UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE
Teoria i praktyka

NR 4/2018 (139) ISSN 1731-0725

Dochód podstawowy a bezpieczeństwo socjalne

Nadużycia w ubezpieczeniach społecznych:
– czynniki kryminogenne
– świadczenia z ubezpieczenia chorobowego

Stygmatyzacja ubóstwa:
recenzja *Poverty propaganda* T. Schildrick

ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

RADA PROGRAMOWA:

Przewodniczący – prof. dr hab. Maciej Żukowski, prof. zw. UEP
(Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu)

Ewa Bednarczyk
(dyrektor Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych Centrali ZUS)

dr Zofia Czepulis-Rutkowska
(Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej)

dr hab. Kazimierz Frieske, prof. nadzw. UW
(Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Uniwersytet Warszawski)

dr hab. Agnieszka Góra-Błaszczykowska, prof. nadzw. SWPS UH
(SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie)

dr Beata Samoraj-Charitonow
(Uniwersytet Warszawski)

dr Krzysztof Hagemejer
(profesor Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, Collegium Civitas)

Paweł Jaroszek
(członek Zarządu ZUS nadzorujący Pion Finansów i Realizacji Dochodów)

dr Małgorzata Olszewska
(Społeczna Akademia Nauk w Łodzi)

Barbara Owsiak
(wicedyrektor Gabinetu Prezesa ZUS)

Hanna Perło
(dyrektor Departamentu Zasiłków Centrali ZUS)

dr hab. Marek Pogonowski, prof. nadzw. PK
(dyrektor Oddziału ZUS w Koszalinie, Politechnika Koszalińska)

dr Michał Rutkowski
(Bank Światowy)

dr Dariusz Stańko
(Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD)

prof. dr hab. Tadeusz Szumlicz
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

prof. dr hab. Gertruda Uścińska
(prezes ZUS, Uniwersytet Warszawski)

Jolanta Sierszak
(wicedyrektor Departamentu Realizacji Dochodów Centrali ZUS)

dr Paweł Wojciechowski
(główny ekonomista ZUS)

Hanna Zalewska
(dyrektor Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS)

REDAKCJA:

Redaktor naczelny:
dr hab. Marcin Kawiński

Sekretarz redakcji:
dr Robert Marczak

Redakcja językowa:
Joanna Łapińska

Wydawca:
Zakład
Ubezpieczeń
Społecznych
ul. Szamocka 3, 5
01-748 Warszawa

Adres redakcji:
ul. Szamocka 3, 5
pokój A 336
01-748 Warszawa
tel. 22 667 24 65
e-mail: redakcja.us@zus.pl

ZUS
ZAKŁAD
UBEZPIECZEŃ
SPOŁECZNYCH

Szanowni Państwo,

oddajemy w Państwa ręce przekrojowy numer kwartalnika „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka". Tematyka numeru wydaje się różnorodna, ale większość tekstów może budzić refleksję prowadzącą do dyskusji o równowadze w różnych obszarach życia społecznego. Pojawią się pytania o granice zaufania do ludzkiej samodzielności, odpowiedzialności i uczciwości. Będzie można również zastanowić się, czy zachowanie złotego środka między ingerencją państwa a swobodami obywatelskimi jest w ogóle możliwe oraz czy nad pewnymi procesami i zjawiskami nie utracono kontroli.

Otwarcie numeru należy do dra hab. Ryszarda Szarfenberga, prof. UW, który porusza temat dopóty aktualny, dopóki innowacyjne gospodarki będą stawiały na usprawnienie procesów występujących w środowisku usługowym i produkcyjnym poprzez zastępowanie pracy człowieka algorytmem lub maszyną. Mowa o podstawowym dochodzie gwarantowanym, który mógłby zastąpić system zabezpieczenia społecznego w sytuacji, gdy znaczna część społeczeństwa nie będzie w stanie finansować składek i podatków.

Dr hab. Zygmunt Kukuła omawia główne przyczyny nadużyć, których dopuszczają się obywatele wobec systemu zabezpieczenia społecznego. Wnioski służą klasyfikacji przyczyn takich zachowań. Autor odwołuje się do badań przeprowadzonych w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, pomocy społecznej oraz w powiatowych urzędach pracy.

O tym, że nadużycia w dostępie do świadczeń obniżają znaczenie solidarności ubezpieczonych, traktuje artykuł Szymona Kasprowskiego. Jednak warto rozważyć, czy tego rodzaju przypadki nie świadczą też o podważaniu roli państwa jako głównego gwaranta tej solidarności.

Powyższe problemy omawiano podczas dwóch paneli organizowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w trakcie konferencji ESPAnet Polska 2018 pt. „Zmiany demograficzne, finanse publiczne, usługi społeczne – Trójkąt Bermudzki polityki społecznej". Zachęcamy zatem również do lektury sprawozdań Agnieszki Smoder z tych wydarzeń.

Nie możemy odmówić sobie także polecenia Państwu artykułu Rafała Więcka o braku konsekwencji ustawodawcy w tworzeniu jednolitej definicji niezdolności do pracy. A na koniec pragniemy przedstawić tekst recenzyjny autorstwa Natalii Jungrav-Gieorgicy, ekspertki w zakresie badań nad ubóstwem oraz praktyczki, która jako pracownica socjalna na co dzień zmaga się z problemami osób bezdomnych i uzależnionych. Autorka rekomenduje zapoznanie się z książką Tracy Schildrick o budowaniu zafałszowanego obrazu ubóstwa.

Z życzeniami przyjemnej lektury
Redakcja

Ryszard Szarfenberg

Dochód podstawowy a współczesne zabezpieczenie społeczne

Dochód podstawowy to jedna z koncepcji dyskutowanych w kontekście możliwych reform systemu zabezpieczenia społecznego. Nasuwają się więc pytania: czy, w jakim zakresie i w jakich warunkach dochód podstawowy może stać się alternatywą dla ubezpieczenia społecznego uzupełnianego przez zaopatrzenie i pomoc społeczną. Odpowiedź oparto na przeglądzie literatury anglojęzycznej i polskiej na ten temat. Omówiono problemy z definicją dochodu podstawowego, która pozostawia szerokie pole do interpretacji i proponowania różnych modeli realizacyjnych. Dlatego też przesadzona i niejasna może być jego afirmacja na tle opisów kryzysu oraz krytyki klasycznego zabezpieczenia społecznego, a także innych radykalnych alternatyw (np. gwarantowanego zatrudnienia). Badania możliwych skutków wprowadzenia go w życie wykazują kolejne problemy. Dochód podstawowy traktowany jest zatem głównie jako jedna z radykalnych i kontrowersyjnych odpowiedzi na krytykę niektórych form zabezpieczenia społecznego i jego dominujących reform głównie w świecie anglosaskim. Analizy dotyczące zgodności różnych jego modeli z międzynarodowymi standardami zabezpieczenia społecznego prowadzą do wniosków, że część z nich (zakładających pełną lub nawet częściową alternatywność w stosunku do zabezpieczenia społecznego) nie jest zgodna z tymi normami. Diagnoza wspierająca argumentację za uwzględnianiem dochodu podstawowego w dyskusji o reformach zabezpieczenia społecznego jest więc niepewna, podobnie jak wnioski z analizy porównawczej z dominującym nurtem reformatorskim i niszowymi propozycjami o innym charakterze.

Słowa kluczowe: zabezpieczenie społeczne, dochód podstawowy, ubezpieczenie społeczne, bezpieczeństwo społeczno-ekonomiczne, bezpieczeństwo dochodowe, Międzynarodowa Organizacja Pracy

Otrzymano: 5.03.2018
Zaakceptowano po recenzjach: 14.02.2019

Wprowadzenie

Tematem artykułu jest ulokowanie koncepcji dochodu podstawowego w kontekście dyskusji o kondycji zabezpieczenia społecznego. Podstawowe pytania są następujące: czy, w jakim zakresie i w jakich warunkach dochód podstawowy może stać się alternatywą dla ubezpieczenia społecznego uzupełnianego przez zaopatrzenie i pomoc społeczną.

Problemy definicyjne zostaną omówione w pierwszej części tekstu. Wystarczy wyobrazić sobie, że każdy stały, dorosły mieszkaniec Polski otrzymuje na początku każdego miesiąca równowartość minimum socjalnego (np. 1000 zł dla każdego dorosłego i 500 zł dla każdego dziecka) niezależnie od statusu na rynku pracy, poziomu dochodu i majątku. Nie jest to więc bieżące lub odłożone wynagrodzenie za pracę ani też zasiłek dla ubogich i potrzebujących. Otrzymają je pracujący i niepracujący, a także biedni i bogaci. Tym właśnie w praktyce byłby dochód podstawowy.

Od lat 70. na Zachodzie coraz bardziej popularny staje się temat kryzysu państwa opiekuńczego[1]. Głównym rdzeniem tego państwa jest uregulowane, pełnoetatowe zatrudnienie i oparte na nim zabezpieczenie społeczne, w którym zasadniczą rolę odgrywa ubezpieczenie społeczne i uzupełniająco – zaopatrzenie dla wybranych kategorii oraz pomoc społeczna. Razem z dyskursem kryzysowym zaczyna się dyskusja na temat tego, w jaki sposób odpowiedzieć na tę sytuację[2]. Z teoretycznego punktu widzenia najbardziej radykalna opcja polegałaby na demontażu tego, co zbudowano w XX w., w szczególności po II wojnie światowej, np. na stopniowej deregulacji stosunku zatrudnienia oraz etapowym ograniczaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego ubezpieczenia społecznego do całkowitego zniesienia obowiązku w tym zakresie[3]. W wyobrażeniu sobie stanu wynikowego takiego rozwoju sytuacji pomaga wspomnienie wolnego rynku pracy i klasycznej opieki społecznej w XIX w. – zniesienie organizacji cechowej, zakaz działalności związkowej i wolna umowa o pracę oraz mocno zdecentralizowana opieka społeczna zarządzana przez miasta i gminy, oparta głównie na działalności dobroczynnej. To właśnie w takich warunkach pojawiają się pierwsze projekty prawa do bezpieczeństwa socjalnego i do dochodu podstawowego (Ch. Fourier, J. Charlier)[4], a jednocześnie faktyczne reformy wprowadzające nowoczesną politykę społeczną, czyli regulacje rynku pracy i ubezpieczenie społeczne. Wynika stąd hipoteza, że ponowny wzrost zainteresowania dochodem podstawowym w latach 80. (powstała wówczas Basic Income European Network) został wywołany rosnącą niepewnością dotyczącą podstawowych instytucji

1 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *The welfare state in crisis: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, Paris 20–23.04.1981; P. Flora, *Solution or source of crises: The welfare state in historical perspective* [w:] *Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, ed. W. J. Mommsen, London 1981.

2 G. Therborn, J. Roebroek, *The Irreversible Welfare State: Its Recent Maturation, its Encounter with the Economic Crisis, and its Future Prospects*, „International Journal of Health Services" 1986, Vol. 16, Issue 3.

3 R. Szarfenberg, *Kierunki rozwoju polityki społecznej* [w:] *Bogaci i biedni – problemy rozwoju społeczeństwa polskiego*, red. Z. Sadowski, Warszawa 2012.

4 History of Basic Income, https://basicincome.org/basic-income/history/ (10.10.2018).

państwa opiekuńczego – standardowego stosunku zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego powiązanych ze sobą głównie mechanizmem ubezpieczenia społecznego.

Jest jasne, że powodem wzrostu niepewności są procesy dotyczące pracy. Standardowy model państwa opiekuńczego opiera się na tym, że większość ludności w wieku produkcyjnym jest leganie zatrudniona i odprowadza składki na fundusze ubezpieczeniowe, z których łączne wypłaty nie przewyższają wpływów. Jeżeli praca w coraz większym stopniu zaczyna odbiegać od standardowego zatrudnienia na pełny etat, to pojawiają się i rozszerzają luki w zabezpieczeniu społecznym. Zjawiska te są zauważane i określane już w latach 70. jako segmentacja rynku pracy, niedostateczne zatrudnienie (*underemployment*), wykluczenie społeczne z systemu bezpieczeństwa socjalnego czy prekariat w kolejnej dekadzie[5]. Zauważany jest też wzrost ubóstwa i znaczenia pomocy społecznej (adresowanej do ubogich, motywującej do zmiany zachowań)[6]. Globalizacja, regionalizacja i postęp technologiczny dodają do tego obrazu rosnące znaczenie międzynarodowej konkurencyjności, zwiększające się natężenie migracji zarobkowych, automatyzację rutynowych zadań zawodowych o charakterze manualnym i kognitywnym. Gdy nałoży się na to jeszcze globalny kryzys gospodarczy zwiększający bezrobocie, to niepokój i niepewność co do przyszłości pracy narastają. Ich projekcja w postaci trwałego i masowego bezrobocia technologicznego i/lub spolaryzowanego rynku pracy z coraz mniejszym udziałem prac o średniej jakości prowadzi do wniosku, że ubezpieczenie społeczne będzie niewystarczające i będą konieczne radykalne reformy w zakresie zabezpieczenia społecznego.

W głównym nurcie dyskusji dominuje przekonanie, że uelastycznienie regulacji zatrudnienia, inwestowanie w programy aktywizacji zawodowej i zachęcające do udziału w rynku pracy świadczenia pieniężne i usługi, a także rozszerzanie zabezpieczenia na prace atypowe i zwalczanie patologii rynku pracy wystarczą, aby właściwie odpowiedzieć na obecne i przyszłe problemy (*flexicurity* i aktywna integracja, inwestycje społeczne, oskładkowanie umów cywilnoprawnych)[7]. Na jej marginesie są jednak tacy, którzy twierdzą, że po stronie świadczeniowej lepszy będzie dochód podstawowy.

Artykuł został podzielony na cztery części. W pierwszej omówiono krytycznie definicję dochodu podstawowego z wnioskiem, że pozostawia ona wiele przestrzeni na uzasadnienia i projektowanie szczegółów implementacyjnych. W drugiej części przedstawiono zabezpieczenie społeczne z perspektywy literatury na temat tego dochodu, gdzie poddawane jest ono wszechstronnej krytyce. W trzeciej rozpatrzono dochód podstawowy w ujęciu publikacji dotyczących zabezpieczenia społecznego, czyli jedną z radykalnych propozycji na marginesie głównej dyskusji. W czwartej części przytoczono analizy zgodności tego rozwiązania ze standardami zabezpieczenia społecznego Międzynarodowej

5 R. Szarfenberg, *Prekariat i pojęcia pokrewne* [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, red. B. Szatur-Jaworska, B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2016.

6 R. Lister, *Social Security in the 1980s*, „Social Policy & Administration" 1991, Vol. 25, No. 2; N. Gilbert, *From entitlements to incentives: The changing philosophy of social protection*, „International Social Security Review" 1992, Vol. 45, No. 3.

7 N. Colin, B. Palier, *The Next Safety Net: Social Policy for a Digital Age*, „Foreign Affairs" 2015, July/August issue.

Organizacji Pracy (MOP). Część modeli realizacyjnych dochodu podstawowego okazuje się niezgodna z tymi standardami, ale nie odrzuca się jednoznacznie samej koncepcji. We wnioskach sformułowano odpowiedź na kluczowe pytania.

Problemy definicji dochodu podstawowego

W jedynej dotąd książce polskiego autora, M. Szlindera, na temat dochodu podstawowego została sformułowana jego definicja. Jest to:

> bezwarunkowe świadczenie pieniężne wypłacane regularnie przez państwo lub inną jednostkę parapaństwową indywidualnie wszystkim obywatelkom i obywatelom (względnie rezydentkom i rezydentom) w wysokości wystarczającej do realizacji podstawowych potrzeb biologicznych i społecznych[8].

Bliższa charakterystyka wskazuje, że jest to świadczenie bez warunków behawioralnych, tj. dotyczących zachowań świadczeniobiorców (np. przyjmowanie ofert pracy, współpraca z pracownikami socjalnymi), a także bez kryteriów dochodowo-majątkowych, czyli dla wszystkich obywateli, w formie pieniężnej, przyznawane indywidualnie, wypłacane regularnie i z publicznego źródła[9].

Kontrowersje czy kompromisy pojawiają się w przypadku pierwszych kilku cech, np. propozycji wprowadzenia umiarkowanej warunkowości behawioralnej (partycypacyjnego dochodu podstawowego[10]), kryteriów odcinających bogatych od świadczenia (prawie powszechny dochód podstawowy[11]), dla stałych mieszkańców, a nie dla obywateli[12], w wysokości niższej niż minimum biologiczne i społeczne[13]. Stąd wynika zasadniczy problem (lub też zaleta) polegający na otwartości koncepcji na różne interpretacje oraz modyfikacje głównych cech.

Nasuwa się kilka ogólniejszych uwag dotyczących definicji M. Szlindera. Po pierwsze definicja Basic Income Earth Network nie stosuje terminu świadczenie:

> Dochodem podstawowym jest regularna wypłata gotówki bezwarunkowo zapewniana wszystkim indywidualnie bez sprawdzania poziomu ich dochodu oraz wymogów dotyczących pracy[14].

8 M. Szlinder, *Bezwarunkowy dochód podstawowy: rewolucyjna reforma społeczeństwa XXI wieku*, Warszawa 2018, s. 26.

9 *Ibidem*, s. 28–50.

10 A.B. Atkinson, *Incomes and the Welfare State*, Cambridge 1995.

11 N. Eyal, *Near-Universal Basic Income*, „Basic Income Studies" 2010, Vol. 5, No. 1.

12 A.B. Atkinson, *op. cit.*

13 P. Van Parijs, *Dochód podstawowy dla wszystkich. Jeżeli rzeczywiście leży nam na sercu wolność, dajmy ludziom bezwarunkowy dochód*, „Problemy Polityki Społecznej" 2009, nr 11, s. 143.

14 W oryginale: „A basic income is a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement", Basic Income Earth Network, http://basicincome.org/basic-income/ (8.10.2018).

Ten termin używany jest w Polsce, aby określić szczególny rodzaj środka pieniężnego w kontekście zabezpieczenia społecznego. Dla takich rozwiązań stosowane są różne nazwy, np. emerytura, renta, zasiłek macierzyński, zasiłek rodzinny, ale też świadczenie pielęgnacyjne, świadczenie rodzicielskie, świadczenie wychowawcze. Polski autor zatem od razu umieszcza dochód podstawowy w kontekście zabezpieczenia społecznego, co na pierwszy rzut oka wyklucza rozumienie go w innej perspektywie teoretycznej, np. jako dywidendy społecznej[15]. Część literatury na ten temat z lat 30. dotyczyła teorii funkcjonowania systemu socjalistycznego (m.in. publikacja Oskara Langego). W realnym socjalizmie jednak nie było stosowane takie świadczenie jak dochód podstawowy. Możliwe, że realizowana była raczej idea gwarantowanego zatrudnienia, które uzupełniane było typowym zabezpieczeniem społecznym z początkową dyskusją o jego modelu (ubezpieczenie społeczne czy zaopatrzenie społeczne), w której wygrało stanowisko proubezpieczeniowe[16].

Po drugie świadczenie pieniężne spełniające warunki definicyjne M. Szlindera jest bardzo nietypowe w zestawieniu z teorią metod i zasad zabezpieczenia społecznego[17]. Nie jest ono świadczeniem o charakterze ubezpieczeniowym ani też zaopatrzeniowym czy pomocowym. Brak wymogu minimalnego okresu oskładkowanej pracy sprawia, że może to być świadczenie zaopatrzeniowe lub pomocowe. To ostatnie wyklucza jednak brak kryterium ubóstwa. Pozostaje więc zasada zaopatrzeniowa[18]. Niektóre z ogólnych jej opisów mogą być mylnie interpretowane jako właściwie zgodne z sensem dochodu podstawowego, np.

> Głównym założeniem tego systemu jest zapewnienie każdemu niezbędnych środków utrzymania, jednolitych w zasadzie dla wszystkich, bowiem podstawowe potrzeby są w zasadzie u wszystkich równe[19].

Zaraz jednak dodano wśród zasad tej techniki, że udziela się „pomocy osobom, które znalazły się w potrzebie, z wyłączeniem osób »niegodnych«, które nie pracowały i nie miały określonych źródeł dochodu" i że prawo do zaopatrzenia „może być uzależnione od faktu nieposiadania innych środków utrzymania"[20]. Główne przykłady zaopatrzenia dotyczyły emerytur, a więc świadczeń adresowanych do osób starszych z zastrzeżeniem, że nie wszystkie takie osoby go potrzebują, gdyż mają własne środki utrzymania. Współczesnym przykładem w Polsce może być renta socjalna, która przysługuje osobom całkowicie niezdolnym do pracy z powodu, który wystąpił przed pełnoletniością albo później – w czasie nauki, do określonego wieku. Nie wymaga

15 W.E. Van Trier, *Who framed social dividend? A tale of the unexpected*, Antwerpen 1989.

16 M. Polakowski, R. Szarfenberg, *Polityka społeczna dojrzałego socjalizmu* [w:] *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński i in., Warszawa 2018.

17 Krótki przegląd znajduje się w G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005, s. 26–32.

18 W anglosaskiej literaturze mowa o świadczeniach kategorialnych.

19 J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 182.

20 *Ibidem*, s. 183.

ona spełnienia kryteriów dochodowych, ale nie może być bez ograniczeń łączona z wynagrodzeniami z pracy[21].

Po trzecie w definicji nie wskazano żadnego celu tego świadczenia. Wprowadzanie nowych pozycji do katalogu świadczeń pieniężnych wymaga uzasadnienia. Klasyczna opieka społeczna czy obecna pomoc społeczna mają jasne uzasadnienie w motywie wsparcia potrzebujących i ubogich. Wyróżnianie różnych grup w zależności od potrzeby, np. głodnych, bezdomnych itd., jest powodem dla specjalizacji świadczeń i usług. Podobnie jest w przypadku ubezpieczenia społecznego, które ma chronić w razie wystąpienia określonych, typowych ryzyk socjalnych charakterystycznych dla gospodarki opartej na pracy najemnej, np. choroby, inwalidztwa, dożycia starości. Ze względu na wielość ryzyk jest wprowadzana również wewnętrzna specjalizacja[22]. Upowszechnienie podmiotowe i przedmiotowe ubezpieczenia społecznego znacznie zmniejszyło zapotrzebowanie na pomoc społeczną, ale świadczenia obu rodzajów współwystępują w niejednakowych proporcjach w różnych częściach świata. W teorii są też wzajemnie sytuowane jako warstwy zabezpieczenia dochodu – od zatrudnienia przez ubezpieczenie społeczne do pomocy społecznej i innych świadczeń uzupełniających luki w systemie praca–ubezpieczenie[23]. Niedopowiedzenie w definicji pozostawia otwartą kwestię uzasadnień dla dochodu podstawowego w zabezpieczeniu społecznym i na tym koncentruje się duża część literatury na jego temat: poprzez krytykę *status quo*, prognozy jego niewystarczalności lub załamania się w nowych warunkach po pokazywanie względnych zalet rozwiązania w tym kontekście (patrz kolejny punkt).

Po czwarte świadczenia pieniężne to tylko jeden z kilku sposobów publicznego wsparcia w zaspokajaniu potrzeb. Może być różnie realizowane, np. w wypłacie gotówkowej, przelewem na konto, kartą płatniczą z określonym limitem. Ale poza tym mamy jeszcze świadczenia quasi-pieniężne (bony, vouchery) oraz podatkowe, czyli zmniejszanie dochodu do opodatkowania lub podatku do zapłacenia, a także świadczenia niepieniężne, np. w postaci przekazywanych bezpłatnie lub częściowo odpłatnie rzeczy i/lub usług. Rozwinięta polityka społeczna może więc zawierać liczne rodzaje świadczeń pieniężnych, quasi-pieniężnych, podatkowych, rzeczowych i usługowych połączonych ze sobą złożonymi zależnościami w rozmaite pakiety. Na tym tle definicja jednego rodzaju świadczenia pieniężnego, które jest odmienne od wszystkich innych, musi rodzić liczne pytania o relacje z zastaną złożonością teoretyczno-empiryczno-praktyczną.

---

21 W uchwalonej już reformie systemu rentowego z 2008 r. próbowano usunąć ten warunek, ale przeszkodziło temu *veto* prezydenta, który powoływał się na doktrynę ubezpieczenia społecznego (gdzie świadczenie występuje jako rekompensata za utracone zarobki w wyniku zrealizowanego ryzyka socjalnego). Wyróżnianie zaopatrzenia społecznego jest niekiedy kwestionowane, np. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001, s. 57.

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

23 I. Nicaise, S. Groenez i in., *Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries*, 2004, https://www.researchgate.net/publication/254238097 (13.10.2018); C. Behrendt, *At the Margins of the Welfare State Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, London 2002.

Zabezpieczenie społeczne z perspektywy dochodu podstawowego

Od kilku dziesiątków lat literatura na temat dochodu podstawowego zwiększa się, czego ukoronowaniem jest seria Exploring the Basic Income Guarantee wydawnictwa Palgrave (13 tytułów w latach 2012–2017) oraz powstanie czasopisma naukowego „Basic Income Studies" (półrocznik wydawany od 2006 r.). Poniżej zostanie omówiona problematyka z perspektywy publikacji książkowych oraz wybranych artykułów najbardziej znanych światowych i polskich autorów na ten temat.

Najpopularniejsi orędownicy tej koncepcji na arenie międzynarodowej, czyli G. Standing[24] i P. Van Parijs[25], nie wywodzą się ze środowiska teoretyków i badaczy zabezpieczenia społecznego. Pierwszy jest ekonomistą specjalizującym się w zagadnieniach pracy, a drugi – filozofem. W przypadku tego ostatniego sprawdźmy, jak jedna z nowszych publikacji jego współautorstwa odnosi się do zagadnienia zabezpieczenia społecznego[26]. W rozdziale drugim porównano dochód podstawowy z jego „kuzynami", czyli dotacją kapitałową (*basic endowment*), ujemnym podatkiem dochodowym, zwrotnymi ulgami podatkowymi (*tax credits* stosowane w wielu krajach), subsydiami płacowymi, gwarantowanym zatrudnieniem oraz zmniejszeniem wymiaru czasu pracy. Rozdział trzeci omawia zaś bardzo skrótowo historię zabezpieczenia społecznego od pomocy społecznej do ubezpieczenia społecznego z opisem rozwoju pomocy społecznej w krajach rozwiniętych i rozwijających się (np. warunkowe zasiłki rodzinne *bolsa familia* w Brazylii). Programy świadczeń pieniężnych w krajach rozwijających są interesujące głównie ze względu na to, że trudno upowszechniać tam ubezpieczenia społeczne. Główną przeszkodą jest duży udział szarej strefy w gospodarce i niewielka zdolność administracji publicznej do realizacji polityki społecznej[27].

G. Standing opublikował wiele książek (dwie zostały przetłumaczone na język polski[28]), ale tylko jedna z nich ma w tytule dochód podstawowy[29]. Już jednak jego pierwsza książka dotycząca połączenia tematyki globalnej elastyczności pracy ze sprawiedliwością dystrybucyjną uwzględniała prawo do dochodu obywatelskiego jako jednego z elementów strategii reform[30]. Kolejne publikacje dotyczyły krytyki nowych trendów w zabezpieczeniu społecznym takich jak zwiększanie warunkowości uprawnień[31]. G. Standing wiele

24 G. Standing, *Basic income: and how we can make it happen*, London 2017.

25 P. Van Parijs, *Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?*, Oxford 1995.

26 P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*, Cambridge 2017.

27 Zob. też R. Szarfenberg, *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna" 2014, Vol. 12, No. 2.

28 G. Standing, *Prekariat: nowa niebezpieczna klasa*, Warszawa 2014; G. Standing, *Karata prekariatu*, Warszawa 2015.

29 G. Standing, *Basic income: and how we can make it happen*, London 2017.

30 G. Standing, *Global labour flexibility: seeking distributive justice*, Basingstoke 1999, s. 354–370.

31 G. Standing, *Beyond the new paternalism: basic security as equality*, London-New York 2002.

lat współpracował z Międzynarodową Organizacją Pracy, co zaowocowało raportem pod jego redakcją o bezpieczeństwie społeczno-ekonomicznym w kontekście krajów biedniejszych, w którym znalazły się również dane z badań opinii i uzasadnienie dla promowania podstawowego bezpieczeństwa dochodowego[32]. Uczestniczył on też w konferencji, która dała podwaliny Europejskiej Sieci Dochodu Podstawowego (w 1986 r. jako Basic Income European Network, później przekształconą w Basic Income Earth Network). Jego referat z tej konferencji został opublikowany w 1992 r. razem z wieloma innymi tekstami na temat dochodu podstawowego z innej konferencji z 1989 r.[33]

W książce P. Van Parijsa i Y. Vandeborghta istniejące formy zabezpieczenia społecznego przedstawiono jako kontekst dla propozycji dochodu podstawowego. G. Standing w publikacji poświęconej temu rozwiązaniu przeznacza cały rozdział na porównanie dochodu podstawowego z alternatywami, wśród których są nie tylko ubezpieczenie społeczne (gdzie pojawia się argument, że zawodzi ono na coraz bardziej elastycznym i zglobalizowanym rynku pracy) oraz pieniężna, quasi-pieniężna (np. w bonach) i rzeczowa pomoc społeczna (w przypadku pieniężnej pomocy wylicza 10 wad, a przy bonach i rzeczowej pomocy – 7 wad), ale też płaca minimalna, gwarantowane miejsca pracy, aktywizacja (*workfare*), świadczenia podatkowe (*tax credits*), ujemny podatek dochodowy i dobroczynność (rozdział 9). G. Standing ocenia wszystkie rozwiązania według oryginalnego zestawu zasad sprawiedliwości społecznej (inspirowanych przez teorię J. Rawlsa) i wszystkie je spełnia tylko dochód podstawowy (tabela 9.1)[34].

