnoszę się tutaj do tej konkretnej sprawy (tu akurat takie niebezpieczeństwo nie zaistniało), ale stawiam sprawę teoretycznie. Należy jednak mieć na uwadze, że jest to warunek konieczny do tego, by społeczeństwo darzyło instytucje ubezpieczeń społecznych zaufaniem. Jeśli potwierdza się ciągłość działalności ubezpieczeniowej, niezachwianej nawet pożogą wojenną, to mamy prawo wnioskować, że instytucje te tym bardziej przetrwają pomniejsze kryzysy i zawirowania. Sens ubezpieczeń związany jest właśnie z tym, że chronią one człowieka nie tylko, ale przede wszystkim przed rozlicznymi kryzysami. Obrazowo można to ująć tak: instytucje ubezpieczeń nie mogą rozkładać parasola nad ubezpieczonym wówczas, gdy jest piękna pogoda, a składać go wtedy, gdy zaczyna padać deszcz.

Tyle o sprawie prac naukowych, badawczych i popularyzatorskich podejmowanych dotąd przez naukowców związanych z Uniwersytetem Pedagogicznym w Krakowie. Proponuję przejście teraz do tematu podręczników. Dla nauczycieli, w tym

[5] Rozporządzenie Hansa Franka o definicji „Żyd" w Generalnym Gubernatorstwie z dnia 24 lipca 1940 roku restrykcyjnie określało, kiedy przedsiębiorstwo uważane było za „żydowskie" (Dz. Rozp. GGP. I, s. 231).

także tych akademickich, są one podstawowym narzędziem w pracy dydaktycznej. Na potrzeby niniejszego opracowania poddałem analizie szereg podręczników szkolnych i akademickich. Na podstawie przeprowadzonej analizy mogę stwierdzić jednoznacznie, że z punktu widzenia tematyki ubezpieczeń społecznych podręczniki stanowią zaprzepaszczoną szansę. Wymowa tej konkluzji jest tym smutniejsza, że dotyczy ona również podręczników napisanych przez uznanych uczonych, które słusznie uchodzą za bardzo dobre. Wedle starej maksymy: *verba docent, exempla trahunt* – słowa uczą, przykłady pociągają.

Poczynając od podręczników historii wypada zauważyć, że nie dostarczają one młodzieży szkolnej i akademickiej wiedzy i przykładów dotyczących ubezpieczeń społecznych. Zmarnowana została okazja, by przez pryzmat ubezpieczeń dokładnie wyjaśnić specyficzny charakter XIX wieku, jako czasu kształtowania się nowoczesnego rynku kapitalistycznego z postulatem tworzenia instytucji zapewniających osłonę socjalną i finansową na okoliczność chorób, kalectwa i starości. Nie wykorzystuje się tego faktu nawet przy prezentacji sylwetki Ottona von Bismarcka, pokazując go najczęściej w jednym kontekście: polityki międzynarodowej i relacji polsko-niemieckich. Tymczasem jego zaangażowanie w sprawę ubezpieczeń, wszak nie bez kozery nazywany jest ojcem założycielem ubezpieczeń społecznych, pozwoliłoby ukazać go w pełnej złożoności i w sposób pretekstowy, na tle epoki. Pomijany jest przy tym wkład wielu wybitnych Polaków z przełomu XIX i XX wieku, zasłużonych dla idei ubezpieczeń społecznych. W kontekście niektórych nazwisk, skądinąd dobrze opisanych przez historiografię, przemilcza się ich zasługi na rzecz ubezpieczeń. Wymowny jest tu przykład Józefa Piłsudskiego, który w odrodzonej Rzeczypospolitej sprawę scalenia ubezpieczeń społecznych traktował priorytetowo. Tymczasem młodym Polakom utworzony z inicjatywy Piłsudskiego Zakład Ubezpieczeń Społecznych bardziej niż z postacią Marszałka, kojarzy się z okresem PRL-u.

Podręczniki nie wskazują też na znaczenie ubezpieczeń społecznych w procesie modernizacji społecznej, na pełnioną przez nie rolę osłonową. Na ich kartach nie znajdziemy informacji o tym, że gwarantowały przeżycie rzeszom emerytów i rencistów, zwłaszcza w trudnych momentach przełomów politycznych, dynamicznych zjawisk gospodarczych i wszelkich kryzysów. A właśnie takie postawienie sprawy umożliwiłoby uczniom i studentom nabycie wiedzy i krytyczny osąd wad i zalet ubezpieczeń społecznych. W obecnym stanie rzeczy młody człowiek nie dowiaduje się o zaletach ubezpieczeń. Wkraczając w dorosłe życie poznaje ich mniej przyjazną stronę, czyli wymaganie sprostania różnym powinnościom formalnym, a nade wszystko konieczność odprowadzania składek. Moment, w którym ów człowiek mógłby przekonać się o wartościach płynących z ubezpieczeń może zatem nie nadejść,

gdyż po zniechęceniu istnieje wyraźna pokusa, by system ubezpieczeń społecznych opuścić. Wówczas, gdy nastąpi wypadek, choroba lub starość, na krytyczną analizę może być już za późno.

Temat ubezpieczeń społecznych nie został potraktowany z należytą powagą przez autorów podręczników szkolnych. W sposób szczególny zaskakuje to w przypadku podręczników do wiedzy o społeczeństwie. To przedmiot właściwy do tego, by przygotować młodego człowieka do życia w społeczeństwie. Lekcje z tego przedmiotu powinny umożliwić poznanie procesów oraz zjawisk kształtujących relacje społeczne oraz mechanizmy rządzące gospodarką. To doskonała okazja, by ukazać korzyści płynące z ubezpieczeń społecznych oraz wytłumaczyć sens związanych z tym obciążeń finansowych. To wreszcie ten przedmiot, na którym młodzież powinna odważnie dyskutować o tym, czym jest i czym może być podmiotowość człowieka czy solidarność międzypokoleniowa. Tego niestety brakuje. Za niechlubny przykład może posłużyć podręcznik autorstwa: Zbigniewa Smutka, Janusza Maleski i Beaty Surmacz pod tytułem *Wiedza o społeczeństwie*, cz. II, Zakres rozszerzony, Podręcznik dla liceum ogólnokształcącego (Gdynia 2008). W miejscu, gdzie autorzy omawiają problemy społeczno-ekonomiczne (s. 126–131) brak głębszego ukazania genezy wymienianych zjawisk, możliwych dróg rozwoju i wyjścia z sytuacji trudnych. O roli, którą odgrywają lub mogłyby odegrać w tym wszystkim ubezpieczenia społeczne nawet się nie wspomina. Brak szerszych informacji na temat ubezpieczeń społecznych oraz kostyczny język znamionuje dużą część podręczników do wiedzy o społeczeństwie. To smutny paradoks. Wszak jest to przedmiot, który powinien zachęcać młodzież do refleksji i dialogu. Tymczasem podręczniki te najczęściej nasycone są tak zwanymi suchymi faktami. Po dokładnej analizie okazuje się zaś, że nawet z tymi faktami jest słabo.

Na tym tle wyróżnia się ciekawie skomponowany podręcznik Marii Wesołowskiej-Starnawskiej, Andrzeja Pilipiuka i Witolda Starnawskiego pod tytułem *Bliżej świata. Wiedza o społeczeństwie*, Podręcznik dla gimnazjum (Warszawa 2009). Podręcznik napisany jest barwnym i dynamicznym językiem. Posiada dobrze wkomponowane w tekst ciekawe ilustracje tematyczne. Wywodom merytorycznym towarzyszą lekkie (wyodrębnione) opowiadania, adnotacje oraz zadania. W rozdziale zatytułowanym *Etyka życia gospodarczego* pomieszczony jest fragment zatytułowany *Ubezpieczenia społeczne*. Autorzy krótko (może nazbyt krótko) wyjaśniają w nim, czym są ubezpieczenia społeczne oraz kto je realizuje. Tekst ten połączony został z takimi tematami, jak: • cechy dobrego pracownika • prawa i obowiązki pracowników • jaki powinien być pracodawca • mobbing • jak się bronić. Czyni to ten niewielki fragment logicznie wkomponowanym w szerszy ciąg relacji, w których żyje człowiek wchodzący w dorosłe życie i rynek pracy.

W podręcznikach do historii temat ubezpieczeń społecznych po prostu nie istnieje. Za przykład wskazać można cieszące się dobrą opinią podręczniki:

— Bogumiła Burda, Bohdan Halczak, Roman Maciej Józefiak, Małgorzata Szymczak, *Historia najnowsza. Historia 3*. Zakres podstawowy. Podręcznik dla liceum ogólnokształcącego, liceum profilowanego i technikum, *Czasy współczesne*, Gdynia 2008,
— Mikołaj Gładysz, *Historia III*. Podręcznik dla klasy trzeciej liceum i technikum. Zakres podstawowy i rozszerzony, Gdańsk 2002.
— Stanisław Roszak, Anna Łaszkiewicz, *Śladami przeszłości*. Podręcznik do historii dla klasy trzeciej gimnazjum, Straszyn k. Gdańska 2011.
— Dariusz Stola, *Historia. Wiek XX*. Podręcznik. Szkoły ponadgimnazjalne. Zakres podstawowy, Warszawa 2012.

Wymienieni wyżej autorzy nie zdecydowali się na wkomponowanie treści o ubezpieczeniach społecznych do swoich prac, mimo że omawiają w nich szereg zagadnień pozostających w ścisłym związku z tą tematyką, jak rozwój cywilizacyjny i gospodarczy czy warunki życia i pracy mieszkańców globu. Szkoda, że autorzy nie skorzystali z tej szansy, by dogłębnie wytłumaczyć młodzieży, jakie konsekwencje w historii wiązały się z konkretnymi postawami ludzi (przezorność, zapobiegawczość, lekkomyślność, beztroska). W końcu wiele wydarzeń ma charakter powtarzalny, może nie w szczegółach, ale z pewnością co do zasad ogólnych. Jeśli historia jako samodzielna dyscyplina naukowa jest dziś do czegoś potrzebna młodemu pokoleniu, to przede wszystkim do tego, by umiało wyciągnąć wnioski z tego, co zaszło w przeszłości. Tłumaczenie zaś w ograniczonym zarysie wybranych wydarzeń i zestawianie ich z datami nie tylko nie nauczy młodzieży zbyt wiele, ale też skutecznie zniechęci do historii.

W podręcznikach przeznaczonych dla studentów kierunków humanistycznych sytuacja nie jest lepsza. W podręczniku Józefa Buszki *Od niewoli do niepodległości (1864–1918)*[6] obszernie omówiona została między innymi historia rozwoju przemysłu oraz warunków pracy i życia robotników. Czytamy między innymi: „Ówczesne zakłady fabryczne miały często swe siedziby w ruderach, starych opuszczonych budynkach, szopach, lamusach itp., zazwyczaj ciemnych, niejednokrotnie wilgotnych i z reguły nieopalanych. Urządzenia fabryczne, zwłaszcza maszyny, stłoczone na niewielkiej przestrzeni, pozbawione odpowiednich zabezpieczeń w formie siatek ochronnych, stwarzały możliwość licznych wypadków, których opisy wypełniały szpalty ówczesnych dzienników i sprawozdań policyjnych. Według urzędowych danych sporządzonych dla Kongresówki w ciągu roku przeciętnie co piąty robotnik ulegał okaleczeniu. Oczy-

[6] J. Buszko, *Od niewoli do niepodległości (1864–1918)*, Kraków 2000.

wiście poszkodowany robotnik mógł – w razie wypadku – wnieść skargę do sądu na przedsiębiorcę, jednakże szukanie sprawiedliwości na drodze sądowej nie było łatwe ani proste, pociągało za sobą duże wydatki, łączyło się bowiem z koniecznością zasięgania kosztownej pomocy prawnej, ponoszenia wysokich opłat sądowych itp."[7]

Zacytowałem tak obszerny fragment, gdyż przywołany tu opis stosunków pracowniczych w XIX wieku jest reprezentatywny dla większości polskich podręczników do historii (każdego szczebla jej nauczania). Faktycznie, analiza źródeł urzędowych, pamiętnikarstwa i literatury z epoki (najwymowniejsze są bodajże obrazy pomieszczone w *Ziemi obiecanej* Władysława Reymonta, świetnie zekranizowanej przez Andrzeja Wajdę) potwierdza fatalny stan fabryk i zabezpieczenia socjalnego robotników pierwszych etapów rozwoju kapitalistycznej gospodarki. Brakuje jednak w naszych podręcznikach ukazania momentu przejścia między pierwszymi latami gospodarki kapitalistycznej a jej bardziej dojrzałą formą schyłku XIX i początku XX wieku. Brakuje informacji o tym, jaką rolę w procesie pozytywnych przemian odegrały instytucje realizujące ubezpieczenia społeczne. Na próżno szukać wiedzy o instytucjach ubezpieczeń społecznych w monografiach miast. Tymczasem, podobnie jak banki oraz kasy oszczędności, pełniły one szereg ról w środowiskach lokalnych, od ekonomicznych począwszy, na kulturotwórczych skończywszy. Ubezpieczalnie dawały zatrudnienie, podejmowały działalność inwestorską, prowadziły szkolenia, a nawet organizowały wystawy. Tego jednak na ogół nie dowiemy się z prac poświęconych historii miast i regionów. Zastanawiające, że zmierzenia się z tym tematem unikają również autorzy syntez z zakresu historii gospodarczej. Temat ten pominęli Irena Kostrowicka, Zbigniew Landau, Jerzy Tomaszewski, autorzy monumentalnej i cenionej przez środowisko naukowe pracy *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku* (Warszawa 1966).

Jeszcze bardziej zaskakuje nieobecność tematyki ubezpieczeń społecznych w podręcznikach historii gospodarczej. W 1994 roku nakładem Akademii Ekonomicznej w Krakowie ukazała się po raz pierwszy praca Jana M. Małeckiego pod tytułem *Zarys historii gospodarczej Polski dla studiów ekonomicznych*[8]. W treściach dotyczących XIX i XX wieku autor omówił między innymi układające się w podrozdziały zagadnienia: *Dalszy rozwój przemysłu* ● *Linie kolejowe* ● *Wieś polska po uwłaszczeniu* ● *Emigracja zarobkowa* ● *Parcelacja* ● *Spółdzielczość wiejska* ● *Spadek produkcji* ● *Chaos finansowy* ● *Położenie ludności* ● *Zespolenie terytorium państwa* ● *Problemy społeczne*. W tak ułożonym podręczniku nie znalazło się miejsce dla odrębnego podrozdziału traktującego o ubezpieczeniach społecznych. Nie wszedł on również w zakres wymienionych podrozdziałów.

[7] Ibidem, s. 23.

[8] W 2009 roku nakładem Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie ukazało się wydanie III poprawione i uzupełnione tej pracy.

Na wyróżnienie ubezpieczeń społecznych w formie odrębnego rozdziału lub podrozdziału nie zdecydował się także Jan Szpak, związany zawodowo z Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie historyk, który opracował podręcznik zatytułowany *Historia gospodarcza powszechna*[9]. Praca ta ma czytelną konstrukcję tworzoną przez rozdziały i podrozdziały, które dzielą się jeszcze na kolejne części. Pośród tych ostatnich znajdziemy tak szczegółowe partie, jak: *Polityka gospodarcza Tudorów, Silnik spalinowy* czy *Białe dominia na drodze rozwoju (1870–1914)*. Wszystkie one są ważne, ale w tak skrojonym podręczniku zmarginalizowanie tematyki ubezpieczeń społecznych musi co najmniej zastanawiać. Kwestia ta bowiem pojawia się wyłącznie zdawkowo w postaci krótkiego wycinka w części zatytułowanej *Reformy społeczne*. Czytamy tam, że: „Działania reformatorów polepszały warunki życia tylko części ubogich warstw, dlatego po 1880 roku rządy większości państw europejskich podjęły szersze działania na rzecz wszystkich zatrudnionych. W Niemczech za rządów Bismarcka przyjęto ustawy socjalne: prawo do emerytury i renty inwalidzkiej, ubezpieczenia na wypadek choroby i niezdolności do pracy. W Wielkiej Brytanii w 1909 roku uchwalono system emerytalny, a w 1911 roku – ubezpieczenia na wypadek choroby i bezrobocia. Ubezpieczenia społeczne przyjmowały powoli inne kraje europejskie"[10]. W pracy liczącej 528 stron można oczekiwać szerszego omówienia tak kluczowego zagadnienia społeczno-gospodarczego, jakim są ubezpieczenia społeczne.

Tematyka ubezpieczeń wiąże się z zagadnieniami poruszanymi przez obydwu autorów i w ogóle z historią gospodarczą na wiele sposobów. Dla przykładu wskażę kilka – w moim przekonaniu – najważniejszych. Otóż z perspektywy historii gospodarczej wynalezienie ubezpieczeń społecznych to prawdziwa rewolucja, pozostająca w związku z innymi rewolucjami, które dokonały się w sferze społecznej i gospodarczej. Zacząć można od procesu uwłaszczenia, którego jednym ze skutków był odpływ ludności ze wsi do miast. Zjawisko to szło w parze z gwałtownym uprzemysłowieniem ośrodków miejskich. W sferze społecznej przyniosło to efekt w postaci zmiany modelu rodziny. O ile na wsi żyły rodziny wielopokoleniowe, które same mogły zapewnić sobie osłonę socjalną, o tyle w mieście ludzie zdani byli wyłącznie na siebie. Z czasem okazało się, że trudne sytuacje (choroba, kalectwo i inne) mogą przerosnąć nawet najbardziej zaradnych. To wymogło na kolejnych rządach reorientację polityki socjalnej i tak doszło do narodzin nowoczesnych ubezpieczeń społecznych w XIX-wiecznych Prusach (beneficjentami tych rozwiązań stali się również Polacy żyjący w zaborze pruskim) przyjętych później w różnych częściach globu.

---

[9] Pierwsze wydanie tej pracy ukazało się w Warszawie w 1997 roku. Kolejne w tym samym mieście w 2003 roku. Dla potrzeb tego opracowania korzystam z wydania trzeciego, zmienionego (Warszawa 2007).

[10] J. Szpak, *Historia gospodarcza powszechna*, wyd. III zmienione, Warszawa 2007, s. 239.

Niezwykle istotna jest inwestorska rola ubezpieczalni. Z funduszy działających na ziemiach polskich ubezpieczalni wznoszono gmachy użyteczności publicznej i kamienice czynszowe. Trudna do przecenienia jest także kulturotwórcza rola ubezpieczalni. Staraniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przed II wojną światową ukazywały się miesięczniki *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych* oraz *Droga do Zdrowia*. Ostatni z wymienionych tytułów, wydawany w nakładzie 70 000 egzemplarzy, zawierał porady dotyczące gruźlicy, chorób wenerycznych, chorób zakaźnych czy zdrowego odżywiania. Bezpłatny kolportaż tego pisma odbywał się z pomocą lekarzy. Dużym zainteresowaniem społeczeństwa cieszyły się organizowane przez ubezpieczalnie odczyty, konkursy i wystawy. Do najbardziej oryginalnych należy wystawa objazdowa. Odwiedzająca je publiczność z pomocą nowoczesnych form przekazu (poprzez filmy) poznawała metody dbania o higienę i zdrowie oraz uczyła się odpowiedniego dla wieku i zajęcia sposobu spędzania urlopów.

Po przemianach demokratycznych przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku Zakład Ubezpieczeń Społecznych wzmocnił swoją aktywność kulturotwórczą. Z uwagi na odmienne warunki społeczne i rygorystyczne prawo są to bardziej oszczędne, ale przez to nie mniej ważne formy oddziaływania. Zakład kontynuuje działalność wydawniczą. Mocno zaznaczył swoją obecność w przestrzeni wirtualnej. Dużą popularnością cieszy się strona internetowa www.zus.pl. Organizowane są konkursy oraz zajęcia dla dzieci i młodzieży.

Ale tego wszystkiego, o czym piszę wyżej – choć są to fakty dość dobrze rozpoznane przez naukę i nie ma w tym z mojej strony niczego odkrywczego – z łam podręczników student kierunków ekonomicznych się nie dowie. Oczywiście dla celów analitycznych wybrałem komplet podręczników wydanych nakładem tylko jednej uczelni. Jest to jednak uczelnia wiodąca, natomiast wspomniani autorzy słusznie uchodzą za czołowych historyków w kraju. Nie zaskoczę więc informacją, że w innych ośrodkach akademickich w Polsce sytuacja nie jest lepsza. Dodam tylko kończąc ten wątek, że poruszone tu problemy składają się na szersze zjawisko nazywane odhumanizowaniem studiów ekonomicznych. Problem ten dostrzeżono także na renomowanych uczelniach ekonomicznych w USA. Wniosek jest taki, że studenci tych kierunków poznają techniki liczenia czy skomplikowane operacje informatyczne, ale stosunkowo niewiele dowiadują się na temat historii, kultury, etyki i innych dziedzin, które mogłyby poszerzyć ich horyzonty intelektualne i wyczulić na kwestię wartości. W kontekście ubezpieczeń społecznych można stwierdzić, że jeśli studenci nie będą znali ścieżki, która prowadziła do powstania ubezpieczeń społecznych, to mogą nie zrozumieć ich idei. Doskonałą zaś okazją do tego, by przemyśleć tę kwestię są właśnie humanistyczne z założenia podręczniki historii.

2. PROGRAM DZIAŁANIA

Obecna pozycja tematyki ubezpieczeń społecznych w szkolnych i akademickich programach nauczania i podręcznikach to efekt nawarstwiającego się od wielu lat zaniedbania. Trudno liczyć na to, by te trendy szybko odwrócić za pomocą prostych decyzji. Pytanie jednak jest takie: Czy decydujemy się na edukowanie społeczeństwa w zakresie ubezpieczeń społecznych począwszy od wczesnych lat szkolnych, czy też nie? Niemal równolegle wyłania się kolejne pytanie: Kto jest władny, by odpowiedzieć na wcześniejsze pytanie? Jeśli jedyną sensowną odpowiedzią na pytanie pierwsze wydaje się odpowiedź twierdząca, to pytanie drugie pozostawiam otwartym. Chodzi bowiem o koordynację działań, które powinny rozpościerać się od szkół, przez uniwersytety, na placówkach naukowo-badawczych, wydawnictwach i mediach skończywszy. Absolutnie nie sugeruję potrzeby tworzenia nowej instytucji. Za zupełnie wystarczający uważam pomysł powołania zespołu zadaniowego, który mógłby działać na przykład pod auspicjami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Zespół ten powinien podjąć się realizacji konkretnych zadań, rozpisanych na ustalony z góry czas. Powszechnie wiadomo, że nowe twory mają to do siebie, że ich członkowie z biegiem czasu chętnie uzasadniają potrzebę i wagę swojej pracy, mnożąc problemy i procedury. Zatem listę zadań, które powinien zrealizować zespół musi otworzyć pakiet propozycji uzupełnień do programów nauczania w szkołach (począwszy od szczebla podstawowego).