Wspomniany wyżej ekonomista A.B. Atkinson – zapewne będący najbliżej zagadnień zabezpieczenia społecznego – również napisał książkę w całości dotyczącą dochodu podstawowego[35]. W wielu swoich późniejszych publikacjach proponował to rozwiązanie w ramach szerszej strategii na rzecz zmniejszania nierówności. Jego ostatnia książka została przetłumaczona na język polski – przystępnie wyjaśnia różnice między ubezpieczeniem społecznym, pomocą społeczną a podstawowym dochodem oraz argumentami za tym ostatnim w wersji partycypacyjnej jako uzupełnieniem dla innych elementów zabezpieczenia[36]. Publikacja z 1995 r. znacznie różni się od tych opisanych wyżej. Jej celem nie była krytyka ani afirmacja dochodu podstawowego, ale pokazanie możliwego wkładu do dyskusji na ten temat ze strony ekonomii publicznej (*public economics*[37]). Przez tę ostatnią autor rozumiał kilka nurtów badań, takich jak modelowanie wpływu podatków i świadczeń pieniężnych na gospodarkę i dochody (*theory of incidence*), wybór publiczny (ekonomiczna analiza polityki), projektowanie polityki publicznej (*design of policy*), analizę empiryczną i jej wyniki (modele mikrosymulacyjne, metody ekonometryczne

32 *Economic Security for a Better World*, ed. G. Standing, Geneva 2004.

33 G. Standing, *The need for a new social consensus* [w:] *Arguing for basic income: ethical foundations for a radical reform*, ed. P. Van Parijs, London 1992.

34 G. Standing, *Basic income: and how we can make it happen*, London 2017.

35 A.B. Atkinson, *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford 1995.

36 A.B. Atkinson, *Nierówności. Co da się zrobić?*, tłum. M. Ratajczak, M. Szlinder, Warszawa 2017.

37 A.B. Atkinson, *Public Economics…*, *op. cit.*, s. 154.

i eksperymentalne)[38]. W kontekście tych narzędzi rozważał konsekwencje całkowitego zastąpienia świadczeń z ubezpieczenia społecznego finansowanych przez składki pracowników i pracodawców dochodem podstawowym opłacanym przez liniowy podatek dochodowy.

W Polsce opublikowano dotąd tylko jedną książkę na temat dochodu podstawowego M. Szlindera[39]. Jest on filozofem podobnie jak P. Van Parijs. Odróżnia on dochód podstawowy od kilku innych koncepcji, które przedstawia w krytycznym świetle. Co ciekawe, wśród nich jest również dochód partycypacyjny Atkinsona, ale poza nim także negatywny podatek dochodowy, dotacja kapitałowa i minimalny dochód gwarantowany (porównanie cech znajduje się w tabeli 1.2). W innej części książki również krytycznie przedstawiono aktywizację (*workfare*) i gwarancję zatrudnienia, głównie z odwołaniem do publikacji G. Standinga (podrozdział 3.3). Interesujące, że M. Szlinder nie opisał szerzej ubezpieczenia społecznego, czyli jednego z głównych mechanizmów współczesnego zabezpieczenia społecznego. Zapewne autor przyjął za pewnik tezę G. Standinga, że ubezpieczenie społeczne nie sprosta wyzwaniom elastycznego i globalnego rynku pracy.

Większość artykułów w „Basic Income Studies" – co oczywiste – dotyczy przede wszystkim dochodu podstawowego oraz różnych jego aspektów. Ze względu na jego charakter sytuują się one głównie w obszarze zabezpieczania społecznego i polityki społecznej. Niektóre dotyczą modelu dochodu podstawowego, np. propozycja, aby nie obejmował osób bogatych (kryterium odcinające górne decyle dochodowe[40]) albo aby przy wyznaczaniu wysokości brano pod uwagę granice ubóstwa dla gospodarstw domowych, a nie indywidualne (w szczególności samotnych rodziców)[41]. W innych porównuje się rozwiązania alternatywne, głównie gwarantowane zatrudnienie (*job guarantee*)[42]. Kolejne opisują dochód podstawowy jako możliwe rozstrzygnięcie problemów obecnych rozwiązań, np. ubezpieczenia społecznego w USA[43] czy ujednoliconego świadczenia (*universal credit*) w Wielkiej Brytanii[44]. Kwestia finansowania także jest analizowana w kontekście poszczególnych krajów[45]. Ostatnio publikowane są też wyniki międzynarodowych badań postaw wobec dochodu podstawowego możliwe dzięki najnowszej fali European Social Survey[46].

---

38 Zob. np. N. Islam, U. Colombino, *The case for negative income tax with flat tax in Europe. An empirical optimal taxation exercise*, 2018. Autorzy wskazują, że negatywny podatek dochodowy jest rozwiązaniem najlepszym wśród porównywanych dla większości krajów.

39 M. Szlinder, *Bezwarunkowy dochód podstawowy: rewolucyjna reforma społeczeństwa XXI wieku*, Warszawa 2018.

40 N. Eyal, *Near-Universal Basic Income*, „Basic Income Studies" 2010, Vol. 5, No. 1. W Polsce jest to już znane rozwiązanie w świadczeniach rodzinnych – „becikowe" z kryterium dochodowym na osobę w rodzinie w oparciu o dochód, powyżej którego obowiązuje drugi próg podatkowy. W dyskusji o możliwych reformach „Rodzina 500+" również taka propozycja jest zgłaszana.

41 A. Zelleke, *Targeting Benefit Levels to Individuals or Families?*, „Basic Income Studies" 2007, Vol. 2, No. 1.

42 P.L. Harvey, *More for less: The job guarantee strategy*, „Basic Income Studies" 2012, 7(2).

43 S.O. Richardson, *Entitlement Reform: From Tangled Web to Safety Net*, „Basic Income Studies" 2013, 8(1).

44 J. Martin, *Universal Credit to Basic Income: A Politically Feasible Transition?*, „Basic Income Studies" 2016, 11(2).

45 Š. Špeciánová, *Unconditional Basic Income in the Czech Republic: What Type of Taxes Could Fund It? A Theoretical Tax Analysis*, „Basic Income Studies" 2018.

46 Respondenci z Polski w większości poparli dochód podstawowy. S. Lee, *Attitudes Toward Universal Basic Income and Welfare State in Europe: A Research Note*, „Basic Income Studies" 2018, 13(1).

W Polsce nie ma czasopisma naukowego, które specjalizowałoby się w zagadnieniach dochodu podstawowego. Tylko w jednym z periodyków („Praktyka Teoretyczna") cały numer poświęcony został temu tematowi. Przy czym tylko jeden artykuł omawiał dochód podstawowy w kontekście zmian w światowej polityce społecznej w postaci rosnącego znaczenia warunkowości behawioralnej świadczeń pieniężnych[47]. W tym samym czasopiśmie polscy autorzy porównywali także dochód podstawowy i gwarancję zatrudnienia, wskazując na przewagę tego drugiego rozwiązania[48]. Zdarzają się też podsumowania argumentów za tym rozwiązaniem i przeciw niemu[49].

Reasumując, literatura dotycząca dochodu podstawowego wypełnia przestrzeń interpretacyjną pozostawioną przez jego definicję. Stosunek do istniejącego zabezpieczenia społecznego, szczególnie w postaci pomocy społecznej z kryteriami dochodowymi, jest krytyczny. Reformy tych świadczeń w kierunku ograniczania ich negatywnych skutków (warunkowanie, obniżanie krańcowych stawek podatkowych, świadczenia prozatrudnieniowe[50]) są również krytycznie oceniane, co jest zrozumiałe, jako część strategii argumentacyjnej afirmującej dochód podstawowy. Drugi nurt literatury ma bardziej naukowy charakter i do dyskusji o wpływie reformy są wykorzystywane różne metody analizy ekonomicznej (takie jak modelowania matematyczne, ekonometria, badania eksperymentalne, modele mikrosymulacyjne). W Polsce temat pojawia się od niedawna i w niewielkim zakresie w tłumaczeniach, ale również w pojedynczych książkach oraz artykułach w czasopismach akademickich.

Dochód podstawowy w kontekście zabezpieczenia społecznego

Do literatury na temat zabezpieczenia społecznego można zaliczyć te pozycje książkowe lub artykuły, które koncentrują uwagę właśnie na tym pojęciu (*social security*, *social protection*). Jest też oczywiście bogata literatura dotycząca polityki społecznej i państwa opiekuńczego (*welfare state*), jednak obejmuje ona szerszy zakres tematyki niż zabezpieczenie społeczne w kontekście dochodu. Jako że na te tematy pisano w całym XX w., obszar do eksploracji jest ogromny.

Charakterystyczny wzrost zainteresowania podstawowym dochodem w tej literaturze można pokazać na kilku przykładach. Jednym z nich są trzy wydania podręcznika

47 R. Szarfenberg, *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna" 2014, 2(12).

48 M. Baranowski, B. Mika, *Wielokryterialna ocena projektów bezwarunkowego dochodu podstawowego i gwarantowanego zatrudnienia*, „Praktyka Teoretyczna" 2017, 2(24).

49 R. Szarfenberg, *Prawo do podstawowego bezpieczeństwa dochodowego na podstawie artykułów Guy Standinga i nie tylko*, maszynopis 2005, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/PDO.pdf (13.10.2018); G. Gołebiowski, *Powszechny dochód podstawowy – argumenty za i przeciw*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe" 2017, nr 334.

50 R. Szarfenberg, *Świadczenia prozatrudnieniowe* [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, red. B. Szatur-Jaworska, B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2016.

angielskiego, który skupiał się właśnie na zabezpieczeniu społecznym[51]. W pierwszym wydaniu z 2003 r. dochód podstawowy (*basic income*) nie był przedmiotem ani jednej części, nie występował też w indeksie rzeczowym. W drugim wydaniu z 2009 r. nadal żaden z rozdziałów nie był poświęcony temu tematowi, ale został on poruszony w jednym z nich. Modele podstawowego dochodu (*basic income schemes*) są uwzględnione w indeksie rzeczowym. Wspomniany rozdział omawia dochód podstawowy jako jedną z dwóch idei radykalnej reformy zabezpieczenia społecznego obok podejścia opartego na zasobach (*asset-based welfare*)[52]. W ostatnim wydaniu z 2018 r. dochód podstawowy jest omawiany już w odrębnym rozdziale z pytaniami: czy i jak mógłby zostać zrealizowany w praktyce[53]. Na tym przykładzie widzimy, że akurat w tym podręcznikowym ujęciu zabezpieczenia społecznego w ciągu kilkunastu lat dochód podstawowy z tematu nieobecnego staje się na tyle ważny, że poświęca mu się już cały rozdział.

W innym podręczniku dotyczącym zabezpieczenia społecznego można było znaleźć więcej informacji już w połowie pierwszej dekady XXI w.[54] W rozdziale o efektywności ekonomicznej omówiono krytykę wskazującą, że zabezpieczenie społeczne wpływa negatywnie na bodźce do pracy i do oszczędzania, oraz przedstawiającą kilka „pułapek" – ubóstwa, bezrobocia i oszczędności. Wśród prób rozwiązania tych problemów za pomocą reform strukturalnych analizowano odrębnie negatywny podatek dochodowy, dochód podstawowy (też jako dywidendę społeczną i demogrant) czy zwrotne ulgi podatkowe (*refundable tax credits*).

Spójrzmy jeszcze na literaturę porównawczą dotyczącą ubezpieczenia społecznego z lat 90.[55] Termin *basic income* występuje tam kilka razy, więcej miejsca (kilka zdań) przeznaczono mu w rozdziale dotyczącym Wielkiej Brytanii, w części poświęconej propozycji radykalnych reform. Celem książki było sprawdzenie, czy ubezpieczenie społeczne stało się przestarzałą koncepcją zabezpieczenia społecznego w Europie[56]. Głównie w kontekście Wielkiej Brytanii wspomniano o dyskusjach politycznych, w których proponowano dwie metody wypełniania luk w ubezpieczeniu społecznym. Pierwszą przypisano do lewicy – polegała na rozszerzaniu świadczeń przyznawanych na zasadzie obywatelstwa lub zamieszkania. Z prawicą powiązano zaś pogląd, że lepsze będą świadczenia uzależnione od środków utrzymania, czyli dla uboższych, a reszta nieobjętych ubezpieczeniami może skorzystać z prywatnych form ubezpieczenia lub z programów oferowanych przez pracodawców[57].

Już w latach 90. w znanym w Polsce podręczniku N. Barra o szerszym zakresie tematycznym jest rozważany krótko dochód podstawowy. Autor publikował na temat negatywnego

51 *Understanding Social Security*, ed. J. Millar, Bristol 2003, 2009, a także ed. J. Millar, R. Sainsbury, Bristol 2018.

52 K. Rowlingson, *„From cradle to grave": social security and the life course* [w:] *Understanding Social Security*, ed. J. Millar, Bristol 2009, s. 145.

53 L. Martinelli, *Making It Simple? Universal Basic Income* [w:] *Understanding Social Security*, ed. J. Millar, R. Sainsbury, Bristol 2018.

54 R. Walker, *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons*, New York 2005.

55 *Social insurance in Europe*, ed. J. Clasen, Bristol 1997.

56 *Ibidem*, s. 5.

57 *Ibidem*, s. 4.

podatku dochodowego już w latach 70. Porównując trzecie wydanie jego podręcznika z 1998 r. z piątym z 2012 r., możemy stwierdzić, że niewiele zostało zmienione w interesującym nas zakresie. Głównym przedmiotem analizy jest negatywny podatek dochodowy jako archetyp świadczeń przyznawanych na podstawie dochodu oraz świadczenia kierowane do zbiorowości osób o określonych cechach, np. osób bezrobotnych, i inne przejawy ubóstwa (odrębny punkt książki w części dotyczącej strategii reformatorskich). N. Barr bezpośrednio i krótko opisuje propozycje dochodu podstawowego w kontekście strategii mieszanych. W 1998 r. omawia tam zwięźle dwie propozycje, w 2012 r. pozostawia tylko jedną z nich, nie dodając nowych (tj. partycypacyjny dochód podstawowy Atkinsona)[58].

A.B. Atkinson, którego model krótko rozpatruje N. Barr, był ekonomistą specjalizującym się w badaniach nierówności i zabezpieczenia społecznego. Szczególnie interesujący jest zbiór jego artykułów, w którym omawia różne obszary państwa opiekuńczego w kontekście dochodów[59]. O podstawowym dochodzie wspomina w rozdziale o ubezpieczeniu społecznym, podkreślając, że nie opiera się ono na stosowaniu kryteriów dochodowych. Cała dyskusja o tym rozwiązaniu została przedstawiona w części trzeciej dotyczącej reform zabezpieczenia społecznego. A.B. Atkinson krytykuje tam modny wówczas nurt reformatorski zwiększania adresowania świadczeń pieniężnych (*targeting*) i jako kontrpropozycję przedstawia wspomniany partycypacyjny dochód podstawowy (*participation income*) i gwarantowaną emeryturę minimalną (*minimum pension guarantee*).

Przeglądając jedno z międzynarodowych czasopism o zabezpieczeniu społecznym („European Journal of Social Security") pod kątem terminu *basic income*, nie znajdziemy żadnego artykułu wyłącznie na ten temat. Porównajmy to, jak dochód podstawowy został potraktowany w dwóch artykułach, w których w ogóle występował. W pierwszym rozważany jest bardzo skrótowo jako propozycja odpowiedzi na kryzys państwa opiekuńczego. Po konstatacji, że popularność tematu rośnie i są argumenty za nim, przytoczono wątpliwość A.B. Atkinsona: możliwy sprzeciw wobec bezwarunkowości z propozycją kompromisu w postaci stosowania umiarkowanych wymogów (wykazanie aktywności pożytecznej społecznie), który jednak również rodzi problemy[60]. Z kolei drugi artykuł, starszy o 17 lat, był o wpływie pracy na zlecenie za pośrednictwem aplikacji (*gig economy, platform economy*) na system ubezpieczenia społecznego w Hiszpanii. Biorąc pod uwagę to, że jest to kraj z dużym odsetkiem prac tymczasowych i samozatrudnienia, można próbować argumentować, że jest tam podatny grunt na rozważenie dochodu podstawowego jako alternatywy lub uzupełnienia dla tradycyjnego systemu. Autor wspomina o nim razem z kilkoma innymi propozycjami reform (zmiany w kierunku modelu Beveridge'a, wzmocnienie modelu bismarckowskiego, opodatkowanie robotów). Przy czym zauważa, że w Hiszpanii nie ma rzeczywistej debaty o tym rozwiązaniu[61].

58 N. Barr, *Economics of the Welfare State*, Oxford 1998, s. 270 oraz wyd. z 2012, s. 223.

59 A.B. Atkinson, *Incomes and the Welfare State*, Cambridge 1995.

60 Z. Ferge, *In Defence of Messy or Multi-Principle Contracts*, „European Journal of Social Security" 2000, Vol. 2/1, s. 30–31.

61 B.S. Corujo, *The „Gig" Economy and its Impact on Social Security: The Spanish example*, „European Journal of Social Security" 2017, Vol. 19(4). Dyskusja w środowisku zwolenników dochodu podstawowego w Hiszpanii zob. M. Szlinder, *Bezwarunkowy dochód podstawowy: rewolucyjna reforma społeczeństwa XXI wieku*, Warszawa 2018.

W kolejnym czasopiśmie koncentrującym się na zabezpieczeniu społecznym („International Social Security Review") poszukiwania artykułów o dochodzie podstawowym dały nieco lepsze rezultaty. W pierwszej połowie lat 90. opublikowano analizę dotyczącą integracji dochodu podstawowego (głównie dla bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym) z ubezpieczeniem społecznym[62]. Zasadniczym argumentem za taką integracją było unikanie problemów ze zwykłymi świadczeniami dla bezrobotnych (tzw. pułapka ubóstwa). Jeden z kolejnych artykułów z drugiej połowy pierwszej dekady XXI w. w całości poświęcony dochodowi podstawowemu dotyczył możliwości wprowadzenia go w Niemczech. Autor zaangażowany był w tworzenie Niemieckiej Sieci Dochodu Podstawowego (Netzwerk Grundeinkommen) i nadal widnieje jako jej członek. Przedstawiono tam m.in. siedem modeli dochodu podstawowego rozważanych wówczas w Niemczech, w tym jeden samego M. Opielki, z wnioskiem, że szanse na wprowadzenie w życie tej koncepcji rosną[63].

Reakcja na dochód podstawowy w polskiej literaturze jest skromniejsza i opóźniona w stosunku do dyskusji na świecie. Po pierwsze publikacje podręcznikowe dotyczące zabezpieczenia społecznego skupiają się na opisie instytucji polskich oraz na reformach proponowanych w Polsce, a nie na świecie[64]. Po drugie w literaturze podręcznikowej z zakresu polityki społecznej o dochodzie podstawowym również nie wspominano aż do ostatnich lat[65]. Jedna z hipotez wyjaśniających tę nieobecność to przenikanie do polskich publikacji głównych doktryn reformatorskich dyskutowanych i realizowanych wówczas na Zachodzie pod wpływem koncepcji o kryzysie państwa opiekuńczego. W interesującym nas obszarze wsparcia socjalnego dla osób w wieku produkcyjnym były to *workfare state*[66] i aktywna polityka społeczna[67].

Nieco większe zainteresowanie widać w periodykach naukowych takich jak „Polityka Społeczna" i „Problemy Polityki Społecznej". W pierwszym publikowano artykuły na temat minimalnego dochodu gwarantowanego z uwzględnieniem idei dochodu

62 A. Gray, *Integrating citizen's income with social insurance*, „International Social Security Review" 1993, Vol. 46, No. 2.

63 M. Opielka, *The likelihood of a basic income in Germany*, „International Social Security Review" 2008, Vol. 61, No. 3.

64 *Zabezpieczenie społeczne*, red. Z. Pisz, Wrocław 1998; R. Grabiec, *Zabezpieczenie społeczne istota i elementy systemu*, Częstochowa 2008; *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, red. G. Uścińska, Warszawa 2008. W tej ostatniej publikacji nie uwzględniono pomocy społecznej.

65 R. Szarfenberg, *Minimalny dochód gwarantowany, bezwarunkowy dochód podstawowy, płaca minimalna* [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, red. B. Szatur-Jaworska, B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2016.

66 Pojęcie pochodzi z USA, gdzie ma bardzo szczegółowe i dokładne oraz krytyczne omówienia, J. Peck, *Workfare: a geopolitical etymology*, „Environment and planning D: Society & Space" 1998, Vol. 16, No. 2; J. Peck , *Workfare States*, New York 2001. Co ciekawe S. Golinowska przywołuje G. Standinga jako źródło, z którego zaczerpnęła ten termin bez żadnej informacji o tym, że była to krytyka tego podejścia z postulatem dochodu podstawowego [S. Golinowska, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)* [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, red. B. Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2003, s. 27, przypis 8; G. Standing, *Beyond the new paternalism: basic security as equality*, London-New York 2002, s. 184 i rozdział 9]. Po wprowadzeniu świadczenia „Rodzina 500+" ta sama autorka formułuje postulat nowego *workfare state* (S. Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Warszawa 2018, s. 148).

67 Pojęcie to zostało zaczerpnięte z literatury anglojęzycznej, w której przedstawiano również model aktywizacji oparty na dochodzie podstawowym, co jednak nie było dostrzegane w literaturze polskiej (A. Kurowska, B. Pieliński i in., *Perspektywa gender w polityce społecznej*, Toruń 2016, s. 138–140).

podstawowego[68] oraz bezpośrednio o tym ostatnim[69]. W drugim czasopiśmie opublikowano tłumaczenie tekstu P. Van Parijsa i jego odpowiedzi na głosy krytyczne[70] oraz artykuły polskich autorów[71].

Opinie polskich naukowców z kręgu polityki społecznej na temat dochodu podstawowego są raczej krytyczne. K. Zamorska wylicza pięć problemów z prawem do dochodu, w tym osłabienie roli kobiet ze względu na odsuwanie ich z rynku pracy, utratę znaczenia przez prawo do pracy, degradację osób niepracujących, trwałe podziały w społeczeństwie na pracujących i niepracujących[72]. Z kolei S. Golinowska wskazuje, że wprowadzanie takich rozwiązań zagraża wzrostowi gospodarczemu ze względu na duże koszty oraz środowisku, gdyż promuje konsumpcjonizm[73]. Może nieco bardziej wyważone stanowisko zajęła L. Deniszczuk, która analizowała dochód podstawowy nie tylko jako instrument zwiększania wolności jednostki, ale też integracji w społeczeństwie. Przewidywała ona, że do końca XXI w. zmiany gospodarcze i społeczne sprawią, że rozwiązanie to zostanie uznane za konieczne i zostanie wprowadzone[74].

Podsumowując, zainteresowanie koncepcją dochodu podstawowego w literaturze dotyczącej zabezpieczenia społecznego jest niewielkie. Omawiana jest ona przede wszystkim jako jedna z radykalnych reform w odpowiedzi na demotywujące do pracy skutki zabezpieczenia społecznego w postaci świadczeń uzależnionych od dochodu. W kontekście anglosaskiej polityki społecznej zgłaszano i dyskutowano publicznie projekty reform zawierające podobne idee. Są one więc uwzględniane w tamtejszych podręcznikach jako część dyskursu reformatorskiego. W Polsce dyskusja na ten temat w literaturze dotyczącej zabezpieczenia społecznego czy polityki społecznej rozwija się z opóźnieniem i głównie w czasopismach naukowych. Źródłem nie były tu szeroko dyskutowane propozycje reformy polskiego systemu zabezpieczenia społecznego w kierunku dochodu podstawowego, ale głównie literatura anglosaska i polemika prowadzona poza Polską.

---

68 R. Szarfenberg, *Minimalny dochód gwarantowany a polski system zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna" 2004, nr 11–12.

69 B. Surdykowska, *Dochód podstawowy*, „Polityka Społeczna" 2006, nr 4.

70 P. Van Parijs, *Dochód podstawowy dla wszystkich. Jeżeli rzeczywiście leży nam na sercu wolność, dajmy ludziom bezwarunkowy dochód, Odpowiedź krytykom*, „Problemy Polityki Społecznej" 2009, nr 11.

71 J. Dzierzgowski, *Radykalizm wyobrażony? Niektóre kontrowersje wokół idei powszechnego dochodu gwarantowanego*, „Problemy Polityki Społecznej" 2009, nr 11; K. Guczalska, *Carole Pateman o dochodzie podstawowym*, „Problemy Polityki Społecznej" 2017, 37(2).

72 K. Zamorska, *Prawo do dochodu obywatelskiego jako alternatywa dla prawa do pracy* [w:] *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*, red. B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek, Katowice 2010.

73 S. Golinowska, *O polskiej biedzie w latach 1990–2015. Definicje, miary i wyniki*, Warszawa 2018, s. 168–169. Na jednym z seminariów stosowała też argument odwołujący się do upowszechniania się „świadczeń uwarunkowanych aktywnością". W kontekście programu „Rodzina 500+" mówiła zaś o koncepcji dochodu podstawowego jako politycznie atrakcyjnej, ale nieodpowiedzialnej, niebezpiecznej, roszczeniowej i sprzecznej z zasadą solidaryzmu społecznego [Seminarium Fundacji Batorego: https://www.youtube.com/watch?v=ydnIod9NMK4&feature=youtu.be&t=6842(15.12.2018)].

74 L. Deniszczuk, *Czy podstawowy dochód gwarantowany mógłby spełniać funkcje integracyjne?* [w:] *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, red. S. Golinowska, J. Wilkin i in., Warszawa 2009.

Międzynarodowe standardy zabezpieczenia społecznego a dochód podstawowy

Międzynarodowa Organizacja Pracy uchwaliła kilka dokumentów, które zawierają zasady i standardy organizowania zabezpieczenia dochodu oraz zabezpieczenia społecznego jako takiego. Są to w szczególności Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (z 1952 r.) oraz dwa zalecenia: nr 67 w sprawie zabezpieczenia dochodu (z 1944 r.) i nr 202 odnoszące się do krajowego minimalnego zakresu zabezpieczenia społecznego (z 2012 r.)[75].

W artykule 4 zalecenia 202 wspomniano o podstawowym bezpieczeństwie dochodowym (*basic income security*). Pojęcie to było często stosowane w raporcie MOP z 2004 r. o bezpieczeństwie społeczno-ekonomicznym (*economic security*), w którym wśród „obiecujących dróg do powszechnego bezpieczeństwa dochodowego" omówiono również propozycję prawa do dochodu podstawowego[76]. Zalecenie 202 nie dotyczy jednak każdego bez wyjątku, ale wszystkich potrzebujących:

> Gwarancje te [w zakresie zabezpieczenia społecznego – dop. autora] powinny przynajmniej zapewniać dożywotni dostęp do niezbędnej opieki zdrowotnej oraz do podstawowego stałego dochodu dla wszystkich osób potrzebujących, co w konsekwencji zabezpiecza efektywny dostęp do towarów i usług określanych na szczeblu krajowym za niezbędne[77].