Równolegle z tym należy wypracować pomoce dydaktyczne i propozycje scenariuszy lekcji i zajęć dodatkowych na temat ubezpieczeń społecznych. Za celowe uznaję obdarowanie takimi pakietami nauczycieli szkolnych i akademickich (odpowiednich przedmiotów). Należałoby zorganizować także warsztaty edukacyjne dla nauczycieli. Służyłyby one podwyższeniu ich kompetencji w zakresie ubezpieczeń społecznych. Niewykluczone, że sami nauczyciele mają wiele pytań i wątpliwości, z którymi bezpośrednio mogliby zmierzyć się eksperci Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Naturalnymi partnerami przeprowadzenia tej akcji powinny stać się: Ministerstwo Edukacji oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Na szczeblu niższym oddziały ZUS mają możliwość współpracy z kuratoriami oświaty, które – jak pokazuje dotychczasowa praktyka – są na tego typu przedsięwzięcia otwarte. Już teraz w wielu miejscach w kraju eksperci ZUS uczestniczą w zajęciach szkolnych i jest to ten rodzaj aktywności, który na pewno zasługuje na uznanie i powinien być kontynuowany.

Aktualny pozostaje problem tych, którzy z braku kompetencji omijają temat ubezpieczeń społecznych (autorzy książek naukowych, podręczników) lub wypowiadając się na ich temat dokonują dezinformacji (część dziennikarzy). Z myślą

o nich członkowie wspomnianego wcześniej zespołu oraz eksperci ZUS mogliby przygotować kompendium na temat ubezpieczeń społecznych. Wcześniej należałoby oczywiście stworzyć listę potencjalnych odbiorców takiego kompendium, określić zapotrzebowanie na jego zawartość oraz nakład. Oczywiście wysyłka powinna być zaopatrzona w list intencyjny wyjaśniający powody wręczenia takiego pakietu i z jasno wyłożoną prośbą o zainteresowanie tym tematem. Spośród wykładowców akademickich szczególna uwaga należy się tym wszystkim, którzy kształcą przyszłych nauczycieli przedmiotów z wpisanym w ich program kształceniem w zakresie ubezpieczeń społecznych. Niezwykle ważną rolę odgrywają też uczeni kształcący kadry dla instytucji wykonujących ubezpieczenia społeczne (są to takie kierunki, jak prawo, administracja, ekonomia). Z myślą o nich należałoby przygotować warsztaty specjalistyczne. Kadrę dla nich mogą zapewnić specjaliści związani z Polskim Stowarzyszeniem Ubezpieczenia Społecznego oraz zatrudnieni w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

W celu nadania temu opracowaniu również cech praktycznych, dalej zamieszczam wykaz podstawowej literatury związanej z historią i znaczeniem ubezpieczeń społecznych. Dotyczy ona również zagadnień pokrewnych. Prace te można wykorzystać przy realizacji wyłożonych w tym artykule projektów oraz podczas przygotowywania prac na temat ubezpieczeń społecznych.

2.1. WYKAZ PRAC NAUKOWYCH PODEJMUJĄCYCH TEMAT HISTORII I ZNACZENIA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Adamiecki W., *Rola instytucji ubezpieczeniowych w akcji zapobiegania wypadkom przy pracy*, Warszawa 1934.

Bariery rozwoju polskiego rynku ubezpieczeniowego, pod red. W. Sułkowskiej, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000.

Biskupski I., *O ubezpieczeniach*, Poznań 1925.

Bober T., *Sytuacja finansowo-majątkowa ubezpieczeń społecznych w okresie okupacji,* Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce 1986 z. 4, s. 111–156.

Boczek J., Śliwiński Z., *Ubezpieczenia społeczne*. *Wykłady*, Warszawa 1981.

Borowczyk E., *Organizacja systemów zabezpieczenia społecznego w krajach Unii Europejskiej*, *Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii*, Warszawa 2003.

Borowczyk E., *Ubezpieczenia społeczne: informacje, fakty*, Warszawa 1999.

Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku, S. Golinowska i inni, Warszawa 2000.

Duch K., *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 1934.

Dyboski T., *Ubezpieczenia społeczne w ostatnich latach*, Warszawa 1939.

Garlicki R., *O niektórych czynnikach kształtujących dzieje ubezpieczeń społecznych Polski międzywojennej*, Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce 1986 z. 4, s. 23–40.

Gąszczak R., *Dylematy zabezpieczenia społecznego w Polsce, Socjologia gospodarcza w okresie przemian*, Zeszyty Naukowe AE, Poznań 1997 nr 249, s. 90–99.

Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Warszawa 1994.

Golinowska S., *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa 2000.

Grabowski E., *Początki ubezpieczeń społecznych*, Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce 1986 z. 4.

Grabowski E., *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*, Warszawa 1923.

Hill M.J., *Polityka społeczna we współczesnym świecie. Analiza porównawcza*, tłum. P. Sadura, Warszawa 2010.

Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2000.

Jackowiak U., *Zakład Ubezpieczeń Społecznych w okresie 70 lat swego istnienia* [w:] *Problemy ubezpieczeń społecznych. W 70-lecie istnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, praca przygotowana pod kierunkiem U. Jackowiak i A. Malaki, Wrocław 2004, s. 23–34.

Jakubiec D., *Pierwsze polskie instytucje ubezpieczeń społecznych. Zarys historii i ustroju*, Warszawa 2007.

Jakubiec D., *Rady Nadzorcze w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – historia i teraźniejszość*, Warszawa 2004.

Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.

Jończyk J., *ZUS jako instytucja ubezpieczeń społecznych* [w:] *Problemy ubezpieczeń społecznych. W 70-lecie istnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, praca przygotowana pod kierunkiem U. Jackowiak i A. Malaki, Wrocław 2004, s. 7–21.

Kaczmarek E., *Techniki działań operacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na przestrzeni minionych 70 lat* [w:] *Problemy ubezpieczeń społecznych. W 70-lecie istnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, praca przygotowana pod kierunkiem U. Jackowiak i A. Malaki, Wrocław 2004, s. 221–240.

Kalina-Prasznic U., *Aktualne zagadnienia prawne i ekonomiczne ubezpieczenia emerytalnego* [w:] *Problemy ubezpieczeń społecznych. W 70-lecie istnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, praca przygotowana pod kierunkiem U. Jackowiak i A. Malaki, Wrocław 2004, s. 67–76.

Krieger A., *Ubezpieczenie na wypadek choroby w Polsce*, Warszawa 1932.

Kropidłowski Z., *Samopomoc w korporacjach rzemieślniczych*, Gdańsk 1997.

Krzeczkowski K., *Rozwój ubezpieczeń publicznych w Polsce*, Warszawa, t. I. – 1931, t. II. – 1935.

Landau L., *Działalność lokacyjna ubezpieczeń społecznych i jej rola w życiu gospodarczym Polski w latach 1924–1933*, Warszawa 1934.

Landau Z., Tomaszewski J., *Robotnicy przemysłowi w Polsce. Materialne warunki bytu 1918–1939*, Warszawa 1971.

Lisowska G., *Podstawowe założenia obsługi klientów w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *Problemy ubezpieczeń społecznych. W 70-lecie istnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, praca przygotowana pod kierunkiem U. Jackowiak i A. Malaki, Wrocław 2004, s. 187–198.

Luxemburg J., *Choroby zawodowe jako przedmiot ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 1921.

Malaka A., *Geneza i rozwój zaopatrzenia inwalidzkiego w Polsce w okresie międzywojennym*, Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce 1986 z. 4, s. 41–72.

Metz K.H., *Geschichte der sozialen Sicherheit*, Stuttgart 2008.

Modliński E., *Rzut oka na rozwój ubezpieczenia od wypadków w Polsce*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych 1931 nr 1.

Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.

Muszalski W., *Ubezpieczenia społeczne*. *Zarys ogólny*, cz. II, Warszawa 1984.

Muszalski W., *Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 1988.

Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy, pod red. nauk. K. Kraus, T. Geisen, red. wyd. polskiego K. Piątek, tłum. M. Bratkowska-Zariczna, P. Zariczny, Toruń 2005.

Pierzchalska M., *Kształcenie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych* [w:] *Problemy ubezpieczeń społecznych. W 70-lecie istnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, praca przygotowana pod kierunkiem U. Jackowiak i A. Malaki, Wrocław 2004, s. 199–220.

Pisz B., *Zarys dziejów ubezpieczeń społecznych na ziemiach polskich do 2000 roku*, Warszawa 2000.

Prawo pracy a wyzwania XXI wieku, Księga jubileuszowa prof. T. Zielińskiego, Warszawa 2002.

Problemy prawa ubezpieczeń społecznych, pod red. M. Matey-Tyrowicza, L. Nawackiego, B. Wagner, Kraków 1996.

Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce, praca zbiorowa pod red. Cz. Jackowiaka, Wrocław 1991.

Sadowski Z., *Leksykon pracy, bezrobocia i zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2003.

Stefański M., *Ubezpieczenia społeczne w Polsce*. *Wybrane problemy*, Włocławek 2002.

Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce 1983–1994 z. 1–10.

Szczęśniak M., *Zarys dziejów ubezpieczeń na ziemiach polskich*, Warszawa 2003.

Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, pod red. T. Szumlicza, M. Żukowskiego, Warszawa 2004.

Szubert W., *Rzut oka na historię ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Materiały Informacyjne ZUS 1990 nr 10.

Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.

Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1993.

Szurgacz H., Zagrosik M., *Zakład Ubezpieczeń Społecznych w administracji socjalnej w Polsce* [w:] *Problemy ubezpieczeń społecznych. W 70-lecie istnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, praca przygotowana pod kierunkiem U. Jackowiak i A. Malaki, Wrocław 2004, s. 35–46.

Święcicki M., *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960.

Transformacja systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce, Prace Naukowe AE Wrocław, Finanse 1994 nr 689, s. 19–25.

Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne. Wybrane zagadnienia ekonomiczne, pod red. nauk. W. Sułkowskiej, Warszawa 2011.

Ubezpieczenia społeczne i na życie. Stan i perspektywy, praca zbiorowa pod red. H. Worach-Kardas, Łódź 2004.

Ubezpieczenia społeczne – informacje, fakty, pod red. E. Borowczyk, Warszawa 2002.

Ubezpieczenia społeczne jako przedmiot nauczania, Polityka Społeczna 1992 nr 2.

Ubezpieczenia społeczne. 509 pytań i odpowiedzi, pod red. J. Pawłowskiej, Warszawa 2008.

Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005.

Uścińska G., *System ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Bydgoszcz 1994.

Wanatowicz M., *Ubezpieczenie brackie na Górnym Śląsku w latach 1922–1939*, Warszawa 1973.

Wielofunduszowość w systemie emerytalnym, pod red. nauk. A. Wiktorow, B. Wyżnikiewicz, Warszawa 2010.

Wiktorow A., *Reforma ubezpieczeń społecznych w Polsce. Doświadczenia dla Europy*, Warszawa-Gdańsk 2008.

Wiktorow A., *System ubezpieczeń społecznych w Polsce – jedność i zróżnicowanie*, Warszawa 1990.

Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego, Warszawa 1998.

Zadania społeczne, pod red. Z. Pisza, Warszawa 1996.

Zarębski F., *Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych w świetle teorii zakładu publicznego*, Warszawa 1933.

Zieleniecki M., *Problemy zakresu podmiotowego ubezpieczeń społecznych* [w:] *Problemy ubezpieczeń społecznych. W 70-lecie istnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, praca przygotowana pod kierunkiem U. Jackowiak i A. Malaki, Wrocław 2004, s. 103–120.

Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa-Kraków 1994.

Bibliografia

Burda B., Halczak B., Józefiak R.M., Szymczak M., *Historia najnowsza. Historia 3*, Zakres podstawowy. Podręcznik dla liceum ogólnokształcącego, liceum profilowanego i technikum, Gdynia 2008.

Buszko J., *Od niewoli do niepodległości (1864–1918)*, Kraków 2000.

Gładysz M., *Historia III*, Podręcznik dla klasy trzeciej liceum i technikum. Zakres podstawowy i rozszerzony, Gdańsk 2002.

Kostrowicka I., Landau Z., Tomaszewski J., *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku*, Warszawa 1966.

Roszak S., Łaszkiewicz A., *Śladami przeszłości*, Podręcznik do historii dla klasy trzeciej gimnazjum, Straszyn k. Gdańska 2011.

Rzegotka O., Sroka Ł.T., *70 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (1934–2004)*, Warszawa 2004.

Smutek Z., Maleska J., Surmacz B., *Wiedza o społeczeństwie*, cz. II, Zakres rozszerzony. Podręcznik dla liceum ogólnokształcącego, Gdynia 2008.

Sroka Ł.T., *Etyczny i historyczny wymiar ubezpieczeń społecznych*, Ubezpieczenia Społeczne 2005 nr 12(33).

Sroka Ł.T., *Na tropach historii Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Metoda pisania prac*, Z życia ZUS 2004 nr 10(46).

Sroka Ł.T., *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach 1989–2004. Spojrzenie historyczno-filozoficzne*, Ubezpieczenia Społeczne 2004 nr 6 (15).

Sroka Ł.T., *Zły czas, prawi ludzie. Zakład Ubezpieczeń Społecznych podczas II wojny światowej*, Z życia ZUS 2008 nr 9(93).

Stola D., *Historia. Wiek XX*. Podręcznik. Szkoły ponadgimnazjalne. Zakres podstawowy, Warszawa 2012.

Szpak J, *Historia gospodarcza powszechna*, wyd. III zmienione, Warszawa 2007.

Wesołowska-Starnawska M., Pilipiuk A., Starnawski W., *Bliżej świata. Wiedza o społeczeństwie*. Podręcznik dla gimnazjum, Warszawa 2009.

JOLANTA FRAŃCZAK

Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na stosowanie i upowszechnianie prawa ubezpieczeń społecznych

**SĘDZIA SĄDU APELACYJNEGO
W KRAKOWIE**

JOLANTA FRAŃCZAK *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na stosowanie i upowszechnianie prawa ubezpieczeń społecznych*

Liczba spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych rozpoznawana przez sądy powszechne wskazuje na wzrost świadomości ubezpieczeniowej Polaków. Tylko w latach 2009–2012 do Sądu Apelacyjnego – Wydziału III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie wpłynęło 9986 spraw, w których odwołujący się w większości nie korzystali z pomocy fachowych pełnomocników. Treść odwołań wnoszonych od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych obrazuje, że ubezpieczeni domagając się przyznania danego świadczenia odwołują się nie tylko do stosownej regulacji ustawowej, ale też do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

Z treści powyższego przepisu, wbrew odmiennemu przekonaniu ubezpieczonych, nie da się wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia ani konkretnego mechanizmu jego ustalania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o świadczenia z zabezpieczenia społecznego są przepisy ustaw regulujących szczegółowo te kwestie, a nie cytowany wyżej art. 67 Konstytucji RP, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego poprzez wydanie stosowanej ustawy, z ograniczeniami, które mają chronić ubezpieczonych przed jego arbitralnością (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 roku, sygn. SK 11/01, OTK-ZU nr 1/A/2002 poz. 2 oraz z dnia 13 grudnia 2004 roku, K 20/04, OTK-A 2004 nr 11, poz. 115).

Przepisy najczęściej wykorzystywane przez ubezpieczonych, którzy domagają się przyznania świadczeń z zabezpieczenia społecznego, ustawodawca zawarł w ustawach: z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227 ze zm.), z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 ze zm.), z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. nr 77, poz. 512 ze zm.), z dnia 30 października 2002 roku o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. nr 167, poz. 1322 ze zm.).

Normy prawa ubezpieczeń społecznych redagowane są jednak w sposób mało precyzyjny i czytelny, zawierają sprzeczności i luki, niejednokrotnie kolidują z regulacjami konstytucyjnymi, są wielokrotnie nowelizowane. Trybunał Konstytucyjny w najczęściej cytowanym przez doktrynę i w orzecznictwie wyroku z dnia 7 stycznia 2004 roku, K 14/03 (OTK-A 2004 nr 1, poz. 1) stwierdził, że naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Dlatego istot-

na jest wykładnia prawa ubezpieczeń społecznych dokonywana przez Sąd Najwyższy, która nie tylko usuwa rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, ale umożliwia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wydawanie prawidłowych decyzji stanowiących o konkretnych prawach ubezpieczonych oraz wpływa na upowszechnienie prawa ubezpieczeń społecznych wśród obywateli zainteresowanych uzyskaniem konkretnego świadczenia.

Dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwałach wykładnia prawa materialnego jest także impulsem dla ustawodawcy do dokonania zmian legislacyjnych, które nie zawsze są zmianami na korzyść ubezpieczonych. W tej kwestii wystarczy odwołać się do uchwały Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2006 roku, I UZP 5/05 (OSNP 2006 nr 19–20, poz. 305), w której wyrażony został pogląd, że renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który udowodnił okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiety lub 25 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy (art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS) bez potrzeby wykazywania przewidzianego w art. 58 ust. 2 tej ustawy pięcioletniego okresu składkowego i nieskładkowego przypadającego w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy.

Sąd Najwyższy, mając na względzie wykładnię funkcjonalną stwierdził, że ustawodawca wprowadzając w życie art. 57 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS miał na celu przeniesienie sytuacji osób z długoletnim stażem pracy i całkowicie niezdolnych do pracy ze statusu ubiegających się o świadczenie przyznawane na zasadzie wyjątku przez prezesa ZUS, do statusu osób mających podmiotowe prawo do renty. Przedmiotowa uchwała spowodowała, iż ustawodawca ostatecznie zaostrzył warunki przyznawania prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, ponieważ ustawą nowelizującą z dnia 28 lipca 2011 roku (Dz.U. nr 187, poz. 1112) do art. 58 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS dodano ust. 4, zgodnie z którym przepisu ust. 2 art. 58 nie stosuje się do ubezpieczonego, który udowodnił okres składkowy, o którym mowa w art. 6, wynoszący co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy. Na taką możliwość zwracał uwagę Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 kwietnia 2008 roku, II UK 249/07 (LEX nr 829132) wskazując, że dokonana przez Sąd Najwyższy w uchwale wykładnia prawa materialnego ma na celu zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i dopiero interwencja ustawodawcza może doprowadzić do restrykcyjnej oceny przesłanek warunkujących nabycie prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.

Mimo nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS wykładnia art. 57 ust. 2 tej ustawy dokonana w uchwale Sądu Najwyższego nadal stanowi podstawę

przyznawania ubezpieczonym prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, gdy niezdolność ta powstała przed dniem 23 września 2011 roku. Takie stanowisko możemy odnaleźć w wyrokach: Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 8 stycznia 2013 roku, III AUa 575/12 (LEX nr 1267355); Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 25 lutego 2013 roku, III AUa 1474/12 (LEX nr 1293601); Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia18 grudnia 2012 roku, III AUa 954/12. O doniosłości powyższej uchwały w procesie stosowania prawa ubezpieczeń społecznych świadczy wyrok z dnia 4 grudnia 2012 roku, II UK 130/12 (LEX nr 1239491), w którym Sąd Najwyższy uznał, że nieuwzględnienie przez organ rentowy w decyzji odmawiającej przyznania prawa do renty rodzinnej wykładni art. 57 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS dokonanej w uchwale z dnia 23 marca 2006 roku (I UZP 5/05) stanowi błąd organu rentowego, ponieważ jest on zobligowany do uwzględnienia wykładni przepisów prawa dokonanych przez Sąd Najwyższy w uchwałach i nie może powoływać się wówczas na niejednoznaczność przepisów.

Na ujednolicenie orzecznictwa sądów powszechnych oraz pozasądowej praktyki stosowania prawa istotnie wpływają przede wszystkim uchwały Sądu Najwyższego, które zapadają w składach powiększonych (siedmioosobowych). W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wykładnia prawa dokonana przez Sąd Najwyższy nie tylko prowadzi do ujednolicenia praktyki sądowej, ale wpływa też na wzrost świadomości ubezpieczeniowej obywateli. W ostatnich latach Sąd Najwyższy, podejmując uchwały w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, dokonał wykładni przepisów prawa materialnego, a także rozstrzygnął istotne problemy proceduralne związane między innymi z tym, kto może być pełnomocnikiem procesowym organu rentowego. Fundamentalne znaczenie ma uchwała Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 13 października 2011 roku, II UZP 6/11 (OSNP 2012 nr 5–6, poz. 69), której nadano moc zasady prawnej, a mianowicie, że pracownik Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji niebędący radcą prawnym nie może być pełnomocnikiem procesowym dyrektora tego Zakładu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 87 § 1 i 2 k.p.c.). W uchwale wskazane zostało, że dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w sprawach z zakresu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy działa samodzielnie, wydając na podstawie ustawowego upoważnienia deklaratoryjne decyzje dotyczące prawa do zaopatrzenia emerytalnego oraz wysokości i wypłaty świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia. Nie wykonuje on czynności prawnych (także procesowych) za Skarb Państwa, ale we własnym imieniu, jako wyodrębniony podmiot, wyposażony przez ustawę w jasno zdefiniowane kompetencje. Jego zdolność sądowa i procesowa jako organu rentowego wynika z przepisów art. 460 i 476 § 4 pkt 3 k.p.c. i nie jest pochodną osobowości prawnej Skarbu Państwa (art. 33 k.c.).

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA będący stroną w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych nie ma więc osobowości prawnej, nie jest też przedsiębiorcą. Nie może więc skutecznie ustanowić swojego pracownika pełnomocnikiem procesowym, gdyż nie są spełnione przesłanki art. 87 § 2 k.p.c.

Odmienne stanowisko przedstawił Sąd Najwyższy w uchwałach z dnia 24 stycznia 2012 roku, III UZP 3/11 (OSNP 2012 nr 15–16, poz. 197) oraz z dnia 9 lutego 2012 roku, I UZP 10/11 (OSNP 2012 nr 23–24, poz. 291), uznając, że pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niebędący radcą prawnym, zatrudniony w oddziale Zakładu, może być pełnomocnikiem tego oddziału w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 87 § 2 zdanie 1 k.p.c.). Uchwały Sądu Najwyższego, mimo iż nie zapadły w składach powiększonych, potwierdziły istniejącą praktykę, zgodnie z którą w większości spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych przed sądem ubezpieczeń społecznych w roli pełnomocnika występował skutecznie pracownik Zakładu. Sąd Najwyższy, odwołując się do wykładni systemowej i funkcjonalnej art. 87 § 2 k.p.c. wskazał, że celem wprowadzenia dopuszczalności ustanowienia pełnomocnikami pracowników było prowadzenie postępowania przed sądami powszechnymi w sprawach typowych i niezbyt skomplikowanych prawnie, przy udziale osób obeznanych z ich meritum jako zajmujących się ich prowadzeniem (przede wszystkim w ich przedsądowym toku) z racji zatrudnienia przez stronę. Oczywiste jest, że wnioski składane przez ubezpieczonych rozpoznają pracownicy organu rentowego, którzy już na etapie postępowania administracyjnego zobligowani są przed wydaniem stosowanej decyzji ustalić prawidłowo stan faktyczny sprawy oraz dokonać subsumcji normy prawnej.