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy dochód podstawowy obejmujący też inne osoby niż te w potrzebie będzie zgodny z minimalnymi standardami MOP. Specjalny sprawozdawca Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw skrajnego ubóstwa zajął się sprawą w reakcji na zwiększone zainteresowanie i w odpowiedzi na kilka globalnych trendów. Należały do nich: zwiększająca się niepewność zatrudnienia, coraz mniejsze znaczenie regulacji rynku pracy wobec globalizacji i światowych łańcuchów wartości, automatyzacja i robotyzacja zagrażająca miejscom pracy, rosnące nierówności, nasilająca się propaganda niskich podatków, demonizacja państwa i jego administracji oraz postulaty deregulacji i prywatyzacji[78].

W jego stanowisku można znaleźć stwierdzenie, że minimalne zabezpieczenie społeczne z zalecenia 202 w odniesieniu do podstawowego bezpieczeństwa dochodowego może być realizowane na wiele sposobów. Obok ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, zatrudnienia publicznego i pomocy w zatrudnieniu zostały wymienione powszechne świadczenie (*universal benefit*) i ujemny podatek dochodowy[79]. We wnioskach znajdziemy

75 Polskie tłumaczenia tytułu zalecenia są różne – dotyczy „podstaw ochrony socjalnej", „podstawy zabezpieczenia socjalnego" czy „krajowego minimalnego zakresu ochrony socjalnej". W oryginale jest *national floors of social protection*.

76 *Economic security for a better world…*, *op. cit.* s. 387.

77 Zalecenie 202 MOP o podstawowym zabezpieczeniu społecznym, art. 4.

78 United Nations Human Rights, *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights,* A/HRC/35/26, 2017, s. 5.

79 *Ibidem*, pkt 47.

twierdzenie, że dochód podstawowy nie powinien zostać odrzucony z miejsca jako rozwiązanie utopijne. Tradycyjne odpowiedzi na stwierdzone procesy erozji warunków pracy mogą wymagać kreatywnego myślenia, niemniej ma być wskazane bardziej całościowe podejście do ochrony socjalnej[80]. Sprawozdawca zwraca uwagę na wieloznaczność pojęcia dochodu podstawowego jako wyzwania, które powinno znaleźć właściwą odpowiedź, spełniającą przy tym kilka warunków: motywowanie do pracy, unikanie dublowania rozwiązań i biurokracji, dostosowanie do postępu technologicznego, prawo do pracy, wolność wyboru zawodu, sprawiedliwość społeczna[81]. Ponadto proponowane rozwiązania powinny być odpowiedzią na niepewność socjalną, prawo do odpowiedniego poziomu życia, uwzględniać rolę państwa, równość płci, prawa imigrantów niebędących obywatelami. Całość zaś kończy postulat połączenia dyskusji o podstawowym zabezpieczeniu społecznym i o dochodzie podstawowym[82]. Wśród różnic w ujęciach wymieniono m.in. uwzględnianie w tym pierwszym podejściu głównych usług społecznych, świadczeń rzeczowych (podstawowe bezpieczeństwo dochodowe również je obejmuje), stopniowej poprawy zabezpieczenia, uzupełnienia, a nie zastąpienia ubezpieczenia społecznego, oparcia na prawach człowieka.[83]

Kolejna opinia w sprawie zgodności dochodu podstawowego ze standardami zabezpieczenia społecznego ustanowionymi w zaleceniu 202 zawarta jest w dość obszernym dokumencie roboczym wydany przez Social Protection Departament MOP[84]. Jako kryteria oceny wybrano zasady określone w zaleceniu 202: adekwatności i przewidywalności, obejmowania również osób spoza formalnej gospodarki, uwzględniania dialogu społecznego i konsultacji z interesariuszami, regulacji za pomocą prawa krajowego z uwzględnieniem waloryzacji, spójności z polityką społeczną, rynku pracy i gospodarczą, trwałego oraz sprawiedliwego finansowania. Autorzy stwierdzają najpierw, że łączny koszt dochodu podstawowego na poziomie krajowych granic ubóstwa (połowa dla dzieci) będzie wynosił w różnych częściach świata od 20 proc. PKB w krajach o wyższym średnim dochodzie przez 23 proc. w państwach o niższym średnim dochodzie i 27 proc., tam gdzie jest wysoki dochód (w tym w Polsce, będzie to nieco poniżej 30 proc.), do nawet 62 proc. w krajach o niskich dochodach[85]. Na jednym z wykresów pokazano, że dla wszystkich wybranych państw nakłady na dochód podstawowy na poziomie krajowej granicy ubóstwa przekraczają całość wydatków na zabezpieczenie społeczne (bez opieki zdrowotnej) dwukrotnie

80 *Ibidem*, pkt 67.

81 *Ibidem,* pkt 66.

82 *Ibidem*, pkt 74.

83 Zestaw 30 rekomendacji dotyczących zabezpieczenia społecznego z perspektywy praw człowieka ubogiego przedstawiła poprzedniczka obecnego sprawozdawcy – Magdalena Sepúlveda. Dochodu podstawowego nie zalecano bezpośrednio, nie stwierdzono też, że kryteria dochodowe i inne sposoby adresowania (rekomendacje 15–18) czy warunkowość (rekomendacje 22–24) są sprzeczne z takim podejściem, ale w obu przypadkach widać wyraźne preferowanie powszechności i nakładania warunków tylko w ostateczności i z dużą ostrożnością (M. Sepúlveda, C. Nyst, *The Human Rights Approach to Social Protection*, 2012).

84 I. Ortiz, C. Behrendt i in., *Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing*, Geneva 2018.

85 *Ibidem*, s. 14.

(tu również przypadek Polski), a nawet więcej razy[86]. Nie prowadzi to jednak do wniosku, że tylko z tego względu należy odrzucić koncepcję dochodu podstawowego.

Drugi wątek podkreślany w raporcie to niejasność samej koncepcji[87], a także różnorodność proponowanych modeli dochodu podstawowego z różnicami co do celów, poziomu świadczenia, uwzględnianych potrzeb, przyszłych odbiorców, kosztów i sposobów finansowania, administracji, zastępowanych świadczeń oraz usług, oczekiwanego wpływu na gospodarkę i społeczeństwo[88]. Prowadzenie analiz wymaga więc przyjęcia wielu dodatkowych założeń. W raporcie obecny system porównano z trzema scenariuszami, które zakładają kolejno: 1) dodanie dochodu podstawowego na poziomie krajowej granicy ubóstwa do systemu zabezpieczenia społecznego bez jego zmian; 2) dodanie dochodu podstawowego na poziomie krajowej granicy ubóstwa do istniejącego systemu zabezpieczenia społecznego z likwidacją składek pracodawców na ubezpieczenie społeczne (co oznaczałoby niższe świadczenia dla pracowników); 3) wprowadzenie dochodu podstawowego na poziomie niższym niż krajowa granica ubóstwa przy likwidacji całego obecnego systemu zabezpieczenia społecznego z pozostawieniem jedynie bodźców do prywatnego ubezpieczenia i oszczędzania. Autorzy nie uwzględniali zmian w podatkach dochodowych (np. większej progresji), twierdząc, że zwiększanie progresji przy współczesnych trendach w polityce podatkowej jest mało prawdopodobne. Tylko pierwszy ze scenariuszy został uznany za zgodny ze standardami MOP. W pozostałych przewidywano, że skutki redystrybucyjne dla większości będą ujemne. W drugim scenariuszu ze względu na likwidację składek pracodawców dotyczy to głównie pracowników na formalnym rynku pracy. W trzeciej propozycji stratnych będzie jeszcze więcej z powodu poziomu świadczenia niższego niż granica ubóstwa oraz likwidacji całej reszty zabezpieczenia społecznego[89]. Prowadzi to do wyraźnego odrzucenia całej rodziny modeli omawianego rozwiązania:

> Neoliberalne lub libertariańskie modele dochodu podstawowego, które zakładają wprowadzenie niewystarczającej sieci bezpieczeństwa socjalnego i likwidację ubezpieczenia społecznego, usunięcie składek pracodawców i cięcia w usługach społecznych, zaostrzą nierówności i nie są zgodne ze standardami MOP[90].

Wśród tych ostatnich wymieniono zalecenie 202 i konwencję 102.

Wnioski raportu są więc takie, że jeżeli już rządy będą się zastanawiać nad wprowadzeniem dochodu podstawowego, to aby był on zgodny ze standardami MOP, powinien być nie tylko o odpowiedniej wysokości z waloryzacją, ale też być uzupełnieniem

86 *Ibidem,* s. 21.

87 Mylonej z innymi pojęciami, w tym z gwarantowanym dochodem minimalnym oznaczającym współczesną pomoc społeczną czy z podstawą zabezpieczenia społecznego z zalecenia 202 MOP.

88 *Ibidem*, s. 4.

89 Podobne analizy wpływu wprowadzenia dochodu podstawowego na rozkład dochodów gospodarstw domowych, ale o niższym poziomie niż granica ubóstwa, były prowadzone dla krajów OECD. Wnioski były podobne: możliwe straty dużych grup ludności i brak istotnego zmniejszenia ubóstwa [Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Basic income as a policy option: Can it add up?*, 2017, s. 8].

90 I. Ortiz, C. Behrendt i in., *Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing*, Geneva 2018, s. 24.

dla dobrze rozwiniętego ubezpieczenia społecznego i usług społecznych oraz regulacji rynku pracy. Następne zalecenie mówi o tym, że finansowanie i świadczenie powinny być tak zaprojektowane, aby mieć redystrybucyjny charakter i tym samym zmniejszać ubóstwo i nierówności. Kolejne proponuje stopniowe wprowadzanie w życie dochodu podstawowego poprzez obejmowanie nim najpierw tylko części ludności, np. dzieci, osób starszych. Ważna też była koordynacja z polityką na rzecz równości płci w zakresie zatrudnienia, płac, urlopów, a także płacy minimalnej. Zalecano też włączanie w dyskusję wszystkich interesariuszy oraz uwzględniające wszystkie zagadnienia ustawodawstwo wraz z systemem implementacji. Najogólniej rzecz ujmując, całość polityki z włączonym weń dochodem podstawowym powinna być zgodna z ideałem inkluzywnego i sprawiedliwego wzrostu gospodarczego.

W Polsce zagadnienie zgodności dochodu podstawowego ze standardami zabezpieczenia społecznego MOP nie zostało dotąd omówione. Możliwe, że jednym z powodów jest brak szczegółowo dopracowanych koncepcji wprowadzenia tego rozwiązania w polskich warunkach. W literaturze akademickiej ukazała się tylko jedna propozycja zainspirowana koncepcją negatywnego podatku dochodowego M. Friedmana. Poziom świadczenia miał odpowiadać minimum egzystencji (ówcześnie 400 zł) z dwoma wariantami – pierwszy zastępowałby wszystkie świadczenia socjalne nieubezpieczeniowe (w tym zasiłek dla bezrobotnych) i ingerował w podatek dochodowy (czyli zlikwidowano by koszty uzyskania przychodu), drugi – likwidowałby składki na ubezpieczenie społeczne i zastępowałby je zwiększonym VAT-em[91]. W czasopismach nieakademickich można zidentyfikować mniej szczegółową koncepcję indywidualnych kont obywatelskich z poziomem minimum socjalnego (1000 zł) oraz dyskusję nad możliwością i konsekwencjami zastąpienia całego systemu zabezpieczenia społecznego i koordynacji z płacą minimalną[92]. W porównaniu z propozycjami z innych krajów (np. ponad 400 stron na ten temat w Wielkiej Brytanii sprzed prawie 30 lat[93]) jest to tylko bardzo skromny początek. W obu koncepcjach jednak występuje sugestia znacznej ingerencji w system zabezpieczenia społecznego (u J. Wardy w przypadku koncepcji rozszerzonej), co od razu prowadzi do ich krytyki jako niezgodnych ze standardami MOP.

Podsumowując, różne modele dochodu podstawowego mogą być różnie oceniane z perspektywy międzynarodowych standardów zabezpieczenia społecznego. Z pewnością część tych modeli zakładających usuwanie poszczególnych elementów lub też likwidację całości dotychczasowego zabezpieczenia społecznego łącznie z usługami społecznymi nie jest zgodna z tymi standardami. W dyskusji nad ewentualnym wprowadzaniem tego typu rozwiązań należy uwzględnić co najmniej zasady ustanowione w zaleceniu 202 MOP

91 J. Warda, *Potencjalne konsekwencje wdrożenia podatku negatywnego dla systemu socjalnego państwa*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej" Rzeszów 2008, zeszyt 12.

92 R. Szarfenberg, *Pieniądze dla każdego, czyli o dochodzie powszechnym*, „Nowy Obywatel" 2013, nr 10(61) .

93 H. Parker, *Instead of the Dole*, London 1989. Od tego czasu jest coraz bardziej zaawansowana dyskusja ze stosowaniem różnych metod i technik w celu określenia możliwych skutków różnych wariantów dochodu podstawowego, zob. L. Martinelli, *The Fiscal and Distributional Implications of Alternative Universal Basic Income Schemes in the UK*, Bath 2017.

oraz ideał inkluzywnego i sprawiedliwego wzrostu gospodarczego. W Polsce dyskusja na temat usytuowania ewentualnego polskiego modelu dochodu podstawowego w kontekście standardów zabezpieczenia społecznego nie została rozpoczęta ze względu na powolny rozwój krajowych modeli tego rozwiązania i badań nad nimi.

Wnioski

Pytania skłaniające do podjęcia tematu artykułu były następujące: czy, w jakim zakresie i w jakich warunkach dochód podstawowy może stać się alternatywą dla ubezpieczenia społecznego uzupełnianego przez zaopatrzenie i pomoc społeczną. Odpowiedzi na nie można znaleźć w poniższych wnioskach.

Alternatywność dochodu podstawowego w stosunku do systemu zabezpieczenia społecznego opartego na ubezpieczeniu społecznym zależy od tego, jaki model tego dochodu zostanie zaproponowany oraz jaka będzie jego relacja do tego systemu. Stanowiska w tym zakresie zaczynają się od bieguna całkowitej alternatywności, gdy proponuje się, aby dochód podstawowy zastąpił całe zabezpieczenie społeczne. Kończą się zaś na postulatach, aby został on dodany do istniejącego zabezpieczenia bez jego zmian (zerowa alternatywność). Pełna alternatywność jest niezgodna ze standardami minimalnymi MOP i będzie oznaczać straty dla większości objętych zabezpieczeniem społecznym. Z kolei zerowa alternatywność oznacza maksymalnie wysoki koszt ze względu na brak przekierowania środków z przynajmniej części dotychczasowych świadczeń. Stanowisko postulujące pełną alternatywność ma charakter przede wszystkim ideologiczny i wydaje się ono nieczułe na to, jak sprawdza się obecny system zabezpieczenia społecznego spełniający standardy MOP i zgodny z perspektywą praw człowieka. W ramach tego stanowiska to nie one decydują, jak należy zorganizować ustrój gospodarczy i jakie będzie miał on wyniki. Decyduje o tym wolnościowa i rynkowa doktryna etyczno-ekonomiczna.

W ujęciu nieideologicznym argument za tym, aby dochód podstawowy zastąpił nieubezpieczeniową część zabezpieczenia społecznego, oparty jest na prognozach, że system zabezpieczenia społecznego będzie zawodził w coraz większym stopniu. Może to mieć miejsce przy rosnącym bezrobociu technologicznym, ale też przy zwiększającym się udziale miejsc pracy niskiej jakości, które nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu. Wśród tych ostatnich mogą być prace niezalegalizowane (duża skala tego zjawiska wciąż jest faktem w wielu mniej zamożnych krajach świata) i/lub w takich formach prawnych, które zwolnione są z obowiązkowego ubezpieczenia. Ekspansja świadczeń pieniężnych w krajach z dużym udziałem zatrudnienia niezalegalizowanego daje wyobrażenie o tym, jakie może być zabezpieczenie społeczne przyszłości, gdyby to zjawisko upowszechniało się również w krajach bogatych. Pierwszym wyborem, przynajmniej ze względu na koszty, nie jest powszechny i bezwarunkowy dochód podstawowy, ale świadczenia adresowane do wskazanych kategorii osób (nieubezpieczonych, ubogich) i wymagające określonych

zachowań sprzyjających podejmowaniu i utrzymaniu pracy. Proces erozji zatrudnienia ubezpieczonego społecznie może zachodzić powoli, więc rosnąca skala świadczeń nieubezpieczeniowych (gdyby to one głównie odpowiadały za zawodność systemu) będzie oznaczała stopniową zmianę struktury, ale nie istoty zabezpieczenia społecznego.

Gdyby nawet ta istota zmieniła się i zaczęły dominować świadczenia nieubezpieczeniowe, to ich problemy w przypadku osób w wieku produkcyjnym są obecnie już dobrze rozpoznane (jako „pułapki" zmniejszające bodźce do zatrudnienia) i uwzględnia się je przy projektowaniu reform tych świadczeń. Wyznaczanie uprawnionych i wypłaty mogą podlegać w coraz większym stopniu algorytmizacji i być zautomatyzowane, co zmniejsza część krytyki wskazującej na mitręgę biurokratyczną. Oczywiście w razie braku jakiejkolwiek pracy dla większości nie będzie miało sensu rozbrajanie pułapek świadczeniowych. Proponowanie w takiej sytuacji dochodu podstawowego narażone będzie jednak na podobne wątpliwości, o ile jego finansowanie miałoby się opierać na podatkach od pracy czy od konsumpcji z dochodów z pracy, której przecież dla większości nie będzie. Jeżeli nawet w tym przyszłym świecie byłyby źródła finansowania konsumpcji niezależne od pracy, to otwartym pozostanie pytanie o to, czy każdy powinien otrzymywać tyle samo i tylko na podstawowym poziomie. Sposoby dystrybucji dóbr i usług w świecie, w którym w większości mogą być one wyprodukowane i dostarczone bez udziału ludzi, to na razie zagadnienie z zakresu fantastyki naukowej.

Podsumowując, stanowisko, iż dochód podstawowy powinien być (ze względów ideologicznych) albo musi być (ze względu na zmianę w kierunku gospodarki postpracy) alternatywą dla całego współczesnego zabezpieczenia społecznego lub też jego nieubezpieczeniowej części, jest mało przekonujące.

Można prowadzić badania nad koncepcją dochodu podstawowego, przyjmując uproszczony obraz przeszłych i przyszłych zmian gospodarki (zglobalizowany kapitalizm), rynku pracy (prekariat i prekaryzacja), prawa pracy (uelastycznianie i deregulacja) i zabezpieczenia społecznego (demontaż państwa opiekuńczego i rosnąca niewydolność pomocy społecznej). W artykule próbowano uzyskać bardziej realistyczny kontekst dla tej dyskusji w obszarze zabezpieczenia społecznego. Dalsze badania mogą pogłębiać różne aspekty jego przemian i identyfikować ich wpływ na dyskusję o dochodzie podstawowym. Warto też monitorować badania na temat dochodu podstawowego, aby identyfikować wynikające z nich wnioski dla zabezpieczenia społecznego.

dr hab. Ryszard Szarfenberg, prof. UW
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

ŹRÓDŁA

- Atkinson A.B., *Incomes and the Welfare State*, Cambridge 1995.
- Atkinson A.B., *Nierówności. Co da się zrobić?*, tłum. M. Ratajczak, M. Szlinder, Warszawa 2017.
- Atkinson A.B., *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford 1995.

- Baranowski M., Mika B., *Wielokryterialna ocena projektów bezwarunkowego dochodu podstawowego i gwarantowanego zatrudnienia*, „Praktyka Teoretyczna" 2017, 2(24).
- Barr N., *Economics of the Welfare State*, Oxford 1998, 2012.
- Barr N., *Negative Income Taxation and the Redistribution of Income*, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics" 1975, Vol. 37, No. 1.
- Behrendt C., *At the Margins of the Welfare State Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, London 2002.
- Colin N., Palier B., *The Next Safety Net: Social Policy for a Digital Age*, „Foreign Affairs" 2015, July/August issue.
- Corujo B.S., *The „Gig" Economy and its Impact on Social Security: The Spanish example*, „European Journal of Social Security" 2017, Vol. 19(4).
- Deniszczuk L., *Czy podstawowy dochód gwarantowany mógłby spełniać funkcje integracyjne?* [w:] *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, red. S. Golinowska, J. Wilkin i in., Warszawa 2009.
- Dzierzgowski J., *Radykalizm wyobrażony? Niektóre kontrowersje wokół idei powszechnego dochodu gwarantowanego*, „Problemy Polityki Społecznej" 2009, nr 11.
- *Economic Security for a Better World*, ed. G. Standing, Geneva 2004.
- Eyal N., *Near-Universal Basic Income*, „Basic Income Studies" 2010, Vol. 5, No. 1.
- Ferge Z., *In Defence of Messy or Multi-Principle Contracts*, „European Journal of Social Security" 2000, Vol. 2/1.
- Flora P., *Solution or source of crises: The welfare state in historical perspective* [w:] *Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, ed. W. J. Mommsen, London 1981.
- Gilbert N., *From entitlements to incentives: The changing philosophy of social protection*, „International Social Security Review" 1992, Vol. 45, No. 3.
- Gołebiowski G., *Powszechny dochód podstawowy – argumenty za i przeciw*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe" 2017, nr 334.
- Golinowska S., *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)* [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, red. B. Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2003.
- Golinowska S., *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Warszawa 2018.
- Golinowska S., *O polskiej biedzie w latach 1990–2015. Definicje, miary i wyniki*, Warszawa 2018.
- Golinowska S., wystąpienie podczas seminarium Fundacji Batorego zorganizowanego 28.06.2018 r., https://www.youtube.com/watch?v=ydnIod9NMK4&feature=youtu.be&t=6842) (15.10.2018).
- Grabiec R., *Zabezpieczenie społeczne. Istota i elementy systemu*, Częstochowa 2008.
- Gray A., *Integrating citizen's income with social insurance*, „International Social Security Review" 1993, Vol. 46, No. 2.
- Guczalska K., *Carole Pateman o dochodzie podstawowym*, „Problemy Polityki Społecznej" 2017, 37(2).

- Harvey P.L., *More for less: The job guarantee strategy*, „Basic Income Studies" 2012, 7(2).
- Islam N., Colombino U., *The case for negative income tax with flat tax in Europe. An empirical optimal taxation exercise*, 2018.
- Kurowska A., Pieliński B. i in., *Perspektywa gender w polityce społecznej*, Toruń 2016.
- Lee S., *Attitudes Toward Universal Basic Income and Welfare State in Europe: A Research Note*, „Basic Income Studies" 2018, 13(1).
- Lister R., *Social Security in the 1980s*, „Social Policy & Administration" 1991, Vol. 25, No. 2.
- Martin J., *Universal Credit to Basic Income: A Politically Feasible Transition?*, „Basic Income Studies" 2016, 11(2).
- Martinelli L., *Making It Simple? Universal Basic Income* [w:] *Understanding Social Security*, ed. J. Millar, R. Sainsbury, Bristol 2018.
- Martinelli L., *The Fiscal and Distributional Implications of Alternative Universal Basic Income Schemes in the UK*, Bath 2017.
- Nicaise I., Groenez S. i in., *Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries*, 2004, https://www.researchgate.net/publication/254238097 (13.10.2018).
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *The welfare state in crisis: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, Paris 20–23.04.1981.
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), *Basic income as a policy option: Can it add up? Policy Brief on the Future of Work*, 2017.
- Opielka M., *The likelihood of a basic income in Germany*, „International Social Security Review" 2008, Vol. 61, No. 3.
- Ortiz I., Behrendt Ch. i in., *Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing*, Geneva 2018.
- Peck J., *Workfare States*, New York 2001.
- Peck J., *Workfare: a geopolitical etymology*, „Environment and planning D: Society & Space" 1998, Vol. 16, No. 2.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
- Polakowski M., Szarfenberg R., *Polityka społeczna dojrzałego socjalizmu* [w:] *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918–2018*, red. E. Bojanowska, M. Grewiński i in., Warszawa 2018.
- Richardson S.O., *Entitlement Reform: From Tangled Web to Safety Net*, „Basic Income Studies" 2013, 8(1).
- Rowlingson K., *„From cradle to grave": social security and the lifecourse* [w:] *Understanding Social Security*, ed. J. Millar, Bristol 2009.
- Rymsza M., *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce* [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kazimierczak, M. Rymsza, Warszawa 2003.
- Sepúlveda M., Nyst C., *The Human Rights Approach to Social Protection*, 2012.
- *Social insurance in Europe*, ed. J. Clasen, Bristol 1997.
- Špeciánová Š., *Unconditional Basic Income in the Czech Republic: What Type of Taxes Could Fund It? A Theoretical Tax Analysis*, „Basic Income Studies" 2018.
- Standing G., *Basic income: and how we can make it happen*, London 2017.

- Standing G., *Beyond the new paternalism: basic security as equality*, London–New York 2002.
- Standing G., *Global labour flexibility: seeking distributive justice*, Basingstoke 1999.
- Standing G., *Karata prekariatu*, Warszawa 2015.
- Standing G., *Prekariat: nowa niebezpieczna klasa*, Warszawa 2014.
- Standing G., *The need for a new social consensus* [w:] *Arguing for basic income: ethical foundations for a radical reform*, ed. P. Van Parijs, London 1992.
- Surdykowska B., *Dochód podstawowy*, „Polityka Społeczna" 2006, nr 4.
- Szarfenberg R., *Minimalny dochód gwarantowany, bezwarunkowy dochód podstawowy, płaca minimalna* [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, red. B. Szatur-Jaworska, B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2016.
- Szarfenberg R., *Prekariat i pojęcia pokrewne* [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, red. B. Szatur-Jaworska, B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2016.
- Szarfenberg R., *Świadczenia prozatrudnieniowe* [w:] *W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej*, red. B. Szatur-Jaworska, B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2016.
- Szarfenberg R., *Minimalny dochód gwarantowany a polski system zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna" 2004, nr 11–12.
- Szarfenberg R., *Pieniądze dla każdego, czyli o dochodzie powszechnym*, „Nowy Obywatel" 2013, nr 10(61).
- Szarfenberg R., *Prawo do podstawowego bezpieczeństwa dochodowego na podstawie artykułów Guy Standinga i nie tylko*, 2005, maszynopis: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/PDO.pdf (13.10.2018).
- Szarfenberg R., *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna" 2014, Vol. 12, No. 2.
- Szlinder M., *Bezwarunkowy dochód podstawowy: rewolucyjna reforma społeczeństwa XXI wieku*, Warszawa 2018.
- Therborn G., Roebroek J., *The Irreversible Welfare State: Its Recent Maturation, its Encounter with the Economic Crisis, and its Future Prospects*, „International Journal of Health Services" 1986, Vol. 16, Issue 3.
- *Understanding Social Security*, ed. J. Millar, R. Sainsbury, Bristol 2003, 2009, 2018.
- United Nations Human Rights, *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, A/HRC/35/26, 2017, s. 5.
- Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005.
- Van Parijs P., *Dochód podstawowy dla wszystkich. Jeżeli rzeczywiście leży nam na sercu wolność, dajmy ludziom bezwarunkowy dochód*, „Problemy Polityki Społecznej" 2009, nr 11.
- Van Parijs P., *Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?*, Oxford 1995.
- Van Parijs P., Vanderborght Y., *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*, Cambridge 2017.
- Van Trier W.E., *Who framed social dividend? A tale of the unexpected*, Antwerpen 1989.
- Warda J., *Potencjalne konsekwencje wdrożenia podatku negatywnego dla systemu socjalnego państwa*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej" 2008, zeszyt 12.

- *Zabezpieczenie społeczne*, red. Z. Pisz, Wrocław 1998.
- *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, red. G. Uścińska, Warszawa 2008.
- Zamorska K., *Prawo do dochodu obywatelskiego jako alternatywa dla prawa do pracy* [w:] *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*, red. B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek, Katowice 2010.
- Zelleke A., *Targeting Benefit Levels to Individuals or Families?*, „Basic Income Studies" 2007, Vol. 2, No. 1.

Basic income versus contemporary social security

Basic income is one of the concepts discussed in the context of possible reforms of the social security system. Thus, the questions arise: whether, to what extent and in what conditions can basic income become an alternative to social insurance supplemented by supply and social assistance. The answer was based on a review of English and Polish literature on the subject. Problems with the definition of basic income were discussed, which leaves a wide field for interpretation and proposing various implementation models. Therefore, its affirmation against the background of descriptions of the crisis and criticism of classical social security as well as other radical alternatives (e.g. guaranteed employment) may be exaggerated and unclear. Studies on the possible effects of its implementation reveal further problems. Basic income is therefore treated mainly as one of the radical and controversial responses to the criticism of some forms of social security and its main reforms especially in the Anglo-Saxon world. Analyzes regarding the compatibility of its various models with international social security standards lead to the conclusion that some of them (assuming a full or even partial alternative to social security) do not comply with these regulations. The diagnosis supporting the argumentation for taking into account basic income in the discussion on social security reforms is therefore uncertain, as are conclusions of any comparative analysis with the dominant reform trend and differently natured niche proposals.

Key words: social security, basic income, social security, socio-economic security, income security, International Labor Organization

Zygmunt Kukuła

Czynniki kryminogenne przestępczości socjalnej

Problematyka związana z badaniem przyczyn przestępczości socjalnej jest wciąż mało znana tak w nauce prawa karnego, jak i w samych instytucjach socjalnych. Tymczasem znajomość przyczyn odpowiedzialnych za występowanie przestępstw jest niewątpliwie znaczącym narzędziem przeciwdziałającym występowaniu tego niekorzystnego zjawiska w przestrzeni społecznej. Zadanie ich rozpoznania i opracowania spoczywa w przeważającej mierze na kryminologii, nauce pomocniczej prawa karnego. Podjęto pierwsze wysiłki, aby osiągnąć ten cel, zwieńczone pewnym sukcesem zarówno gdy chodzi o ich teoretyczne zdiagnozowanie, jak i weryfikację pod postacią przeprowadzonych badań. Przynoszą one interesujące ustalenia, które pozwalają na klasyfikację istniejących czynników kryminogennych przestępczości socjalnej do czterech grup. Można z dużą pewnością przyjąć, że podstawowym motywem popychającym sprawców do popełniania tego rodzaju czynów jest chęć zdobycia dodatkowego, nielegalnego dochodu. Poza tym za pozostałe czynniki kryminogenne można uznać wadliwość obowiązujących przepisów, brak środków do życia oraz bezrobocie. Należy z całą stanowczością zaznaczyć, że proces badania potencjalnych czynników kryminogennych przestępczości socjalnej został dopiero rozpoczęty, a nauka ma na tym polu jeszcze wiele zadań do wykonania.

Słowa kluczowe: przestępczość socjalna, czynnik kryminogenny, kryminologia, oszustwa, prawo karne, instytucje socjalne

Otrzymano: 9.12.2018
Zaakceptowano po recenzjach: 5.03.2019

Wprowadzenie

Każde przestępstwo popełnione zostaje z jakiegoś powodu. Ten oczywisty fakt nie pozostaje obojętny dla osób zajmujących się badaniem przestępczości na płaszczyźnie naukowej. Interesuje on też nie tylko przeciętnego człowieka będącego członkiem społeczeństwa, ale także opinię publiczną, dla której wiodącym czynnikiem opiniotwórczym są media. Dotyczy to zarówno głośnych afer, jak i pojedynczego, ale bulwersującego społeczeństwo przestępstwa. Diagnoza przyczyn prowadzona jest w tym wypadku najczęściej w warsztacie dziennikarskim, który jest pozbawiony z reguły solidnego naukowego wsparcia.

Tymczasem badanie przyczyn popełniania przestępstw i towarzyszących im zachowań patologicznych, które nie są z formalnoprawnego punktu widzenia przestępstwami, stanowi przedmiot zainteresowań kilku dyscyplin naukowych, wśród których najistotniejszą rolę odgrywa kryminologia. Dość duży dotychczasowy dorobek naukowy powstały na tym polu pozwala w wielu sytuacjach udzielić odpowiedzi na pytania o przyczyny przestępstwa i przestępczości. Tym, co warte jest podkreślenia, to fakt, że im dłużej konkretny ich rodzaj występuje w przestrzeni społecznej, tym więcej możemy poznać szczegółów na ten temat.

Przestępczość socjalna, której odpowiedni fragment został opisany w tym opracowaniu, nie jest zjawiskiem nowym, jednakże zainteresowanie nim środowiska naukowego trwa od zaledwie kilkunastu lat. Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy jest nasza skromna wiedza o tym zjawisku, a w wielu obszarach badawczych wyraźnie odczuwa się jej deficyt. Na tym etapie rozważań należy zasygnalizować, że przestępczość socjalną tworzą czyny zabronione przez prawo karne, wymierzone w proces dystrybucji świadczeń natury materialnej przyznawanych i wypłacanych z budżetu publicznego przez ubezpieczycieli społecznych (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), a także urzędy pracy, pomoc społeczną oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na rzecz ubiegających się o nie beneficjentów.

Opracowanie w swoich założeniach ma przedstawić dotychczasowy poziom wiedzy naukowej na temat okoliczności, które sprzyjają popełnianiu przestępstw socjalnych, a także podjąć próbę odnalezienia kolejnych czynników odpowiedzialnych za ten stan rzeczy. W tym celu poszerzono obszar rozważań o naukę kryminologii oraz o koncepcję czynników kryminogennych stanowiących jej część, a które składają się na istotny element diagnozy zjawiska. Tym sposobem artykuł można podzielić na dwie części:

– teoretyczną, która jest poświęcona zdefiniowaniu przedmiotu kryminologii, jej wybranym koncepcjom, podstawowym cechom przestępczości socjalnej oraz problematyce czynników kryminogennych;
– empiryczną, w której zostaną przedstawione czynniki kryminogenne, z których występowaniem można wiązać utrzymywanie się zjawiska przestępczości socjalnej.

Znajomość potencjalnych czynników odpowiedzialnych za przestępczość pozwoli na podjęcie skuteczniejszych działań profilaktycznych przeciwdziałających temu niekorzystnemu zjawisku. Dla praktyków ma ona więc spory potencjał nadający się do wykorzystania w wysiłkach w zapobieganiu nadużyciom na tle majątkowym.

Kilka uwag o kryminologii

Skoro czynnik kryminogenny wywodzi się z nauki zwanej kryminologią, należy zwięźle przedstawić, czym jest ta dziedzina, jak jest ona pojmowana, jaka jest jej rola w systemie nauk prawnych i czym się zajmuje.

Z perspektywy historycznej kryminologia jest stosunkowo młodą gałęzią nauki. Pierwsze wzmianki o jej istnieniu sięgają XVIII w., pojawiły się, kiedy zaczęto zwracać większą uwagę na przestępstwo. Sama nazwa w literaturze przedmiotu pojawiła się około 1880 r.[1] Jest splotem greckich słów *crimen* – zbrodnia, *logos* – nauka. Rzeczywisty rozwój tej dyscypliny naukowej datuje się od końca XIX w., a prawdziwy rozkwit nastąpił w XX w. i trwa do obecnej chwili. Z pewnością nie można mówić o jednej ustalonej i wiążącej definicji kryminologii. Każdy z badaczy inaczej ją określał, zazwyczaj przez pryzmat swoich obserwacji, doświadczeń i formułowanych postulatów pod jej adresem[2]. Z tego też powodu należałoby, zważywszy na cele publikacji, ograniczyć się do przedstawienia definicji opracowanych przez dwóch, w mojej ocenie zasługujących na uwagę, przedstawicieli polskiej nauki prawa. Jedna z nich jest autorstwa B. Hołysta, który kryminologię uważa za naukę o przestępstwie i przestępcy, o objawach i przyczynach przestępczości oraz innych związanych z nią zjawiskach patologii społecznej, a także o metodach ich eliminacji[3]. L. Tyszkiewicz z kolei określa ją jako naukę, która w sposób wszechstronny bada przestępstwo, przestępczość i przestępcę oraz funkcjonowanie środków przeciwdziałania czynom zabronionym[4].

W obszarze zainteresowań kryminologii mieszczą się trzy integralne elementy. Ponieważ odgrywają one ważną rolę w tym opracowaniu, należy krótko do nich nawiązać. Pierwszy z nich to fenomenologia. Koncentruje się ona na formach dokonanych czynów, a więc na ich zewnętrznych przejawach. Zwraca uwagę na geografię pojawiania się przestępstw, ich nasilenie w czasie, strukturę, a także sposób ich popełniania, czyli *modus operandi*. Etiologia to drugi składnik. Zajmuje się badaniem powodów pojawiania

1 L. Tyszkiewicz, *Kryminologia (zarys systemu)*, Katowice 1983, s. 11.

2 Zob. szerzej na ten temat K. Ostrowska, D. Wójcik, *Teorie kryminologiczne*, Warszawa 1986; L. Tyszkiewicz, *Od naturalizmu do humanizmu w kryminologii* [w:] *Problemy nauk penalnych. Prace ofiarowane Pani Profesor Oktawii Górniok*, red. L. Tyszkiewicz, Katowice 1996; G. Kaiser, *Kriminologie. Eine Einführung in die Grundlongen*, Heidelberg 1983; S. Hurwitz, *Criminology*, London – Kopenhaga 1952; E.H. Sutherland, D.R. Cressey, *Criminology*, Philadelphia 1978; L. Lernell, *Zarys kryminologii ogólnej*, Warszawa 1978.

3 B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 1986, s. 21.

4 L. Tyszkiewicz, *Kryminologia*, *op. cit.*, s. 14.

się przestępczości, a więc czynników kryminogennych. Jest wyjątkowo ważnym, jeśli wręcz nie fundamentalnym elementem składowym kryminologii. Obejmuje też badania osobopoznawcze sprawców popełnionych przestępstw, które mają udzielić informacji o przyczynach ich dokonywania. Profilaktyka to trzeci element. Jej zadaniem jest konstruowanie skutecznych instrumentów zapobiegających popełnianiu przestępstw.

Nie można nie zauważyć, że kryminologia jest uznawana za naukę pomocniczą prawa karnego z tym sensie, że rezultaty, które zostały przez nią osiągnięte, zostają wykorzystane na jego potrzeby. Obejmuje to w szczególności proces tworzenia i kształt zmian w prawie karnym oraz budowanie aktualnej polityki kryminalnej. Ujmując to z innej strony – kryminologia poprzez rezultaty swoich osiągnięć weryfikuje skuteczność istniejących przepisów, m.in. prawa karnego, oraz wskazuje kierunki pożądanych transformacji w prawie. Zasadniczym celem jest ograniczenie poziomu przestępczości bądź zmiana jej dotychczasowej struktury. Badania kryminologiczne stają się więc niezbędne w procesie zwalczania każdego rodzaju przestępczości, nie wyłączając przestępczości socjalnej. W świetle prowadzonych wywodów w proces badania czynników kryminogennych przestępczości socjalnej powinny szerzej zaangażować się przede wszystkim same instytucje socjalne, które stają się ofiarami nadużyć w związku z przyznawaniem świadczeń swoim beneficjentom. W dotychczasowej praktyce nie spotkano się jednak z zainteresowaniem tą formą profilaktyki, choć organizacje te mają bardzo dobre warunki, aby przeprowadzić u siebie diagnozę czynników kryminogennych. Być może brakuje im fachowego wsparcia, które powinno obejmować również większy udział przedstawicieli nauki prawa karnego, ekonomii, prawa ubezpieczeń społecznych. Tylko tak przygotowane zespoły badawcze byłyby zdolne do sprawnego przeprowadzenia diagnozy czynników kryminogennych. Ich wyniki wzbogaciłyby nie tylko samą kryminologię, ale także pozostałe gałęzie nauk, które korzystają z jej naukowych osiągnięć.

Kryminologia a czynnik kryminogenny

Zagadnienie rozpoznania czynnika kryminogennego jest bodaj najważniejszym zadaniem do zrealizowania przez naukę kryminologii. Bez identyfikacji przyczyn zjawiska nie sposób organizować skuteczne narzędzia służące do przeciwdziałania przestępstwom i przestępczości. Poznanie okoliczności skłaniających osoby do podjęcia decyzji o popełnieniu przestępstwa nie jest jednak zadaniem łatwym czy szybkim do osiągnięcia. Nie odbywa się automatycznie, lecz wymaga upływu pewnego czasu, w trakcie którego stawiane hipotezy zostaną w naukowy sposób zweryfikowane. Należy odróżnić przyczynę bezpośrednią od czynników, które sprawca wziął pod uwagę, a które w jego procesie myślowym istotnie podtrzymywały determinację na drodze do osiągnięcia zamierzonego celu. W dużym skrócie można je porównać do badania powodów przemawiających za i przeciw.

Zamierzając przedstawić proces badania czynników kryminogennych z punktu widzenia historii, należałoby przywołać pracę badawczą C. Lombroso. W 1876 r. opublikował

dzieło oparte na wynikach prowadzonych przez siebie badań *Człowiek – zbrodniarz w stosunku do antropologii, jurysprudencji i dyscypliny więziennej*. Wnioski, jakie wysunął z badań kilku tysięcy przestępców, sprowadzają się do przyjęcia, że czyn przestępczy to zjawisko przyrodnicze i biologiczne uwarunkowane właściwościami fizycznymi i psychicznymi jego sprawcy. Niektóre cechy fizyczne, zwłaszcza dotyczące czaszki, przypisywał on określonym kategoriom przestępców[5]. W czasach jemu współczesnych teoria ta budziła zrozumiałe zainteresowanie, emocje, ale z biegiem lat poddano ją słusznej krytyce. Dziś z pewnością dziwi lub nawet wzbudza uśmiech na twarzy czytelnika; pokazuje jednak, jak duży krok naprzód poczyniła współczesna kryminologia w procesie poznawania okoliczności odpowiadających za popełnianie przestępstw. Jak zauważa L. Tyszkiewicz, podejście do zagadnień etiologii przestępczości może przybierać jedną z dwóch możliwych postaci – monokauzalnej, według której za przestępstwo odpowiedzialna jest tylko jedna przyczyna, albo multikauzalnej, bazującej na założeniu, że jest kilka przyczyn, a więc proces poznawania ich jest złożony[6].

W całym okresie od ukazania się drukiem pracy C. Lombroso wypracowano wiele koncepcji i teorii kryminologicznych uwzględniających czynniki kryminogenne. Ich prezentacja, zważywszy na cele stawiane przed tą publikacją, nie wydaje się dobrym rozwiązaniem. Pomijając ten wątek, należy przyjąć, że we współczesnej kryminologii już od dość długiego czasu dominują koncepcje multikauzalne, a obserwacje naukowe potwierdzają słuszność przyjętego kierunku. Warte podkreślenia jest to, że przedmiotem etiologii kryminologicznej jest dążenie do poznania nie tylko czynników kryminogennych przestępczości, ale i tych odpowiadających za zjawiska patologiczne, a więc dotyczy ona dużo szerszego obszaru badawczego. Patologiami zwykle określa się zjawiska i zachowania odbiegające od przyjętych norm. Samo pojęcie cechuje się wieloznacznością i nie jest w sposób jednolity zdefiniowane, dlatego należy przedstawić tylko jedno z jego określeń. Jest więc patologią ten rodzaj zachowania, ten typ instytucji czy funkcjonowania systemu społecznego, który pozostaje w zasadniczej sprzeczności ze światopoglądem, wartościami, które w danej społeczności są akceptowane[7].

Przedstawione uwagi pozwalają na zdefiniowanie, czym są czynniki kryminogenne przestępczości. W procesie budowania takiej definicji uwzględnia się konieczność zapewnienia, aby ustalone przyczyny przestępczości oraz zachowań patologicznych miały charakter ogólny, uwzględniający zarówno rezultaty statystyki i ich występowania, jak też przemienność pojawiania się takich przyczyn w różnych konfiguracjach. Wyprowadzona

5 Cyt. za B. Hołyst, *op. cit.*, s. 292: „Mordercy odznaczają się objętością żuchwy, wydatnymi policzkami, włosami czarnymi i gęstymi, rzadkim zarostem, bladą twarzą. Gwałtownicy – długimi rękami, krótkogłowością i względną szerokością czoła. Gwałciciele mają ręce krótkie, czoło wąskie, często zdarzają się u nich włosy blond oraz anomalia nosa i narządów płciowych. Wśród rabusiów i złodziei z włamaniem rzadko spotykamy zboczenia w wymiarach czaszki: włosy mają gęste i zarost rzadki. Podpalacze mają wagę mniejszą , kończyny długie, głowę anormalną. Oszuści [a więc sprawcy przestępstw socjalnych – przyp. autora] odznaczają się dużymi żuchwami i wydatnymi policzkami, znaczną wagą, twarzą bladą, często dotkniętą niedowładem. Rzezimieszki mają ręce długie, wzrost dosyć wysoki, włosy często czarne, zarost rzadki".

6 L. Tyszkiewicz, *Kryminologia*, *op. cit.*, s. 30.

7 A. Podgórecki, *Patologia życia społecznego*, Warszawa 1969, s. 24.

tym sposobem definicja czynnika kryminogennego autorstwa L. Tyszkiewicza jest najlepszym połączeniem powyższych postulatów. Tak więc określenie to służy do oznaczenia różnych okoliczności, które w mniejszym lub większym stopniu sprzyjają przestępczości czy też indywidualnemu przestępstwu. Należy w tym miejscu stanowczo zaznaczyć, iż nie determinuje on czynu przestępczego w sposób kategoryczny i całkowicie pewny. Napotyka się przecież wiele sytuacji, w których czynnik ten wystąpi, a do przestępstwa nie dojdzie, z kolei czyn ten zaistnieje i pomimo braku takich okoliczności. Dlatego też w nauce podkreśla się, że czynnikiem kryminogennym będzie tylko taka okoliczność, która w świetle badań okaże się statystycznie istotnie skorelowana z przestępczością, a związek ten zostanie nadto dostatecznie uzasadniony codziennym doświadczeniem w zakresie spraw ludzkiego życia lub badaniem indywidualnych przypadków. Czynniki te mają większy lub mniejszy zasięg, występują samoistnie lub w kompleksach, stwarzają prawdopodobieństwo pojawienia się przestępstwa, posiadają walor prognostyczny do przewidywania przestępstwa, co jednak nie jest nigdy niezawodne[8].

Poszukiwanie genezy czynników sprzyjających przestępczości socjalnej w teoriach kryminologicznych

Przestępczość socjalna jest zjawiskiem społecznym, które dosyć długo (mimo swojej obecności) nie było zauważane przez naukę prawa karnego i kryminologię. To powoduje, że nasza wiedza o niej jest jak dotąd zbyt skromna. Zważywszy jednak, że stanowi ona odmianę szeroko pojmowanej przestępczości gospodarczej poszukiwanie przyczyn jej występowania może, a nawet powinno odbywać się przy wykorzystaniu znajomości czynników kryminogennych należących do tej kategorii. Te z kolei były różnie pojmowane w prowadzonych badaniach, tym niemniej są zdolne w jakiejś części udzielić odpowiedzi na pytanie, co skłania jednostkę do popełnienia przestępstwa o tym charakterze.

Na wstępie należy wspomnieć, iż w opinii etiologów powinno uwzględniać się w badaniach o charakterze kryminologicznym różne ujemne zjawiska społeczne, które nie zostały uznane za przestępstwa, ale których rola kryminogenna wydaje się być oczywista. Do takich zjawisk, które stanowią potencjalne zagrożenie w przestrzeganiu norm prawnych, należy zaliczyć dysfunkcjonalność całych systemów społecznych, gospodarczych, politycznych czy też poszczególnych instytucji państwowych. Nie bez znaczenia będzie też wzięcie pod uwagę patologii rodziny i wychowania, ponieważ, jak wykazały prowadzone badania, środowisko rodzinne sięga w dość dużym zakresie po nienależne świadczenia socjalne, naruszając przy okazji przepisy prawa karnego. Analiza przestępczości musi uwzględniać kontekst społeczny

8 L. Tyszkiewicz, *Kryminologia*, *op. cit.*, s. 92–93.

i kulturowy[9]. Duży wpływ na przestępczość mają takie okoliczności jak warunki społeczne, a w szczególności gęstość zaludnienia, alkoholizm czy industrializacja[10]. Na temat powiązań czynników kryminogennych z osobą sprawcy wypowiadał się F. Liszt, podkreślając, że:

> przestępstwo jest produktem osobliwych właściwości przestępcy z jednej strony oraz stosunków społecznych otaczających przestępcę w chwili czynu z drugiej strony[11].

Analizując dorobek naukowy powstały w ostatnim półwieczu, nie sposób nie zauważyć, że zdecydowana większość kryminologów doszukuje się przyczyn przestępczości w szeroko rozumianych układach społecznych. To niewątpliwie słuszne założenia, które odnoszą się w wielu miejscach do stwierdzonych czynników kryminogennych przestępczości socjalnej. Teoria Durkheima, zwana teorią anomii, dosyć dobrze wpisuje się w debatę o przyczynach popełnianych przestępstw socjalnych. Według niej jednostka nigdy nie jest zaspokojona w swoich dążeniach:

> Im kto więcej ma – tym więcej chce, ponieważ otrzymane nagrody jedynie stymulują, zamiast zaspakajać potrzeby[12].

Rozwinął ją i uzupełnił R.K. Merton. Otóż jego wyniki badań pozwoliły na przyjęcie tezy, według której zbyt mało uwagi przykłada się do promowania zgodnych z prawem sposobów osiągnięcia swego sukcesu. Atrofie norm wyznaczających sposoby realizacji celów kulturowych w połączeniu z szeroko rozpowszechnioną ideologią równości społecznych powodują, że gdy pewna grupa jednostek dostrzega brak możliwości urzeczywistnienia swoich dążeń w legalny sposób, to wzrasta prawdopodobieństwo, że sięgnie ona po środki pozaprawne[13]. Wszystkie te uwagi, choć nie pozostają bez znaczenia dla drogi dedukcji, nie przynoszą jednak odpowiedzi na temat przyczyn przestępczości socjalnej, aczkolwiek ukierunkowują dalsze wysiłki podjęte na tym polu.

Czynniki odpowiedzialne za przestępczość socjalną

W procesie studiów i prowadzonych analiz nad stwierdzonymi przypadkami przestępstw socjalnych w Polsce[14] zdołano zbudować katalog czynników kryminogennych w wysokim stopniu odpowiedzialnych za popełnienie tych czynów. Przedstawiony

9 *Deviance. Studies in Definition, Management and Treatment*, ed. S. Binitz, R.R. Dynes, A.C. Clarke, New York-London-Toronto 1975.

10 Zob. E. Ferri, *La socjologie criminale*, Torino 1884.

11 F. Liszt, *Lehrbuch des deutschen Strafrechts*, Berlin 1894.

12 E. Durkheim, *Suicide*, New York 1951, s. 258.

13 R.K. Merton, *Social Structure and Anomie*, „American Sociological Review" 1938, Vol. 3, No. 5, s. 672–682.

14 Objęły one przestępstwa socjalne występujące w ZUS, urzędach pracy, pomocy społecznej oraz PFRON w latach 2010–2014, które zostały ujawnione na terenie Polski. Badania prowadzono przy pomocy ankiet wysłanych do wszystkich podmiotów za wyjątkiem ZUS, gdzie zastąpiono je zgromadzonymi danymi statystycznymi. Wszystkie zebrane dane opracowano, wyprowadzając odpowiednie wnioski badawcze.

dalej katalog cechuje większy stopień uogólnienia, albowiem porządkuje on czynniki sprzyjające przestępstwom, uwzględniające desygnaty o zbliżonym charakterze przedmiotowym. Na to z kolei składają się poszczególne cechy, które łączy ze sobą duży stopień pokrewieństwa wykazujący pewne odmienności, które nie wykraczają jednak poza obszar wytyczony zakresem przedmiotowym tej cechy. Zdołano wyodrębnić 4 takie czynniki kryminogenne:

1) czynniki generowane wadliwością systemu prawnego,
2) czynniki z grupy społeczno-kulturowej,
3) czynniki o podłożu ekonomicznym,
4) nieuchronność kary.

W następstwie przedstawionego podziału należy zaprezentować jego założenia, wskazać przykłady potwierdzające słuszność przyjętej koncepcji czynników kryminogennych oraz uzasadnić uznanie ich za odpowiedzialne w jakimś stopniu za występowanie przestępstw socjalnych. W pierwszej kolejności omówione zostaną czynniki generowane wadliwością systemu prawnego.

Doszukując się przyczyn odpowiadających za ten stan rzeczy, skierowano uwagę w stronę fundamentu, na którym oparto funkcjonujący system świadczeń socjalnych. Doprowadziło to do postawienia tezy, według której przestępczość socjalna swoje istnienie zawdzięcza państwu, które za pomocą ustawodawstwa już w początkach XIX w. regulowało kryteria przyznawania świadczeń pieniężnych najuboższym. Przy dochowaniu całej staranności w procesie legislacyjnym, niezależnie od troski ustawodawcy włożonej w jego tworzenie, przepis prawa zawsze będzie zawierał w sobie pewien margines niedoskonałości, który w przyszłości może zostać wykorzystany do świadomego dokonania nadużyć. Tę pierwszą grupę czynników kryminogennych można by wstępnie nazwać systemowymi. Choć korzeniami sięgają do norm prawnych, to jednak nigdy nie funkcjonują one w próżni – wchodzą w skład całego systemu prawnego obowiązującego w kraju. Przepis może zostać uznany za kryminogenny tylko dlatego, że w nieuzasadniony ze społecznego punktu widzenia sposób faworyzuje pewną grupę jednostek kosztem innych, bardziej zasługujących na wsparcie. W efekcie pojawia się chęć sięgnięcia po te świadczenia, omijając przepisy, łamiąc je lub pozorując postępowanie z nimi zgodne. Zagrożenia płynące z takiej sytuacji zostały dostrzeżone przez Radę Europy już w roku 1981. W sposób pozbawiony wątpliwości przyznano, iż mnogość przepisów, ich wewnętrzna niespójność umożliwia sprawcom obchodzenie prawa i naruszanie chronionych dóbr w sposób, którego ustawodawca nie zdołał przewidzieć[15]. Ilustruje to przykład z początków transformacji ustrojowej w naszym kraju dotyczący ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu[16]. Lakoniczność znajdujących się tam przepisów umożliwiała przez pewien czas, aż do października 1991 r., pobieranie przez niektóre osoby bezrobotne zasiłków i otrzymywanie dochodów z pracy świadczonej w tym samym okresie. Przepis art. 15 nie zawierał zakazu wypłaty zasiłku z tytułu bezrobocia, jeżeli osoba taka nie podlegała

15 Rada Europy (Council of Europe), *Legal Affairs, Economic Crime*, Strasbourg 1981, s. 24.

16 Dz.U. z 1989 r. nr 75, poz. 446, z późn. zm.

ubezpieczeniu społecznemu, pracując lub prowadząc działalność, w szczególności na podstawie umowy zlecenia w spółce. Duży wpływ na utrzymywanie się tego rodzaju nadużyć trzeba przypisać brakowi centralnej bazy danych o świadczeniobiorcach.

Jednakże należy zwrócić uwagę na fakt, iż nie każda wadliwa redakcja przepisu prawa sprzyja występowaniu przestępczych nadużyć. W obliczu nadmiernej liczby świadczeniobiorców korzystających z danego świadczenia pieniężnego instytucja socjalna nie jest w stanie sprawdzić wszystkich wniosków pod względem ich zasadności, co bezpośrednio przyczynia się do wzrostu ilości wypłat, dla których przy zachowaniu należytych procedur weryfikacyjnych nie byłoby miejsca. Również brak odpowiedniej kontroli zwierzchniej nad pracownikami wydającymi decyzję lub przygotowującymi dokumenty niezbędne do jej wydania zachęca do popełniania nadużyć. W pewnych przypadkach niedostatek kontroli wynikał z lekceważenia przez same instytucje socjalne wewnętrznych regulacji kompetencyjnych, które zakreślają obszary podlegające takiej kontroli i tryb jej prowadzenia. W dużym stopniu wszelkiego rodzaju dotacje lub subwencje stały się podatne na defraudacje (choć dotyczyło ich to już od dawna), podnoszono tę kwestię także we wspomnianym wcześniej załączniku do zaleceń Rady Europy dotyczącym przestępstw gospodarczych. W polskich warunkach w pierwszych latach reformy ustrojowej proceder ten szczególnie był widoczny na przykładzie dotacji i kredytów preferencyjnych, których celem było tzw. wygospodarowywanie miejsc pracy przez różne urzędy. Sprzyjał temu brak przejrzystego określenia w przepisach kryteriów dla podjęcia decyzji o przyznawaniu stanowisk oraz brak jakiejkolwiek kontroli wymogów ich przydzielania i sposobu wykorzystania[17].