Istotną rolę w stosowaniu prawa ubezpieczeń społecznych pełni uchwała Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2011 roku, I UZP 3/10 (OSNP 2011 nr 17–18, poz. 233), w której Sąd Najwyższy przyjął, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych i postanowił nadać jej moc zasady prawnej. Uchwała została podjęta podczas rozpoznawania przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej od wyroku wydanego przez Sąd Apelacyjny w Krakowie o wznowienie postępowania w sprawie wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne. Wówczas skład orzekający Sądu Najwyższego uznał, że rozpoznanie skargi kasacyjnej wymaga w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia kontrowersyjnego i niejednolicie rozstrzyganego w orzecznictwie problemu dotyczącego wykładni art. 83a ust. 2 dodanego do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dniem 1 stycznia 2003 roku na mocy art. 1 pkt 41 ustawy z dnia 18 grudnia 2002 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie

niektórych innych ustaw, w kontekście dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym (sądem ubezpieczeń społecznych) w sprawie odwołania od decyzji organu rentowego wydanej w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji uprzednio wydanej przez ten organ. Sąd Najwyższy podejmując uchwałę wyeliminował rozbieżności w zakresie dopuszczalności drogi sądowej, które uwidoczniły się w orzecznictwie sądów powszechnych i doprowadziły do możliwości poddania tej samej decyzji kontroli sądu powszechnego oraz kontroli sądowo-administracyjnej.

Stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 11 czerwca 2013 roku, I OPS 1/13 (www.nsa.pl). Pomimo ukształtowanego orzecznictwa w tym przedmiocie, 24 maja 2013 roku wpłynęło do Sądu Najwyższego kolejne pytanie prawne dotyczące dopuszczalności drogi sądowej, a mianowicie, czy sąd powszechny jest właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji administracyjnej odmawiającej wszczęcia z urzędu postępowania na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych w sprawie unieważnienia decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczących stwierdzenia podlegania ubezpieczeniu społecznemu i wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, od których nie zostało złożone odwołanie do właściwego sądu powszechnego (II UZP 5/13), na które Sąd Najwyższy odmówił udzielenia odpowiedzi.

Oceniając rolę orzecznictwa Sądu Najwyższego Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w stosowaniu i upowszechnianiu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych należy podkreślić, że tylko w latach 2010–2012 Sąd Najwyższy wydał 26 uchwał w składach powiększonych. Nienależyta jakość tworzonego przez ustawodawcę prawa i trudności w rozumieniu norm prawnych z uwagi na ich niejednoznaczność powodują, że liczba uchwał w składach powiększonych z roku na rok wzrasta. W 2012 roku Sąd Najwyższy podjął w składach powiększonych 10 uchwał, w 2011 roku 9 uchwał oraz tylko 7 uchwał w 2010 roku. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 16 maja 2012 roku, III UZP 1/12 (OSNP 2012 nr 23–24, poz. 290), w której Sąd Najwyższy dokonał wykładni art. 138 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Na bazie tego przepisu doszło do rozbieżności w wykładni prawa, a mianowicie, czy okres trzyletni, za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, należy liczyć od daty wydania decyzji zobowiązującej do zwrotu świadczenia, czy też od daty wstrzymania wypłaty świadczenia. Sąd Najwyższy uznał, że trzyletni okres, za który organ rentowy może żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na podstawie art. 138 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS obejmuje okres do ostatniej wypłaty (pobrania) nienależnego świadczenia. Powyższa uchwała eliminuje rozbieżności nie tylko w orzecznictwie sądów powszechnych, ale także w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Istotny wpływ na ujednolicenie orzecznictwa w sprawach o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy ma uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2012 roku, I UZP 5/11 (OSNP 2012 nr 13–14, poz. 175), w której przyjęte zostało, że okres nieskładkowy przypadający w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy (art. 58 ust. 2 w związku z art. 58 ust. 1 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) uwzględnia się w rozmiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej okresów składkowych udowodnionych w tym dziesięcioleciu (art. 5 ust. 2 tej ustawy). Sąd Najwyższy wskazał, że uwzględnienie do stażu rentowego okresów nieskładkowych sprzed ostatniego dziesięciolecia byłoby nieuzasadnionym uprzywilejowaniem ubezpieczonych, skoro nie są uwzględniane okresy składkowe sprzed tego dziesięciolecia.

Z uchwał, które zapadły w składzie powiększonym w 2010 roku, istotną rolę w upowszechnianiu przepisów prawa ubezpieczeń społecznych należy przypisać uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 roku, II UZP 1/10 (OSNP 2010 nr 21–22, poz. 267) dotyczącej kwestii, czy organ rentowy może na podstawie art. 83 ust. 1 i 2 w związku z art. 41 ust. 12 i 13, art. 68 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych kwestionować prawidłowość i rzetelność zadeklarowanej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne przez osobę ubezpieczoną z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, jeżeli wykazuje zamiar uzyskania nieekwiwalentnych (zawyżonych) świadczeń z tego ubezpieczenia w sposób sprzeczny z zasadą solidaryzmu i równego traktowania wszystkich ubezpieczonych. Sąd Najwyższy uznał, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność jako podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli mieści się ona w granicach określonych ustawą z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych.

Uchwała jest ostatnio omawiana w środkach masowego przekazu, albowiem wykładnia prawa w niej zawarta była wykorzystywana przede wszystkim przez kobiety dobrowolnie opłacające składki na ubezpieczenie chorobowe, które w okresie przed urodzeniem dziecka drastycznie podnosiły wysokość deklarowanej składki, odnosząc z tego korzyść poprzez uzyskanie wysokiego zasiłku macierzyńskiego, a następnie po zakończeniu pobierania zasiłku obniżały deklarowaną podstawę wymiaru składek. Z odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na interpelację poselską nr 9933 wynika, że tylko w pierwszym kwartale 2012 roku z tytułu dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego w przypadku ubezpieczenia trwającego od 31 do 60 dni wypłacono zasiłek chorobowy obliczony od podstawy wymiaru składki wyższej niż 6000 zł w 71 przypadkach (na 94 przypadki) przy średnim okresie wypłaty 111 dni, a zasiłek macierzyński w 205 przypadkach

(na 244) przez 140 dni. Przedstawione wyżej działania ubezpieczonych zainicjowały proces legislacyjny mający na celu nowelizację ustawy z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z tytułu choroby i macierzyństwa tak, aby wysokość wypłacanych świadczeń – przede wszystkim zasiłku macierzyńskiego – uwzględniała okres opłacania składek na ubezpieczenie społeczne.

Zaproponowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nowy sposób obliczenia podstawy wymiaru zasiłku macierzyńskiego uniemożliwi wypłatę świadczeń z ubezpieczenia chorobowego w przypadku krótkiego okresu ubezpieczenia chorobowego i zadeklarowanego przychodu przekraczającego najniższą podstawę wymiaru składki, a ponadto uwzględnia stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z dnia 6 września 2012 roku, II UK 36/12 (LEX nr 1218196), iż występowanie relacji między kwotą opłaconej składki a ryzykiem ubezpieczeniowym oraz wysokością świadczeń wypłacanych w przypadku zaistnienia zdarzenia ubezpieczeniowego jest jednym z fundamentów racjonalnego systemu ubezpieczeniowego.

Warto zwrócić też uwagę na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 września 2009 roku w sprawie *Moskal przeciw Polsce* (skarga nr 10373/05), w którym Trybunał przyjął, że w odniesieniu do praw majątkowych szczególne znaczenie ma zasada dobrej administracji, zgodnie z którą władze publiczne powinny działać z najwyższą sumiennością, zwłaszcza gdy przedmiotem jest istotne z punktu widzenia jednostki zabezpieczenie społeczne. Jeśli błąd w ocenie przesłanek prawa do emerytury został popełniony przez same władze publiczne, bez udziału uprawnionego, te same organy powinny inaczej oceniać proporcjonalność naruszenia. Trybunał uznał, że w takiej sytuacji, gdy dodatkowo odmowa ustalenia prawa do emerytury wiąże się z utratą jedynego źródła przychodu – niemal z dnia na dzień, i to w sytuacji gdy osoba uprawniona nie ma dużych możliwości przystosowania się do zmiany sytuacji z uwagi na wiek i bezrobocie w regionie zamieszkania – dochodzi do naruszenia art. 1 Protokołu, a ingerencja w prawa nabyte jest nieproporcjonalna. Wyrok w sprawie *Moskal* spowodował, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych obecnie w swoich działaniach stara się uwzględniać zasadę proporcjonalności, którą sygnalizował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 marca 2011 roku, I UK 317/10 (OSNP 2012 nr 7–8, poz. 101), tak aby realizacja ważnych celów publicznych nie przeważała nad interesem jednostki, dla której pozbawienie świadczenia może okazać się nadmiernie uciążliwe.

Sąd Najwyższy, jeszcze przed stwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 lutego 2012 roku, K 5/11 (OTK-A 2012 nr 2, poz. 1), że art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

kilkakrotnie w swoich orzeczeniach podkreślał, że z zawartego w art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS odesłania do odpowiedniego stosowania art. 114 ust. 1 tej ustawy wynika jednoznacznie, iż użyte w art. 114 ust. 1a określenie „przedłożone dowody" oznacza nowe dowody w rozumieniu art. 114 ust. 1, a to z kolei jest równoznaczne z uznaniem, że w sytuacji gdy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej prawo do emerytury nie przedstawiono nowych dowodów, istniejących przed dniem wydania tej decyzji, a nieznanych w tym dniu organowi rentowemu, to organ rentowy nie może z urzędu wszcząć postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń w trybie art. 114 ust. 1a w związku z ust. 1 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2010 roku, III UK 94/09, LEX nr 621346).

Po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność art. 114 ust 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS do Sądu Apelacyjnego w Krakowie wpłynęło 16 skarg o wznowienie postępowania, w których jako podstawę wznowienia wskazano art. 401^1 k.p.c. Szeroki wydźwięk wyroku ETPCz w sprawie *Moskal* oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 roku, K 5/11, sprawił, że skargi o wznowienie postępowania wnoszone były również w tych sprawach, gdzie ustalenie na nowo świadczeń było wyłącznie wynikiem przedłożenia nowych dowodów, bądź ubezpieczony kwestionował dopuszczalność badania lekarskiego przeprowadzonego stosownie do treści art. 107 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w wyniku którego ustalono zmianę stopnia niezdolności do pracy lub brak tej niezdolności. Godzi się zauważyć, iż wprowadzenie w życie art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS stanowiło odpowiedź ustawodawcy na uchwałę Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03 (OSNP 2003 nr 18, poz. 442), w myśl której odmienna ocena dowodów dołączonych do wniosku o emeryturę lub rentę, przeprowadzona przez organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej świadczenie, nie była okolicznością uzasadniającą wszczęcie z urzędu postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2007 roku, III UK 6/07, LEX nr 950816).

Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale uwypuklił, że na etapie postępowania administracyjnego istotna jest wiedza i doświadczenie pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ponieważ proces stosowania prawa ma decydujące znaczenie w decyzjach organu rentowego, które rozstrzygają jaka norma prawna powinna mieć zastosowanie do oceny zasadności wniosku ubezpieczonego oraz przedłożonych przez niego dowodów. O udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne wystąpił wówczas Rzecznik Praw Obywatelskich mając na uwadze, iż w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych zapewnia szczególnie in-

tensywną ochronę prawom do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza emerytalno-rentowym. Ustawodawca w odpowiedzi na dokonaną przez Sąd Najwyższy wykładnię art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dodając ust. 1a do art. 114 ustawą nowelizującą z dnia 20 kwietnia 2004 roku (Dz.U. nr 121, poz. 1264), wprowadził w życie przepis niekonstytucyjny.

O jakości prawa ubezpieczeń społecznych i błędach ustawodawcy w zakresie stanowienia prawa ubezpieczeń społecznych świadczy nie tylko cytowany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 roku, K 5/11. W latach 2010–2012 Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi o niekonstytucyjności: art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 lipca 2011 roku (wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 roku, P 41/11, OTK-A 2012 nr 4, poz. 41), § 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 roku w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent w zakresie, w jakim uzależnia ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty od tego, czy pracownik był zatrudniony w kraju przed wyjazdem za granicę (wyrok z dnia 2 lipca 2012 roku, P 35/10, OTK-A 2012 nr 7, poz. 73), art. 48 ust. 2 i art. 52 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w zakresie, w jakim nie przewidują odpowiedniego stosowania art. 37 ust. 1 tej ustawy przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłków chorobowego i macierzyńskiego należnych ubezpieczonemu, dobrowolnie podlegającemu ubezpieczeniu chorobowemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, którego niezdolność do pracy powstała przed upływem pełnego miesiąca kalendarzowego ubezpieczenia chorobowego z tego tytułu, w sytuacji gdy było ono poprzedzone ubezpieczeniem chorobowym z innego tytułu (wyrok z dnia 24 maja 2012 roku, P 12/10, OTK-A 2012 nr 5, poz. 52).

O stanowieniu przez ustawodawcę norm prawa ubezpieczeń społecznych, które już w ocenie ubezpieczonych od samego początku funkcjonowania przepisu odbierane były jako niezgodne z Konstytucją, świadczy przede wszystkim wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 roku, K 2/12 (OTK-A 2012 nr 10, poz. 121), w którym Trybunał uznał, że art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dodanym przez art. 6 pkt 2 ustawy z 16 grudnia 2010 roku w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 roku, bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego organ rentowy począwszy od dnia 22 listopada 2012 roku wznowił wypłatę zawieszonych świadczeń wszystkim ubezpieczonym, bez względu na to, kiedy nabyli prawo do emerytury. Natomiast sądy powszechne, rozpoznając skargi ubezpieczonych o wznowienie postępowania bądź odwołania od decyzji zawieszających wypłatę emerytur od dnia 1 października 2011 roku przyjmują, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi się tylko do ubezpieczonych, którzy skutecznie nabyli i od daty nabycia realizowali prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 roku do 31 grudnia 2010 roku. Sąd Apelacyjny w Krakowie stwierdził, że utrata mocy obowiązującej art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS dodanym przez art. 6 pkt 2 cytowanej wyżej ustawy z 16 grudnia 2010 roku, w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 roku do 31 grudnia 2010 roku, oznacza, że przedmiotowy niekonstytucyjny akt normatywny jest derogowany z systemu prawnego w sposób bezwzględny i bezwarunkowy, a zatem nie może być stosowany również do oceny stanów faktycznych ukształtowanych w czasie, gdy jeszcze obowiązywał i na tej podstawie wznawia ubezpieczonym wypłatę emerytur od dnia 1 października 2011 roku (wyroki Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 17 stycznia 2013 roku o sygn. III AUa 264/12, III AUa 487/12, III Aua 544/12).

Taka wykładnia prawa spotkała się ze sprzeciwem organu rentowego, który wnosząc skargi kasacyjne zarzucił naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwą wykładnię art. 190 ust. 3 Konstytucji RP polegającą na uznaniu, że wydany w dniu 13 listopada 2012 roku wyrok Trybunału wywołuje skutki *ex tunc*. Identyczny pogląd, jak zaprezentowany przez organ rentowy w wywodzonych skargach kasacyjnych, został wyrażony w wyroku Sądu Okręgowy w Legnicy z dnia 20 maja 2013 roku, VU 306/13 (orzeczenia.ms.gov.pl), w myśl którego naprawienie szkody wyrządzonej przez przepisy uznane za niekonstytucyjne może nastąpić jedynie poprzez interwencję ustawodawcy polegającą na wprowadzeniu incydentalnych przepisów pozwalających na naprawienie negatywnych skutków obowiązywania przepisu uznanego za niekonstytucyjny lub wystąpienie z roszczeniem przeciwko Skarbowi Państwa na podstawie art. 417^1 § 1 k.c. Obecnie trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy, która ureguluje zasady wypłaty zawieszonych emerytur i być może doprowadzi do jednolitego ukształtowania uprawnień ubezpieczonych, którym na podstawie niekonstytucyjnego przepisu organ rentowy zawiesił wypłatę świadczenia.

Przedstawiając problematykę stosowania i upowszechniania prawa ubezpieczeń społecznych nie można pominąć kwestii związanych z dokonywaniem dowolnej wykładni tego prawa przez ubezpieczonych, która nie jest wynikiem trudności

we właściwym rozumieniu określonych norm prawnych, ale wynikiem świadomych działań mających na celu obejście przepisów prawa ubezpieczeń społecznych. Takim przykładem mogą być obecnie sprawy o objęcie ubezpieczeniem społecznym z tytułu umowy o pracę nakładczą, które w konsekwencji zobligowały ustawodawcę do wprowadzenia z dniem 1 marca 2009 roku do ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych ust. 2b do art. 9, zgodnie z którym wykonujący pracę nakładczą, prowadzący jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu tej działalności, jeżeli z tytułu wykonywania pracy nakładczej podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe jest niższa od obowiązującej tę osobę najniższej podstawy wymiaru składek dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Może on dobrowolnie, na swój wniosek, być objęty ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym również z tytułu umowy o pracę nakładczą.

Powyższy przepis został wprowadzony przez ustawodawcę, aby uniemożliwić zawieranie przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą fikcyjnych umów. O skali zawierania fikcyjnych umów o pracę nakładczą świadczy liczba spraw, które wpłynęły do sądów ubezpieczeń społecznych z odwołaniami od decyzji organu rentowego stwierdzających niepodleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu zawartych umów o pracę nakładczą. Zawieranie fikcyjnych umów przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, aby uzyskać konkurencyjny i korzystniejszy ekonomicznie tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym miało miejsce już wcześniej i dotyczyło umów zlecenia. Wówczas ustawodawca wprowadzając w życie z dniem 1 listopada 2005 roku ust. 2a do art. 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, aby wyeliminować możliwość wybierania tytułów ubezpieczenia z niską podstawą wymiaru składki nie przewidział, że pomysłowość ubezpieczonych w stosowaniu prawa ubezpieczeń społecznych obejmie umowy o pracę nakładczą. Analiza spraw rozpoznawanych w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie wskazuje, że przedmiotem umów o pracę nakładczą było najczęściej sporządzanie przez ubezpieczonych pakietów reklamowych, które nie miały żadnego znaczenia ekonomicznego dla nakładcy, na przykład w sprawie o sygn. III AUa 1791/12 odwołujący się był jedną z 324 osób wykonujących pakiety reklamowe na rzecz tego samego nakładcy i otrzymywał miesięczne wynagrodzenie w kwotach od 18 do 72 zł.

W tym miejscu pojawia się pytanie, czy osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą znalazły inny sposób na uzyskanie konkurencyjnego pod względem ekonomicznym tytułu do objęcia ubezpieczeniem społecznym. Odpowiedzi należy udzielić twierdzącej, albowiem upowszechnianie prawa ubezpieczeń społecznych, w tym przepisów prawa wspólnotowego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, zaowocowało zawieraniem fikcyjnych umów o pracę z pracodaw-

cą mającym swoją siedzibę w innym państwie wspólnotowym. W Sądzie Apelacyjnym w Krakowie rozpoznawane były sprawy (III AUa 709/12, III AUa 887/12, III AUa 962/12, III AUa 1018/12), w których odwołujący się na podstawie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 (Dz.U. UE. L.284/1) domagali się od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie jako instytucji wyznaczonej przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym mają miejsce zamieszkania, ustalenia, że w stosunku do nich ma zastosowanie jako właściwe w zakresie ubezpieczenia społecznego ustawodawstwo niemieckie, a to wobec równoczesnego wykonywania pracy na terenie Czech i Słowacji na rzecz pracodawcy, którego siedziba znajduje się w Niemczech oraz prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na terenie Polski. Sąd Apelacyjny w Krakowie podzielił stanowisko organu rentowego zawarte w zaskarżonych decyzjach, że umowy o pracę zostały zawarte dla pozoru, aby uzyskać fikcyjny tytuł do ubezpieczenia społecznego.

Podsumowując powyższe rozważania stwierdzić zatem należy, iż orzeczenia Sądu Najwyższego mają istotne znaczenie nie tylko dla prawidłowego stosowania prawa ubezpieczeń społecznych przez sądy powszechne i Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ale też umożliwiają ubezpieczonym skuteczne dochodzenie świadczeń z zabezpieczenia społecznego, eliminując trudności w wykładni prawa oraz umożliwiają podjęcie stosownej interwencji ustawodawczej, aby doprecyzować daną normę prawną.

AGNIESZKA CHŁOŃ-DOMIŃCZAK

Upowszechnianie wiedzy o ubezpieczeniach społecznych – doświadczenia międzynarodowe

SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA
INSTYTUT STATYSTYKI I DEMOGRAFII

AGNIESZKA CHŁOŃ-DOMIŃCZAK

Upowszechnianie wiedzy o ubezpieczeniach społecznych – doświadczenia międzynarodowe

1. UWAGI WSTĘPNE

Ubezpieczenia społeczne stanowią jeden z głównych filarów bezpieczeństwa socjalnego obywateli[1]. Z tej perspektywy ważne jest, aby uczestnicy systemu ubezpieczeń społecznych: pracownicy i inni ubezpieczeni, pracodawcy oraz świadczeniobiorcy (emeryci, renciści i inni) mieli wiedzę dotyczącą funkcjonowania tego systemu z ich perspektywy. Wiedza ta powinna dotyczyć przede wszystkim sposobu kształtowania się ich uprawnień emerytalnych oraz tego, jakie powinni mieć oczekiwania wobec systemu ubezpieczeń społecznych. Dostęp do informacji, jej przejrzystość i zrozumiałość buduje zaufanie obywateli do instytucji ubezpieczenia społecznego, konieczne dla realizacji umowy międzypokoleniowej, jaką stanowi system ubezpieczeń społecznych.

Instytucje ubezpieczeń społecznych na całym świecie stoją więc przed wyzwaniem przekazywania odpowiedniej informacji uczestnikom systemu. W niniejszym opracowaniu przedstawione zostały doświadczenia i przykłady działań mających na celu przybliżenie obywatelom ubezpieczeń społecznych dwóch krajów: Szwecji (*Pensions Myndigheten* – Urzędu do spraw Emerytur i Rent, dalej: PM) oraz Stanów Zjednoczonych (*Social Security Administration*, dalej: SSA) za pośrednictwem Internetu.

2. ZAKRES INFORMACJI

Zakres informacji dostępnych na stronach internetowych SSA i PM obejmuje szeroko rozumiane informacje i wskazówki związane z dostępnością do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, wysokością świadczeń czy obowiązkami informacyjnymi (przede wszystkim pracodawców). Informacje te są uporządkowane tematycznie, wydzielone są strefy informacji poświęcone poszczególnym typom świadczeń, w tym emeryturom. Wyodrębnione są również te informacje i usługi, które są najbardziej popularne (rycina 1).

Inną stosowaną praktyką jest tworzenie rozbudowanej listy tematów, powiązanych z najczęściej zadawanymi pytaniami. Przykładem takiej informacji jest ta dostępna na stronach PM, gdzie pracownicy mogą się dowiedzieć, jak kształtowana jest emerytura, zarówno w części niefinansowej – *Income pension*[2], w jaki sposób można dysponować środkami gromadzonymi na emeryturę premiową z części finansowej (*Premium pension*) czy w jaki sposób można dokonywać wyboru fundu-

[1] Szerzej zob.: A. Chłoń-Domińczak, *Ubezpieczenia społeczne jako podstawowy instrument bezpieczeństwa socjalnego obywateli* [w:] K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 401–428.

[2] Czyli odpowiednika konta osoby ubezpieczonej w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

szy (rycina 2). Istotne jest również to, że przekazywana informacja jest kompleksowa – dotyczy wszystkich źródeł, z których pochodzić może finansowanie przyszłej emerytury (rycina 3).

Rycina 1. Popularne usługi w serwisie SSA

Źródło: www.ssa.gov.

Rycina 2. Różnorodne zagadnienia dotyczące emerytur

Źródło: http://www.pensionsmyndigheten.se/.

Rycina 3. Kompleksowa informacja o emeryturze

Źródło: http://www.pensionsmyndigheten.se/.

3. SPOSÓB KOMUNIKOWANIA

Ważny jest również sposób komunikowania się. W analizowanych serwisach widać wyraźnie dostosowanie języka komunikowania do klienta. Jest to prosty język, informacje przedstawiane są w krótkich fragmentach, stosowana jest infografika i podział strony na wyraźne strefy (rycina 4). Ponieważ w obu krajach występują dość liczne mniejszości językowe, dostępne są również strony w różnych językach, nie tylko tych najbardziej popularnych. Na przykład strona PM zawiera informacje w języku pol-

Rycina 4. Wydzielanie strefy informacji

Źródło: www.ssa.gov.

skim (rycina 2 i 3). Dla użytkowników i klientów niepełnosprawnych (na przykład niedowidzących) dostępne są również takie udogodnienia, jak stosowanie większej czcionki, także w materiałach drukowanych (rycina 5).

Rycina 5. Powiększona czcionka

Social Security and your retirement plans

Social Security is part of the retirement plan of almost every American worker. If you are among the 96 percent of workers who are covered under Social Security, you should know how the system works and what you should receive from Social Security when you retire. This booklet explains how you qualify for Social Security benefits, how your earnings and age can affect your benefits, what you should think about in deciding when to retire and why you should not rely only on Social Security for your retirement income.

This booklet provides basic information on Social Security retirement benefits and is not intended to answer all questions. For specific information about your situation, you should talk with a Social Security representative.

Źródło: www.ssa.gov.

W obecnych czasach ważnym kanałem komunikacji są media społeczne. Jest to również kanał wykorzystywany przez omawiane instytucje. Zwraca uwagę nie tylko korzystanie z pośrednictwa tych mediów, ale i różnorodność kanałów komunikowania (rycina 6), a także dostosowanie sposobu prezentowania informacji do charakteru danego medium (rycina 7).

Rycina 6. Zróżnicowanie kanałów komunikowania

Źródło: www.ssa.gov

Rycina 7. Instytucje ubezpieczenia społecznego na Facebooku

Źródło: Facebook.

4. INFORMACJA INDYWIDUALNA

Strony internetowe instytucji ubezpieczenia społecznego dostarczają nie tylko informacji ogólnych, lecz także coraz częściej za ich pośrednictwem można uzyskać informacje o wysokości indywidualnych uprawnień emerytalnych. Informacje o indywidualnej emeryturze są dostępne zarówno w formie korespondencyjnej, jak i *online*. Na stronach internetowych można znaleźć odpowiednie linki na strony dostępne po zalogowaniu, ale też informacje dotyczące korespondencji papierowej i wyjaśnienia dotyczące tego, co w niej się znajduje. Warto zwrócić uwagę na kompletność przekazywanych informacji – w Szwecji informacja o przyszłej emeryturze obejmuje zarówno część niefinansową (a więc konto podobne do polskiego konta emerytalnego w ZUS), jak i finansową (w wybranych przez osobę ubezpieczoną funduszach). Język komunikowania jest również stosunkowo prosty. Charakterystyczna w przypadku PM w Szwecji jest również konsekwentna kolorystyka. Informacje o stanie konta wysyłane są w kopercie o pomarańczowym kolorze (rycina 8), wyróżniającym się na tle przeciętnej korespondencji. Pomarańczowy kolor widoczny jest również na stronie internetowej czy Facebooku.

Rycina 8. Informacja o pomarańczowej kopercie i stanie oszczędności emerytalnych w Szwecji

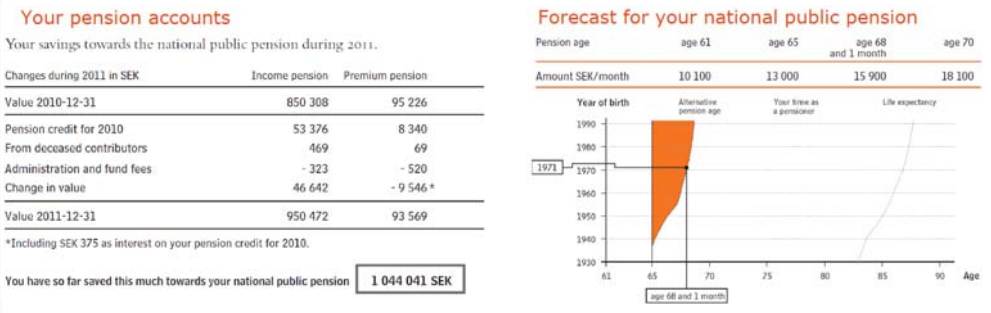
Źródło: http://www.pensionsmyndigheten.se/.

Informacja o stanie konta w Szwecji zawiera również zestawienie składników, które w ciągu roku wpłynęły na zmianę wartości oszczędności, w tym zapłaconych składek, transferów z rachunków osób, które zmarły[3], opłat administracyjnych zarówno w części niefinansowej *Income pension*, jak i finansowej *Premium pension*, a także zmianę wartości wynikającą z waloryzacji konta oraz inwestowania kapita-

[3] W szwedzkim systemie emerytalnym nie ma dziedziczenia rozumianego jako przekazywanie stanu rachunku członkom rodziny lub osobom wskazanym. Stan kont osób, które zmarły w ciągu roku jest dzielony proporcjonalnie pomiędzy osoby ubezpieczone w danym roczniku urodzenia.

łu emerytalnego. Przedstawione informacje zawierają również prognozę wartości emerytur. Prognozy te dostępne są zarówno ogólnie – dla osób w różnym wieku, jak i indywidualnie, ujęte w korespondencji przekazywanej w pomarańczowej kopercie (rycina 9).

Rycina 9. Informacje o zmianie stanu konta emerytalnego (lewa strona) oraz prognoza wysokości emerytur (prawa strona) – przekazywane przez PM



Your pension accounts

Your savings towards the national public pension during 2011.

Changes during 2011 in SEK	Income pension	Premium pension
Value 2010-12-31	850 308	95 226
Pension credit for 2010	53 376	8 340
From deceased contributors	469	69
Administration and fund fees	- 323	- 520
Change in value	46 642	- 9 546 *
Value 2011-12-31	950 472	93 569

*Including SEK 375 as interest on your pension credit for 2010.

You have so far saved this much towards your national public pension 1 044 041 SEK

Forecast for your national public pension

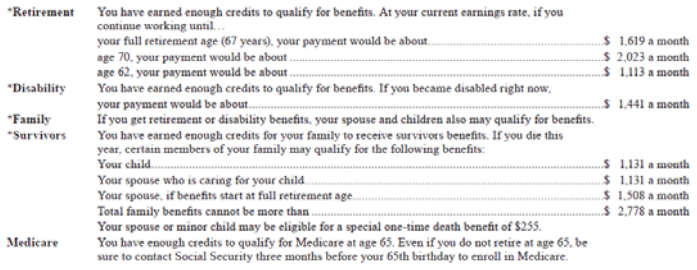
Pension age	age 61	age 65	age 68 and 1 month	age 70
Amount SEK/month	10 100	13 000	15 900	18 100

Źródło: http://www.pensionsmyndigheten.se/.

Szwedzki PM obsługuje tylko emerytalną część systemu ubezpieczeń społecznych, stąd na jego stronie nie są dostępne informacje dotyczące innych świadczeń.

W przypadku SSA – instytucji obsługującej pełne spektrum świadczeń z ubezpieczenia społecznego – zakres przekazywanej informacji obejmuje również inne świadczenia, w tym renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej, a także opieki zdrowotnej na emeryturze. W szczególności zainteresowane osoby mogą uzyskać informacje, czy historia ich ubezpieczenia daje im, ewentualnie również ich rodzinie, prawo do określonych świadczeń (rycina 10).

Rycina 10. Informacje o zmianie stanu konta emerytalnego (lewa strona) oraz prognoza wysokości emerytur (prawa strona) – przekazywane przez SSA



***Retirement** You have earned enough credits to qualify for benefits. At your current earnings rate, if you continue working until...
your full retirement age (67 years), your payment would be about ... $ 1,619 a month
age 70, your payment would be about ... $ 2,023 a month
age 62, your payment would be about ... $ 1,113 a month

***Disability** You have earned enough credits to qualify for benefits. If you became disabled right now, your payment would be about ... $ 1,441 a month

***Family** If you get retirement or disability benefits, your spouse and children also may qualify for benefits.

***Survivors** You have earned enough credits for your family to receive survivors benefits. If you die this year, certain members of your family may qualify for the following benefits:
Your child ... $ 1,131 a month
Your spouse who is caring for your child ... $ 1,131 a month
Your spouse, if benefits start at full retirement age ... $ 1,508 a month
Total family benefits cannot be more than ... $ 2,778 a month
Your spouse or minor child may be eligible for a special one-time death benefit of $255.

Medicare You have enough credits to qualify for Medicare at age 65. Even if you do not retire at age 65, be sure to contact Social Security three months before your 65th birthday to enroll in Medicare.

Źródło: www.ssa.gov.

5. BADANIE OPINII KLIENTÓW I BUDOWANIE WIZERUNKU

Odpowiednie i dostosowane do potrzeb odbiorców przekazywanie informacji wymaga również stałego monitorowania poziomu satysfakcji klientów instytucji ubezpieczeń społecznych, zarówno osób ubezpieczonych jak i świadczeniobiorców. Praktyki takie stosują również opisywane instytucje, a wyniki takich badań są publikowane na stronach internetowych.

Przykładem takiego badania jest monitorowanie odbioru informacji zawartych w szwedzkiej pomarańczowej kopercie, w tym jej odbioru, otwarcia oraz przeczytania większości lub wybranych części zawartości. Badanie to prowadzone jest regularnie (corocznie), co umożliwia podejmowanie działań mających na celu zachęcenie różnych grup klientów do sięgania po informacje z pomarańczowej koperty. Badanie obejmuje emerytów i osoby ubezpieczone, w tym osoby nowo przystępujące do ubezpieczenia emerytalnego (rycina 11). Wyniki badania wskazują, że większość osób odnotowuje fakt otrzymania pomarańczowej koperty (nieco mniejsze odsetki obserwowane są w przypadku osób nowo ubezpieczonych), większość również otwiera kopertę. Wśród osób, które otworzyły kopertę największy odsetek czyta wybrane części. Emeryci dwukrotnie częściej niż ubezpieczeni czytają całą zawartość koperty.

Respondenci w Szwecji pytani są również o ich ocenę informacji zawartych w kopercie – czy są one zrozumiałe, na ile są zgodne z oczekiwaniami klientów, a także na ile zbliżają się do „ideału" informacji z perspektywy czytelników. Wyniki przeprowadzanych badań umożliwiają modyfikowanie treści i dostosowywanie jej do potrzeb i oczekiwań klientów (rycina 11).

Warto również zwrócić uwagę na inne inicjatywy budujące poczucie zaufania obywateli do ubezpieczeń społecznych. Taką inicjatywą, która prowadzona jest w Stanach Zjednoczonych, jest projekt *Social Security Stories* (historie związane z ubezpieczeniem społecznym), gdzie osoby, którym w trudnych momentach życia (jak: wdowieństwo, utrata rodziców, choroba i niezdolność do pracy) pomogło wsparcie z ubezpieczenia społecznego. Historie i doświadczenia opisane przez nich i zebrane na portalu socialsecuritystories.org wspierają budowanie zaufania i wiarygodności systemu ubezpieczeń społecznych wśród przedstawicieli wielu pokoleń (rycina 12).

6. PODSUMOWANIE

Upowszechnienie dostępu do informacji przez rozwój mediów elektronicznych i Internetu zmienia także funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych – dotarcie z informacją do uczestników systemu ubezpieczeń społecznych staje się z jednej strony łatwiejsze, niemal każdy dzisiaj korzysta z Internetu, wiele osób aktywnie uczestniczy w różnego rodzaju mediach społecznościowych (Facebook, Twitter i podobne).

Rycina 11. Wyniki badania klientów dotyczące odbioru pomarańczowej koperty

Źródło: http://www.pensionsmyndigheten.se/.

Z drugiej strony, jest wiele dostępnych źródeł mniej lub bardziej wiarygodnej informacji o ubezpieczeniach społecznych, instytucje ubezpieczenia społecznego konkurują więc także w obszarze docierania i przekazywania informacji do klientów. Wnioski, które płyną z przykładów Szwecji i Stanów Zjednoczonych można zapisać w trzech głównych punktach. Informacja powinna być:

— zrozumiała – napisana prostym językiem dostosowanym do umiejętności rozumienia tekstu przeciętnego obywatela,

Rycina 12. Historie ludzi jako czynnik budowania zaufania i wiarygodności ubezpieczeń społecznych

Źródło: www.ssa.gov.

— kompleksowa – uwzględniająca wszystkie elementy systemu ubezpieczeń społecznych,
— przyjazna dla użytkownika – łatwo dostępna za pośrednictwem różnorodnych form.

Warto również zwrócić uwagę, że w dobie upowszechnienia mediów społecznościowych należy aktywnie wykorzystywać również te kanały komunikacji, przez posiadanie aktualnych profili w takich mediach, jak Facebook, Linked-in, Twitter czy You Tube. Przekaz informacji jest zadaniem ciągłym – sposób, treści i forma przekazu powinny być regularnie aktualizowane i dostosowywane do potrzeb klientów.

EWA BOROWCZYK *Upowszechnianie wiedzy o ustawodawstwie Unii Europejskiej w zakresie ubezpieczeń społecznych*

RADCA PREZESA
ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

EWA BOROWCZYK *Upowszechnianie wiedzy o ustawodawstwie Unii Europejskiej w zakresie ubezpieczeń społecznych*

1. WSTĘP

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w swojej osiemdziesięcioletniej historii, od niemal dwudziestu lat zajmuje się ustawodawstwem Unii Europejskiej (UE) w zakresie ubezpieczeń społecznych i jego wdrażaniem do polskiego porządku prawnego.

Choć ustawodawstwo to dotyczy jedynie pracowników i osób przemieszczających się na terenie Wspólnoty, czyli około 3% obywateli, stopień jego skomplikowania uzasadnia konieczność jak najszerszego rozpowszechniania wiedzy i informacji na ten temat.

Według danych Eurostatu obywateli Unii żyjących w innym państwie członkowskim jest 12,8 mln, czyli 2,5% całej populacji UE[1]. Odsetek ten jest wyższy, jeśli mówimy o osobach – obywatelach Unii w wieku produkcyjnym (od 15 do 64 lat) i wynosi 3,1%[2].

Zdecydowanie największy odsetek obywateli UE z innego państwa członkowskiego w całej populacji narodowej odnotowujemy w Luksemburgu (37%). Dalej plasuje się Cypr (12,5%), Belgia (6,8%), Irlandia (6,5%), Hiszpania (5,0%), Austria (4,2%), Wielka Brytania (3,3%) i Niemcy (3,2%).

2. HISTORIA UPOWSZECHNIANIA WIEDZY I INFORMACJI PRZEZ ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Początki sięgają Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony, podpisanego w Brukseli 16 grudnia 1991 roku, który wszedł w życie 1 lutego 1994 roku. 21 listopada 1994 roku Prezes Rady Ministrów, Waldemar Pawlak, skierował zalecenie do ministrów i kierowników urzędów centralnych, rekomendując wzmocnienie bądź utworzenie komórek do spraw integracji europejskiej, z zadaniem między innymi „gromadzenia i przekazywania informacji oraz przygotowywania urzędników zaznajomionych z problematyką Unii Europejskiej, w tym prowadzenia szkoleń".

Pierwsze tematyczne szkolenie prowadzone przez Komisję Europejską dla kadry urzędników resortu pracy i polityki społecznej w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zorganizowano w Warszawie we wrześniu 1995 roku. Z tej okazji, staraniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zostały wydane (załącznik 1), po raz pierwszy przetłumaczone na język polski, rozporządzenia Rady Wspól-

[1] *Eurostat newsrelease*, 105/2012 z 11 lipca 2012 roku.

[2] Liczby te mogą nie obejmować wszystkich obywateli przemieszczających się w ramach swobody przepływu osób (np. pracowników sezonowych) lub w ramach swobody świadczenia usług (np. pracownicy delegowani).

not Europejskich w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (rozporządzenie 1408/71 i rozporządzenie 574/72)[3].

Od 1998 roku Zakład regularnie organizował w Centralnym Ośrodku Szkoleniowym w Osuchowie seminaria dla kadry kierowniczej Centrali ZUS i oddziałów oraz przedstawicieli resortów uczestniczących w procesie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Wykładowcami byli przedstawiciele polskiego świata nauki, eksperci Komisji Europejskiej oraz przedstawiciele instytucji zabezpieczenia społecznego z Francji, Hiszpanii, Niemiec, Szwecji, Włoch i Zjednoczonego Królestwa.

Zakład aktywnie uczestniczył w resortowych programach pomocowych Unii Europejskiej *Phare Consensus I–IV*, których wynikiem była seria publikacji: ekspertyz prawnych, zbiorów orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, informatorów popularnych, praktycznych przewodników dotyczących procedur administracyjnych, przewodników dla użytkowników administrujących formularzami typu E stosowanymi w kontaktach między administracjami zabezpieczenia społecznego krajów Unii oraz innych publikacji (załączniki 2–8).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizuje również własną politykę informacyjno-szkoleniową, adresowaną zarówno do własnych pracowników, jak również do swoich klientów – ubezpieczonych, pracowników, pracujących na własny rachunek – przemieszczających się na obszarze krajów Unii Europejskiej, krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii (załączniki 9–11).

Ważną i praktyczną rolę w informowaniu obywateli polskich pracujących i mieszkających na terenie krajów Unii Europejskiej i krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego odgrywają „Dni Poradnictwa Ubezpieczeniowego ZUS" organizowane w 12 krajach europejskich we współpracy z polskimi placówkami dyplomatycznymi[4] (załącznik 12). Ministerstwo Spraw Zagranicznych przekazuje informacje na temat profilu i rozpoznanych specyficznych problemów Polonii w poszczególnych krajach, co pozwala lepiej adresować przekaz informacji udzielanych przez ZUS i planować ewentualne nowe działania w kolejnych latach. Eksperci Zakładu od 2010 roku docierają do skupisk Polaków w Austrii, Belgii, Danii, Francji, Grecji, Holandii, Irlandii, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoszech. Dni Poradnictwa dla Polaków w Niemczech odbywają się regularnie już od 1994 roku, we współpracy z niemieckimi instytucjami ubezpieczenia społecznego.

W 2012 roku ZUS zorganizował ponad 30 spotkań w Europie, z udziałem średnio po 80 osób każde, udzielając ponad 3000 porad indywidualnych, w tym 1250 porad w ramach Polsko-Niemieckich Dni Poradnictwa.

---

[3] *Rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich w dziedzinie zabezpieczania społecznego z komentarzem Teresy Bińczyckiej-Majewskiej*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 1995.

[4] Wsparcie udzielane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych znalazło formalny wyraz w podpisanej 10 kwietnia 2012 roku *Deklaracji współpracy ZUS-MSZ*.

3. UPOWSZECHNIANIE WIEDZY I INFORMACJI PRZEZ INNE PODMIOTY I INSTYTUCJE W POLSCE

Wiele publikacji dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i szerzej – swobody przemieszczania się osób na obszarze Unii Europejskiej, ukazywało się i ukazuje w wydawnictwach i na stronach internetowych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (obecnie – Ministerstwa Spraw Zagranicznych), Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Instytutu Spraw Publicznych, Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego.

4. POLITYKA INFORMACYJNA UNII EUROPEJSKIEJ

Niezwykle istotną rolę odgrywa polityka informacyjna Unii Europejskiej, szczególnie intensyfikowana przez komisarkę Margot Wallstrom w latach 2005–2009 oraz przez komisarkę Viviane Reding od 2010 roku – jako reakcja na potrzebę wspierania kształcenia obywatelskiego w krajach UE i uczynienie Unii politycznym projektem bliższym Europejczykom. Podejmowane działania, zmierzające do przybliżania Unii obywatelom, są szczególnie podkreślane w związku z ogłoszeniem roku 2013 – Europejskim Rokiem Obywateli. Polityka informacyjna w zakresie ubezpieczeń społecznych jest natomiast realizowana przez Dyrekcję Generalną Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, pod kierunkiem komisarza Laszlo Andora, od 2010 roku odpowiadającego w Komisji Europejskiej za ten sektor spraw.

Liczne publikacje oraz internetowe serwery informacyjne[5] i bazy danych[6], które od 1 maja 2004 roku są dostępne również w języku polskim, stanowią bogate źródło wiedzy dla obywateli, urzędników, naukowców, sędziów.

---

[5] Serwery instytucji i organów unijnych: Komisja Europejska: http://ec.europa.eu; Komitet Ekonomiczno-Społeczny: http://eesc.europa.eu; Komitet Regionów: http://www.cor.europa.eu; Parlament Europejski: http://www.europarl.europa.eu; Rada Unii Europejskiej: http://www.consilium.europa.eu; Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich: http://www.ombudsman.europa.eu; Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i Sąd ds. Służby Publicznej: http://curia.europa.eu.