Następną grupę czynników kryminogennych oznaczono jako społeczno-kulturowe. Przestępczość socjalna stanowi odmianę przestępczości gospodarczej, a tę, jak wiadomo, charakteryzuje brak przemocy doznawanej bezpośrednio i pobudzającej odruchy obronne ofiary[18]. W odczuciu opinii społecznej czyny oszukańcze zmierzające do zdobycia jakichkolwiek środków z ZUS, opieki społecznej czy urzędu pracy tracą na wyrazistości, ich przestępczy charakter zanika, gdy porówna się je z brutalizacją typowej przestępczości kryminalnej takiej jak włamania, rozboje, napady na banki albo mafijne porachunki. Środki finansowe pochodzące z budżetu państwa, organizacji, która trwoni je na wiele nieprzemyślanych, często niepotrzebnych celów, są w rozumieniu zwykłych ludzi niczyje, trzeba po nie sięgać, zanim uczyni to ktoś inny. Poza tym państwo, przez które rozumie się też samorząd terytorialny, nie potrafi zapewnić pracy tym, którzy pozostają bez niej od dawna. Prowadzi to do frustracji, a w niektórych wypadkach do chęci odwetu na państwie na różne możliwe sposoby. W takich warunkach może rodzić się i utrwalać społeczna akceptacja dla masowego wyłudzania świadczeń socjalnych.

Akceptacja ta znajdowała niejednokrotnie swoje oparcie na gruncie poczucia społecznej krzywdy doznawanej przez obywateli ze strony państwa – gwaranta ich stabilności.

17 O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994, s. 113.

18 Z. Kukuła, *Przestępczość socjalna z perspektywy prawa karnego i kryminologii*, Warszawa 2016, s. 28, a także O. Górniok, *op. cit.*, s. 46.

Dochodziło do marginalizacji ekonomicznej wielu grup społecznych, do rozwarstwienia społecznego w znacznie większej niż dotąd skali, ostrzej ujawniły się nierówności i zróżnicowania społeczne. Prowadzi to zwykle do znaczących zmian społecznych, zmian w kulturze oraz kontroli społecznej. Osoby pracujące przez długie lata i odprowadzające składki mające zapewnić im godziwą przyszłość na emeryturze poczuły się oszukane, gdy naliczano im niskie emerytury lub renty, stale tracące na wartości w obliczu wzrostu cen i symbolicznej tylko rewaloryzacji otrzymywanych świadczeń. Niejako w odwecie za swoje upokorzenie decydowały się na popełnienie przestępstw socjalnych. Ma to swoje odzwierciedlenie także w prezentowanych postawach wobec prawa, na które niemały wpływ wywiera polityka informacyjna. Szczególnie istotne są publikacje, które zdolne są wpływać na proporcje pomiędzy postawami rygorystycznymi i relatywistycznymi. Te pierwsze bazują na stanowisku, że prawa należy zawsze przestrzegać, w każdej sytuacji. Postawa relatywistyczna dopuszcza w wyjątkowych i usprawiedliwionych sytuacjach złamanie go, nie negując słuszności regulacji.

Brakuje zachęty do przestrzegania prawa, które nadal cieszy się niewielkim prestiżem w naszym kraju. Ambiwalentna w gruncie rzeczy postawa społeczeństwa wyraża się z jednej strony w reagowaniu z oburzeniem na wieści o dużych zyskach osiąganych przez poszczególnych sprawców różnych przestępstw i żądaniu surowego ich ukarania, z drugiej strony w tolerowaniu, a nawet wyraźnej akceptacji przestępstw, z którymi spotyka się bezpośrednio przy różnych okazjach życia codziennego[19]. Do takich zachowań odnosi się powoływana wcześniej teoria zróżnicowanych możliwości Mertona. Jednostka przestaje odczuwać winę za złamanie przepisu, zwłaszcza jeśli niezgodne z normą zachowanie nie jest uznawane za dewiację lub spotyka się wręcz z aprobatą szerszej społeczności[20]. W tym kontekście wyłudzanie zasiłków z tytułu bezrobocia przy równoczesnej pracy „na czarno" bez zarejestrowania w ZUS było sposobem na uzupełnienie dochodów i usprawiedliwieniem bezprawności własnych zachowań w mniemaniu sprawców.

Zdobywanie świadczeń socjalnych w nieuczciwy sposób było traktowane również jako przejaw przedsiębiorczości, zapobiegliwości i życiowej zaradności w trudnych czasach. Szczególne nasilenie tego czynnika pojawiało się i nadal występuje w dużych organizmach miejskich, z którymi wiąże się znaczna anonimowość, zanik kontroli społeczności lokalnej nad jednostkami (w przeciwieństwie do terenów wiejskich i małych miasteczek, gdzie kontrola społeczna nad beneficjentami świadczeń socjalnych jest znacznie większa).

Na zasadność uznania czynników kryminogennych z tej grupy za przyczynę utrzymywania się przestępczości socjalnej powołują się także inne źródła naukowe. Wskazuje się istnienie hipotezy kultury ubóstwa. Definiowana jest ona jako mechanizm przystosowania się jednostek czy gospodarstw domowych do szczególnej, opresyjnej sytuacji charakteryzującej się brakiem dostępu do zasobów pozwalających na korzystanie z instytucji, które obsługują zamożniejsze segmenty społeczeństwa. Jedną z usilnie

19 O. Górniok, *op. cit.*, s. 47.

20 E. Czapska, *Postawy młodzieży wobec norm prawnych i moralnych regulujących sposób zdobywania środków do życia*, „Polityka Społeczna" 2005, nr 7, s. 23.

akcentowanych cech kultury ubóstwa jest społeczna pasywność, niedostatek przedsiębiorczości stanowiącej podstawę indywidualnego sukcesu, bierne oglądanie się na to, co można otrzymać w postaci świadczeń o charakterze pomocowym[21]. Nie można z całą pewnością wykluczyć, że powyższa hipoteza nie sprawdza się we wszystkich przypadkach, co jednak nie eliminuje jej z obszaru istotnego dla potencjalnych czynników kryminogennych. Świadczenia uzyskiwane nienależnie z pomocy społecznej w środowisku beneficjentów, którzy już z niej korzystają, odbierane są jako wyraz indywidualnej przedsiębiorczości[22]. Potwierdzają to uwagi poczynione w procesie badań nad życiem amerykańskich *squatters*[23]. Tam bowiem panuje zasada: „oszczędzaj, pracuj ciężko i staraj się wykiwać państwo, jeśli to możliwe"[24].

Trzecią grupę czynników kryminogennych mających wpływ na szerzenie się przestępstw socjalnych zaklasyfikowano jako czynniki ekonomiczne. Prowadzone badania ponad wszelką wątpliwość potwierdziły ich wpływ na przestępczość. Napięcia ekonomiczne mogą powodować sytuacje stresujące dla ludności, skutkiem czego frustracja o podłożu gospodarczym może stymulować przestępczość, mogą też one kreować pewne sytuacje, w których częściej doszłoby do popełnienia przestępstw[25]. Zwracają też na to uwagę zagraniczni przedstawiciele nauki, wymieniając ubóstwo, bezrobocie i zróżnicowane dochody jako komponenty jednego syndromu stanowiącego istotny wyznacznik przestępczości[26]. Nie ulega wątpliwości, że każdy model ustroju gospodarczego determinuje powstanie oraz utrzymywanie się sytuacji patologicznych i kryminogennych. W gospodarce rynkowej charakteryzującej się uwolnieniem wielu ograniczeń w wykonywaniu działalności gospodarczej zaczęto napotykać zagrożenia związane przeważnie z dążeniem do maksymalizacji zysku. Zaskakiwały one zupełnie nieprzygotowane na ich wystąpienie instytucje socjalne państwa.

Paradoksalnie za wzrost przestępczości socjalnej odpowiadały małe i średnie przedsiębiorstwa prywatne zakładane masowo w latach 90., jak i obecnie. Z uwagi na wysokie koszty ubezpieczeń społecznych zatrudnianych pracowników prywatni przedsiębiorcy unikali częstokroć zgłaszania ich do takiego ubezpieczenia bądź składali deklaracje, w których znacznie zaniżano podstawy odprowadzania składek ubezpieczeniowych do ZUS. Dosyć często zatrudniano „na czarno" bezrobotnych, którzy pobierali w tym czasie zasiłki z urzędów pracy. Korzyści płynące z takiego układu okazywały się wymierne dla

21 K.W. Frieske, *Kontrowersje wokół instytucji polityki społecznej*, „Polityka Społeczna" 1998, nr 7, s. 12.

22 *Ibidem*.

23 *Squatting* to kontestacja epoki neoliberalnej. Ruch oparty na stylu życia postmaterialistycznego. Widocznym przejawem jest np. zajmowanie pustostanów i zamieszkiwanie w nich bezprawnie. Według literatury socjologicznej polega to na tworzeniu miejsc wzajemnej pomocy, na zakładaniu samowolnego osadnictwa na porzuconej przestrzeni oraz wcielaniu w życie ideałów demokracji bezpośredniej – źródło: K. Maliszewski, *Organizacja, struktura oraz działanie ruchów anty – alterglobalistycznego w państwach Unii Europejskiej*, https://wnpid.amu.edu.pl/images/stories/pp/pl (8.05.2018).

24 L. Peattie, *The Concept of Marginality as Applied to Squauatter Settlements. MIT. Departament of Urban Planning* [w:] *Kultura przedsiębiorczości*, red. B. Berger, Warszawa 1994, s. 45.

25 J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2004, s. 245.

26 H.C. Land, P.L. McCall, L.E. Cohen, *Structural Covariates of Homicide Rates: Are The Any Invariances across Time and Social Space?*, „American Journal of Sociology" 1990, Vol. 95, No. 4, s. 954.

obydwu stron – pracodawca zmniejszał znacznie koszty zatrudnienia, pracownik otrzymywał zaś podwójne świadczenie pieniężne, co rekompensowało mu pracę świadczoną bez ubezpieczenia społecznego.

Mniej więcej od połowy lat 90. dało się zauważyć wzrastającą liczbę wypłat zasiłków chorobowych realizowanych na wnioski właścicieli małych firm prywatnych. Sprzyjały temu przepisy umożliwiające otrzymywanie tych świadczeń z ZUS. Podstawą naliczenia wysokości zasiłku chorobowego była wysokość deklarowanego wynagrodzenia, dlatego też prywatni przedsiębiorcy deklarowali wysokie jak na faktyczne możliwości swojego przedsiębiorstwa zarobki po to tylko, by przez kilka miesięcy otrzymywać stamtąd znaczne kwoty pieniężne. Dla niektórych z nich założenie firmy było już celem samym w sobie, zorientowanym wyłącznie na korzystanie ze świadczeń tego rodzaju. Potwierdziły to późniejsze postępowania kontrolne oraz karne, albowiem od momentu zarejestrowania firmy do chwili złożenia wniosku o wypłatę nie wykazywano żadnych obrotów handlowych, mimo to wpisywano zysk będący podstawą do wypłaty wynagrodzeń. Niektórzy przedsiębiorcy posuwali się jeszcze dalej – zatrudniali się u innych zaprzyjaźnionych właścicieli firm po to, by czerpać z tego powodu dodatkowe fundusze.

Zmienność sytuacji gospodarczej, zwłaszcza nadejście recesji, wpływa w pewnym stopniu na zwiększenie liczby zamachów na świadczenia socjalne. Ludzie interesu, którzy popadli w trudności finansowe, podejmują próby ratowania swoich firm różnymi sposobami, także przestępczymi[27]. Wielu przedsiębiorców dostrzegło w świadczeniach socjalnych możliwość pozyskania środków koniecznych dla podreperowania pogarszającej się kondycji finansowej firm. Przekładało się to w praktyce na unikanie odprowadzania składek ubezpieczeniowych. Fałszując dokumentacje o aktualnej liczbie zatrudnionych osób (wpisywano mniejszą liczbę pracowników, nierzeczywistą), podawano, iż pewna część załogi jest na zwolnieniach lekarskich, chociaż w tym czasie pracowała. Wygospodarowywane w ten sposób oszczędności przeznaczano na pokrycie bieżących potrzeb przedsiębiorstwa.

Pozostając w orbicie zagadnień związanych ze zmiennością sytuacji gospodarczej, trzeba uwzględnić przy tym nastawienie psychiczne sprawców, zwłaszcza sytuację, w której się znaleźli, ponieważ to ona właśnie stanowi ukryty czynnik kryminogenny. Przedsiębiorca, prowadząc określoną działalność gospodarczą, z założenia dąży do celu, który nie ma cech przestępstwa. Dopiero jednak w trakcie jego realizacji może się okazać, iż jego osiągnięcie jest możliwe w zasadzie tylko w drodze popełnienia czynu przestępczego, na który się godzi, osłabiając wtedy własne zahamowania. Towarzyszy temu też przekonanie o łatwości uzyskania środków z instytucji socjalnych przy jednocześnie małym niebezpieczeństwie ujawnienia popełnionego czynu.

Niektórzy podejmują próby wytłumaczenia wzrostu przestępczości (nie tylko socjalnej) utrzymującym się wysokim bezrobociem, co narzuca konieczność zdobywania środków do życia drogą pozaprawną. Zwraca się uwagę, że pozostawanie bez pracy

27 O. Górniok, *op. cit.*, s. 43.

przez dłuższy czas rodzi w takich ludziach poczucie niesprawiedliwości, wykluczenia, a nawet pogłębia brak nadziei na znalezienie legalnego źródła dochodów[28]. W odniesieniu do przestępczości socjalnej hipoteza ta stanowi jednak zwykłe uproszczenie i nie może w żadnym stopniu odnosić się do rzeczywistości. Jak wykazano wcześniej, przestępstw socjalnych dopuszczają się także przedsiębiorcy, a posądzenie ich o konieczność zdobywania środków do życia drogą pozaprawną, gdyż innej możliwości już nie mają, byłoby niedorzecznością. Niezaprzeczalnie między warunkami ekonomicznymi, do których wlicza się bezrobocie, a wzrostem przestępczości jakiś związek istnieje i czynniki ekonomiczne (obok innych przyczyn) oddziałują na przestępczość, w tym także i tę socjalną, tu jednak dotychczasowe badania nie zdołały rzucić pełnego światła na relacje pomiędzy bezrobociem i przestępczością[29]. Wydaje się, że można mówić o pewnej prawidłowości polegającej na tym, że im trudniejsza jest sytuacja na rynku pracy, tym większe występuje zainteresowanie nielegalnym, choć niskim, ale stałym dochodem. Odnosi się to szczególnie do grupy osób starszych, pozbawionych gruntownego wykształcenia, praktycznie pozostających bez szans na zdobycie odpowiednio płatnego zajęcia. W ich sytuacji jedynym kompleksowym rozwiązaniem staje się uzyskanie świadczeń rentowych gwarantujących jakikolwiek stały dochód. Tworzy się w ten sposób odpowiednia atmosfera do rozwoju korupcji w środowiskach osób decydujących o przyznawaniu praw do rent.

Ostatnia grupa czynników, którą zdecydowano się omówić, związana jest z nisko ocenianą efektywnością pracy organów ścigania oraz sądowego wymiaru orzekanej kary. Nieuchronność kary kryminalnej, a także szybkość jej orzekania i skuteczność w wykonywaniu powinny wpływać na opinię o nieopłacalności popełniania przestępstw socjalnych. Tymczasem nie trzeba nikogo przekonywać, że procesy karne trwają długo, przez co zatarciu ulega w świadomości sprawców fakt popełnienia przez nich czynu karalnego. Przekonanie o opłacalności sięgania po nienależne świadczenia socjalne potwierdza w znacznej liczbie przypadków brak możliwości wyegzekwowania od przestępców zwrotu zagarniętych kwot, ponieważ z reguły nie dysponują oni majątkiem, nigdzie też nie pracują. Orzekany w wyroku skazującym obowiązek naprawienia wyrządzonej szkody instytucjom socjalnym, a także kara grzywny mają w tych sytuacjach symboliczne znaczenie. Nie jest pozbawiony wad również sam system pracy komorników prowadzących egzekucję zasądzonych należności. Zastępcza kara pozbawienia wolności stosowana na wypadek nieuiszczenia grzywny przez niektóre osoby, zwłaszcza pozbawione środków do życia, bywa traktowana jako zabezpieczenie dalszej egzystencji, zapewnia jednocześnie darmowe zakwaterowanie, wyżywienie i opiekę medyczną. Przy obecnym, drastycznym przekroczeniu norm zaludnienia w zakładach karnych czas oczekiwania na odbycie wyroku znacznie się zwiększa, co dodatkowo wpływa na osłabienie efektów orzekanej kary.

---

28 J.J. Sztaudynger, M. Sztaudynger, *Ekonometryczne modele przestępczości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2003, nr 3, s. 245.

29 L. Tyszkiewicz, *Bezrobocie a prawo karne*, „Przegląd Sądowy" 2003, nr 10, s. 3, wraz z powoływanymi wynikami badań: J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *op. cit.*, s. 245–249; B. Hołyst, *op. cit.*, s. 807–812.

Wybrane czynniki kryminogenne przestępczości socjalnej w świetle badań kryminologicznych

Spośród wymienionych grup czynników kryminogennych postanowiono wyodrębnić cztery czynniki o charakterze szczególnym i poddać je weryfikacji podczas prowadzonych badań indywidualnych nad zagadnieniem przestępczości socjalnej w Polsce. W badaniach zapytano ankietowanych, które z następujących czynników, tj.:

- bezrobocia,
- braku środków do życia (ubóstwo),
- chęci uzyskania dodatkowych, nielegalnych dochodów,
- wadliwości obowiązujących przepisów regulujących przyznawanie świadczeń,

odpowiada za utrzymywanie się przestępczości socjalnej. Badania zakończono w roku 2015, obejmowały one ujawnione przypadki z lat 2010–2014, a uczestniczyły w niej wspomniane wcześniej jednostki organizacyjne. Badani mieli możliwość wyboru, czy za taką sytuację odpowiada tylko jeden czynnik, czy też więcej, oraz mieli też wskazać, który z nich odgrywa tu wiodącą rolę.

Uzyskany tym sposobem rezultat przedstawia się w następujący sposób:

- PFRON: na występowanie więcej niż jednego czynnika kryminogennego wskazało 61,5 proc. respondentów. Chęć otrzymania dodatkowego, nielegalnego dochodu to podstawowy element odpowiedzialny za poziom przestępstw odnotowanych w Funduszu. Wadliwość przepisów wskazało 30,1 proc. badanych i tyle samo zaznaczyło brak środków do życia, a czynnik bezrobocia dostrzeżono tylko w jednym oddziale. Podkreślono też, że istnieje symbioza, według której do przestępstwa skłania sprawców zarówno chęć uzyskania dodatkowych, nielegalnych dochodów, jak i wadliwość obowiązujących przepisów.
- Pomoc społeczna: występowanie więcej niż jednego czynnika kryminogennego wskazało tu 74,6 proc. badanych jednostek, dwa czynniki sprawcze występujące łącznie zaznaczyło 44 proc., trzy – 24 proc. Jako główną przyczynę przestępstw wybrano chęć zdobycia dodatkowego, nielegalnego dochodu przez beneficjentów pomocy społecznej – 35,2 proc., brak środków do życia – 27,4 proc., wadliwość przepisów prawa 19,7 proc., a dopiero na samym końcu bezrobocie – 17,6 proc.
- Powiatowe urzędy pracy: materiał empiryczny pozyskany z urzędów pracy świadczył o zdecydowanej przewadze czynników kryminogennych w postaci multikauzalnej, ponieważ aż 50,6 proc. ankietowanych wskazało na istnienie takiej zależności. Jeden czynnik odpowiadający za ujawnione przestępstwa został wybrany przez 28 proc. respondentów, natomiast trzy czynniki wskazało 12,4 proc. Chęć uzyskania dodatkowego, nielegalnego dochodu przez sprawców zaznaczyło 36,3 proc. badanych, na drugim miejscu znalazł się brak środków do życia – 29,8 proc., bezrobocie jako czynnik kryminogenny wskazało 22,2 proc., natomiast wadliwość obowiązujących przepisów – 11 proc.

W badaniach nad przestępczością socjalną występującą w ZUS ze względu na inny sposób gromadzenia danych nie analizowano czynników kryminogennych. Tak więc w tym obszarze nie dysponujemy odpowiednim materiałem poznawczym.

Reasumując osiągnięte rezultaty z badań w trzech instytucjach socjalnych funkcjonujących w Polsce, można przeprowadzić w miarę stabilną analizę czynników kryminogennych przestępczości socjalnej. Potwierdzają one teoretyczne założenia, w świetle których za powstawanie i utrzymywanie się przestępczości odpowiadają co najmniej dwa czynniki. Osiągnięte na tym polu ustalenia są jednoznaczne, wszystkie instytucje w zdecydowanej większości, w więcej niż połowie wskazań, podkreślały wielość czynników odpowiedzialnych za poziom przestępczości socjalnej. Zaznaczono, że chęć uzyskania dodatkowych, nielegalnych dochodów stymuluje jednostki do popełniania przestępstw socjalnych. Wszyscy badani w różnym stopniu ocenili wpływ czynnika wadliwości przepisów na ujawniony poziom popełnienia czynów przestępczych. Wyniki są jednak rozbieżne, można tylko stwierdzić, iż jest to jeden z istotnych czynników kryminogennych, którego intensywność występowania jest zróżnicowana. Następnie wskazano brak środków do życia jako czynnik sprawczy. Bezrobocie zdecydowanie uplasowało się na ostatnich miejscach wśród wskazań ankietowanych.

Podsumowanie

Przedstawione uwagi na temat przyczyn odpowiedzialnych za przestępczość socjalną stwarzają punkt odniesienia dla procesu oceny tego zjawiska społecznego. Jednakże zważywszy na specyfikę diagnozowanej materii przez pryzmat kryminologii jako nauki pomocniczej prawa karnego oraz z powodu samej istoty czynnika kryminogennego zebrany materiał empiryczny z pewnością zawiera w sobie jakieś niewyjaśnione elementy. Uzupełnienie ich to wyzwanie stojące przed badaczami zajmującymi się problematyką przestępczości socjalnej oraz samymi kryminologami. Trudność w realizacji zadania w tym obszarze polega też na braku dostępnych opracowań o czynnikach kryminogennych pochodzących z zagranicznych źródeł naukowych. Z pewnością warto by pomyśleć nad koncepcją stworzenia interdyscyplinarnego zespołu badawczego z udziałem specjalistów z tej wąskiej, lecz jakże ważnej dziedziny funkcjonowania współczesnego systemu świadczeń socjalnych. Wydaje się, że same instytucje Unii Europejskiej winny zainteresować się tą problematyką w związku z szeroko pojętym własnym interesem. Sprowadza się on do ograniczania i uniemożliwiania wypłat nienależnych świadczeń przysługujących obywatelom państw członkowskich pracującym i korzystającym z nich poza krajem swojego pochodzenia.

W prowadzonych badaniach zdołano wykazać, że za poziom przestępstw socjalnych odpowiada wiele splecionych ze sobą czynników. Są one uzależnione od kilku okoliczności. Z pewnością najważniejszym czynnikiem jest tu człowiek. Motywem popychającym osoby do popełniania tych przestępstw jest też czynnik materialny, sprzyja mu niejasne

prawo w obszarze ustawodawstwa socjalnego i ubezpieczeń społecznych. Tym, co powinno zostać podkreślone, jest fakt, że samo bezrobocie nie odpowiada za istniejący stan rzeczy, wpływa jedynie w niewielkim stopniu za przestępczość i, jak można zakładać, jest powiązane też z innymi przyczynami towarzyszącymi. Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że nie rozpoznano do końca wszystkich znaczących czynników kryminogennych, wskazując jedynie te, których udział w tym procesie wydaje się być niewątpliwy.

dr hab. Zygmunt Kukuła
funkcjonariusz III Komisariatu Policji w Bielsku-Białej
adiunkt Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej

ŹRÓDŁA

- Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Gdańsk 1999 oraz 2004.
- Czapska E., *Postawy młodzieży wobec norm prawnych i moralnych regulujących sposób zdobywania środków do życia*, „Polityka Społeczna" 2005, nr 7.
- *Deviance. Studies in Definition, Management and Treatment*, ed. S. Binitz, R.R. Dynes, A.C. Clarke, New York-London-Toronto 1975.
- Durkheim E., *Suicide*, New York 1951.
- Ferri E., *La socjologie criminale*, Torino 1884.
- Frieske K.W., *Kontrowersje wokół instytucji polityki społecznej*, „Polityka Społeczna" 1998, nr 7.
- Górniok O., *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994.
- Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 1986.
- Hurwitz S., *Criminology*, London-Copenhagen 1952.
- Kaiser G., *Kriminologie. Eine Einfűhrung in die Grundlongen*, Heidelberg 1983.
- Kukuła Z., *Przestępczość socjalna z perspektywy prawa karnego i kryminologii*, Warszawa 2016.
- Land H.C., McCall P.L., Cohen L.E., *Structural Covariates of Homicide Rates: Are The Any Invariances across Time and Social Space?*, „American Journal of Sociology" 1990, Vol. 95, No. 4.
- Lernell L., *Zarys kryminologii ogólnej*, Warszawa 1978.
- Liszt F., *Lehrbuch des deutschen Strafrechts*, Berlin 1894.
- Maliszewski K., *Organizacja, struktura oraz działanie ruchów anty – alterglobalistycznego w państwach Unii Europejskiej*, https://wnpid.amu.edu.pl/images/stories/pp/pl (8.05.2018).
- Merton R.K., *Social Structure and Anomie*, „American Sociological Review" 1938, Vol. 3, No. 5.
- Ostrowska K., Wójcik D., *Teorie kryminologiczne*, Warszawa 1986.
- Peattie L., *The Concept of Marginality as Applied to Squatter Settlements. MIT. Departament of Urban Planning* [w:] *Kultura przedsiębiorczości*, red. B. Berger, Warszawa 1994.

- Podgórecki A., *Patologia życia społecznego*, Warszawa 1969.
- Rada Europy (Council of Europe), *Legal Affairs, Economic Crime*, Strasbourg 1981.
- Sutherland E.H., Cressey D.R., *Criminology*, Philadelphia 1978.
- Sztaudynger J.J., Sztaudynger M., *Ekonometryczne modele przestępczości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2003, nr 3.
- Tyszkiewicz L., *Bezrobocie a prawo karne*, „Przegląd Sądowy" 2003, nr 10.
- Tyszkiewicz L., *Kryminologia (zarys systemu)*, Katowice 1983.
- Tyszkiewicz L., *Od naturalizmu do humanizmu w kryminologii* [w:] *Problemy nauk penalnych. Prace ofiarowane Pani Profesor Oktawii Górniok*, red. L. Tyszkiewicz, Katowice 1996.

Criminogenic factors of social crime

The issues related to the study of the causes of social crime are still little known both in the science of criminal law and in the social institutions themselves. Meanwhile, knowledge of the causes responsible for the occurrence of crimes is undoubtedly a significant tool counteracting the occurrence of this unfavorable phenomenon within the social space. The task of their recognition and development rests predominantly on criminology and auxiliary criminal law. The first efforts were made to achieve this goal, crowned with some success, both in terms of their theoretical diagnosis and verification in the form of conducted research. They bring interesting findings, allowing for a classification of existing criminogenic factors in social crime within four groups. One can assume with a high degree of certainty that the basic motive for pushing offenders to commit such acts is the desire to gain an additional, illegal income. Apart from that, the other criminogenic factors may be considered to be the defective nature of existing regulations, a lack of livelihood and unemployment. It should be noted with full certainty that the process of investigating the potential criminogenic factors of social crime has only just begun, and science has much to do in this field.

Keywords: social crime, criminogenic factor, criminology, fraud, criminal law, social institutions

Szymon Kasprowski

Solidarność ubezpieczonych w ubezpieczeniu chorobowym a problem nadużyć w prawie do świadczeń

Opracowanie przedstawia zagadnienia związane z ubezpieczeniem chorobowym w polskim systemie ubezpieczeń społecznych. Omawiane kwestie skupiają się na charakterystyce zasady solidarności oraz nadużyć w prawie do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Na podstawie orzeczeń sądowych zostały przedstawione przykłady najczęściej występujących nieprawidłowości w prawie do świadczeń. Przedstawiono również możliwości, jakimi dysponuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, aby przeciwdziałać nadużyciom. Najważniejsze kwestie dotyczą próby określenia, czym jest nadużycie w kontekście nabywania prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Ponadto wskazuje się, że nieuczciwe działania części świadczeniobiorców i płatników składek stoją w sprzeczności z zasadą solidarności społecznej, która jest jedną z podstawowych wartości dla ubezpieczeń społecznych.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie chorobowe, solidarność, nadużycia, prawo do świadczeń, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Otrzymano: 2.12.2018
Zaakceptowano po recenzjach: 15.04.2019

Wstęp

Geneza ubezpieczeń społecznych wynika z potrzeby utworzenia funduszu zabezpieczającego osoby osiągające dochody ze świadczonej pracy w sytuacji, kiedy jej wykonywanie z pewnych powodów jest niemożliwe. Powołane do tego zadania pierwsze instytucje funkcjonowały już w średniowieczu – tworzyły kasy górnicze, które wypłacały określone świadczenia w razie niezdolności do pracy górnika wynikającej z wypadku przy pracy lub choroby. Ukształtowane na przełomie XIX i XX w. formy ubezpieczeń społecznych nawiązywały w pewnej części do instytucji ubezpieczeń obejmujących ryzyka osobowe i szkód rzeczowych. Wdrażane rozwiązania prowadziły do skorygowania zadań państwa w sferze pomocy społecznej, stąd odznaczały się specyficznymi cechami, wśród których można wymienić m.in.: przymusowość, powszechność i odstąpienie od zasady równowartości składki i świadczenia.

Na podstawie istniejących w literaturze określeń ubezpieczeń społecznych można generalnie stwierdzić, że ich istotą są świadczenia wypłacane w wyniku zdarzenia losowego, którym jest realizacja określonego ryzyka społecznego. Jednym z rodzajów aktualnie istniejących w Polsce ubezpieczeń jest ubezpieczenie chorobowe, które gwarantuje określone świadczenia w przypadku choroby lub macierzyństwa. Zdarzają się jednak przypadki, kiedy niektórzy ubezpieczeni chcą zdobyć świadczenia w warunkach, które do tego nie uprawniają lub w kwocie wyższej od należnej. Działania takie stoją w opozycji do zasady solidarności, która jest jedną z aksjologicznych podstaw ubezpieczeń społecznych. Dlatego też jest konieczne podejmowanie odpowiednich działań, które będą miały na celu eliminowanie niekorzystnych zjawisk.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie podstawowych zagadnień związanych z zasadą solidarności w kontekście ujawnionych nadużyć w zakresie przyznawania i korzystania ze świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Autor ponadto omawia uprawnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do przedsięwzięcia kroków mających na celu przeciwdziałanie nadużyciom w sferze świadczeń. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy literatury przedmiotu, aktów prawnych obowiązujących na dzień 1 sierpnia 2018 r. oraz orzecznictwa sądowego.

Ubezpieczenie chorobowe w polskim systemie ubezpieczeń społecznych

W ramach ubezpieczenia chorobowego w określonych sytuacjach powstaje prawo do korzystania z okresowych zasiłków zastępujących utracony zarobek związany z brakiem możliwości świadczenia pracy w wyniku choroby lub macierzyństwa[1]. W Polsce pierwsze

1 W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu,* Warszawa 1987, s. 87–91.

przepisy o obowiązkowym ubezpieczeniu chorobowym wydano w latach 1919–1920[2]. Na ich podstawie w kręgu osób objętych tym obowiązkiem byli wszyscy pracownicy zatrudnieni w ramach stosunku służbowego lub umowy o pracę. Istniała ponadto możliwość dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia, jednak wymagało to spełniania określonych warunków. Obowiązkowi ubezpieczenia nie podlegali mianowani urzędnicy państwowi, a osoby zatrudniane w firmach na stanowiskach kierowniczych, których zarobki przekraczały określone limity, mogły się z niego zwolnić. Zakres świadczeń obejmował bezpłatną opiekę medyczną, dostarczanie lekarstw i środków leczniczych oraz zasiłki[3]. Funkcjonowanie ubezpieczenia chorobowego zostało zorganizowane w oparciu o terytorialne kasy chorych.

Wprowadzenie w 1933 r. jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych na podstawie tzw. ustawy scaleniowej[4] spowodowało zmiany w ubezpieczeniu chorobowym. Dotyczyły one przede wszystkim ograniczenia zakresu podmiotowego ubezpieczenia. Przepisy odeszły od zasady powszechności, wyłączając z ubezpieczenia m.in. funkcjonariuszy państwowych, pracowników związków samorządowych czy też osoby pozostające w czynnej służbie wojskowej. Zasadnicze zmiany nastąpiły również w organizacji ubezpieczeń. Likwidacji uległy istniejące dotychczas kasy chorych, a obowiązki państwa w sferze ubezpieczeń społecznych przejął ZUS[5].

Przepisy ustawy scaleniowej w zakresie ubezpieczenia chorobowego zostały utrzymane w mocy również po II wojnie światowej. W zasadzie obowiązywały formalnie do 1975 r., po zmianach w części dotyczącej świadczeń, warunków ich nabywania i wysokości, a także rozszerzenia zakresu podmiotowego[6]. Należy przy tym zaznaczyć, że zakres przedmiotowy świadczeń został zredukowany wyłącznie do świadczeń pieniężnych z tytułu czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby i macierzyństwa. Wynikało to z reformy organizacji opieki zdrowotnej, która została włączona do państwowej administracji służby zdrowia[7]. Ponadto w latach 1955–1960 realizację zadań w zakresie ubezpieczenia chorobowego powierzono związkom zawodowym[8].

W latach 1944–1989 w zakresie podmiotowym ubezpieczenia chorobowego można zaobserwować proces obejmowania nim kolejnych grup ludności. Do ubezpieczenia zaczęły sukcesywnie przystępować grupy pozapracownicze, takie jak: adwokaci, rzemieślnicy i osoby z nimi współpracujące, świadczące pracę na podstawie umów agencyjnych i zlecenia, rolnicy oraz duchowni[9].

---

2 Dekret z 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowem ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz.P.P.P. nr 9, poz. 122), następnie ustawa z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowem ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz.U. nr 44, poz. 272).

3 D. Jakubiec, *Pierwsze polskie instytucje ubezpieczeń społecznych. Zarys historii i ustroju,* Warszawa 2007, s. 28.

4 Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. nr 51, poz. 396).

5 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. nr 95, poz. 855).

6 A. Kaczmarek, *Zakres podmiotowy ubezpieczenia chorobowego* [w:] *Ubezpieczenie chorobowe,* red. B. Wagner, A. Malaka, Iwonicz Zdrój 2010, s. 34.

7 Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o włączeniu organizacji lecznictwa pracowniczego do państwowej administracji służby zdrowia (Dz.U. nr 67, poz. 466).

8 W. Szubert, *op. cit.,* s. 39–40.

9 A. Kaczmarek, *op. cit.,* s. 35–36.

W latach 90. ubiegłego wieku, w trakcie transformacji ustrojowej, podejmowano kroki w kierunku zasadniczych zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. Wprowadzona w 1999 r. reforma dla ubezpieczenia chorobowego przyniosła odrębne uregulowania związane z:

- uzyskaniem tytułu do ubezpieczenia, wysokością składki na ubezpieczenie oraz zasadami jej naliczania i opłacania[10], oraz
- katalogiem przysługujących świadczeń, ich wysokością oraz zasadami przyznawania[11].

Ubezpieczenie chorobowe dla pracowników, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz osób odbywających służbę zastępczą jest obowiązkowe[12]. Prawo przewiduje również możliwość dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia, m.in. dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą lub z nimi współpracujących, wykonujących umowę zlecenia lub umowę o świadczenie usług, pracę nakładczą, pracę w okresie tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności, a także dla duchownych[13].

Podleganie ubezpieczeniu chorobowemu wiąże się z obowiązkiem naliczania i opłacania składki w wysokości 2,45 proc. podstawy wymiaru składek, która pobierana jest przez płatnika z wynagrodzenia ubezpieczonego i przekazywana do wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funduszu chorobowego. Składki wraz z określonymi dokumentami rozliczeniowymi są przekazywane w miesięcznych cyklach rozliczeniowych[14]. Uchybienie terminowi opłacenia składki oznacza dla ubezpieczonych dobrowolne przerwanie istniejącego ubezpieczenia[15].

Katalog świadczeń i sytuacji dających prawo do ich pobierania w ustawie o świadczeniach został określony w następujący sposób[16]:

- Zasiłek chorobowy – przysługuje w związku z czasową niezdolnością do pracy z powodu choroby, odosobnienia w związku z chorobą zakaźną, leczeniem odwykowym lub poddaniem się niezbędnym badaniom dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów. Maksymalny okres jego pobierania wynosi 182 lub 270 dni, w przypadku gdy niezdolność jest spowodowana gruźlicą lub występuje w trakcie ciąży.
- Świadczenie rehabilitacyjne – przysługuje po wyczerpaniu okresu pobierania zasiłku chorobowego dla ubezpieczonych nadal niezdolnych do pracy, których dalsze leczenie lub rehabilitacja rokują odzyskanie zdolności do pracy. Przyznanie świadczenia

10 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 1778, z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi (dalej: ustawa systemowa).

11 Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 1368, z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi (dalej: ustawa o świadczeniach).

12 Art. 11 ust. 1 ustawy systemowej.

13 Art. 11 ust. 2 ustawy systemowej.

14 Art. 47 ustawy systemowej.

15 M. Olszewska, *Kierunki zmian ubezpieczenia chorobowego* [w:] *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, red. B. Wagner, A. Malaka, Bydgoszcz 2011, s. 104.

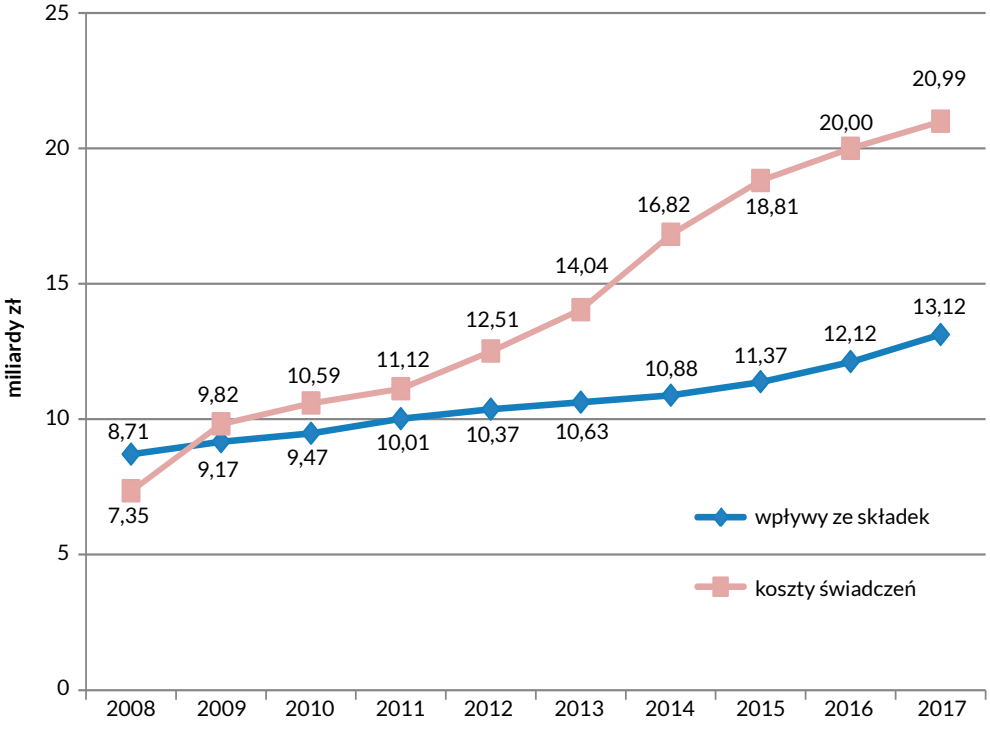
16 S. Kasprowski, *Kontrola zasadności pobierania świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w polskim systemie ubezpieczeń społecznych w latach 2005–2013*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu" 2015, nr 395, s. 119–120.

jest zależne od orzeczenia wydanego przez lekarza orzecznika ZUS, a maksymalny okres jego pobierania wynosi 12 miesięcy.

- Zasiłek wyrównawczy – przysługuje wyłącznie ubezpieczonym, którzy są pracownikami, w celu uzupełnienia zmniejszonego wynagrodzenia, które powstało na skutek poddania się rehabilitacji zawodowej.
- Zasiłek macierzyński – przysługuje w związku z urodzeniem dziecka lub przyjęciem dziecka na wychowanie. Okres pobierania jest związany z określonymi w prawie pracy: urlopem macierzyńskim i na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowym urlopem macierzyńskim, urlopem ojcowskim i urlopem rodzicielskim.
- Zasiłek opiekuńczy – przysługuje w związku z koniecznością opieki w różnych przypadkach nad chorym lub zdrowym dzieckiem albo innym członkiem rodziny. Maksymalne okresy pobierania tego zasiłku to 60 lub 14 dni w zależności od osoby, nad którą jest sprawowana opieka.

Podmiotami, które posiadają kompetencje do ustalania uprawnień i wypłaty świadczeń, są ZUS oraz płatnicy składek zgłaszający do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 osób. Świadczenia niezależnie od podmiotu wypłacającego są finansowane z funduszu chorobowego, którego sytuacja finansowa w latach 2008–2017 została przedstawiona na poniższym wykresie.

Wykres 1. Sytuacja finansowa funduszu chorobowego w latach 2008–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Sprawozdania z wykonania planu finansowego FUS za lata 2008–2017*, www.zus.pl (31.07.2018)

Solidarność w ubezpieczeniu chorobowym

Idea solidarności kształtowała się przez wiele lat i może być rozpatrywana w różnych kontekstach. Pierwsze prawne ujęcie znajdziemy w prawie rzymskim, w którym *obligatio in solidum* znaczyło „w całości" i służyło egzekwowaniu wzajemnych zobowiązań. Solidarny w tym czasie oznaczał osobę naturalnie zobowiązaną do udzielania pomocy członkom rodziny i zarazem odpowiedzialną za skutki podjętych przez nich decyzji[17]. Powstanie i rozwój idei solidarności, poza prawnym kontekstem jej rozumienia, przyniosły ruchy społeczne, które uformowały się w wyniku zmian gospodarczych w XVIII i XIX w. Solidarność w odróżnieniu od charytatywności i filantropii miała być zasadą łączącą ludzi równych, gdyż biedę zaczęto postrzegać raczej w kategoriach złego losu niż zawinionego niedbalstwa, lenistwa czy braku kompetencji[18].

Postępująca industrializacja wymusiła na państwach podjęcie działań w kierunku zapewnienia odpowiedniego bytu robotnikom w sytuacji, gdy nie mogą świadczyć pracy i osiągać wynagrodzenia. Ideę nazywaną gwarancją zawodową przedstawił już w 1819 r. J.Ch. Simonde de Sismondi, wskazując na konieczność materialnego zabezpieczenia pracowników, m.in. na wypadek choroby powodującej nieobecność w pracy oraz starości, z racji wykonywanej przez nich pracy i powiększania bogactwa pracodawcy[19]. Jednak to w Niemczech w latach 1881–1889 nastąpiła krystalizacja tych zamierzeń w postaci instytucji ubezpieczenia społecznego, po raz pierwszy występująca pod tą nazwą[20]. Kolejne lata przyczyniły się do rozwoju ubezpieczeń społecznych w innych państwach. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że idea solidarności została włączona do polityki społecznej jako usprawiedliwienie redystrybucji dóbr materialnych przez państwo z korzyścią dla tych, którzy potrzebują pomocy[21].

Treścią zasady solidarności społecznej jest wynikające z istniejącej współzależności przejmowanie przez wspólnotę pewnych ciężarów i obowiązków, które prowadzą do społecznego wyrównania w ramach tego zgromadzenia[22]. W ubezpieczeniach społecznych oznaczać to będzie wspólne tworzenie funduszów społecznych na pokrycie utraty dochodów i kosztów wystąpienia ryzyka socjalnego według jednakowych dla wszystkich, określonych zasad[23]. Przede wszystkim wyraża się to w finansowaniu opartym na składce, której wysokość nie

17 D. Dobrzański, *Nowożytna idea solidarności* [w:] *Idea solidarności w kontekstach filozoficzno-historycznych*, red. D. Dobrzański, A. Wawrzynowicz, Poznań 2006, s. 13.

18 J. Radzińska, *Solidarności: definicja i konteksty*, „Etyka" 2014, nr 48, s. 61.

19 J.Ch. Sismonde de Sismondi, *Nouveaux principes d'economie politique ou de la richesse dans ses rapports avec la population (Nowe zasady ekonomii politycznej, czyli o bogactwie i jego stosunku do ludności),* Paris 1819 [za:] E. Grabowski, *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych,* Warszawa 1923, s. 13–14.

20 W. Szubert, *op. cit.*, s. 13.

21 J. Radzińska, *op. cit.,* s. 66.

22 D.E. Lach, *O solidarności społecznej w „ubezpieczeniu zdrowotnym"*, referat z XIX Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego pt. „Podstawy aksjologiczne prawa pracy i ubezpieczeń społecznych", Poznań 2013, s. 16, https://prawo.amu.edu.pl/__data/assets/pdf_file/0011/176168/dr-hab.-Lach.pdf (31.07.2018).

23 S. Golinowska, *Polityka społeczna w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne,* Warszawa 1994, s. 62.

jest różnicowana indywidualnie dla każdego ubezpieczonego ze względu na jego cechy, czyli indywidualne ryzyko[24]. W ten sposób wszyscy przyczyniają do tworzenia funduszu, choćby ich sytuacja nie wskazywała na konieczność sięgnięcia do jego zasobów w najbliższym czasie, a pomoc uzyskują osoby dotknięte ryzykiem socjalnym. W literaturze określane jest to mianem solidarności poziomej[25]. Należy przy tym zaznaczyć, że brak różnicowania składki pod kątem indywidualnego ryzyka nie oznacza jednakowej kwoty dla wszystkich, gdyż jest ona wyrażona jako określony procent wynagrodzenia, dlatego osoby lepiej uposażone płacą wyższe składki. W związku z tym wskazuje się, że solidarność w ubezpieczeniach społecznych ma do pewnego stopnia służyć także wyrównywaniu różnic w dochodach i sytuacji społecznej ubezpieczonych (solidarność pionowa)[26]. Na marginesie rozważań dotyczących solidarności w aspekcie ubezpieczenia chorobowego należy również wspomnieć o występującej w ubezpieczeniu emerytalnym i rentowym solidarności pokoleniowej, a więc finansowaniu obecnych świadczeń z bieżących składek[27].

Solidarność jako zasada stanowiąca podstawę prawa ubezpieczeń społecznych może być analizowana z uwagi na różne relacje podmiotów wchodzących w skład systemu ubezpieczeń społecznych. Wyróżnić można stosunki zachodzące pomiędzy ubezpieczonymi względem siebie, ubezpieczonymi a świadczeniobiorcami, ubezpieczonymi a płatnikami składek, świadczeniobiorcami pomiędzy sobą, państwem a świadczeniobiorcami[28]. W odniesieniu do ubezpieczenia chorobowego można zakładać, że zidentyfikowane relacje będą dotyczyć:

- Ubezpieczonych względem siebie – ze względu na tworzenie wspólnoty ryzyka na wypadek zaistnienia zdarzeń losowych, które skutkują niezdolnością do pracy w wyniku choroby oraz macierzyństwa. Wyrazem tej relacji jest przede wszystkim przekazywanie składki do wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funduszu chorobowego. Zgromadzone w ten sposób środki stanowią podstawę finansowania świadczeń dla członków wspólnoty w razie ziszczenia się określonego ryzyka. Zaznaczyć jednak należy, że wspólnota ryzyka w tym przypadku nie jest tworzona na zasadzie powszechności i przymusu, gdyż ubezpieczenie chorobowe dla części tytułów jest dobrowolne[29].
- Ubezpieczonych i świadczeniobiorców – w związku z finansowaniem przysługujących w sytuacji niezdolności do pracy świadczeń z bieżących wpłat składek. Składki na ubezpieczenie chorobowe tak samo jak na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe są ewidencjonowane na indywidulanym koncie ubezpieczonego. Jednakże

24 W. Szubert, *op. cit.,* s. 15.

25 Por. M. Rymsza, *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych* [w:] *Społeczne aspekty ubezpieczenia,* red. T. Szumlicz, Warszawa 2005, s. 46–52.

26 W. Sanetra, *Aksjologiczne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014, s. 36.

27 M. Rymsza, *op. cit.,* s. 47.

28 K. Ślebzak, *Zasada solidarności w ubezpieczeniu społecznym* [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Szurgacza*, red. Z. Kubot, T. Kuczyński, Warszawa 2011, s. 538.

29 Dobrowolność przystępowania do wspólnoty ryzyka stanowi pewnego rodzaju zaburzenie zasady solidarności, gdyż osoba sama decyduje, kiedy do wspólnoty przystąpić lub z niej wystąpić. W ten sposób może kreować korzystniejsze warunki ubezpieczenia niż osoba, która obejmowana jest ubezpieczeniem przymusowo.

w przypadku tego ubezpieczenia świadczenia nie są zależne od zgromadzonego indywidualnie kapitału ze względu na ich alimentacyjny charakter. Wypłata świadczeń następuje ze środków pochodzących z bieżących wpłat składek na to ubezpieczenie.

- Ubezpieczonych i płatników składek – co w najbardziej wyraźny sposób wyraża się w podziale finansowania składki. W przeszłości również w ubezpieczeniu chorobowym składka była w części pokrywana przez płatnika, a w części przez ubezpieczonego. Obecnie jednak w całości jest finansowana przez ubezpieczonego, gdyż co do zasady ma on wpływ na kształtowanie się ryzyka niezdolności do pracy z powodu choroby i macierzyństwa. Jednak płatnicy składek, mimo że nie współfinansują składki, również przyczyniają się do kształtowania stanu funduszu chorobowego. Wynika to w szczególności z obowiązku wypłaty wynagrodzeń za określony czas choroby dla części z ubezpieczonych[30].
- Świadczeniobiorców – ze względu na określenie maksymalnego okresu pobierania świadczeń czy też sytuacji, w których ubezpieczony nie uzyskuje prawa do świadczeń w związku z tym, że przyczynił się do powstania niezdolności do pracy. Również jako przejaw solidarności pomiędzy świadczeniobiorcami można wskazać brak prawa do niektórych świadczeń w przypadku wykonywania czynności zarobkowych w trakcie ich pobierania lub gdy podejmowane czynności są niezgodne z celem zwolnienia lekarskiego od pracy.
- Państwa i świadczeniobiorców – w związku z przekazywaniem dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w tym funduszu chorobowego, przez Skarb Państwa. W sytuacji gdy wydatki na świadczenia przewyższają wpływy do funduszu z tytułu składek, to państwo przekazuje odpowiednią kwotę środków na wypłatę świadczeń.

W wyniku zachodzących relacji możliwe jest łagodzenie skutków zmaterializowanego ryzyka niezdolności do pracy z powodu choroby i macierzyństwa. Odbywa się to według zasad określonych przez wspólnotę ryzyka. Należy zaznaczyć, że do wspólnoty mogą też dołączyć osoby zainteresowane uzyskaniem świadczeń pieniężnych w sposób do tego nieuprawniony. Działanie takie będzie szkodliwe dla całej wspólnoty, a tym samym będzie niekorzystnie oddziaływać na przedstawione zależności wynikające z zasady solidarności.

Nadużycia w prawie do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego

Nadużycie zgodnie z jego słownikowym określeniem to postępowanie lub czyn niezgodny z przyjętymi normami postępowania albo przestępstwo finansowe[31]. W literaturze przedmiotu w kontekście ekonomicznym występuje wiele definicji nadużyć. Wskazuje się między

30 Należy jednak zauważyć, że nie wszyscy ubezpieczeni są uprawnieni do otrzymywania wynagrodzenia za część okresu niezdolności do pracy z powodu choroby, dlatego też można to uznać za częściową realizację zasady solidarności w tym zakresie.

31 *Słownik języka polskiego PWN*, www.sjp.pwn.pl (31.07.2018).

innymi, że są to wszelkie działania lub zaniechania, łącznie z podaniem błędnych informacji, które w sposób świadomy lub lekkomyślny wprowadzają w błąd lub usiłują wprowadzić w błąd stronę w celu osiągnięcia korzyści finansowej[32]. Trzeba przy tym wskazać, że czasem określenia nadużycie (ang. *abuse*) i oszustwo (ang. *fraud*) używane są zamiennie. Definicje tych słów mimo rozbieżności w ich interpretacji mają wspólne cechy, takie jak: fałszerstwo, celowe i świadome nadużywanie zaufania, powstawanie strat innej jednostki, zatajenie[33].

W obowiązującym w czasie przeprowadzenia analiz stanie prawnym instytucja nadużycia w ubezpieczeniach społecznych nie została unormowana[34]. Określenie to jednak występowało już w przepisach dotyczących ubezpieczenia chorobowego w latach 1958–1987. Dotyczyło ono przypadków niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystywania zwolnienia lekarskiego, w szczególności aby uchylać się od pracy lub wykonywać inną pracę zarobkową[35].

Analiza orzeczeń sądowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych wskazuje typowe przykłady najczęściej występujących dotychczas nieprawidłowości w obszarze prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, spośród których w kontekście prowadzonych rozważań na uwagę zasługują następujące przypadki:

1. Wnioskowanie o wypłatę świadczenia przez osobę zgłoszoną do ubezpieczeń na podstawie pozornej umowy o pracę. W sprawach tego rodzaju pomiędzy płatnikiem składek a ubezpieczonym najpierw dochodzi do zawarcia umowy o pracę, która jednak nie ma służyć nawiązaniu stosunku pracy, a jedynie ma stanowić formalną podstawę dokonania zgłoszenia do ubezpieczenia chorobowego. Postępując w ten sposób, strony tworzą pozór nawiązania stosunku pracy, gdyż żadna praca faktycznie nie jest wykonywana, a wyłącznym celem pozorowania jej świadczenia jest uzyskanie wypłat zasiłku z ubezpieczenia chorobowego. W tego typu przypadkach przesłanki wskazujące na nieuczciwe zamiary obydwu stron są dokumentowane następującymi okolicznościami: stosunkowo krótkim okresem „świadczonej pracy" od daty zgłoszenia do ubezpieczeń (który mieści się w przedziale od jednego do kilku miesięcy) do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczenia, ustaleniem wynagrodzenia na wysokim poziomie, co w wielu przypadkach nie ma uzasadnienia w kondycji finansowej płatnika składek, a ponadto sporządzeniem dokumentów mających uwiarygodnić powstanie stosunku pracy[36].
2. Wnioskowanie o wypłatę świadczenia przez osobę zgłoszoną do ubezpieczeń na podstawie pozoru prowadzenia działalności gospodarczej. Mechanizm działania

32 European Investment Bank, *International financial institutions anti-corruption task force,* Singapore 2006, s. 1, http://www.eib.org/en/about/documents/ifi-anti-corruption-task-force-uniform-framework.htm (30.09.2018).

33 M. Kutera, *Rola audytu finansowego w wykrywaniu przestępstw gospodarczych,* Warszawa 2008, s. 18–20.

34 Por. K. Ślebzak, *Kontrola przez ZUS ważności umów o pracę stanowiących tytuł do ubezpieczenia społecznego – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne" 2017, nr 2, s. 40.

35 Art. 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1958 r. o zwalczaniu nadużyć w zakresie wykorzystywania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy (tekst jednolity: Dz.U. z 1968 r. nr 7, poz. 43, z późn. zm.).

36 Por. wyrok SN z dnia 24 kwietnia 2018 r. (sygn. I UK 276/17, Lex nr 2549244), wyrok SN z dnia 22 czerwca 2015 r. (sygn. I UK 367/14, Lex nr 1771586), wyrok SA w Łodzi z dnia 13 marca 2017 r. (sygn. III AUa 429/16, Lex nr 2278247), wyrok SA w Łodzi z dnia 26 sierpnia 2015 r. (sygn. III AUa 1458/14, Lex nr 1814782).

w tego rodzaju przypadkach polega na tym, że osoba dokonuje wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, jednak faktycznie nie wykonuje czynności związanych z jej prowadzeniem. Uzyskanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej służy jedynie dokonaniu zgłoszenia do ubezpieczenia chorobowego w celu nabycia prawa do ubiegania się o przyznanie tych świadczeń w najbliższej przyszłości. Wśród tego rodzaju przypadków można ponadto wskazać kilka najbardziej typowych i powtarzających się praktyk: krótki okres od dnia zgłoszenia do ubezpieczeń (od jednego do kilku miesięcy) do momentu złożenia wniosku o wypłatę świadczenia, deklarowanie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe na poziomie przewyższającym wynikającą z ustawy systemowej minimalną kwotę podstawy dla osób prowadzących działalność, wykonywanie pewnych czynności pozorujących prowadzenie działalności gospodarczej[37].