[6] Główne przydatne bazy danych EUR-Lex (portal dostępu do prawa UE): http://eur-lex.europa.eu; EU Whoiswho (przewodnik instytucjonalny): http://europa.eu/whoiswho/whoiswho.html; OEIL (obserwatorium legislacyjne): http://www.europarl.europa.eu/oeil; PreLex (monitorowanie procesu legislacyjnego): http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=pl; IATE (wielojęzyczna baza terminologiczna): http://iate.europa.eu/iatediff/SearchByQueryEdit.do; RAPID (serwis prasowy Unii): http://europa.eu/rapid/searchAction.do; Rejestry dokumentów instytucji unijnych: Parlament Europejski: http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/advanced.htm?language=PL; Komisja Europejska: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/recherche.cfm?CL=pl; Rada Unii Europejskiej: http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=549&lang=PL. Inne zbiory informacji UE: Eurobarometer: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm; Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu;Social Platform: http://www.socialplatform.org.

5. SKĄD OBYWATELE CZERPIĄ INFORMACJE O UNII EUROPEJSKIEJ —

Doceniając znaczenie fachowej, eksperckiej i urzędniczej wiedzy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, warto jednocześnie wziąć pod uwagę wyniki sondy Eurobarometru z listopada 2012 roku na temat postrzegania Unii Europejskiej przez Polaków[7].

Wyniki tego badania przedstawiają się następująco:

— 74% Polaków deklaruje, że czuje się obywatelami UE (dla Unii średnia wynosi 63%),
— 57% Polaków za największe osiągnięcie Unii uważa swobodny przepływ osób, towarów i usług (średnia UE – 52%),
— 36% Polaków jako korzystną ocenia możliwość podejmowania pracy w innym państwie UE (średnia UE – 11%),
— 32% Polaków po stronie korzyści odnotowuje możliwość zamieszkania w innym państwie (średnia UE – 11%),
— 30% Polaków za korzystną uważa możliwość studiowania w innym państwie (średnia UE – 9%),
— 65% Polaków deklaruje, że wie, jakie są ich prawa w UE (średnia UE – 45%). Poza Polską najlepiej znającymi swoje prawa są Finowie (67%), Luksemburczycy (63%) i Duńczycy (62%),
— 64% Polaków chciałoby jednak dowiedzieć się więcej o przysługujących im prawach, głównie o prawie do pracy (48%), prawie do korzystania z opieki medycznej w innym państwie (38%), prawie do mieszkania w innym państwie (32%), prawie do studiowania w innym państwie (13%).

Sonda Eurobarometru wskazuje zarazem, że tylko 26% Polaków byłoby gotowych zrobić aktywny użytek z europejskiej inicjatywy obywatelskiej wprowadzonej Traktatem Lizbońskim[8]. Chcieliby to uczynić w obszarach zatrudnienia czy emerytur i rent, gdzie Unia ma relatywnie niewielkie kompetencje, jest to bowiem obszar kompetencji krajowych poszczególnych państw. W sferze zatrudnienia do ewentualnej europejskiej inicjatywy legislacyjnej przystąpiłoby 38% Polaków, a w sferze emerytur i rent – 29% Polaków. Głównym źródłem wiedzy i informacji Polaków o Unii pozostają nadal media.

---

[7] Eurobarometr 2012 nr 78.

[8] Artykuł 11 § 4 Traktatu o Unii Europejskiej wprowadza możliwość legislacyjnej inicjatywy obywatelskiej popartej co najmniej jednym milionem podpisów. Brzmi on: „ Art.11.4 TUE – Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy określane są zgodnie z artykułem 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej".

Odnotować należy przy tym wzrastającą rolę Internetu (jest on obecnie głównym źródłem informacji dla 30% Polaków, wobec 25% w 2005 roku), wysoką, choć malejącą pozycję przekazu telewizyjnego (49% w 2012 roku, przy czym jeszcze w 2005 roku – 75%), zmniejszającą się rolę prasy (17% w 2012 roku, wobec 30% – w 2005 roku) i zmniejszającą się rolę radia (15% w 2012 roku, wobec 41% w roku 2005).

U krewnych, znajomych i przyjaciół informacji poszukuje 14% Polaków (19% w 2005 roku).

Zaledwie 3% respondentów wskazało specjalistyczne krajowe strony internetowe oraz strony internetowe instytucji Unii Europejskiej jako preferowane przez nich źródło informacji. Znacznie rzadziej też informacji o Unii Europejskiej Polacy poszukują za pośrednictwem infolinii lub w ulotkach informacyjnych.

Wyniki przedstawionego badania Eurobarometru stawiają więc nowe wyzwania dla polityki informacyjnej kierowanej do obywateli.

6. WNIOSKI

Wiedza o ustawodawstwie Unii Europejskiej w zakresie ubezpieczeń społecznych funkcjonuje na poziomie ekspercko-naukowym, urzędniczo-administracyjnym, na poziomie obywateli bezpośrednio zainteresowanych tematem, a więc osób przemieszczających się na terenie krajów Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego, jak też na poziomie opinii publicznej kształtowanej przez media. Każdy z tych obszarów wymaga właściwych, dostosowanych do odbiorców technik informacyjnych.

Dorobek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz szerzej – resortu pracy i polityki społecznej, wskazuje na wykorzystanie różnorodnych technik informacji, od specjalistycznych wydawnictw, zbiorów przepisów prawnych dotyczących swobodnego przepływu osób oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zbiorów orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z pogłębionymi analizami orzeczeń, opisów procedury oraz formularzy typu E stosowanych w realizacji rozporządzeń wspólnotowych dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, poradników, broszur informacyjnych, ulotek, plakatów, stron internetowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Zdrowia, Narodowego Funduszy Zdrowia, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, internetowych baz danych, infolinii, po bezpośrednie spotkania z ekspertami ZUS w ramach „Dni Poradnictwa Ubezpieczeniowego ZUS" dla Polaków zamieszkałych na terenie Unii Europejskiej oraz informacje przekazywane w telewizji i radiu, często również z udziałem ekspertów ZUS.

Należy też uwzględnić potężny zasób informacji dostarczanej przez Unię Europejską. Jest ona stosunkowo łatwo dostępna, w większości również w języku polskim, o czym mówiliśmy wyżej.

Informacji nie brakuje. Jej zasoby i dostęp do wiedzy należy uznać za zadowalający.

Oczywistym postulatem jest też konieczność stałego aktualizowania stanu wiedzy, co szczególnie ważne w kontekście częstych i zawiłych zmian ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego zarówno wspólnotowego, jak i krajowego.

Podstawowym wyzwaniem pozostaje jednak jak najlepsze zagospodarowanie informacji, a więc takie, by jej tworzenie, gromadzenie, przetwarzanie, wykorzystywanie, przekazywanie i przepływ między wskazanymi wyżej poziomami (eksperckim, urzędniczym, obywatelskim) układało się w spójną i skuteczną politykę informacyjną.

Przekazywana informacja musi być wiarygodna i rzetelna, omijająca półprawdy, które mogą stać się bronią obosieczną i w konsekwencji prowadzić do dezinformacji.

Rosnąca rola mediów w procesie informacji społecznej jest nie do podważenia. Bo to poprzez media kształtuje się społeczny klimat wokół przekazywanych informacji. Przekonaliśmy się o tym stosunkowo niedawno jako kraj, obserwując zmianę nastawienia do pracowników polskich i Polaków przebywających w Holandii, Irlandii czy Zjednoczonym Królestwie.

W klimacie obchodów osiemdziesięciolecia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych można stwierdzić, że dobrze on sobie radzi jako instytucja właściwa do wdrażania ustawodawstwa unijnego w zakresie ubezpieczeń społecznych, tak jak niezawodnie wykonuje wszelkie zadania powierzone mu do realizacji.

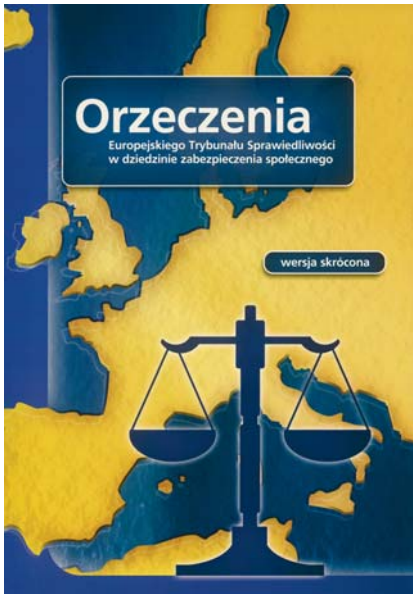
Załącznik 1.

Załącznik 2.

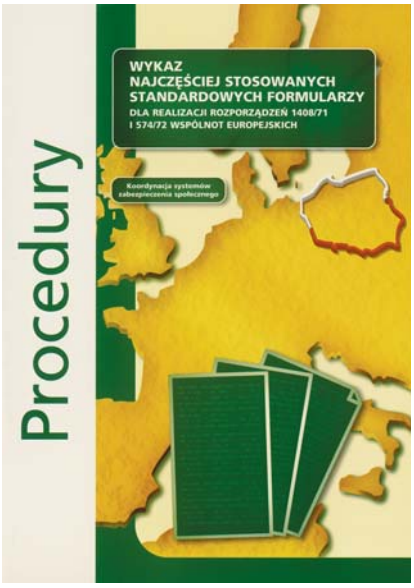
Załącznik 3.

Załącznik 4.

Załącznik 5.



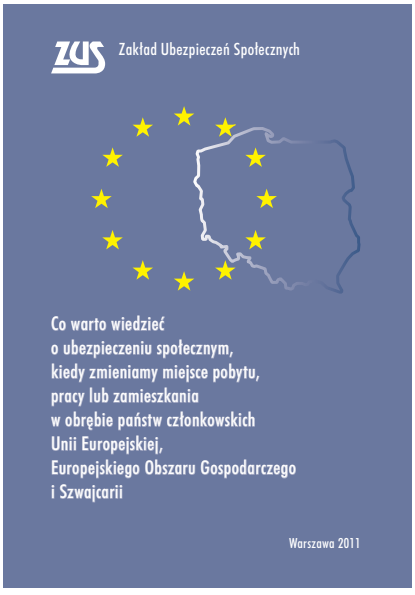
Załącznik 6.



Załącznik 7.

Załącznik 8.

Załącznik 9.



Załącznik 10.

Załącznik 11.

Załącznik 12.

oraz

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

zapraszają na

DNI PORADNICTWA

w zakresie ubezpieczenia społecznego dla Polaków pracujących lub mieszkających w Belgii

20 kwietnia 2013 roku – ANTWERPIA

21 kwietnia 2013 roku – BRUKSELA

Specjaliści ZUS wyjaśnią:

- dlaczego ubezpieczenie społeczne jest ważne
- jak i gdzie można się ubezpieczyć: w Polsce czy w Belgii
- co to jest delegowanie pracownika
- czy i jak można sprawdzić, czy pracodawca ubezpieczył pracownika
- jakie przysługują świadczenia z tytułu ubezpieczenia społecznego
- jak przyznawane są emerytury i renty

Specjaliści ZUS odpowiedzą również na indywidualne pytania

Terminy i miejsca spotkań:

20 kwietnia (sobota) godz. 12.00	**ANTWERPIA** Zespół Szkół im. gen. Stanisława Maczka Jodenstraat 15
21 kwietnia (niedziela) godz. 14.00	**BRUKSELA** Polska Misja Katolicka Rue Jourdan 80

Porady udzielane są bezpłatnie

Przewidywany czas trwania spotkania: ok. 3 godziny

KATARZYNA OSTROWSKA *Udział mediów w procesie edukacji społecznej w zakresie ubezpieczeń społecznych*

REDAKCJA RZECZPOSPOLITEJ

KATARZYNA OSTROWSKA *Udział mediów w procesie edukacji społecznej w zakresie ubezpieczeń społecznych*

Jaki jest udział mediów w edukacji społecznej na temat ubezpieczeń społecznych? Jako dziennikarz zajmujący się tą tematyką od wielu lat znam odpowiedź na to pytanie. Czy moja ocena pokrywa się jednak z tym, co myślą osoby, które z tym tematem nie mają do czynienia tak często jak ja? Okazuje się, że niekoniecznie. Przykładów nie musiałam szukać daleko. Wystarczyło zapytać osoby z mojego otoczenia, także dziennikarskiego. I jakie były ich odpowiedzi? Na pierwszy rzut oka wydają się zaskakujące. Media bowiem w opinii mojej „grupy badawczej" nie edukują, to zresztą nie ich rola; edukacją w zakresie ubezpieczeń społecznych powinny się zajmować raczej instytucje publiczne. Za mało także informują o obowiązującym systemie emerytalnym, a powinny wskazywać nieprawidłowości, luki w prawie, zagrożenia, być niezależnym obserwatorem.

Takie można usłyszeć opinie. A jakie są fakty? Wystarczy przyjrzeć się liczbie informacji zamieszczanych w różnych mediach z kilku dni na podstawie monitoringu mediów przygotowywanego dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Na przykład 17 czerwca 2013 roku, w poniedziałek, słowo ZUS pojawiło się w 127 materiałach dziennikarskich, a emerytura w 172 (źródło: Press-Service dla ZUS). Analiza całego tygodnia zaczynającego się 17 czerwca, a kończącego 23 czerwca 2013 roku przynosi zbliżone wyniki. Nawet w sobotę i w niedzielę temat ZUS i emerytur nie był obcy mediom. Tak dużą liczbę informacji po części tłumaczy tocząca się od kilku miesięcy dyskusja na temat przyszłości otwartych funduszy emerytalnych, które są częścią publicznego systemu emerytalnego obowiązującego w Polsce. Z dużym przekonaniem, graniczącym w pewnością, można jednak stwierdzić, że nie ma dnia, by jakakolwiek informacja na ten temat nie pojawiła się w mediach. I oczywiste jest, że nie każda z nich pełni rolę edukacyjną. Środki masowego przekazu chętnie podają bowiem informacje o tym, że ZUS buduje nową siedzibę czy ile wypłacił premii pracownikom, oczywiście z „naszych składek". W ostatnim czasie sporo można przeczytać artykułów czy usłyszeć informacji także na temat „złych" OFE, które jakoby „zarobiły" już ponad 17 mld zł na swoich klientach.

Analiza tytułów prasowych czy innych przekazów medialnych z tygodnia między 17 a 23 czerwca 2013 roku pokazuje, że media zarówno szukają sensacji (*45 mln zł na nagrody dla ZUS!* – Fakt z 20 czerwca 2013 roku), ale i informują (*ZUS przegrywa w sprawie zawieszenia emerytury* – Dziennik Gazeta Prawna z 21 czerwca 2013 roku; *Łatwiej o emeryturę z Unii*, Rzeczpospolita z 19 czerwca 2013 roku; *Materiał na temat systemu emerytalnego w Polsce*, Radio PIN z 18 czerwca 2013 roku), jak i edukują (*Jak sobie podwyższyć emeryturę* – Głos Szczeciński z 17 czerwca 2013 roku, *Wybierając OFE, postaw na jakość* – Puls Biznesu z 19 czerwca 2013 roku). Takie przykłady można mnożyć. I wbrew obiegowym opiniom dominują przede wszystkim

materiały informacyjne i poradnikowe, które składają się na edukację w zakresie szeroko rozumianego systemu emerytalnego.

Co bowiem robią media? Starają się przybliżać tematykę ubezpieczeń społecznych. Pokazują, jak działa system emerytalny, zarówno stary, jak i ten zreformowany w 1999 roku. Przedstawiają go w kontekście społeczno-gospodarczym, makroekonomicznym (np. zmian demograficznych, wydłużania się wieku życia ludzi, aktywności zawodowej), politycznym czy światowym. Przedstawiają różne opinie i analizy, wskazują zagrożenia, zachęcają do dodatkowego oszczędzania, radzą lub organizują tematyczne debaty. A co wydaje się szczególnie istotne, tłumaczą skomplikowany język ubezpieczeń społecznych na bardziej zrozumiały i czytelny dla przysłowiowego Kowalskiego.

Widać to nie tylko w bieżących tematach poruszanych na łamach prasy czy w programach telewizyjno-radiowych, ale także w Internecie. Właściwie na każdej stronie internetowej dużej ogólnopolskiej gazety (jak Puls Biznesu, Rzeczpospolita, Dziennik Gazeta Prawna) czy portalu (między innymi: onet.pl, interia.pl, wp.pl, bankier.pl, money.pl, wyborcza.biz) można znaleźć zakładki emerytalne. Wydawca Rzeczpospolitej od ponad dwóch lat prowadzi także serwis emerytalny (www.MojaEmerytura.rp.pl), skierowany do szerokiego grona odbiorców. I choć może wydawać się to górnolotne, to właśnie przekonanie redakcji o ważności tej tematyki, także w kontekście starzenia się polskiego społeczeństwa czy niskiego odsetka osób oszczędzających dodatkowo na emeryturę przy spadającej stopie zastąpienia, przyświecało jego powstaniu. A udało się to ostatecznie nie tylko dzięki wsparciu finansowemu partnerów serwisu, ale także wsparciu merytorycznemu różnych instytucji, w tym także ZUS (*Ekspert ZUS radzi*) i Komisji Nadzoru Finansowego (*Pytania do eksperta nadzoru*). Celem serwisu jest przede wszystkim edukacja, ale także informacja na temat publicznego systemu emerytalnego oraz dodatkowego oszczędzania na emeryturę. Znajdują się w nim nie tylko zakładki, takie jak: ZUS, OFE, indywidualne oszczędzanie, programy pracownicze, ale także poradniki oraz liczne kalkulatory emerytalne.

Czy jednak ten przytoczony wyżej opis ma utwierdzić kogokolwiek w przekonaniu, że media robią swoje i w wystarczającym stopniu? Zdecydowanie nie. Moje doświadczenia wynikające z prowadzenia serwisu emerytalnego wyraźnie pokazują, jak wiele w tym zakresie trzeba jeszcze zrobić i na jak niskim poziomie jest świadomość emerytalna Polaków. Pytania, które otrzymuję od czytelników koncentrują się nie na trudnych i skomplikowanych zagadnieniach, ale na kwestiach podstawowych.

Po 14 latach istnienia nowego systemu emerytalnego znacząca grupa Polaków, których on objął, nie wie na czym polegała reforma emerytalna, nie interesuje się przyszłą emeryturą. Ciągłe zmiany w systemie emerytalnym w ostatnich kilku latach nie tylko nie sprzyjają zrozumieniu wśród Polaków, ale mają też spory wpływ na

podważanie zaufania do tego systemu, tak istotnego nie tylko z punktu widzenia finansów państwa, ale przede wszystkim milionów ludzi, których on obejmuje.

System emerytalny, który wystartował w 1999 roku, wprowadził nie tylko kapitałową część, czyli OFE, jak wielu Polaków jest przekonanych, ale doprowadził do bardzo istotnych zmian w ZUS. Jestem przekonana, że zdecydowana większość nie wie o tym, że nastąpiła zmiana systemu o zdefiniowanym świadczeniu na system o zdefiniowanej składce i co to w praktyce oznacza dla milionów ubezpieczonych w Polsce. I choć ludzie często wiedzą, że emerytury z ZUS i OFE będą niższe od tych, które otrzymują dzisiejsi emeryci, ale ta wiedza, nawet jeśli dotarła do sporej grupy (w różnych badaniach odsetek ten waha się od 70 do ponad 80% badanych), nie przekłada się na działania. Zaledwie kilka procent pracujących odkłada na emeryturę w ramach produktów III-filarowych (indywidualne konto emerytalne – IKE, indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego – IKZE czy pracowniczy program emerytalny – PPE).

Jedyna duża rządowa kampania edukacyjno-informacyjna została przeprowadzona w momencie, gdy zreformowany system startował. Później mniejsze kampanie rządu, głównie prowadzone w Internecie, tłumaczyły jedynie kolejne zmiany w prawie, takie jak podwyższenie wieku emerytalnego czy zmiany w OFE. Do dziś, mimo że upłynęło kilkanaście lat, wszyscy pamiętają przeprowadzone przez fundusze emerytalne kampanie reklamowe, w których obiecywały emeryturę pod palmami. Od tego czasu to przede wszystkim media odgrywały konsekwentnie rolę edukacyjną i informacyjną.

Rola ta powinna nadal być jednym z priorytetów nie tylko dla mediów, ale i instytucji publicznych, takich jak ZUS, pozarządowych oraz prywatnych, które oferują produkty emerytalne. Dopiero wspólne i zakrojone na szeroką skalę działania wszystkich stron mogą przynieść oczekiwane skutki.

Na koniec jeszcze jedna kwestia. Zbyt mało uwagi poświęca się Internetowi w kontekście edukacji emerytalnej. Jego rola w tym zakresie jest nie do przecenienia, a wykorzystanie na niskim poziomie. Stanowi on dziś główne źródło informacji docierających do młodych osób. A czasem i do tych starszych, zwłaszcza w kontekście dalszego spadku nie tylko już czytelnictwa prasy w Polsce, ale i oglądalności czy słuchalności telewizji i radia.

MAREK BENIO

Społeczny odbiór ubezpieczeń społecznych – od obalania mitów po rzetelną informację

UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE
KATEDRA GOSPODARKI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MAREK BENIO *Społeczny odbiór ubezpieczeń społecznych – od obalania mitów po rzetelną informację*

1. ZAUFANIE A OBOWIĄZEK SKŁADKOWY

Poza wszystkimi przewidzianymi w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych zadaniami, Zakład Ubezpieczeń Społecznych pełni jeszcze jedną ważną, niezapisaną rolę: nerwowego wentylu bezpieczeństwa czy „chłopca do bicia" – podmiotu odpowiedzialnego za niepowodzenia przedsiębiorców, zły stan zdrowia ubezpieczonych, kryzys finansów publicznych, a ostatnio nawet kryzys demograficzny (sic!). To rola nie do przecenienia. Przejawia się ona w dziesiątkach tyleż zabawnych co obraźliwych rozwinięć skrótu ZUS, które można znaleźć w Internecie, a które świadczą o silnym utożsamianiu ubezpieczeń społecznych z Zakładem.

Odbiór społeczny ubezpieczeń społecznych jest, niestety, oparty na wielu mitach i stereotypach, powielanych w mediach, które nie tylko szkodzą wizerunkowi ZUS (to najmniejsze zło), ale podkopują zaufanie ubezpieczonych do ich przymusowego ubezpieczyciela, a szerzej – do instytucji publicznych i państwa. To z kolei prowadzi do unikania ubezpieczenia, zaniżania podstawy wymiaru, rozwoju tak zwanych elastycznych form zatrudnienia, a w skrajnych przypadkach do nieubezpieczenia, wykluczenia społecznego lub trwałej emigracji zarobkowej. Źródłem tych stereotypów nierzadko bywają eksperci z zakresu ubezpieczeń społecznych lub skracający ich wypowiedzi dziennikarze.