3. Zawyżenie podstawy wymiaru naliczenia świadczenia w związku ze znacznie zawyżonym poziomem przyznanego wynagrodzenia. Uzgodniono, iż w tego typu sprawach podstawa zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych nie jest traktowana jako pozorna, jednak wynagrodzenie będące bazą dla naliczenia świadczeń zostaje ustalone na znacznie wygórowanym poziomie, odbiegającym od normalnej praktyki przez co łatwiejszym do zauważenia. W przypadku osób, które posiadają kilkuletni staż pracy, pułap wynagrodzenia może zostać zwiększany poprzez fikcyjną zmianę etatu o wyższej stawce lub jednorazowe wypłaty rażąco dużych nagród. Pochodną takiego postępowania jest uzyskanie wypłaty stosunkowo wysokiej kwoty świadczeń. Opisaną metodę nieuczciwego działania charakteryzuje: brak adekwatności wynagrodzenia w porównaniu do kwalifikacji i rodzaju wykonywanej pracy, znaczną, a wręcz czasami drastyczną dysproporcję kwoty wynagrodzenia w stosunku do innych zatrudnionych u przedsiębiorcy osób, brak ekonomicznego uzasadnienia dla tak ustalonego poziomu wynagrodzenia[38].
4. Zawyżenie podstawy wymiaru naliczenia świadczenia w związku z obliczoną zbyt wysoką podstawą wymiaru składek osoby prowadzącej działalność gospodarczą. W opisywanych przypadkach działalność gospodarcza jest faktycznie wykonywana, a w ramach uzyskanego tytułu do ubezpieczenia chorobowego składki są naliczane zazwyczaj od maksymalnej przewidzianej kwoty podstawy wymiaru. Motywem takiego zachowania przedsiębiorcy jest uzyskanie maksymalnej kwoty świadczeń. Wśród tego typu spraw można ponadto wskazać takie nieuczciwe praktyki jak: krótki okres, przez który deklarowana jest maksymalna kwota podstawy wymiaru składki (od jednego do kilku miesięcy) do momentu złożenia wniosku o wypłatę świadczeń, brak środków finansowych w ramach działalności gospodar-

37 Por. wyrok SN z dnia 15 marca 2018 r. (sygn. III UK 47/17, Lex nr 2497578), wyrok SN z dnia 21 września 2017 r. (sygn. I UK 366/16, Lex nr 2397630), wyrok SN z dnia 5 grudnia 2017 r. (sygn. II UK 573/16, Lex nr 2434455), wyrok SA w Białymstoku z dnia 23 kwietnia 2018 r. (sygn. III AUa 270/17, Lex nr 2488743), wyrok SA w Lublinie z dnia 7 września 2016 r. (sygn. III AUa 362/16, Lex nr 2112336), wyrok SA w Katowicach z dnia 17 maja 2016 r. (sygn. III AUa 1026/15, Lex nr 2079181).

38 Por. uchwała SN z dnia 27 kwietnia 2005 r. (sygn. II UZP 2/05, OSNP 2005/21/338), wyrok SN z dnia 1 czerwca 2017 r. (sygn. I UK 253/16, Lex nr 2342187), wyrok SN z dnia 19 maja 2009 r. (sygn. III UK 7/09, Lex nr 509047), wyrok SA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2014 r. (sygn. III AUa 1814/13, Lex nr 1498872).

czej na opłacanie składek od maksymalnej podstawy wymiaru (ponoszenie strat w ramach działalności gospodarczej)[39].

5. Wykorzystywanie zwolnienia od pracy z powodu choroby, na podstawie którego wypłacany jest zasiłek chorobowy lub świadczenie rehabilitacyjne niezgodnie z jego przeznaczeniem. Ilustracją tego rodzaju nadużyć jest sytuacja, w której osoba objęta ubezpieczeniem chorobowym mimo orzeczonej czasowej niezdolności do pracy nadal wykonuje swoją pracę lub pracę zarobkową w innym niż podstawowe miejscu pracy. Ponadto do tej kategorii zachowań należy zaliczyć przypadki wykonywania zajęć niemających charakteru zarobkowego, które jednak ze względu na swój rodzaj nie służą odzyskaniu zdolności do pracy, jak np. prace remontowo-budowlane lub inne czynności wymagające większego wysiłku fizycznego, wyjazd na wycieczkę itp. Należy również zaznaczyć, że wykorzystywanie przez pracownika zwolnienia niezgodnie z jego przeznaczeniem wiąże się z utratą prawa do świadczeń, a może też być uznane za ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych[40].
6. Uzyskanie zwolnienia lekarskiego od pracy w sytuacji braku wskazań medycznych. W sprawach, których to dotyczy, ubezpieczony wprowadza lekarza w błąd, pozorując występowanie objawów choroby, albo uzyskuje fałszywe zwolnienie w wyniku wręczenia lekarzowi korzyści majątkowej. Celem takiego działania jest stworzenie podstawy do uzyskania świadczeń[41]. Posługiwanie się takim zaświadczeniem lekarskim może być wykorzystane np. do zachowania korzystnej podstawy naliczenia świadczeń lub uzyskiwania świadczeń po utracie pracy[42].

Wymienione przykłady ujawnionych nieprawidłowości dotyczą współdziałania ubezpieczonego z płatnikiem składek lub czynów samego ubezpieczonego. Omawiając kwestie możliwych nadużyć w kontekście przyznawanych świadczeń, jest zasadne również wskazać możliwe nieprawidłowości w zakresie dokonywania rozliczeń świadczeń przez płatników składek. W takim przypadku nie można wykluczyć sytuacji, że w intencji zmniejszenia zobowiązań z tytułu składek zostaną w aktach rozliczeniowych wykazane świadczenia, gdy brakuje odpowiedniej dokumentacji uprawniającej do ich wypłaty albo nastąpiło zawyżenie kwot świadczeń lub faktycznie nie doszło do wypłaty[43].

---

39 Por. uchwała SN z dnia 21 kwietnia 2010 r. [II UZP 1/10, www.sn.pl (31.07.2018)], wyrok SA z dnia 18 maja 2016 r. [sygn. III AUa1312/15, www.saos.org.pl (31.08.2018)]; należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z uchwałą SN ZUS nie jest uprawniony do kwestionowania kwoty zadeklarowanej przez osobę prowadzącą działalność, jeżeli mieści się ona w ustawowych granicach.

40 Por. wyrok SN z dnia 15 marca 2018 r. (sygn. I UK 49/17, Lex nr 2508654), wyrok SN z dnia 25 kwietnia 2013 r. [sygn. I UK 606/12, www.sn.pl (31.07.2018)], wyrok SN z dnia 3 października 2008 r. (sygn. II UK 26/08, Lex nr 513018), wyrok SN z dnia 26 lipca 2011 r. [sygn. I PK 22/11, www.sn.pl (31.07.2018)], wyrok SN z dnia 13 czerwca 1985 r. (sygn. I PR 37/85, OSNC 1986/4/58), wyrok OSPiUS w Poznaniu z dnia 28 stycznia 1976 r. (sygn. I P 49/76, Służba Pracownicza 1976/4/37).

41 Por. wyrok SO w Łodzi z dnia 22 września 2011 r. [powołanie orzeczenia sygn. IV K 173/11, w uzasadnieniu wyroku SO w Łodzi z dnia 9 listopada 2016 r., sygn. VIII Ua 70/16, www.saos.org.pl (31.08.2018)]; *5 osób oskarżonych o wręczanie łapówek za fałszywe zwolnienia,* „Dziennik Łódzki" 23.12.2014, www.dzienniklodzki.pl (31.07.2018), S. Cieśla, *Lekarze nie pójdą siedzieć. Dostali wyroki w zawieszeniu i wysokie grzywny*, „Gazeta Lubuska" 21.07.2009, www.gazetalubuska.pl (31.07.2018).

42 Art. 43 i art. 46 ustawy o świadczeniach.

43 Art. 46 ust. 2 ustawy systemowej.

Wspólnym elementem przedstawionych sytuacji było przede wszystkim wprowadzanie w błąd lub zatajanie prawdy co do faktycznych okoliczności, które są rozpatrywane przy ustalaniu prawa do świadczeń. Takie działania niejednokrotnie spełniają przesłanki czynów zabronionych, z którymi łączy się odpowiedzialność karna[44]. W szczególności dotyczy to praktyk polegających na świadomym wprowadzaniu w błąd w zakresie powstania tytułu do ubezpieczeń lub uzyskaniu fałszywego zaświadczenia o niezdolności do pracy z powodu choroby. Zachowania takie wypełniają znamiona przestępstwa, oszustwa, które jest motywowane celem korzyści majątkowej, doprowadzeniem innych, w tym przypadku ZUS, do niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez wprowadzenie w błąd albo wyzyskanie błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranej okoliczności[45]. To postępowanie można zaliczyć do wyróżnianej w literaturze przestępczości socjalnej, która jest szczególnym rodzajem przestępczości gospodarczej[46].

Opisywane zachowania w części mieściły się jednak w granicach prawa i polegały na wykorzystaniu luk w przepisach prawa jako dogodnych okoliczności do osiągnięcia korzyści w wymiarze finansowym[47]. Przykładem było deklarowanie w krótkim okresie przez ubezpieczonych z tytułu działalności gospodarczej maksymalnej przewidzianej kwoty podstawy wymiaru i uzyskanie najwyższej możliwej kwoty świadczeń. Działanie takie, mimo że nie jest sprzeczne z prawem, należy uznać jako patologiczne[48]. Osoba mająca krótki okres ubezpieczenia chorobowego uzyskiwała wyższe świadczenia od tej, która podlegała ubezpieczeniu dłużej[49]. Sytuacja taka nie była w interesie społecznym, stąd nastąpiły odpowiednie zmiany w zakresie obliczania wysokości świadczeń[50].

Podejmując się próby określenia nadużycia w kontekście przedstawionych nieprawidłowości, jest zasadnym ująć z jednej strony działania, którym można przypisać znamiona

44 Por. wyrok SR Szczecin-Centrum w Szczecinie z dnia 24 maja 2018 r. [sygn. V K 1162/17, www.saos.org.pl (31.08.2018)], z dnia 22 maja 2018 r. [sygn. V K 1364/17, www.saos.org.pl (31.08.2018)], z dnia 4 października 2017 r. [sygn. V K 313/17, www.saos.org.pl (31.08.2018)].

45 Art. 286 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1600); szerzej: M. Makarzec, *Przestępstwo oszustwa na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *Przestępstwa na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, red. J. Lachowski, Toruń 2018, s. 73–76.

46 Szerzej zob.: Z. Kukuła, *Przestępczość socjalna z pespektywy prawa karnego i kryminologii*, Warszawa 2016, s. 23 i nast.

47 Por. E. Wygonna, A. Krysztofowicz, *Nadużycia w systemie ubezpieczeń społecznych – pokusa dla klienta, wyzwanie dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,* „Biuletyn Ministerstwa Finansów" 2017, nr 2(22), s. 7.

48 Z. Kukuła wskazuje, że patologia oprócz zachowań sprzecznych z prawem karnym obejmuje swoim zasięgiem znaczeniowym również działania w danym czasie niekaralne, jednakże sprzeczne z interesem społecznym. Naruszają one powszechnie uznane normy prawne i wartości przyjęte oraz akceptowane w wybranym społeczeństwie, gdzie regulatorem zachowania nie są wyłącznie normy prawa, Z. Kukuła, *op. cit.,* s. 47–48; J. Kwaśniewski patologią określa te cechy życia zbiorowego, które w żaden sposób nie dadzą się pogodzić z uznawanymi i akceptowanymi powszechnie wartościami społecznymi. Negatywne skutki mogą przynosić różne postawy i działania jednostek, grup i zbiorowości, stosunki między ludźmi i grupami społecznymi, sposoby zarządzania lub rozwiązywania napięć i konfliktów, działania sformalizowanych instytucji, urzędów, organizacji czy systemów politycznych, społecznych itp., J. Kwaśniewski, *Patologia społeczna. Wybrane problemy,* Warszawa 1991, s. 23.

49 Szerzej: G. Pilecka, M. Bisek-Grąz, *Praktyka podwyższania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe na krótko przed porodem przez osoby prowadzące działalność gospodarczą,* „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka" 2015, nr 3, s. 166–175.

50 Art. 1 ust. 10 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia chorobowego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1066).

przestępstwa, oszustwa czy też wyłudzenia, z drugiej zaś strony należy uwzględnić sytuacje, które są zgodne z prawem, ale dokuczliwe dla ubezpieczyciela społecznego, ponieważ tworzą swoistego rodzaju patologie. Dlatego jako nadużycie w ubezpieczeniu chorobowym można uznać działanie ubezpieczonego podejmowane samodzielnie lub wspólnie z płatnikiem składek, które polega na wykorzystaniu istniejących w przepisach prawnych luk albo wprowadzeniu w błąd ubezpieczyciela lub zatajaniu przed nim prawdy w celu osiągnięcia korzyści w postaci uzyskania korzystnej kwoty świadczeń lub wyłudzenia nienależnego świadczenia.

Rozpatrując relacje między nadużyciami a zasadą solidarności w ubezpieczeniu chorobowym, można stwierdzić, że są one względem siebie przeciwstawne. Dążenia uprawnionych do korzystania z zasiłków mające na celu uzyskanie nienależnego świadczenia z funduszu chorobowego będą wpływać negatywnie na jego funkcjonowanie. Działanie takie będzie sprzeczne z ogólnie przyjętymi zasadami moralności publicznej. Zawyżanie kwot świadczeń poprzez wykorzystanie luk w prawie również należy uznać jako szkodliwe dla funduszu. Zasada solidarności, która wyraża się między innymi we wspólnych interesach danej grupy, powinna przekonywać jej członków do zachowań etycznych. Jednak pokusa uzyskania korzyści finansowych może skłaniać do działań sprzecznych z interesami wspólnoty. Dlatego jest też konieczne odpowiednie przeciwdziałanie nadużyciom.

Przeciwdziałanie nadużyciom w kontekście ubezpieczenia chorobowego

ZUS jest państwową jednostką organizacyjną realizującą zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych. W celu dbałości o stan środków finansowych powierzonych przez ubezpieczonych i budżet państwa ma on kompetencje władcze do wydawania decyzji w indywidulanych sprawach. Zakres rozstrzygnięć obejmuje w szczególności zagadnienia związane ze zgłaszaniem do ubezpieczeń społecznych i ich przebiegiem, ustalaniem wymiaru składek i ich poborem oraz definiowaniem uprawnień i wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych[51]. Ponadto ubezpieczyciel może dochodzić zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, przez które rozumie się:

- wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymanie ich wypłaty w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenie była pouczona o braku prawa do ich pobierania;
- przyznane lub wypłacone na podstawie nieprawdziwych zeznań lub fałszywych dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzania w błąd organu wypłacającego świadczenia przez osobę pobierającą świadczenia.

W kontekście nabycia prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego zasadniczą kwestią jest istnienie ważnej podstawy tytułu do ubezpieczeń, którą w przypadku

51 G. Szpor, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe,* Warszawa 2016, s. 82.

pracownika jest umowa o pracę. W dalszej kolejności rzutuje na to podstawa wymiaru składek, która jest pochodną wynagrodzenia i stanowi część składową mechanizmu obliczenia należnych świadczeń. Niezbędnym warunkiem jest również spełnienie formalnych przesłanek do nabycia prawa do świadczeń. W momencie gdy świadczenie jest wypłacane przez ZUS, wszystkie te aspekty podlegają weryfikacji w ramach prowadzonego postępowania w sprawie ustalenia prawa, naliczenia i wypłaty świadczenia. W razie wątpliwości co do istnienia prawa do świadczeń są prowadzone odpowiednie czynności w ramach postępowania wyjaśniającego lub kontroli płatnika składek. W przypadku udowodnienia, że wystąpiło pozorowanie okoliczności powstania tytułu do ubezpieczeń lub przedstawione dokumenty są fałszywe, ZUS odmawia prawa do przyznania lub wypłaty uznanych wcześniej świadczeń[52]. Gdy takie okoliczności zostaną ustalone już po wypłacie świadczenia, ubezpieczony jest zobowiązany do jego zwrotu.

Jeżeli wypłata świadczeń jest dokonywana przez płatnika składek, to do jego obowiązków należy przeprowadzenie odpowiedniej weryfikacji istnienia prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego[53]. Ustalenia w tym zakresie nie mają formy decyzji, ale przybierają postać ustaleń faktycznych[54]. Zasadność prowadzonych rozliczeń z tytułu wypłaconych świadczeń podlega weryfikacji przez ZUS w ramach zadań związanych z ewidencjonowaniem dokumentów rozliczeniowych i poborem należnych składek. W razie konieczności są prowadzone postępowania wyjaśniające. Ponadto płatnik składek podlega kontroli prowadzonej przez inspektorów kontroli Zakładu w zakresie ciążących na nim zadań i obowiązków określonych przepisami ubezpieczania społecznego[55]. Zakres przedmiotowy kontroli w aspekcie ubezpieczenia chorobowego dotyczy prawidłowości ustalania uprawnień do świadczeń, ich wysokości oraz dokonywania rozliczeń z tytułu wypłaty. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości ustalenia są opisywane w protokole kontroli, który stanowi podstawę do wydania stosownych decyzji[56].

Podejmowane przez ZUS czynności mające na celu przeciwdziałanie wyłudzeniom świadczeń w kontekście rzekomych podstaw, które mają stanowić tytuły do przyznania praw do ubezpieczeń społecznych, wielokrotnie podlegały kontroli sądu. W orzecznictwie został utrwalony pogląd, że ubezpieczyciel społeczny ma prawo badać, czy określona umowa stanowiąca tytuł do ubezpieczenia społecznego była faktycznie wykonywana na warunkach w niej wymienionych oraz czy nie została zawarta dla pozoru, czy też

52 Art. 84 ustawy systemowej, art. 66 ustawy o świadczeniach.

53 Art. 61 ustawy o świadczeniach, rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy oraz formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich (Dz.U. nr 65, poz. 743), rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zakresu informacji o okolicznościach mających wpływ na prawo do zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa lub ich wysokość oraz dokumentów niezbędnych do przyznania i wypłaty zasiłków (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 87).

54 T. Bińczycka-Majewska, *Organizacja i funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych* [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym,* Wrocław 2013, s. 84.

55 *Ibidem*, s. 85.

56 Art. 91 ust. 5 ustawy systemowej.

nie zmierzała do obejścia przepisów prawa[57]. Uprawnienia ZUS obejmują również możliwości dokonywania oceny treści umów o pracę w zakresie wysokości wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru składek[58]. Jednak niekiedy takie podejście jest przedmiotem krytyki[59].

Korzystanie przez ubezpieczyciela społecznego z kompetencji oceny ważności tytułu do ubezpieczeń czy też wysokości wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru świadczeń jest ważnym elementem w przeciwdziałaniu nadużyciom. Działania w tym zakresie muszą być prowadzone ze względu na publicznoprawny charakter stosunku ubezpieczenia społecznego, na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny[60]. Brak działań ze strony ZUS w tym zakresie spowodowałby utratę zaufania do ubezpieczyciela jako podmiotu, który powinien stać na straży odpowiedniego wykorzystania środków w ramach funduszu tworzonego na wypadek ryzyka choroby i macierzyństwa. Ciężar finansowania nienależnych świadczeń ponosiłoby *de facto* całe społeczeństwo ze względu na przekazywane dotacje z budżetu państwa na rzecz wypłaty świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

W kontekście omawianej problematyki ubezpieczenia chorobowego należy również nawiązać do kwestii obejmującej uprawnienia ZUS do prowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania zwolnień od pracy z powodu choroby lub konieczności sprawowania opieki oraz prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy[61]. W pierwszym przypadku weryfikacja jest prowadzona w celu sprawdzenia, czy w okresie zwolnienia lekarskiego ubezpieczony nie wykonuje pracy zarobkowej albo nie wykorzystuje zwolnienia w sposób niezgodny z jego celem. Czynności w tym zakresie wykonywane są w miejscu pobytu lub prowadzenia działalności zarobkowej przez ubezpieczonego. Ponadto na podstawie danych znajdujących się na kontach ubezpieczonych jest możliwe sprawdzenie, czy w okresie niezdolności do pracy ubezpieczony miał inny tytuł do ubezpieczeń społecznych, w ramach którego osiągał wynagrodzenie stanowiące podstawę wymiaru składek. Wyniki analiz w tym zakresie stanowią podstawę przeprowadzenia kontroli dokumentacyjnej, której celem jest ustalenie, czy w okresie niezdolności do pracy nie była podejmowania działalność zarobkowa. Należy przy tym wskazać również na ważny wymiar prewencyjny podejmowanych działań kontrolnych. Część z ubezpieczonych powstrzymuje się przed podejmowaniem działań niezgodnych z prawem ze względu na świadomość ewentualnej kontroli.

Kontrola prawidłowości orzekania jest prowadzona przez lekarzy orzeczników ZUS, a skutkiem podjętej weryfikacji może być orzeczenie stwierdzające, że ubezpieczony jest zdolny do pracy. W zakresie tych działań kontrolnych mieści się również uprawnienie

57 Por. m.in. wyrok SN z dnia 22 listopada 2012 r. [sygn. I UK 246/12, www.saos.org.pl (31.08.2018)], wyrok SN z dnia 13 lipca 2005 r. [sygn. I UK 296/04, www.saos.org.pl (31.08.2018)], wyrok SA w Katowicach z dnia 27 listopada 2012 r. [sygn. III AUa 230/12, www.orzeczenia.katowice.sa.gov.pl (31.08.2018)].

58 Por. wyrok TK z dnia 29 listopada 2017 r. (sygn. P 9/15, Dz.U. z 2017 r. poz. 2240), uchwała SN z dnia 27 kwietnia 2005 r. (sygn. II UZP 2/05, OSNP 2005/21/338).

59 Por. D. Lach, *Glosa do uchwały SN z dnia 27 kwietnia 2005 r.,* OSNP 2005/21/338.

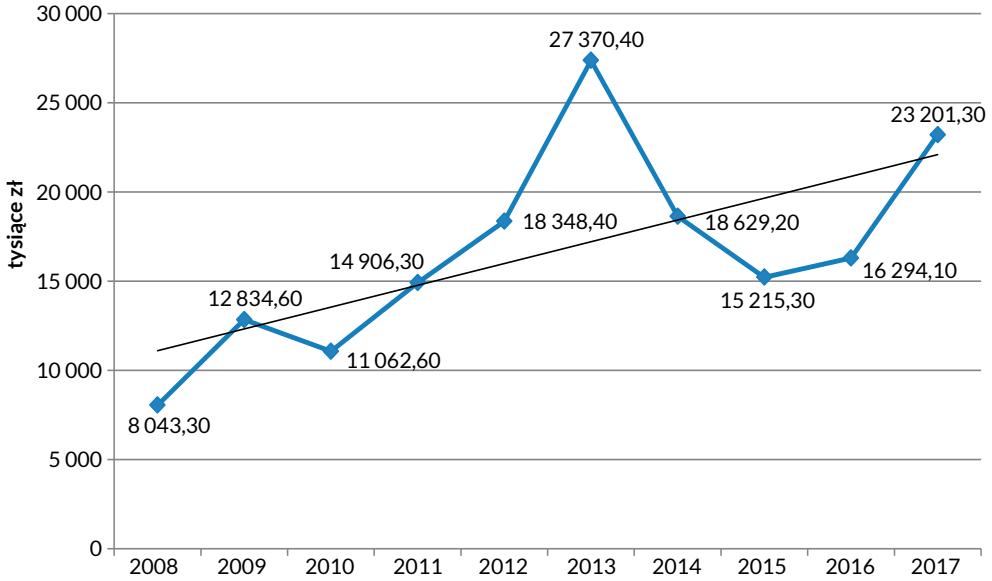
60 Wyrok TK z dnia 29 listopada 2017 r. (sygn. P 9/15, Dz.U. z 2017 r. poz. 2240).

61 Szerzej: S. Kasprowski, *op. cit.,* s. 120–122.

ZUS do sprawdzania dokumentacji medycznej sporządzanej przez lekarzy. W momencie gdy zostaną stwierdzone określone prawem nieprawidłowości, jak np. wystawienie zwolnienia od pracy bez bezpośredniego badania, lekarzowi może zostać czasowo cofnięte upoważnienie do wydawania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy[62].

Tendencja wzrostowa niepokojących praktyk, o której świadczy m.in. wzrost kwoty zakwestionowanych świadczeń w wyniku kontroli prawidłowości wykorzystania i orzekania niezdolności do pracy (wykres nr 2), stała się przyczyną wzmocnienia metod przeciwdziałających nadużyciom. W tym zakresie ujednolicono podejście do postępowania z ryzykiem nadużyć w systemie ubezpieczeń społecznych. Tak jak inne rodzaje ryzyka występujące w ZUS podlega ono zarządzaniu, w ramach którego można wyróżnić w szczególności elementy takie jak wykrywanie i zgłaszanie, reagowanie (przeciwdziałanie i korygowanie) oraz zapobieganie[63]. Trzeba wskazać, że bardzo ważnym etapem w zarządzaniu ryzykiem jest jego identyfikacja, gdyż stanowi podstawę opracowania i wdrażania odpowiednich działań w wymiarze ogólnym, a nie tylko jednostkowym. Ewidencja ryzyka w postaci rejestru jest narzędziem do budowy systemu wczesnego ostrzegania[64].

Wykres 2. Kwota zakwestionowanych świadczeń w wyniku kontroli prawidłowości wykorzystania i orzekania niezdolności do pracy w latach 2008–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji statystycznej o wynikach kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy za lata 2008–2017, www.zus.pl (31.01.2019)

62 Art. 60 ustawy o świadczeniach.

63 E. Wygonna, A. Krysztofowicz, *op. cit.*, s. 8.

64 Szerzej: *Ibidem*, s. 11–17.

Zakończenie

Zagadnienie nadużyć związanych ze świadczeniami z ubezpieczenia chorobowego było wielokrotnie poruszane w orzecznictwie i mediach[65]. Przypadki uzyskiwania świadczeń w sytuacjach, które do tego nie uprawniają, trzeba oceniać negatywnie nie tylko jako zjawisko społeczne, ale także w kontekście ogólnego funkcjonowania funduszu chorobowego. W szczególności prowadzą one do zwiększenia kosztów zarówno po stronie systemu ubezpieczeń społecznych, jak i po stronie płatników składek. Ponadto nieuczciwe działania części świadczeniobiorców i płatników składek stoją w sprzeczności z zasadą solidarności społecznej, która jest jedną z podstawowych wartości dla ubezpieczeń społecznych. W jej kontekście nie mogą być tolerowane nadużycia, które są całkowitym jej przeciwieństwem. Kiedy mówimy o solidarności, to mamy na myśli braterstwo, wspólnotę, jedność, zgodę. W perspektywie ubezpieczeń społecznych jest to tworzenie funduszu na wypłatę świadczeń osobom, które tego potrzebują. Nadużycie natomiast rozpatrujemy w kategoriach nieczystych interesów, oszustwa, przestępstwa. Stąd można uznać, że to egoistyczne dążenie do osiągnięcia jak największych korzyści dla jednostki bez uwzględnienia interesów wspólnoty. W ubezpieczeniu chorobowym w ramach zasady solidarności nie powinno być miejsca dla nadużyć. Działania niezgodne z prawem polegające np. na pozornym zawarciu umowy o pracę w celu zgłoszenia wniosku o wypłatę świadczeń są z nią sprzeczne. Wykorzystywanie luk w przepisach, aby uzyskać korzystniejsze świadczenie, również nie znajdują w niej oparcia. Respektowanie wynikających z zasady solidarności reguł pozwala na pogłębianie zaufania w ramach wspólnoty. Występowanie wyłudzeń powoduje zwątpienie w sens jej działania. Dlatego też należy uznać, że dokonywanie nadużyć jest zaprzeczeniem zasady solidarności.