Niniejsze opracowanie nie ma na celu poprawy wizerunku ZUS, który sam robi wiele w tym kierunku. Celem jest zachęcenie Czytelnika do krytycznego spojrzenia na powierzchowne, często błędne informacje, uproszczenia przekształcone w slogany i mity prowadzące do dezinformacji i w efekcie do braku zaufania do ubezpieczeń społecznych. Można naturalnie argumentować, że zaufanie nie jest konieczne w systemie, w którym uczestnictwo i składka są przymusowe. Z całą pewnością jednak, brak zaufania do systemu ubezpieczeń społecznych, jako instytucji współczesnego państwa, sprzyja rozwojowi szarej strefy, wykluczeniu społecznemu nieubezpieczonych. Najczęstsze i zapewne najbardziej szkodliwe mity o ubezpieczeniach społecznych dotyczą systemu emerytalnego, i z jednym wyjątkiem, w dalszych rozważaniach ograniczę się tylko do niego.

Wybrałem dziesięć często występujących w literaturze, prasie i Internecie sformułowań dotyczących systemu emerytalnego i poddam je teraz nieco mniej powierzchownej analizie. Moim celem nie jest li tylko weryfikacja ich prawdziwości czy krytyka ich lapidarności, ale zachęcenie do własnej refleksji nad zasadami i uwarunkowaniami funkcjonowania systemu emerytalnego. Sądzę, że osiemdziesiąta rocznica uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym jest doskonałą okazją do takiej refleksji.

2. MIT PIERWSZY – *EMERITUS* ZNACZY ZASŁUŻONY

Potocznie mówi się, że odchodzimy na zasłużoną emeryturę. Samo słowo *emeritus* (łac. zasłużony) sugeruje, że emerytura jest zapłatą za jakieś zasługi oddane wcześniej. Nie bardzo wiadomo jednak komu i jakie. Jeśli państwu, to emerytura występowałaby jedynie w sektorze publicznym, jeśli pracodawcy – to administrowaniem i finansowaniem świadczeń powinien zajmować się pracodawca. Czy zasługą jest służba publiczna, czy każda aktywność ekonomiczna, działalność gospodarcza, praca zarobkowa? A może także nieopłacana praca domowa zasługuje na nagrodę w postaci emerytury.

Położenie zasług nie jest jednak ustawowym warunkiem nabycia prawa do emerytury. Zasługiwanie na świadczenie nie ma wiele wspólnego z ideą ubezpieczenia, chyba że jako zasługę potraktujemy rzetelne opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne. Ale jakaż w tym zasługa ubezpieczonego, skoro składka jest obowiązkowa? Warunkiem nabycia prawa do tego świadczenia jest prawie we wszystkich systemach emerytalnych osiągnięcie wieku emerytalnego, a często także wykazanie minimalnego okresu opłacania składek lub okresów traktowanych przez dane ustawodawstwo jako okresy składkowe lub nieskładkowe, ale wliczane do wymaganego stażu ubezpieczeniowego. W innych językach, w tym bliższych łacinie niż język polski, używane są słowa: *pensione* (wł.), *pensión* (hiszp.), *pension* (ang., fr.), *пенсия* (ros.), *Rente* (niem.), *důchod, penze* (cz.), *dôchodok* (sł.). Chyba jedynie w języku polskim nazwa świadczenia odwołuje się do zasług.

Pierwotnie, rzeczywiście emeryturę przyznawano za zasługi dla państwa lub dla monarchy, najczęściej oddane na polu walki lub w służbie, którą dziś nazwalibyśmy cywilną. W Polsce cech takiego świadczenia za zasługi można dopatrywać się w tych przywilejach szlacheckich, które nadawano za udział w wojennych wyprawach zagranicznych: przywilej budzyński (1355) Ludwika Węgierskiego, przywilej piotrkowski (1388) Władysława Jagiełły czy przywilej nieszawski (1454) Kazimierza Jagiellończyka za udział w wojnie trzynastoletniej. Wątpliwe jest, czy w XXI wieku emerytura ma jeszcze charakter świadczenia przyznawanego za zasługi lub za wysługę. W obecnym polskim systemie emerytalnym można dopatrzyć się takich cech w emeryturach mundurowych oraz w uposażeniu dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Paradoksalnie, w tych ostatnich przypadkach ustawodawca nie nazywa uposażenia sędziego czy prokuratora w stanie spoczynku emeryturą.

Słowo emerytura zakorzeniło się głęboko w języku polskim i jestem jak najdalszy od propagowania neologizmów. Jednak idące za tym słowem przekonanie, że jest to świadczenie za zasługi, uważam za mylące i krzywdzące samych ubezpieczonych. Należy zastanowić się nad socjalnym celem emerytury w publicznym systemie ubezpieczeń emerytalnych i kłaść nań większy nacisk zarówno w dyskursie akademickim,

jak i w debacie publicznej. Paradoksalnie, nawet krytyczna ocena niekonsekwentnej realizacji reformy z 1999 roku daje szansę na zrewidowanie i stałe wyjaśnianie pojęcia i treści ryzyka emerytalnego. Ryzyko społeczne (tu emerytalne) ma charakter indywidualny, ale jego rozłożenie na barki wszystkich ubezpieczonych sprawia, że myli się nam ryzyko emerytalne z ryzykiem finansowym całego systemu.

Z prawnego punktu widzenia, ryzyko emerytalne (zindywidualizowane) występuje, gdy ubezpieczony dożyje określonego przez ustawodawcę minimalnego ustawowego wieku emerytalnego. To jest ryzyko w rozumieniu formalnym. W znaczeniu materialnym ryzyko emerytalne polega na utracie zdolności zarobkowania z powodu wieku. Celem, dodajmy – ekonomicznym, emerytury jest zapewnienie dochodu osobie ubezpieczonej w okresie, gdy jej aktywność zawodowa nie może już być kontynuowana z powodu wieku. Tyle tylko, że w odróżnieniu od renty z tytułu niezdolności do pracy, ustawodawca z dniem dożycia wieku emerytalnego przez ubezpieczonego zwalnia go z obowiązku udowodnienia faktycznej niezdolności do pracy. Utrata zdolności do pracy ma tu charakter wyłącznie formalny, co potwierdza brak przymusu przechodzenia na emeryturę oraz prawo łączenia emerytury z pracą zarobkową.

Sposób wyliczania emerytury uzależnia jej wysokość od liczby przepracowanych lat oraz od wysokości zarobków. Korelacja jest dodatnia. Trzecim czynnikiem wpływającym na wysokość emerytury jest dalsza oczekiwana długość życia. Emerytura ma więc charakter świadczenia ekwiwalentnego. Odzwierciedla wysokość zarobków z całego okresu aktywności zawodowej oraz długość tego okresu, a także jest negatywnie skorelowana z przeciętną dalszą oczekiwaną długością życia. W taki oto sposób ekwiwalentność świadczenia miesza się lub walczy z jego socjalnym celem. Solidaryzm społeczny nie ma zatem już charakteru socjalnego, jak to miało miejsce przed 1999 rokiem. Jednak nie oznacza to, że emerytura przyznawana jest za zasługi, a co najwyżej za dożycie wieku emerytalnego. Pomiędzy ubezpieczonymi, którzy nie dożyli statystycznego wieku umieralności i tymi, którzy go przeżyli, nie ma redystrybucji dochodów, a jedynie redystrybucja uprawnień emerytalnych. Dystrybucja dochodu natomiast odbywa się zawsze pomiędzy aktywnymi zawodowo a nieaktywnymi zawodowo. To prowadzi do drugiego mitu.

3. MIT DRUGI – TWOJA EMERYTURA Z TWOICH SKŁADEK

Hasło *Twoja emerytura z twoich składek* było częścią kampanii informacyjnej prowadzonej przez Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Ubezpieczeń Społecznych w przededniu wprowadzenia nowego systemu emerytalnego. Jest dosyć trafnym uproszczeniem zasady ekwiwalentności świadczenia, którą konsekwentnie wprowadza nowy system emerytalny. Autorom chodziło z całą pewnością o podkreślenie zależności wysokości emerytury od składek odprowadzanych przez całe życie zawodo-

we. We wcześniejszej formule wyliczania emerytury uwzględniano relację zarobków z 10 kolejnych lub 20 dowolnych lat aktywności zawodowej do przeciętnego wynagrodzenia w tych samych latach. Jeszcze wcześniej, przed 1995 rokiem do wyliczenia podstawy wymiaru emerytury brano jedynie dochody z ostatniego roku pracy. Opłacało się zawyżać swoje legalnie oskładkowane dochody jedynie pod koniec kariery zawodowej, kiedy i tak zarobki z reguły są wyższe. Nowy sposób wyliczania emerytury w dużo większym stopniu niż stary skłania do ujawniania dochodów od początku aktywności zawodowej i do jak najdłuższego podlegania ubezpieczeniu.

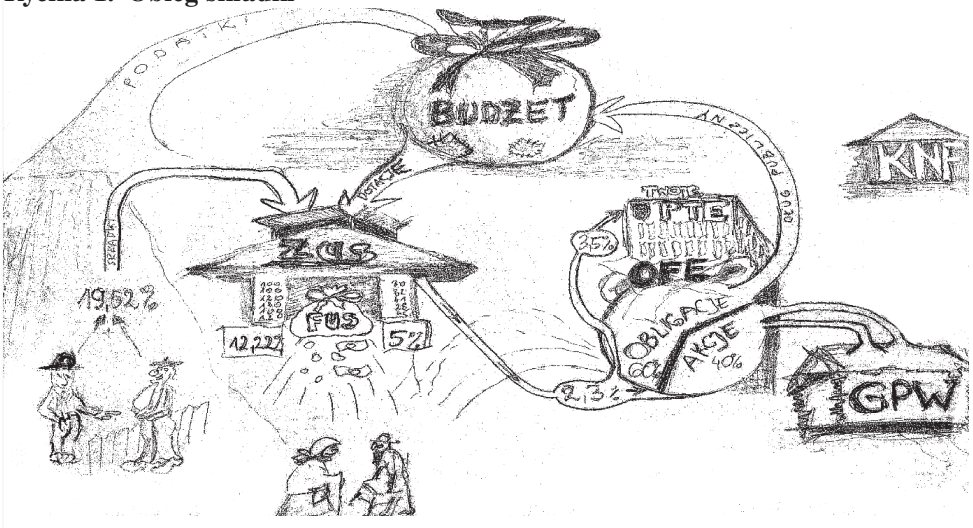
Jednak ubezpieczony musi mieć od początku życia zawodowego (lub najlepiej wcześniej) wysoką świadomość ubezpieczeniową, którą trafniej pozwolę sobie nazwać świadomością emerytalną. Większość ubezpieczonych nie trapi się zbytnio wysokością przyszłej emerytury u progu swej kariery zawodowej, a już na pewno nie przed czterdziestką. Hasło *Twoja emerytura z twoich składek* było pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia uznawane za trafne. Dziś jednak, gdy zatracił się w świadomości społecznej punkt odniesienia w postaci starej formuły wyliczania emerytury, hasło wprowadza w błąd.

Stworzenie systemu finansowania emerytur z własnych składek jest niemożliwie, ponieważ system emerytalny to mechanizm dystrybucji dochodów od pokolenia w wieku aktywności zawodowej do pokolenia w wieku emerytalnym. Nie ma przy tym znaczenia czy ta dystrybucja odbywa się przez rynek pracy, jak to ma miejsce w pierwszym filarze, czy przez rynek kapitałowy – w drugim.

Prześledźmy obieg gotówki w czasie: od składki do emerytury; dla uproszczenia – tylko w systemie pracowniczym (rycina 1). Płatnik składek, którym co do zasady jest pracodawca, po obliczeniu wynagrodzenia należnego pracownikowi potrąca z niego pracowniczą część składki i dokłada równej wysokości swoją część. Pracodawca i ubezpieczony w równych częściach finansują składkę za ubezpieczonego pracownika, którą płatnik przelewa do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. ZUS dzieli tę składkę na trzy nierówne części: 12,22% podstawy wymiaru księgowane jest na pierwszym imiennym rachunku ubezpieczonego, 5% podstawy wymiaru na drugim. Po zaksięgowaniu, cała gotówka, która wpłynęła do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest w tym samym miesiącu, a nierzadko w tym samym dniu, wypłacana emerytom. Ostatnia, najmniejsza część składki – obecnie 2,3% podstawy wymiaru – jest przelewana na rachunek w wybranym przez ubezpieczonego otwartym funduszu emerytalnym. Tam, po potrąceniu 3,5-procentowej prowizji jest przeznaczana na zakup dopuszczonych przez ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych papierów wartościowych. Ich wartość w dniu zakupu przekłada się na wartość jednostek uczestnictwa w OFE. Proszę zwrócić uwagę na to, że gotówka ze składek do pierwszego filara przeznaczana jest na bieżącą konsumpcję emerytów, zaś do dru-

giego filara – trafia do emitentów lub sprzedawców papierów wartościowych, którzy przeznaczają ją na inwestycje lub na wydatki publiczne, w tym na konsumpcję. Lwia część tych papierów wartościowych to obligacje Skarbu Państwa i bony skarbowe, przez których emisję państwo zaciąga dług publiczny.

Rycina 1. Obieg składki



Źródło: Opracowanie własne, rysował Marek Benio.

Należy pamiętać o tym, że zaksięgowane na obu rachunkach w I filarze wartości składek podlegają indeksacji, by ich wartości uchronić przed dewaluacją w czasie. Jednak dopisane do rachunków wartości wynikające ze stopy indeksacji nigdy nie wpłynęły do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w postaci gotówki. Wpłyną dopiero po przejściu ubezpieczonego na emeryturę. Albo od ówczesnych ubezpieczonych jako składka, która sfinansuje emeryturę, albo z budżetu państwa w postaci dotacji, jeśli suma składek nie wystarczy. Podobnie zresztą jak i wirtualny „kapitał" zaksięgowany wcześniej na rachunkach. Księgowa wartość emerytury z I filara zależeć będzie od okresu podlegania ubezpieczeniu, wysokości wszystkich zaksięgowanych składek i stopy indeksacji, a także od dalszej oczekiwanej długości trwania życia w momencie przejścia na emeryturę.

Gdy ubezpieczony nabędzie prawo do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wyliczy jej wysokość i dopiero wówczas zacznie gromadzić środki na wypłatę emerytury. Ten mechanizm zwany repartycyjną metodą finansowania świadczeń jest zrozumiały. Prawdziwe są więc dwa następujące zdania: *Twoja emerytura finansowana z cudzych składek* i *Twoje składki sfinansowały cudzą emeryturę*. Po osiągnięciu wieku emerytalnego ubezpieczony nabywa prawo do

emerytury, której wysokość zależy od jego historii dochodowej i składkowej. Jednak realizacja tego prawa zależy wyłącznie od możliwości finansowych pokolenia pracującego w okresie od nabycia prawa do emerytury do śmierci ubezpieczonego.

Co się w tym czasie działo ze składką w drugim filarze? Zamieniona na akcje i obligacje krążyła w gospodarce, przy czym jej większa część, którą powszechne towarzystwa emerytalne przeznaczyły na zakup obligacji i bonów skarbowych trafiła do budżetu państwa, skąd bez zwłoki została przekazana do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w formie dotacji na wyrównanie deficytu. Część gotówki z drugiego filara w efekcie trafiła także do emerytów, pomniejszona jednak wcześniej o prowizję dla PTE, a później o koszt obsługi długu publicznego. Wyceniane nie rzadziej niż raz w miesiącu wartości rynkowe aktywów, na które składki co miesiąc zamieniano, składają się na skumulowaną wartość jednostek uczestnictwa. Po wykupieniu emerytury kapitałowej, bieżąca wartość tych jednostek jest stopniowo spieniężana przez sprzedaż papierów wartościowych. Naturalnie nie trzeba sprzedawać od razu wszystkich aktywów. Można wyliczyć wysokość emerytury kapitałowej opartej na odwróconym procencie składanym, zakładając dalszą oczekiwaną długość życia albo statystycznie, albo aktuarialnie. Filar kapitałowy utraci swój kapitałowy charakter, gdy z powodów demograficznych liczba płacących składki obniży się, a liczba emerytów znacznie wzrośnie. Stanie się wówczas filarem repartycyjnym z funduszem zapasowym, co prowadzi mnie do próby obalenia kolejnego mitu.

4. MIT TRZECI – DRUGI FILAR JEST ODPORNY NA ZMIANY DEMOGRAFICZNE

Podczas konsultacji nad nowym systemem emerytalnym przytaczano także argument, że drugi filar jest odporny na zmiany demograficzne, ponieważ środki są inwestowane i nie zależą od sytuacji demograficznej na rynku pracy w okresie pobierania emerytury. Czy rzeczywiście? Dokończmy rozpoczęte wcześniej śledztwo tropem składki w drugim filarze. Zgromadzone na rachunku w OFE środki mają postać jednostek uczestnictwa, których wartość odzwierciedla aktualną rynkową wartość wszystkich nabytych wcześniej za składkę papierów wartościowych. Jak już wspomniałem, po wykupieniu emerytury kapitałowej, bieżąca wartość tych jednostek uczestnictwa jest stopniowo spieniężana przez sprzedaż papierów wartościowych. Należy postawić pytanie, po jakiej cenie. Otóż po cenie rynkowej, która zależy między innymi od liczby nabywców i ich możliwości finansowych, które przy obowiązkowej składce są funkcją wysokości zarobków. Na skutek trendu demograficznego ostatnich trzech dekad, potencjalnych nabywców urodziło się zbyt mało, by mogli odkupić aktywa emerytalne wszystkich pobierających emeryturę, powiedzmy w 2040 roku. Ten efekt implodującej bomby demograficznej już nastą-

pił. Jedynie skutek jest nieco odłożony w czasie. Postawię retoryczne pytanie: Jak zachowa się cena (wartość) jednostek uczestnictwa, gdy liczba nabywców gwałtownie spadnie, a liczba sprzedających równie gwałtowanie wzrośnie?

Oczywiście dopuściłem się tu pewnego nadużycia, zakładając, po pierwsze, że nabywcy muszą być osobami fizycznymi, a po drugie, że rynek finansowy ma charakter lokalny. Tymczasem nabywcy się już urodzili – w Indiach oraz w Chinach, a także w krajach Afryki subsaharyjskiej. Jest jednak pewna różnica między nabywcą rodzimym będącym osobą fizyczną, a nabywcą instytucjonalnym lub zagranicznym. Otóż rodzimego nabywcę można skłonić przymusem składkowym do odkupienia aktywów emerytalnych od starszego pokolenia, natomiast nabywcę zagranicznego czy instytucjonalnego można jedynie zachęcić niską ceną tych aktywów. Jak niska będzie musiała być ta cena, jeśli w swoim kraju zagraniczny nabywca jest zmuszany przymusem składkowym do odkupywania lokalnych aktywów emerytalnych? Być może brakująca liczba przyszłych nabywców zostanie zmniejszona przez imigrację zarobkową albo przez znaczne podniesienie wydajności pracy i możliwości zarobkowych kolejnego pokolenia? Nie zmienia to jednak faktu, że metoda kapitałowa nie jest całkowicie wolna od wpływu zmian demograficznych.

Im bliżej wygaśnięcia starego jednofilarowego systemu emerytalnego, tym bardziej nieodporna na sytuację demograficzną na rynku pracy będzie metoda kapitałowa. Na początku XXI wieku liczba uczestników odprowadzających składki do OFE oscyluje wokół 15 milionów. Tymczasem liczba pobierających emeryturę kapitałową to (poczynając od pierwszych wypłat w 2009 roku) kilkanaście tysięcy kobiet. Mężczyźni mogą wykupić emeryturę kapitałową dopiero od 2014 roku. Od 1999 roku mamy zatem wysoki i rosnący strumień wpływów składek do OFE i znikomą kwotę wypłat. Gdy jednak liczba emerytów pobierających emeryturę kapitałową osiągnie swoją docelową demograficzną wielkość – dziś to jest około 5 milionów, ale w 2030 roku wzrośnie do około 8 milionów, to wielkości strumienia wpłat i strumienia wypłat zbliżą się do siebie lub zrównoważą. Wówczas zarządzający OFE pracownik PTE tego samego dnia otrzyma zlecenie kupna i zlecenie sprzedaży aktywów za taką samą wartość. Jeśli OFE nie mają być kilkugodzinnym funduszem spekulacyjnym, to po co ponosić niepotrzebne koszty obu tych transakcji. Czy nie lepiej wpływające na bieżąco składki do OFE przeznaczyć na wypłatę bieżących emerytur? A to już jest cecha charakterystyczna metody repartycyjnej.

Podsumowując, metoda kapitałowa zachowuje swój charakter tylko do czasu gdy suma wpływów ze składek znacznie przewyższa sumę wypłat. Tak działają fundusze inwestycyjne i zakłady ubezpieczeniowe oferujące ubezpieczenie z funduszem inwestycyjnym. Jeśli nie są piramidą finansową, posiadają fundusz rezerwowy zapewniający płynność w okresach nasilenia wypłat. Zakłady ubezpieczeniowe korzystają

ponadto z reasekuracji. Różnica w metodzie finansowania między pierwszym i drugim filarem będzie polegała jedynie na tym, że w drugim filarze będzie istniał fundusz zapasowy zbudowany ze składek opłaconych w czasie gdy liczba uprawnionych do emerytury kapitałowej była znikoma, czyli przez pierwsze 30 lat po reformie. Ten fundusz jest wartością nie do przecenienia w okresach, gdy odsetek populacji w wieku emerytalnym jest bardzo wysoki, a populacji w wieku produkcyjnym – niski, czyli wskaźniki zależności demograficznej i systemowej są bardzo wysokie. Jednak zasady jego wykorzystania na wypłatę emerytur, których nie zdołają sfinansować bieżące składki, muszą być ustalone z góry i wolne od wpływów bieżącej polityki finansowej państwa. W przeciwnym razie czeka je los środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej, wykorzystanych przedwcześnie, choć zgodnie z prawem. W najgorszym zaś scenariuszu – roztrwonienie przez „dobrowolne" przekazanie ich do pierwszego filara przez ubezpieczonych. Pożytek z rozmontowania filara kapitałowego byłby taki, że nie musielibyśmy zastanawiać się nad mitem dziedziczenia środków zgromadzonych w OFE.

5. MIT CZWARTY – AKTYWA OTWARTYCH FUNDUSZY EMERYTALNYCH PODLEGAJĄ DZIEDZICZENIU

Skomplikowany system wypłaty transferowej połowy środków na rachunek w OFE małżonka, a połowy na rachunek w OFE wskazanego beneficjenta mylony jest z dziedziczeniem. Działa on jedynie w przypadku gdy ryzyko śmierci ubezpieczonego wyprzedziło ryzyko emerytalne. Po wykupieniu emerytury kapitałowej mechanizm komplikuje się jeszcze bardziej. Transfer środków jest możliwy jedynie, gdy śmierć ubezpieczonego nastąpi w ciągu pierwszych trzech lat od wykupienia emerytury. Jeśli ubezpieczony umrze później, niewykorzystane przez niego środki przeznaczane są na wypłatę dożywotnich emerytur kapitałowych tych ubezpieczonych, którzy przeżyli przeciętny wiek umieralności i tym samym niejako skonsumowali swój indywidualny kapitał emerytalny.

Ewentualne dziedziczenie środków byłoby (a w pierwszych trzech latach pobierania emerytury – jest) nielogicznym wyłomem od zasady ubezpieczeniowej. W okresie akumulacji kapitału technika ubezpieczeniowa nie występuje. Zastąpił ją system przymusowych indywidualnych inwestycji celowych z celem emerytalnym. Dopiero w okresie dekumulacji środków emerytalnych, czyli wypłaty emerytury, mamy do czynienia z mechanizmem charakterystycznym dla ubezpieczeń na życie. Zgromadzone na rachunku w OFE w okresie akumulacji kapitału, czyli aktywności zawodowej, środki stanowią rodzaj jednorazowej składki ubezpieczeniowej, którą ubezpieczony wnosi do zakładu emerytalnego. W zamian za tę składkę, zakład emerytalny zobowiązuje się do wypłaty dożywotniej emerytury kapitałowej. To zobowią-

zanie zaciąga z góry zarówno wobec tych ubezpieczonych, którzy umrą nazajutrz po wykupieniu emerytury, jak i tych, którzy o kilkadziesiąt lat przeżyją przeciętną długość trwania życia. Emerytura tych długowiecznych finansowana jest ze środków pozostałych po śmierci odchodzących wcześniej.

Nazwa zakład emerytalny bierze się zapewne stąd, że przechodząc na emeryturę ubezpieczeni „zakładają się", kto kogo przeżyje. Zakład zawierają między sobą, a nie z zakładem emerytalnym. Ten ostatni pełni rolę krupiera: przyjmuje zakłady i wypłaca wygraną. Dziedziczenie środków uniemożliwiłoby wypłatę emerytur zwycięzcom tego zakładu. Na pocieszenie można dodać, że zawsze wśród zwycięzców może się znaleźć małżonek, krewny lub ktoś bliski. Nawiązując do mitu drugiego, wygrywający zakład, po przeżyciu przeciętnej długości życia, z całą pewnością nie ma prawa twierdzić, że jego emerytura jest jeszcze finansowana z jego składek. Wcześniej, jak wyjaśniałem, też nie była, ale mógł mieć takie wrażenie.

6. MIT PIĄTY – ŻYJEMY CORAZ DŁUŻEJ

Najstarsza mieszkanka ziemi, której metrykę urodzenia udokumentowano bez wątpliwości, Pani Jeanne Calment, zmarła we Francji w 1997 roku w wieku 122 lat i 164 dni. Od tego czasu nikt nie pobił jej rekordu. Większość tak zwanych super-stulatków, czyli osób starszych niż 110 lat, dożywa 115–116 lat. Liczba super-stulatków powoli, ale systematycznie rośnie. Obecnie jest ich na świecie około siedemdziesięciu. Nie wiadomo, w jakim stopniu jest to zasługą wydłużania się życia, a w jakim – poprawy dostępu do danych oraz ich rzetelności. Ludzkość zapewne nie osiągnęła jeszcze ostatecznego limitu długości życia i rekord Pani Calment zostanie kiedyś pobity. Niemniej jednak, biologiczna długość ludzkiego życia wydłuża się nieznacznie – w stopniu nie mającym znaczenia dla systemu emerytalnego, ani dla zjawiska starzenia się społeczeństw.

Prawdą jest niewątpliwie, że mediana wieku w społeczeństwach przesuwa się w stronę starości. Prawdą jest także, że wydłuża się przeciętna oczekiwana długość życia mierzona przy urodzeniu, a także w wieku emerytalnym. Te statystyczne dowody wydłużania się życia oznaczają, że społeczeństwa się starzeją. Jedną z przyczyn starzenia się społeczeństw jest fakt, że coraz więcej osób dożywa coraz późniejszego wieku. Jest zatem coraz więcej starszych ludzi, ale to nie znaczy, że są oni długowieczni, lecz że coraz więcej osób przeżywa wiek niemowlęcy, nie umiera w dzieciństwie, młodości ani w średnim wieku. Starzenie się społeczeństw oznacza, że odwracają się proporcje osób starszych i młodszych. Jest to spowodowane z jednej strony dożywaniem późniejszego wieku przez coraz większą liczbę osób, a z drugiej strony niskim wskaźnikiem dzietności. Starzenie się społeczeństwa jest niebezpieczne dla stabilności finansowej systemu emerytalnego z powodu wpisanego weń mechanizmu dystrybucji dochodów od coraz mniej licznej grupy aktywnych zawodowo do coraz

liczniejszej grupy w wieku poprodukcyjnym. Prostym, matematycznym remedium wydaje się być podwyższenie minimalnego wieku emerytalnego. Teoretycznie operacja taka zmniejszy liczbę emerytów i skróci okres wypłaty emerytur o tyle samo lat, o ile wydłuży się okres płacenia składek. Czy rzeczywiście?

7. MIT SZÓSTY – PODWYŻSZENIE WIEKU EMERYTALNEGO DOPROWADZI DO WYDŁUŻENIA OKRESU AKTYWNOŚCI EKONOMICZNEJ POLAKÓW

Jest to prawda dla nielicznej garstki pracowników, którzy nie stracą pracy na cztery lata przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Taki jest przewidziany w art. 39 Kodeksu pracy okres zabraniający wypowiedzenia umowy o pracę przed przejściem na emeryturę. Dłuższą aktywnością ekonomiczną wykażą się również ci, którzy zrezygnują z jednego z licznych wyjść awaryjnych: systemu rentowego, systemu dla bezrobotnych obudowanego świadczeniami dla 50+ czy 60+ lub z braku innych możliwości – z pomocy społecznej.

Konieczne jest odróżnienie ustawowego i rzeczywistego wieku emerytalnego. To między innymi z różnicy między ustawowym i rzeczywistym wiekiem emerytalnym wynika różnica między demograficznym i systemowym wskaźnikiem zależności. W sytuacji, w której wszyscy w wieku produkcyjnym pozostają aktywni zawodowo, a wszyscy w wieku poprodukcyjnym są rzeczywiście bierni zawodowo, obydwa wskaźniki są równe. System jest wówczas „szczelny". Są jednak czynniki, które powodują, że wskaźnik zależności systemowej jest wyższy niż wskaźnik zależności demograficznej. Dochodzi do tego, gdy prawo przewiduje możliwość wcześniejszego odejścia na emeryturę dla pewnych grup zawodowych lub dla każdego ubezpieczonego po spełnieniu dodatkowych warunków, albo gdy dostęp do systemu rentowego jest stosunkowo łatwy, a także przy wysokiej stopie bezrobocia wśród osób w wieku przedemerytalnym.

Skoro przy ustawowym wieku emerytalnym 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, przeciętny rzeczywisty wiek kończenia aktywności ekonomicznej był o prawie pięć lat niższy, to skąd bierze się przekonanie, że podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego doprowadzi do podwyższenia rzeczywistego wieku odchodzenia z pracy. Moment zakończenia kariery zawodowej zależy od bardzo wielu czynników. Ustawowy minimalny wiek emerytalny jest tylko jednym z nich. Dużo ważniejsze czynniki to sytuacja na rynku pracy, nastawienie pracodawców do starszych pracowników, świadome zarządzanie wiekiem w miejscach pracy, rodzaj wykonywanej pracy i stosunek pracownika do niej, sytuacja rodzinna ubezpieczonego, jego stan zdrowia i związana z nim faktyczna zdolność do pracy.

Wydłużenie okresu aktywności ekonomicznej jest możliwe także od strony dzieciństwa, np. przez rozpoczęcie edukacji w wieku 5 lat. Cały cykl oświatowy,

szkolnictwa zawodowego czy szkolnictwa wyższego zakończy się wówczas odpowiednio wcześniej, co wydłuży hipotetyczny, czy też potencjalny okres aktywności zawodowej. Pod warunkiem, że przeciętny okres poszukiwania pierwszej pracy się nie wydłuży.

Dużo bardziej problematyczne jest wydłużanie aktywności ekonomicznej po jego dojrzałej stronie. Takiego wydłużenia nie da się zadekretować. Moim zdaniem są dwa czynniki, które należałoby spełnić, by rzeczywisty moment zakończenia pracy odsunąć w czasie. Po stronie ubezpieczonego musi występować chęć kontynuowania aktywności ekonomicznej, mimo osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego, połączona ze stosunkowo dobrym stanem zdrowia, warunkującym zdolność do pracy. Po stornie pracodawców – docenianie doświadczenia, zaangażowania i etosu pracy starszych pracowników połączona z gotowością dostosowania warunków pracy do potrzeb i możliwości starszych pracowników. Paradoksalnie, głębokie zmiany demograficzne, których świadkami jesteśmy, mogą ułatwić spełnienie tego drugiego warunku. Otóż pracodawcy nie będą już mieli nieograniczonego dostępu do młodej kadry w obliczu niżu demograficznego, który wszedł właśnie do szkół. Od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku polska gospodarka cieszyła się coraz liczniejszymi rocznikami absolwentów. Jednak gdy osoby urodzone w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku trafiły na rynek pracy, z każdym kolejnym rokiem dopływ nowych kadr się zmniejsza. Naturalną reakcją na takie zmiany wydaje się być dłuższe zatrudnianie starszych pracowników. Pamiętać jednak należy, że wielu pracodawców zagranicznych reprezentujących kapitał nomadyczny będzie wolała przenieść swoje zakłady do gospodarek o młodszej strukturze wieku pracowników, pracodawcy zaś przywiązani do Polski brakujące kadry będą mogli sprowadzić z tych „młodszych" gospodarek. Emigracja kapitału i imigracja pracowników mogą zniweczyć demograficzną presję na zatrudnianie osób starszych.

Sytuacja idealna, do której należy dobierać właściwe instrumenty polityki rynku pracy polegać powinna, moim zdaniem, na stopniowym wygaszaniu kariery zawodowej, niejako zamiast anachronicznej bismarckowskiej koncepcji ustawowego wieku emerytalnego. Zdolność do pracy uwarunkowana zdrowiem, skłonnością do uczenia się, mobilnością, nigdy nie kończy się z dnia na dzień (z wyjątkiem nagłego wypadku). Starzenie się jest procesem i podobnie wygaszanie kariery zawodowej powinno być procesem stopniowym i długotrwałym. Na poziomie przedsiębiorstwa, bez oglądania się na ustawowy wiek emerytalny można zacząć od stopniowego obniżania wymiaru czasu pracy pracowników, których wydajność z powodu wieku obniża się po siedemnastej. Taka polityka firm mogłaby doprowadzić do opóźnienia rzeczywistego wieku emerytalnego i wydłużenia okresu aktywności ekonomicznej

Polaków. Czy jednak jego wydłużenie nie zwiększy bezrobocia wśród młodych? Oto kolejny mit wart obalenia.

8. MIT SIÓDMY – STARSI PRACOWNICY ZABLOKUJĄ MIEJSCA PRACY DLA MŁODSZYCH

Istnieje przekonanie, że starsi pracownicy trzymający się kurczowo swoich miejsc pracy, mimo możliwości odejścia na emeryturę, blokują miejsca pracy dla młodszych bezrobotnych. Spełnienie postulatu stopniowego wygaszania kariery zawodowej uczyni blokowanie tych miejsc pracy przez dłuższy czas regułą, co musi doprowadzić do wzrostu bezrobocia. Czy rzeczywiście?

Tak jak przy micie drugim śledziliśmy los składki, tak tu spróbujmy prześledzić los miejsca pracy uwolnionego przez emeryta. Na miejsce pracownika, który odszedł na emeryturę rzadko kiedy zatrudnia się młodego bezrobotnego. Najczęściej wakat zapełniany jest przez awansującego, niewiele zresztą młodszego zastępcę odchodzącego na emeryturę pracownika. Na miejsce tego zastępcy, awansuje jego zastępca, którego miejsce zajmuje zastępca tego zastępcy i tak dalej, aż na samym dole uwolni się wakat. Co robi pracodawca z tym wakatem? Zadania mu przypisane rozkłada na pozostałych pracowników i cieszy się, że udało mu się dokonać naturalnej redukcji zatrudnienia. Gdyby jednak chciał zatrudnić młodego bezrobotnego na najniższe i najniżej opłacane stanowisko, to i tak przez rok nie będzie go na to stać. Okazuje się, że odejście pracownika na emeryturę jest dla pracodawcy bardzo kosztowne. Poza odprawą emerytalną, mogą mu przysługiwać inne świadczenia: ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, nawet za trzy lata, nagroda jubileuszowa i trzynastka. Jednorazowo trzeba nierzadko wypłacić równowartość półrocznego wynagrodzenia. Ponieważ w Polsce pracownicy starsi zarabiają więcej od młodszych, koszt odejścia na emeryturę może być równy rocznemu kosztowi zatrudnienia młodego pracownika. Tak to wygląda w skali przedsiębiorstwa. A jak jest w skali gospodarki? Czy odchodzenie na emeryturę wcześniej prowadzi do obniżenia bezrobocia?

Historia polskich przemian gospodarczych z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia pokazuje przeciwną tendencję. Gdy rzeczywisty wiek odchodzenia na emeryturę się obniża, łączna liczba emerytów rośnie, a z nią łączny koszt finansowania emerytur, co prowadzi do podwyższenia składki lub obciążeń fiskalnych, a zatem wzrostu pośrednich kosztów pracy. To z kolei zawsze wywołuje wzrost bezrobocia. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku pierwszy niekomunistyczny rząd Tadeusza Mazowieckiego zmagał się z zupełnie nowym w powojennej Polsce zjawiskiem bezrobocia, które rosło tym gwałtowniej, im więcej przedsiębiorstw państwowych nie radziło sobie z szybką restrukturyzacją. Wtedy właśnie wprowadzono szeroki dostęp do

wcześniejszych emerytur, uznając słusznie, że jeśli pracownik traci pracę na pięć lub mniej lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, to szanse na znalezienie przez niego zatrudnienia są nikłe. Zamiast stygmatyzować taką osobę mianem bezrobotnego, które jeszcze rok wcześniej uznawane było za obraźliwe, lepiej pozwolić mu odejść na „zasłużoną" emeryturę. Pominę korzyść, jaką dla statystyki bezrobocia ma niezaliczanie wcześniejszych emerytów do grupy poszukujących pracy. Zamiast naturalnej demograficznie grupy 110 tysięcy nowych emerytów rocznie, w latach 1990 i 1991 łącznie przeszło na wcześniejsze emerytury prawie siedemset tysięcy osób. To tak jakby w ciągu dwóch lat na emeryturę przeszło pięć kolejnych roczników ubezpieczonych. Można zaryzykować stwierdzenie, że po 1992 roku już wszyscy przechodzili na emeryturę o pięć lat wcześniej niż wskazywałby na to ustawowy minimalny wiek emerytalny, co doprowadziło do zwiększenia łącznej liczby emerytów w Polsce z 4 do prawie 5 milionów. Nie muszę dodawać, że emerytury są także pobierane przez ubezpieczonych o rok dłużej, zakładając niezmienną długość życia.

Powszechny dostęp do emerytur wcześniejszych zatrzymany został dopiero przez ustawę z 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych. Liczba emerytów jednak nie zmaleje z tego powodu, ponieważ już za 10 lat na emerytury przechodzić zacznie wyż demograficzny urodzonych na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych ubiegłego stulecia.

Czy opóźnienie rzeczywistego wieku emerytalnego doprowadzi do obniżenia kosztów pracy i zwiększenia zatrudnienia? Wyobraźmy sobie, że dzięki stopniowemu wygaszaniu aktywności zawodowej i opóźnieniu rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę łączna liczba emerytów zmniejszy się o jeden milion świadczeniobiorców i powróci do poziomu czterech milionów. Wówczas łączny koszt finansowania emerytur obniży się o 20% i o tyle będzie też można obniżyć stopę składki na ubezpieczenie emerytalne. To oznacza, że pracodawca przeznaczający tę samą ilość środków na wynagrodzenia będzie mógł zatrudnić dodatkowego pracownika, nie zamiast tego starszego, lecz obok niego; aby uczył się od starszego mentora etosu pracy. Obniżenie pozapłacowych kosztów pracy może przełożyć się na zwiększenie poziomu zatrudnienia. Chyba że zamiast obniżyć składkę, ZUS przeznaczy nadwyżkę na budowę nowych siedzib. To prowadzi do próby zmierzenia się z najbardziej medialnym mitem na liście. Tym razem rozprawa będzie krótka.

9. MIT ÓSMY – ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH PRZEJADA NASZE SKŁADKI

Zakład Ubezpieczeń Społecznych to duża organizacja z niemal osiemdziesięcioletnią tradycją, obsługująca około 24 miliony żyjących ubezpieczonych, obracająca połową bieżących zasobów pieniężnych państwa. To także instytucja wypłacająca

wynagrodzenia dla 45 i pół tysiąca pracowników, utrzymująca 43 oddziały, 216 inspektoratów i 67 biur terenowych. Składki, które tropiliśmy przy okazji obalania mitu drugiego, wpływały do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i do otwartych funduszy emerytalnych. Nigdy nie trafiły do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ani w postaci prowizji od składki, ani opłaty za zarządzanie aktywami, ani prowizji od świadczeń. Źródłem finansowania kosztów administracyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest odpis z budżetu państwa. Jest on uchwalany co roku w ustawie budżetowej i nigdy nie przekroczył wartości 3% środków, które trafiają do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Nie tylko zatem ZUS nie przejada naszych składek, ale jest, porównując jego koszty administracyjne do obrotów, tańszy od każdego komercyjnego zakładu ubezpieczeniowego, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, banku, o powszechnych towarzystwach emerytalnych nie wspominając. Okazać się może także instytucją finansową o niskiej liczbie zatrudnionych pracowników w przeliczeniu na liczbę klientów. ZUS obsługuje około 24 miliony ubezpieczonych, świadczeniobiorców i płatników. Utrzymuje się ze środków budżetu państwa, a nie ze składek. Czy ma to jakieś znaczenie dla ubezpieczonego, który nierzadko jest równocześnie podatnikiem?

10. MIT DZIEWIĄTY – SYSTEM EMERYTALNY W POLSCE JEST OBOWIĄZKOWY

Obalenie tego mitu jest trudne, ponieważ wymaga świeżego spojrzenia, opartego na nowym paradygmacie zabezpieczenia społecznego. Wymaga od Czytelnika zmiany sposobu postrzegania roli państwa w zabezpieczeniu społecznym i roli ubezpieczonego w ochronie przed wszelkimi rodzajami ryzyka społecznego, w tym w szczególności w ochronie przed ryzykiem emerytalnym rozumianym jako utrata możliwości zarobkowania z powodu wieku.

Lord William Beveridge, poza słynnym raportem z 1942 roku, napisał jeszcze dwa inne. W pierwszym postulował zagwarantowanie przez państwo bezpieczeństwa socjalnego każdemu obywatelowi, kładąc instytucjonalne podwaliny realizacji koncepcji państwa opiekuńczego w Wielkiej Brytanii. W raporcie trzecim, napisanym tuż przed śmiercią przyznał, że największą porażką państwa opiekuńczego jest odebranie obywatelom ich naturalnej przezorności i zwolnienie ich z obowiązku dbania o własny dobrostan przy użyciu własnych zasobów. Dzięki rozwiniętym instytucjom zabezpieczenia społecznego, obywatele przyzwyczaili się do myślenia o sobie przez pryzmat swoich potrzeb, a nie przez pryzmat swoich możliwości. Przejawia się to w pielęgnowaniu postaw roszczeniowych wobec instytucji publicznych, takich jak ZUS, urzędy pracy, czy ośrodki pomocy społecznej. W skrajnych przypadkach przybiera formę pułapki ubóstwa i dziedzicznego ubóstwa.

W każdym społeczeństwie są ludzie bardziej przezorni, którzy i bez przymusu składkowego, świadomi ryzyka, będą zmierzali do minimalizacji jego skutków i ubezpieczą się dobrowolnie oraz mniej przezorni, lubiący ryzyko lub nastawieni na bieżącą konsumpcję. Zewnętrzną emanacją tych postaw jest skłonność do oszczędzania. Paradoksalnie, przymus składkowy potrzebny jest obu grupom. Przezornych chroni przed koniecznością nadmiernego i nieuregulowanego dzielenia się swoim dobrostanem z nieubezpieczonymi, którzy jednak znaleźli się w potrzebie. Nieprzezornym zapewnia minimalne bezpieczeństwo socjalne.

Wystarczy jednak zmienić nieco paradygmat, by obalić mit o obowiązkowym charakterze ubezpieczenia emerytalnego. Czym bowiem jest składka na ubezpieczenie emerytalne? Obowiązkową daniną publiczną, którą od podatku odróżnia tylko to, że jest celowa. Jej celem jednak nie jest zabezpieczenie dochodu na starość uiszczającego ją ubezpieczonego, lecz innego ubezpieczonego, który swoje składki płacił dawno temu, gdy był jeszcze aktywny zawodowo. Stąd tylko krok do innej cechy podatku, jaką zaczyna on dzielić ze składką emerytalną – bezzwrotności. Skoro bieżące składki są natychmiast przeznaczanie na bieżącą konsumpcję emerytów, to fakt, że pozostaje po nich jedynie waloryzowany co roku zapis księgowy nie oznacza, że są zwrotne. Nabywamy wprawdzie prawo do emerytury, ale realizacja tego prawa zależy od możliwości zarobkowych pracującego pokolenia. Szczegółowe wyjaśnienie tej zależności międzypokoleniowej znalazło się w obaleniu mitu drugiego. W nowym paradygmacie nazwijmy zatem składkę emerytalną podatkiem emerytalnym lub dosadniej – podatkiem starczym.

Gdyby nawiązać do cech charakterystycznych podstawowych technik zabezpieczenia społecznego przedstawionych jeszcze w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku przez Jerzego Piotrowskiego, jeśli źródłem finansowania świadczeń są środki publiczne, mamy do czynienia albo ze świadczeniem z zaopatrzenia społecznego – gdy podstawą przyznania świadczenia jest wystąpienie ryzyka, albo z pomocy społecznej – gdy podstawą przyznania świadczenia jest potrzeba. Nie można jednak mówić o ubezpieczeniu. Druga cecha techniki ubezpieczeniowej to ekwiwalentność świadczeń. Emerytura przyszłości straci tę cechę. Już według autorów reformy z 1999 roku emerytura z obowiązkowych filarów miała zapewniać jedynie około 50% stopy zastąpienia. Dlatego tak ważną rolę miał pełnić III filar. Po zrewidowaniu tych założeń wobec trendów demograficznych i po zmianach wprowadzonych w latach 2011 i 2014, nawet to założenie jest na wyrost. Bez cechy ekwiwalentności oraz przy silnym subsydiowaniu emerytur ze środków publicznych emerytura nabierze wszystkich cech świadczenia z pomocy społecznej. Podstawą przyznania świadczenia, emerytura nadal będzie przypominać świadczenie ubezpieczeniowe. Jednak oceniając metodę finansowania – z uwagi na konieczność znacznego subsydiowania FUS

z budżetu państwa – będzie to raczej świadczenie o charakterze pomocowym, a nie ubezpieczeniowym. Według Piotrowskiego, jeśli źródłem finansowania są środki publiczne, a podstawą przyznania jest wystąpienie zdarzenia objętego ubezpieczeniem, to mamy do czynienia z zaopatrzeniem społecznym.

Ale technika zaopatrzenia społecznego wymaga jeszcze jednego elementu – powszechności. Tymczasem rosnąca liczba ubezpieczonych nie nabędzie prawa do emerytury (nawet w najniższej, socjalnej wysokości) z powodu niskiej podstawy wymiaru składki, przerw w zatrudnieniu oraz braku lat składkowych. Nie sposób będzie nazwać emerytury świadczeniem o charakterze zaopatrzeniowym.

Jeśli zmieniając paradygmat nazwiemy elementy istniejącego systemu ubezpieczeń emerytalnych prawidłowo, to dzisiejsza składka będzie podatkiem celowym. Możemy go nazwać podatkiem emerytalnym lub starczym. Słowo emerytura (od łacińskiego *emeritus* – zasłużony) zastąpi wyrażenie renta starcza. Nie znaczy to oczywiście, że ta renta „starcza do pierwszego". W takim systemie, jedyne co zasługuje na miano emerytury pochodzi z dobrowolnych dodatkowych metod zabezpieczenia dochodu na starość. Nie ma przy tym znaczenia, czy źródłem bieżącego dochodu osoby niezdolnej do pracy z powodu wieku jest odwrócona hipoteka, przychód z najmu nieruchomości lub ze sprzedaży kolekcji dzieł sztuki, czy też kieszonkowe lub alimenty wypłacane przez własne dzieci i wnuki. Mogą to także być kwalifikowane formy zabezpieczenia dochodu na starość – emerytury z PPE, IKE lub IKZE.

Ubezpieczenie emerytalne ulega stopniowej prywatyzacji. Ten proces można by nawet powitać z radością, gdyby nie fakt, że jest to prywatyzacja ukryta, nieuświadomiona. Co ciekawe, nie jest to proces, którym można sterować, zatrzymać czy spowolnić. Na dłuższą metę nie jest zależny od polityki rządu, ponieważ jest procesem zmiany świadomości ubezpieczonych; rozpoczęcia postrzegania socjalnej, a nie ubezpieczeniowej roli publicznego systemu zabezpieczenia społecznego. Taka zmiana paradygmatu, zmierzająca do postrzegania systemu emerytalnego jako części systemu pomocy społecznej jest bardzo pożyteczna. Zmniejsza postawy roszczeniowe i zwiększa skłonność do oszczędzania. W końcu niewielka liczba osób marzy o tym, by zostać klientami pomocy społecznej, przynajmniej w porównaniu z liczbą osób, które marzą o emeryturze wciąż wierząc, że im się ona należy oraz że powszechny i obowiązkowy system emerytalny musi zapewnić im godziwe życie na starość. Czy przez całe życie zawodowe nie odprowadzali składek? W związku z podwyższeniem minimalnego ustawowego wieku emerytalnego pojawia się okazja do zadania właściwego pytania: Nie kiedy, lecz czy obywatel chce przejść na emeryturę. I to bez względu na wiek – choćby zaraz. Jeśli odpowiedź jest pozytywna, to co powstrzymuje ubezpieczonego od natychmiastowego zakończenia kariery zawodowej. Przecież

nie młody wiek, lecz brak innych niż pochodzących z pracy środków do życia. Pora przestawić myślenie o emeryturze, *pardon* – o rencie starczej na myślenie o tym, jak zostać rentierem.

Obalenie mitu o obowiązkowym uczestnictwie w systemie emerytalnym pomoże odtworzyć naturalną przezorność w społeczeństwie. Wówczas przejście na emeryturę nie będzie szczytem aspiracji, celem kariery zawodowej, lecz ewentualnym zabezpieczeniem na wypadek niedostatecznego zabezpieczenia indywidualnego i ze strony rodziny.

Jeśli zmiana paradygmatu to zbyt wiele, to dowodem na nieobowiązkowy charakter ubezpieczeń emerytalnych niech będzie zakres podmiotowy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 6). Ma on charakter katalogu zamkniętego, który choć bardzo rozbudowany, pozwala na legalne pozostawanie poza obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym przez dużą część lub całość okresu aktywności ekonomicznej. Jeśli ubezpieczenie emerytalne jest obowiązkowe, to dla coraz mniej licznej grupy ubezpieczonych.

11. MIT DZIESIĄTY – SYSTEM EMERYTALNY W POLSCE JEST POWSZECHNY

Możemy wyodrębnić trzy grupy przyczyn niepodlegania ubezpieczeniu w tak zwanym powszechnym systemie emerytalnym.

Po pierwsze, przynależność do jednego z systemów odrębnych, które charakteryzują się innym od powszechnego sposobem finansowania świadczeń lub innymi od powszechnych kryteriami przyznawania emerytury. Do tych odrębnych systemów należą rolnicy, górnicy, pracownicy wykonujący pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, którzy spełnią warunki do nabycia prawa do emerytury pomostowej, służby mundurowe, sędziowie i prokuratorzy. Uczestnicy odrębnych czy szczególnych systemów emerytalnych mają zabezpieczenie emerytalne, choć na szczególnych zasadach. Nie jest to właściwe miejsce do rozważań na temat zasadności istnienia takich systemów i objęcia nimi akurat tych grup. Poświęcono temu zagadnieniu już wiele miejsca w dyskursie akademickim i politycznym. Niemniej jednak, fakt istnienia takich odrębnych systemów pozbawia system emerytalny cechy powszechności. Gdyby to był jedyny argument obalający mit dziesiąty nie byłby on powodem mojej troski, ponieważ istnieją obiektywne kryteria przemawiające za istnieniem odrębnych systemów emerytalnych. Ich istnienie nie łamie konstytucyjnego prawa każdego do zabezpieczenia społecznego, choć może budzić wątpliwości co do przestrzegania konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa. Na tym polu, i owszem, można snuć rozważania, których jednak chcę tu uniknąć.

Drugą przyczyną nieuczestniczenia w powszechnym systemie emerytalnym jest legalne wprawdzie zatrudnienie, ale na podstawie umowy, która zgodnie z prawem nie rodzi obowiązku ubezpieczeniowego. Ubezpieczeniu emerytalnemu nie podlegają między innymi studenci pracujący na podstawie umów cywilnoprawnych, którzy nie zgłosili chęci objęcia dobrowolnym ubezpieczeniem społecznym, osoby zatrudnione na podstawie umowy o dzieło, które nie zadeklarowały chęci dobrowolnego objęcia ubezpieczeniem społecznym, osoby utrzymujące się z najmu nieruchomości lub z dywidend z akcji czy innych przychodów z kapitału, osoby wykonujące nieopłacaną pracę domową. Rosnąca popularność elastycznych form zatrudnienia umożliwiających znaczne obniżenie podstawy wymiaru składki lub jej legalne nieodprowadzanie, mimo aktywnego uczestnictwa w rynku pracy, prowadzi do wykluczenia społecznego na starość tej grupy osób. Możliwość deklarowania najniższej możliwej podstawy wymiaru składki przez przedsiębiorców prowadzi do spłaszczenia ich przyszłej emerytury. Ponieważ większość przedsiębiorców jedynie antycypując chorobę lub ciążę przystępuje do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego i deklaruje podstawę wymiaru składki na poziomie wyższym niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, można tę grupę ubezpieczonych potraktować jako należącą również do odrębnego systemu ubezpieczeń emerytalnych. Abstrahując od teoretycznych rozważań czy jest to odrębny system, czy nie, zadeklarowanie najniższej podstawy wymiaru składki prowadzi do spłaszczenia świadczenia na bardzo niskim poziomie.

Ostatnia przyczyna wykluczenia z powszechnego systemu ubezpieczeń emerytalnych to praca nielegalna, zwana także zatrudnieniem niedeklarowanym. Ta jedna przyczyna nie wymaga komentarza.

Uczestnicy systemów odrębnych mają zabezpieczenie emerytalne, a ich liczba jest niejako pod kontrolą. Jednak rozmiar grupy drugiej i trzeciej jest niesłychanie trudny do zbadania. Rosnąca popularność elastycznych form zatrudnienia wskazuje na rozrastanie się grupy drugiej nieubezpieczonych lub niedostatecznie ubezpieczonych. Ta popularność nie wynika z polityki wdrażania modelu *flexicurity* na polskim rynku pracy, ani ze swobody, jaką w porównaniu z tradycyjnym stosunkiem pracy dają „pracownikom" umowy cywilnoprawne, lecz z możliwości poniesienia niższego kosztu pracy przez pracodawców. Bezpośrednią przyczyną jest różnica występująca w dochodzie wliczanym do podstawy wymiaru składki i dochodzie wliczanym do podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Objęcie każdego dochodu obowiązkiem składkowym, czyli zrównanie podstawy składki z podstawą opodatkowania prowadziłoby do objęcia ubezpieczeniem społecznym grupy drugiej i uczyniło system ubezpieczeń społecznych nieco bliższym powszechności. Efektem ubocznym tej operacji byłoby zwiększenie bazy do pobierania składek, co

z kolei pozwoliłoby na obniżenie stopy składki lub – co bardziej prawdopodobne – częściowe sfinansowanie kryzysu demograficznego lat 2030–2050.

Rozmiar szarej strefy jest najtrudniejszy do zbadania. Można jedynie porównać liczbę osób w wieku produkcyjnym z liczbą osób, za które odprowadzana jest składka na ubezpieczenia społeczne do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, by dowieść, że system emerytalny jest daleki od powszechnego.

12. PODSUMOWANIE

Rzetelne informowanie o zasadach funkcjonowania i finansowania systemu ubezpieczeń społecznych jest trudne. Ustawodawca nie ułatwia zadania prowadząc do hiperregulacji, wprowadzając liczne wyjątki od zasad oraz zmieniając zbyt często przepisy. Dla dziennikarzy tematyka ubezpieczeń społecznych nie jest atrakcyjna, poza aferami i fundamentalnymi zmianami w konstrukcji systemu, jak reforma z 1999 roku lub możliwość likwidacji otwartych funduszy emerytalnych. Znaczącą potencjalną rolę upatruję w systemie oświaty oraz w szkolnictwie wyższym, gdzie jest miejsce i czas na takie informowanie. Niebagatelną rolę pełni także ZUS i jego pracownicy. Wyjaśnianie zasad funkcjonowania systemu emerytalnego warto rozpocząć już wcześniej, w szkole, poświęcając choć kilka godzin w ramach wprowadzenia do przedsiębiorczości lub wiedzy o społeczeństwie. Celowo nie wysuwam postulatów *de lege ferenda*, wychodząc z założenia, że niedoskonałe, lecz stabilne prawo jest lepsze od wciąż doskonalonego, często zmienionego i przez to, nie dającego pewności obrotu prawnego. Prawo emerytalne nie może być zmieniane częściej niż raz na kilka pokoleń, a ewentualne niedoskonałości wyjaśniać można i należy przy pomocy orzecznictwa sądów, w tym Sądu Najwyższego. Wyjątkiem są zmiany dyktowane przez Trybunał Konstytucyjny. Przy każdej zmianie pojawia się niesłychanie trudny do rozstrzygnięcia problem równego traktowania obywateli wobec prawa ze względu na wiek, czy moment wejścia lub opuszczenia rynku pracy. Wspomnę tu o stosunkowo mało kontrowersyjnej kwestii kapitału początkowego, który rekompensuje brak historii ubezpieczeniowej przed 1999 rokiem i dużo bardziej kontrowersyjny problem „matek pierwszego kwartału".

Celem niniejszego opracowania nie jest zachęta do zmiany prawa lub postulowanie innego systemu emerytalnego, lecz wywołanie refleksji i zmiany sposobu postrzegania istniejącego systemu emerytalnego, przedefiniowanie ryzyka emerytalnego. W społeczeństwie opartym na wiedzy, możemy oczekiwać wyższej świadomości ubezpieczeniowej obywateli i oddać im trochę swobody i odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo socjalne. Zdać się na ich własną przezorność. Zmienić chronicznego świadczeniobiorcę w przezornego przedsiębiorcę. Warunkiem świadomego wyboru nieprzystąpienia do systemu emerytalnego (zarówno obowiązkowego

jak i dobrowolnego) jest informacja o ryzyku lub umiejętność jego samodzielnej oceny. Odnoszę wrażenie, że w ubezpieczeniu emerytalnym zbyt dużo wiemy o świadczeniu, a zbyt mało jeszcze o ryzyku.

Wybierając dziesięć często powtarzanych sformułowań na temat systemu emerytalnego i traktując je jak mity godne obalenia, chciałem jedynie zachęcić do krytycznego, nieszablonowego, czasem odbiegającego od głównego nurtu w doktrynie, spojrzenia na system ubezpieczeń społecznych, by go lepiej zrozumieć. Jeśli niektóre tezy są kontrowersyjne i wywołają dyskusję, cel niniejszego opracowania zostanie osiągnięty.

Bibliografia

Beveridge W., *Social Insurance and Allied Services*, Report Presented to Parliament by Command of His Majesty, London 1942.

Bezpieczeństwo dzięki różnorodności, Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997.

Coles S., *Long Life Dissected*, Wired Magazine, November 2012.

Extending Social Security to All, International Labour Office 2010.

Góra M., *System emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.

Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008.

Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.

Muszalski W., *Ubezpieczenia emerytalne*, PWN, Warszaw 2008.

Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966.

Shumpeter J., *Age shall not wither them*, The Economist, 7.04.2011.

Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne, teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2005.

Źródła internetowe

Gerontology Research Group – www.grg.org.

Główny Urząd Statystyczny – www.stat.gov.pl.

International Labour Office – www.ilo.org.

International Social Security Association – www.issa.int.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych – www.zus.pl.

Noty biograficzne

DR MAREK BENIO
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Prawnik, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, doktor nauk ekonomicznych, od 1994 roku związany z Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie. Obecnie adiunkt w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej.

Zajmuje się ubezpieczeniami społecznymi i prawem pracy. Uczestnik wielu międzynarodowych programów badawczych poświęconych systemom emerytalnym. Autor wielu publikacji z dziedziny ubezpieczeń społecznych, prawa pracy, gospodarki i administracji publicznej. Promotor naukowy ponad 200 prac magisterskich i dyplomowych. Prowadzi wykłady na studiach I, II i III stopnia oraz na studiach podyplomowych.

EWA BOROWCZYK
Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Związana z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w czasie całej kariery zawodowej, od stanowiska radcy do wicedyrektora Gabinetu Prezesa nadzorującego sektor wydawnictw oraz kontakty międzynarodowe ZUS, a w latach 1996–2003 – dyrektora Biura Integracji Europejskiej.

W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych prowadziła zajęcia na temat „Węzłowych zagadnień ubezpieczeń społecznych" na podyplomowych studiach na Wydziale Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

Członek 10-osobowej Grupy Refleksji Międzynarodowego Biura Pracy na temat „Zabezpieczenie społeczne w perspektywie roku 2000" (*Social Security Beyond 2000*, Genewa) w latach 1982–1983.

Przewodnicząca Warszawsko-Łódzkiego Oddziału Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego w latach 1986–2003 oraz wiceprzewodnicząca Zarządu Głównego PSUS od 1998 do 2003 roku.

W latach 1995–1997 pełnomocnik Prezesa ZUS oraz polski lider – koordynator projektu PHARE „Reforma ubezpieczeń społecznych – koncepcja wdrożenia indywidualnych kont ubezpieczonych".

W 2001 roku koordynator z ramienia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej międzyresortowej grupy do spraw przygotowania polskich załączników do rozporządzenia 1408/71/EWG w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się w ramach Wspólnoty oraz do rozporządzenia wykonawczego 574/72/EWG.

W latach 2003–2012 radca, minister w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej w Brukseli, koordynator Wydziału Polityki Społecznej, Zatrudnienia i Równych Szans. Od grudnia 2012 roku ponownie w ZUS, pełni obecnie funkcję radcy Prezesa.

Autorka wielu opracowań dotyczących systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce oraz w innych krajach, publikowanych w specjalistycznych pismach krajowych i zagranicznych.

DR AGNIESZKA CHŁOŃ-DOMIŃCZAK
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Ukończyła studia na kierunku metody ilościowe i systemy informacyjne w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. W 2003 roku uzyskała stopień naukowy doktora tej uczelni.

W latach 1997–1999 pracowała w Biurze Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Systemów Zabezpieczenia Społecznego jako analityk i wicedyrektor. Od 1999 do 2002 roku była współpracownikiem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Pracowała też jako konsultant Banku Światowego i OECD. W latach 2002–2009 związana z administracją publiczną, głównie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, gdzie pełniła funkcję dyrektora Departamentu Analiz i Prognoz Ekonomicznych oraz podsekretarza stanu od grudnia 2004 roku do listopada 2005 roku oraz od stycznia 2008 roku do lipca 2009 roku.

Brała udział w pracach Komitetu Rady Europejskiej do spraw Ochrony Socjalnej (jako wiceprzewodnicząca), Komitetu do spraw Pracy i Polityki Społecznej OECD oraz jego Grupy Roboczej do spraw Polityki Społecznej (w latach 2007–2009 była przewodniczącą Grupy Roboczej).

W 2009 roku została uhonorowana Nagrodą im. Andrzeja Bączkowskiego „za wysokie kwalifikacje, które łączy z wielkim zaangażowaniem w działaniach dla dobra publicznego".

Jej zainteresowania naukowe obejmują kwestie dotyczące demografii, systemów emerytalnych, rynku pracy, polityki społecznej, zdrowia oraz edukacji.

SĘDZIA JOLANTA FRAŃCZAK
Sąd Apelacyjny w Krakowie

Sędzia Sądu Apelacyjnego w Krakowie, w 2011 roku delegowana do pełnienia czynności sędziowskich w Sądzie Najwyższym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Wizytator do spraw prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie.

Wykładowca z zakresu prawa pracy dla radców i aplikantów radcowskich, aplikantów notarialnych i adwokackich oraz sędziów z obszaru apelacji krakowskiej.

KATARZYNA OSTROWSKA
Redakcja Rzeczpospolitej

Od 16 lat związana z mediami. Od 10 lat pracuje w Rzeczpospolitej, a wcześniej w innych redakcjach, między innymi w Pulsie Biznesu. Od początku kariery zawodowej zajmuje się tematyką ubezpieczeń społecznych, w tym przede wszystkim kapitałową częścią systemu emerytalnego.

W 2012 r. została nagrodzona przez Izbę Zarządzających Funduszami i Aktywami za systematyczne podejmowanie tematyki długoterminowego oszczędzania i walory edukacyjne publikowanych tekstów. Jury doceniło duże zaangażowanie w propagowanie tematyki emerytalnej również poprzez portal internetowy mojaemerytura.rp.pl. Od 2011 roku jest bowiem redaktor prowadzącą tego serwisu w ramach wydawnictwa Gremi Media. Podstawowym celem portalu jest edukacja na temat systemu emerytalnego i oszczędzania na przyszłość. Ma on budować zaufanie do systemu, który zaczął funkcjonować w 1999 roku, oraz tworzących go instytucji. Dostarcza niezbędnych informacji na temat produktów długookresowego oszczędzania i oferujących je firm, a także zmian demograficznych, wpływu systemu emerytalnego na finanse państwa, otoczenia regulacyjnego czy systemów obowiązujących w innych krajach.

DR HAB. ARKADIUSZ SOBCZYK
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Doktor habilitowany nauk prawnych, ze specjalnością prawo pracy. Radca prawny. Wykładowca w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Specjalista w zakresie prawa pracy, o rozległej praktyce procesowej i negocjacyjnej. Egzaminator na egzaminach i kolokwiach radcowskich. Uczestnik wielu dużych projektów związanych z negocjowaniem pakietów socjalnych, układów zbiorowych pracy, regulaminów pracy, wynagradzania, przejmowaniem zakładów. Były sędzia orzekający. Partner i założyciel Kancelarii A. Sobczyk & Współpracownicy. Autor licznych publikacji poświęconych prawu pracy, w tym ośmiu książek i komentarzy.

DR HAB. ŁUKASZ TOMASZ SROKA
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Wykładowca w Instytucie Historii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Specjalizuje się w badaniach nad historią elit w XIX i XX wieku, historią i kulturą Żydów oraz historią idei – w szczególności ubezpieczeń społecznych. Publicysta, redaktor i autor wywiadów publikowanych w prasie branżowej i popularnej.

W latach 2004–2008 rzecznik prasowy Oddziału ZUS w Krakowie. W 2009 roku kierownik międzynarodowego zespołu badawczego przygotowującego ekspertyzę sądową dla potrzeb Landessozialgerichte Nordrheim-Westfalen dotyczącą ubezpieczeń społecznych Żydów w trakcie II wojny światowej. Aktualnie kierownik grantu poświęconego procesom modernizacyjnym wśród ludności żydowskiej we Lwowie, przyznanego przez Narodowe Centrum Nauki. Szef zespołu prowadzącego naukowe i komercyjne badania archiwalne w Austrii, na Ukrainie i w Izraelu. Członek Zarządu krakowskiego Oddziału Polskiego Towarzystwa Historycznego, Komisji Historii i Kultury Żydów Polskiej Akademii Umiejętności oraz Polskiego Towarzystwa Studiów Żydowskich.

Autor około stu prac naukowych i popularnonaukowych na temat historii Żydów, Izraela, elit i ubezpieczeń społecznych, drukowanych w kraju i za granicą (Anglia, Austria, Izrael, Niemcy, Słowacja, USA, Ukraina).

PROF. DR HAB. WANDA SUŁKOWSKA
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk ekonomicznych. Kierownik Katedry Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Specjalistka z zakresu ubezpieczeń gospodarczych, społecznych i zdrowotnych oraz z zakresu historii doktryn ekonomicznych. Autorka i współautorka licznych publikacji dotyczących ubezpieczeń społecznych i gospodarczych.

Inicjatorka budowy ścisłych kontaktów z ośrodkami akademickimi krajów Europy Środkowej i Wschodniej (od Litwy po Kazachstan). Od 2002 roku organizator międzynarodowych konferencji na temat rozwoju rynku ubezpieczeń w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Członek Polskiej Akademii Umiejętności oraz Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.