ZUS jest dysponentem funduszów ubezpieczeń społecznych i w związku z tym jest zobowiązany do działania, które będzie wykrywało i zwalczało nadużycia w uzyskiwaniu świadczeń oraz przekazywanie nienależnych składek. Ważnym aspektem w zapobieganiu niekorzystnym sytuacjom jest prowadzenie analizy ryzyka wystąpienia ewentualnych nadużyć. W takim kontekście w pełni zrozumiałe i akceptowalne jest podejmowanie różnego rodzaju działań weryfikacyjnych i kontrolnych.

Brak reakcji ze strony ZUS, gdy prawdopodobnym jest wyłudzenie świadczenia, mógłby stanowić zachętę przyczyniającą się do nasilania niekorzystnych zjawisk. W skrajnym przypadku można sobie wyobrazić sytuację, gdy transfer świadczeń odbywałby się w kierunku od mniej do bardziej uposażonych (duża liczba zatrudnionych ze stosunkowo niskim wynagrodzeniem z wpłaconych składek finansowałaby wysokie świadczenia dla osób, które stosunkowo krótko przyczyniały się do tworzenia funduszu, a ich jedynym

65 Np. J. Fiedoruk, *Niektórzy biorą zwolnienia lekarskie – np. by wyremontować dom. To oszustwo,* „Białystokonline" 28.01.2018, www.bialytsokonline.pl (15.02.2019), M. Rzemek, *ZUS grozi więzieniem za wyłudzenia,* „Rzeczpospolita" 15.12.2017, www.rp.pl (15.02.2019), W. Tatara, *ZUS kontroluje chorych i cofa zwolnienia lekarskie,* „Nowiny24+" 13.02.2017, www.plus.nowiny24.pl (15.02.2019), *Zbyt dużo bezzasadnych zwolnień lekarskich,* „Podatki.biz" 26.09.2017, www.podatki.biz (15.02.2019).

celem było osiągnięcie nienależnych, a jednocześnie bardzo korzystnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych). Co więcej, ekonomiczne konsekwencje takiej sytuacji prowadziłyby do zwiększenia obciążeń ogółu obywateli, gdyż w przypadku wystąpienia deficytu w środkach funduszu zaszłaby konieczność jego sfinansowania z dotacji budżetu państwa, a więc z daniny publicznej ogółu mieszkańców naszego kraju.

Podejmowane działania przez ZUS mają stosowne uzasadnienie w przepisach prawa. Jednak w świetle zgłaszanych wątpliwości w orzecznictwie, jak i w prowadzonej dyskusji na temat występujących nadużyć w ubezpieczeniach społecznych byłoby zasadnym rozważenie ewentualnych zmian legislacyjnych w prawie ubezpieczeń społecznych. Pozwoliłoby to unikać np. konieczności odwoływania się do zasad ubezpieczeń wynikających z ich aksjologicznych podstaw. Można zaproponować w tym zakresie wprowadzenie do przepisów ubezpieczeń społecznych zakazu wykonywania własnego prawa w sposób sprzeczny z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem lub z zasadami współżycia społecznego, na wzór istniejących uregulowań w kodeksie cywilnym i kodeksie pracy. Na marginesie poruszanej tematyki należałoby się zastanowić również nad koncepcją wprowadzenia zmian, które demotywowałyby do podejmowania prób nadużyć w przyszłości. Jako przykłady takiej propozycji można wskazać rozwiązania związane z okresem ubezpieczenia wymaganym do nabycia prawa do świadczeń, ustalaniem okresu zasiłkowego, zasadami prowadzenia kontroli wykorzystania i prawidłowości orzekania o niezdolności do pracy oraz wprowadzenia ograniczeń w wysokości podstawy naliczania zasiłków.

Konieczne jest również prowadzenie odpowiednich działań edukacyjnych. Celem takich inicjatyw powinno być działanie na rzecz ograniczania przyzwolenia społecznego na dokonywanie wyłudzeń świadczeń. Czasem nieuczciwość tłumaczona jest np. rekompensatą za niekorzystne przepisy. Ważnym jest uświadamianie, że takie działanie w każdy przypadku jest ze szkodą dla wszystkich ubezpieczonych.

Szymon Kasprowski
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

ŹRÓDŁA:

- *5 osób oskarżonych o wręczanie łapówek za fałszywe zwolnienia,* „Dziennik Łódzki" 23.12.2014, www.dzienniklodzki.pl (31.07.2018).
- Bińczycka-Majewska T., *Organizacja i funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych* [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym,* Wrocław 2013.
- Cieśla S., *Lekarze nie pójdą siedzieć. Dostali wyroki w zawieszeniu i wysokie grzywny*, „Gazeta Lubuska" 21.07.2009, www.gazetalubuska.pl (31.07.2018).
- Dobrzański D., *Nowożytna idea solidarności* [w:] *Idea solidarności w kontekstach filozoficzno-historycznych*, red. D. Dobrzański, A. Wawrzynowicz, Poznań 2006.

- European Investment Bank, *International financial institusions anti-corruption task force,* Singapore 2006, s. 1, http://www.eib.org/en/about/documents/ifi-anti-corruption-task--force-uniform-framework.htm (30.09.2018).
- Fiedoruk J., *Niektórzy biorą zwolnienia lekarskie – np. by wyremontować dom. To oszustwo,* „Białystokonline" 28.01.2018, www.bialytsokonline.pl (15.02.2019).
- Golinowska S., *Polityka społeczna w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne,* Warszawa 1994.
- Jakubiec D., *Pierwsze polskie instytucje ubezpieczeń społecznych. Zarys historii i ustroju,* Warszawa 2007.
- Kaczmarek A., *Zakres podmiotowy ubezpieczenia chorobowego* [w:] *Ubezpieczenie chorobowe,* red. B. Wagner, A. Malaka, Iwonicz Zdrój 2010.
- Kasprowski S., Ko*ntrola zasadności pobierania świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w polskim systemie ubezpieczeń społecznych w latach 2005–2013*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu" 2015, nr 395.
- Kukuła Z., *Przestępczość socjalna z pespektywy prawa karnego i kryminologii*, Warszawa 2016.
- Kutera M., *Rola audytu finansowego w wykrywaniu przestępstw gospodarczych,* Warszawa 2008.
- Kwaśniewski J., *Patologia społeczna. Wybrane problemy,* Warszawa 1991.
- Lach D., *O solidarności społecznej w „ubezpieczeniu zdrowotnym"*, referat z XIX Zjazdu Katedr/Zakładów Prawa Pracy i Zabezpieczenia społecznego pt. „Podstawy aksjologiczne prawa pracy i ubezpieczeń społecznych", https://prawo.amu.edu.pl/__data/assets/pdf_file/0011/176168/dr-hab.-Lach.pdf (31.07.2018).
- Makarzec M., *Przestępstwo oszustwa na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *Przestępstwa na szkodę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, red. J. Lachowski, Toruń 2018.
- Olszewska M., *Kierunki zmian ubezpieczenia chorobowego* [w:] *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, red. B. Wagner, A. Malaka, Bydgoszcz 2011.
- Pilecka G., Bisek-Grąz M., *Praktyka podwyższania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe na krótko przed porodem przez osoby prowadzące działalność gospodarczą,* „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka" 2015, nr 3.
- Radzińska J., *Solidarności: definicja i konteksty*, „Etyka" 2014, nr 48.
- Rymsza M., *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych* [w:] *Społeczne aspekty ubezpieczenia,* red. T. Szumlicz, Warszawa 2005.
- Rzemek M., *ZUS grozi więzieniem za wyłudzenia,* „Rzeczpospolita" 15.12.2017, www.rp.pl (15.02.2019).
- Sanetra W., *Aksjologiczne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014.
- Sismonde de Sismondi J.Ch., *Nouveaux principes d'economie politique ou de la richesse dans ses rapports avec la population (Nowe zasady ekonomii politycznej, czyli o bogactwie*

i jego stosunku do ludności), Paris 1819 [za:] E. Grabowski, *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych,* Warszawa 1923.
- *Słownik języka polskiego PWN*, www.sjp.pwn.pl (31.07.2018).
- Szpor G., *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe,* Warszawa 2016.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu,* Warszawa 1987.
- Ślebzak K., *Zasada solidarności w ubezpieczeniu społecznym* [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Szurgacza*, red. Z. Kubot, T. Kuczyński, Warszawa 2011.
- Ślebzak K., *Kontrola przez ZUS ważności umów o pracę stanowiących tytuł do ubezpieczenia społecznego – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne" 2017, nr 2.
- Tatara W., *ZUS kontroluje chorych i cofa zwolnienia lekarskie,* „Nowiny24+" 13.02.2017, www.plus.nowiny24.pl (15.02.2019).
- Wygonna E., Krysztofowicz A., *Nadużycia w systemie ubezpieczeń społecznych – pokusa dla klienta, wyzwanie dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,* „Biuletyn Ministerstwa Finansów" 2017, nr 2 (22).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, Sprawozdania z wykonania planu finansowego FUS za lata 2008–2017,* www.zus.pl (31.07.2018).
- *Zbyt dużo bezzasadnych zwolnień lekarskich,* „Podatki.biz" 26.09.2017, www.podatki.biz (15.02.2019).

Solidarity of insured persons in sickness insurance and the problem of abuse of the right to benefits

The study presents issues related to sickness insurance within the Polish social insurance system. The discussed issues focus on the characteristics of the principle of solidarity and abuse of the right to sickness benefits. Based on court decisions, examples of the most frequent irregularities in the right to benefits have been presented. It also presents the possibilities available to the Polish Social Insurance Institution (ZUS) in order to counteract abuses. The most important issues relate to attempts to determine what abuse is in the context of acquiring the right to sickness benefits. Moreover, it is pointed out that the unfair actions of some beneficiaries and contribution payers are in contradiction with the principle of social solidarity, which is one of the basic values for social insurance.

Key words: sickness insurance, solidarity, abuse, right to benefits, Polish Social Insurance Institution (ZUS)

Rafał Więcek

Definicja niezdolności do pracy jako przykład tautologii

W artykule została podjęta próba wykazania, że definicja długotrwałej niezdolności do pracy jest dotknięta błędem konstrukcyjnym. Polega on na sformułowaniu tej definicji w taki sposób, że jest ona przykładem tautologii.

Autor skupia się jedynie na konstrukcji językowej terminu, nie wdając się w próby ustalenia treści normy prawnej. Celem artykułu nie jest dekodowanie zawartości tej regulacji.

W przeddzień możliwej reformy polskiego systemu orzecznictwa o niezdolności do pracy i niepełnosprawności jest konieczne zwrócenie uwagi, by autorzy nowych regulacji ustrzegli się błędów swoich poprzedników.

Być może jednym z możliwych rozwiązań jest zaprzestanie dokonywania cząstkowych reform na rzecz trudnego i długotrwałego procesu kodyfikacji prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, którego efektem mógłby być kodeks zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego.

Słowa kluczowe: niezdolność do pracy, definicja tautologiczna, inwalidztwo, błąd

Otrzymano: 30.10.2018
Zaakceptowano po recenzjach: 8.04.2019

Wstęp

Słowa i ich związki frazeologiczne pozwalają nam budować opisy ludzi i ich zachowań, a także rzeczy i zjawisk. To dzięki słowom możemy się porozumiewać w mowie lub piśmie. Oczywiście jakość komunikatów może być lepsza lub gorsza.

Tworzonym opisom, świadomie bądź nie, nadajemy jakiś sens, który jest zależny od całości zbudowanego przez nas przekazu i bez wątpienia od jego jakości. W zwykłej rozmowie dnia codziennego z osobą, z którą łączą nas stosunkowo bliskie relacje, nawet duże niedoskonałości w opisie otaczającej rzeczywistości mogą być niezauważone. Problemy pojawiają się, gdy chcemy objaśnić komuś jakieś zjawisko lub rzecz, której ta osoba nigdy nie widziała. Najtrudniejsze jednak jest zbudowanie definicji tak, by każdy jej użytkownik mógł w sposób możliwie najtrafniejszy stwierdzić, że to, czego doświadcza, jest tym, czego definicja się tyczy.

W języku prawnym i prawniczym właściwe definiowanie zakresów znaczeniowych słów lub związków frazeologicznych ma fundamentalne znaczenie dla procesu interpretacji prawa, ponieważ w konsekwencji oznacza poprawne lub niepoprawne zastosowanie danej normy prawnej.

Prawidłowa legislacja

Do zwykłej, codziennej komunikacji używa się języka potocznego, który umożliwia dość swobodne porozumiewanie się ludzi różniących się poziomem wykształcenia, wykonywanym zawodem czy pochodzeniem społecznym. Wartość tego języka widoczna jest w warstwie użytkowej, powszedniej. Cechuje się on pewną swobodą związaną np. z tworzeniem neologizmów, mniejszą starannością o formę przekazu na rzecz jego większej szybkości i skuteczności. Co do zasady komunikacja odbywa się w danej populacji w języku etnicznym.

Jednak język, którym posługują się członkowie tej samej grupy zawodowej, odbiega od języka potocznego. Przedstawiciele tego samego zawodu używają specjalnego języka, który posiada specyficzne słownictwo i frazeologię, typową właśnie dla takiej, a nie innej profesji. Tym językiem posługują się np. lekarze, technicy, mechanicy, budowlańcy czy prawnicy. W przypadku tych ostatnich przyjmuje się, że używają języka prawniczego. W języku tym dokonują wykładni tego, co w języku prawnym zostało ustanowione w formie aktów prawnych, inaczej – w taki sposób prawnicy rozmawiają o prawie. Przeciętny człowiek słuchający rozmowy czy wywodów prawników z pewnością przyzna, że nie rozumie wcale lub w większości, czego dotyczyła dana wypowiedź. Podobnie jest z innymi grupami zawodowymi, w których są stosowane branżowe i swoiste zwroty oraz określenia.

Niemniej jednak prawo jest tą dziedziną, która winna przykładać wielką dbałość o właściwy dobór słów niezależnie od tego, czy chodzi o język prawniczy, czy prawny. Zwłaszcza używanie języka prawnego wymaga dołożenia szczególnej staranności,

ponieważ to on służy do redagowania tekstów aktów prawnych. Skoro jego rola jest tak istotna, to też muszą istnieć określone reguły dla stosowania go.

W polskim porządku prawnym już od 1929 r. istnieją akty prawne określające zasady techniki prawodawczej[1]. Obecnie obowiązujące rozwiązania w tym zakresie zostały określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej[2]. Z punktu widzenia rozważań związanych z tematem niniejszego opracowania istotne znaczenie mają postanowienia dotyczące zasad formułowania definicji danego określenia w aktach prawnych.

I tak w obecnie obowiązujących ZTP w § 146 i następnym są uregulowane warunki, w jakich należy formułować definicje i zasady ich opracowywania przy uwzględnieniu ogólnych reguł określonych w § 1–13 ZTP. Zwrócić tu trzeba uwagę, że zgodnie z § 151 ust. 1 ZTP definicję formułuje się tak, aby wskazywała w sposób niebudzący wątpliwości, że odnosi się do znaczenia określeń, w szczególności nadaje się jej postać: określenie a oznacza b albo określenie a znaczy tyle co wyrażenie b.

Jako zasadę przyjęto tworzenie definicji zakresowych (§ 153 ust. 1 ZTP), które winny być formułowane w jednym przepisie i w taki sposób, by obejmowały całą metodę definiowanego pojęcia. Warto tu zwrócić uwagę na jeszcze inną zasadę wynikającą z § 147 ust. 1 ZTP, tj. jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym terminem w innym znaczeniu.

Oczywiście ze względu na objętość niniejszego opracowania brakuje możliwości szczegółowego omówienia ZTP, lecz konieczne jest zasygnalizowanie, że takie reguły istnieją i mają one charakter norm prawnych, zaś zasady formułowania definicji ustawowych (czy inaczej legalnych) mają znaczenie dla dalszego wywodu.

Odnotować też trzeba, że w okresie, kiedy była formułowana definicja legalna niezdolności do pracy[3], obowiązywały ZTP stanowiące załącznik do uchwały nr 147 Rady Ministrów z 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. z 1991 r. nr 44, poz. 310). W zakresie formułowania definicji legalnych zasady te zawierały rozwiązania podobne do obecnie funkcjonujących.

Na podstawie powyższych regulacji można przyjąć, że występujące w tekście prawnym nazwy muszą być jednoznaczne, a każde z określeń powinno posiadać treść, która nie będzie wzbudzać wątpliwości interpretacyjnych. W nauce prawa postulowano zresztą, by pomiędzy wykładnią a dyrektywami redagowania tekstów prawnych była osiągnięta odpowiednia korespondencja w celu skutecznej kontroli wyników interpretacji starannie opracowanego aktu prawnego[4].

---

1 Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych nr 99 (OL. 2048/2) z 29 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń (Dz. Urz. Ministra Spraw Wewnętrznych z 1929 r. nr 7, poz. 147).

2 Zasady Techniki Prawodawczej (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 283) – dalej określane jako ZTP.

3 Ustawa z 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. nr 100, poz. 461).

4 S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, „Studia Prawnicze" 1985, nr 3–4, s. 304.

Definicje legalne są konstruowane w aktach prawnych, żeby uzyskać maksymalną precyzję i komunikatywność przekazu, a także by wyjaśniać pojęcia w nich użyte, jeśli mają one mieć zgoła inne rozumienie niż *definiens* w języku powszechnie stosowanym. Jeśli więc w akcie prawnym zostanie sformułowana definicja legalna jakiegoś pojęcia, to oznacza, że ma ono taki sens, jaki nadał mu prawotwórca na gruncie danego aktu prawnego. Definicje te mają zatem charakter metanorm, a ich adresaci, stosując określony akt prawny, muszą uwzględniać wynikający z definicji legalnej nakaz stosowania określonego znaczenia[5].

Z tego nakazu wynika zasada polegająca na konieczności redagowania definicji w sposób poprawny, tzn. w sposób jasny i jednoznaczny, z wykorzystaniem słów znanych adresatowi w języku, którym komunikuje się na co dzień, i przy respektowaniu reguł składni tego języka. Chodzi tu więc o przyzwoitą legislację, która respektuje wymagania dotyczące określoności przepisów. Niewątpliwie ZTP stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego[6].

Znawcy logiki oraz eksperci techniki prawodawczej wyróżniają wiele błędów skonstruowanych definicji[7]. I tak można wyróżnić choćby błąd *idem per idem*, *ignotum per ignotum*, *circulus in definiendo*, błąd przesunięcia kategorialnego, błąd krzyżowania się zakresów członów definicji. Definicje mogą być zbudowane w sposób zbyt szeroki lub zbyt wąski. Wyróżniane są także definicje tautologiczne, czyli takie, których *definiens* zawiera *definiendum* i w rezultacie nie spełniają swojej roli. Mogą być one skonstruowane w przypadku błędu *idem per idem* bądź *circulus in definiendo*. Najprostszym przykładem takiej definicji może być sformułowanie: logika jest nauką o myśleniu zgodnym z prawidłami logiki.

A co w przypadku, gdy błędów w budowaniu definicji nie ustrzegą się prawodawcy? Cóż, staną się elementem porządku prawnego, albowiem *lex est quod notamus* i jedynie przez dyskusję można takie wady wytykać, aby ich nie powielać w przyszłości.

Niezdolność do pracy – definicja

W tekście dr J. Ceglarskiej-Jóźwiak *Analiza pojęcia częściowej niezdolności do pracy w powszechnym ubezpieczeniu rentowymi propozycje de lege ferenda*[8] autorka słusznie podnosi wiele aspektów związanych z interpretacją pojęcia częściowej i całkowitej

5 A. Malinowski, *Polski tekst prawny*, Warszawa 2012, s. 51.

6 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na właściwe tworzenie prawa w sensie poprawnego i logicznego formułowania tekstów prawnych – por. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r. sygn. K. 7/99 (Dz.U. z 2000 r. poz. 2); wyrok TK z 21 marca 2001 r. sygn. K 24/00 (OTK 2001/3/51).

7 Z. Ziembiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1996, s. 52; A. Malinowski, *op. cit.*, s. 55 i nast.

8 J. Ceglarska-Jóźwiak, *Analiza pojęcia częściowej niezdolności do pracy w powszechnym ubezpieczeniu rentowym i propozycje de lege ferenda*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych" 2016 (2), nr 21, s. 81–102.

niezdolności do pracy oraz niezdolności do pracy w dotychczasowym zawodzie. Co do zasady zgadzam się z poglądami i wnioskami autorki.

Dotychczas odbywająca się w piśmiennictwie dyskusja obejmuje swoimi rozważaniami kwestie natury interpretacyjnej czy wreszcie poszukiwanie możliwych kierunków zmian. Nie spotkałem jednak próby ustalenia źródła wątpliwości interpretacyjnych związanych z pojęciem niezdolności do pracy.

Jak sądzę, źródłem tym jest błędna redakcja legalnej definicji samego pojęcia niezdolności do pracy, a także jego niejednolite rozumienie na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych. To z kolei implikuje m.in. trudności w ustaleniu relacji np. między częściową niezdolnością do pracy a niezdolnością w dotychczasowym zawodzie czy choćby niezdolnością do pracy według ustawy emerytalnej[9] a pojęciem stosowanym w ustawie zasiłkowej[10].

Właściwie od chwili, kiedy zastąpiono pojęcie inwalidztwa określeniem niezdolności do pracy, w literaturze są zgłaszane uwagi do jego terminologii. Proponowane są również zmiany definicji pojęcia niezdolności do pracy[11], w tym także pomysły instytucjonalnej transformacji zasad orzekania o niezdolności do pracy m.in. poprzez scalenie obecnych systemów orzecznictwa lekarskiego i ujednolicenie zasad orzekania.

W 2017 r. powołany został Międzyresortowy Zespół ds. Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy[12], którego zadaniem jest opracowanie propozycji ujednolicenia i uproszczenia systemów orzecznictwa dotyczącego niepełnosprawności i niezdolności do pracy. Jest to zadanie z całą pewnością skomplikowane i wielopłaszczyznowe.

W moim przekonaniu rozważania, czy ustawodawca, konstruując obecne pojęcie niezdolności do pracy, popełnił błędy definicyjne (a jeśli tak, to jakie), mają na celu głównie zwrócenie uwagi autorów nowych propozycji ustawowych na to, aby podczas ich opracowania mieli również na uwadze popełnione terminologiczne nieścisłości poprzedników – by ich nie powielać.

Warto tu dla porządku odnotować, że zawartość art. 12 u.e.r. odpowiada treści art. 23 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin[13] w brzmieniu obowiązującym od 1 września 1997 r. Treść art. 23 i 24 ustawy o z.e.p., jaka obowiązywała do 1 września 1997 r., miała zbliżoną budowę do obecnej

9 Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1270) – zwana dalej u.e.r.

10 Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 1368, z późn. zm.) – zwana dalej ustawą zasiłkową.

11 Do 31 sierpnia 1997 r. w ramach systemu zabezpieczenia społecznego ryzyko związane z „długotrwałą" niezdolnością do pracy pracownika nosiło miano inwalidztwa. Od 1 września 1997 r. ryzyko to definiowane jest przez ustawodawcę jako niezdolność do pracy – por. I. Jędrasik-Jankowska, *Nowe ujęcie ryzyka niezdolności do zarobkowania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1997, nr 1, s. 15 i nast.; U. Jackowiak, *Niezdolność do pracy zastąpi inwalidztwo*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych" 1997, nr 7, s. 12 i nast.; H. Pławucka, *Niezdolność do pracy w przepisach prawa emerytalno-rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1998, nr 1, s. 2 i nast.

12 Zarządzenie nr 6 Prezesa Rady Ministrów z 2 lutego 2017 r. (M.P. poz. 167, z późn. zm.).

13 Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1982 r. nr 40, poz. 267, z późn. zm.) – zwana dalej ustawą o z.e.p.

definicji, jednak prawodawca za pomocą określenia niezdolność do pracy objaśniał tam sens pojęcia inwalidy.

Analiza prawno-porównawcza stanu prawnego sprzed i po 1 września 1997 r. może dać interesujące rezultaty, jeśli zwrócić by uwagę na pewien aspekt. Otóż przed 1 września 1997 r. prawodawca nie odczuwał potrzeby wyjaśnienia pojęcia niezdolności do pracy, być może dlatego, że było ono uznawane za jasne. Po 1 września 1997 r. nastąpiła tak radykalna zmiana, że ustawodawca uznał konieczność sformułowania definicji niezdolności do pracy.

Porównaniu wskazanych wyżej stanów prawnych poświęcone zostanie odrębne opracowanie.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej[14] prawo do zabezpieczenia społecznego przysługuje obywatelowi w razie niezdolności do pracy, której źródłem jest choroba bądź inwalidztwo. Ustrojodawca nie określił jednak, jak należy rozumieć termin niezdolność do pracy, pozostawiając kwestie regulacji zakresu i formy zabezpieczenia społecznego ustawodawcy zwykłemu.

W regulacjach prawa zabezpieczenia społecznego pojęcie niezdolności do pracy można odnaleźć w normach związanych z prawem pracownika do wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy[15], uprawnieniami do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa bądź też w regulacjach uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy, renty z tytułu niezdolności do pracy w związku z chorobą zawodową lub wypadkiem przy pracy czy wreszcie z rentą szkoleniową. Nie można tu nie wspomnieć o niezdolności do pracy w rolnictwie czy też o pojęciu niepełnosprawności, którego jednym z elementów może być niezdolność do pracy.

Na potrzeby niniejszego opracowania wypada poprzestać na stwierdzeniu, że ustawodawca, posługując się w różnych aktach prawnych terminem niezdolność do pracy, nie wprowadza w nich definicji tego pojęcia poza u.e.r. Zastrzega zresztą w tym ostatnim akcie prawnym, że pojęcie w nim użyte jest jedynie określeniem „w rozumieniu ustawy", co zresztą nie rozwiązuje problemu istnienia dwóch odmian ryzyka w ramach niezdolności do pracy[16].

Po części, jak się wydaje, jest to spowodowane po prostu celowym brakiem wprowadzenia wspomnianej definicji w danym akcie prawnym, aby poprzestać tylko na wskazaniu przyczyn, które mogą powodować niezdolność w rozumieniu danej ustawy. Może być to też wynikiem trudności w opracowaniu takiej konstrukcji językowej, która *de facto* precyzowałaby zdarzenia ubezpieczeniowe obejmujące oba chronione ryzyka – tak z powodu choroby, jak i inwalidztwa.

W tym miejscu można postulować, by w przyszłości ustawodawca, konstruując definicję niezdolności do pracy, utrzymał pewną konsekwencję i reżim terminologiczny w regulacjach w ramach tej samej gałęzi prawa z uwzględnieniem potrzeb prawa pracy i koniecznością zachowania spójności. Z pewnością definicje niezdolności do pracy

14 Art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

15 Art. 92 Kodeksu pracy.

16 K. Antonów, M. Bartnicki, B. Suchacki, *Emerytury i renty z FUS – Komentarz*, Warszawa 2014, s. 128.

z powodu choroby i niezdolności do pracy z powodu inwalidztwa traktowane jako odrębne zdarzenia ubezpieczeniowe winny być określane w taki sposób, aby pojęcia były jasne, zrozumiałe i dawały się odróżnić przede wszystkim przez przeciętnego ubezpieczonego.

W obszarze prawa ubezpieczeń społecznych definicja niezdolności do pracy jako zdarzenia ubezpieczeniowego związanego z ryzykiem niemożności wykonywania pracy z powodu inwalidztwa została sformułowana w treści art. 12 u.e.r. To określenie jako legalne stanowi punkt zainteresowania w tym opracowaniu. Po pierwsze ze względu na zgłaszane w literaturze przedmiotu uwagi i to już od chwili jego wprowadzenia, a po drugie ze względu na tezę autora, że definicja ta zawiera błąd logiczny i jako taka jest tautologiczna.

Niestety ani Kodeks pracy[17], ani ustawa zasiłkowa nie definiują pojęcia niezdolności do pracy z powodu choroby, która określana jest mianem niezdolności czasowej czy przemijającej. Ustawodawca poprzestaje tu jedynie na wymienieniu przyczyn powodujących niezdolność do pracy i uprawniających do wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy lub zasiłku chorobowego.

Wypada zauważyć, że w przypadku poddania się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów ustawodawca przyjmuje na gruncie Kodeksu pracy, że jest to przyczyna niezdolności do pracy, zaś na gruncie ustawy zasiłkowej – niemożność wykonywania pracy traktowana jedynie na równi z niezdolnością do pracy z powodu choroby, ale która już nie jest niezdolnością do pracy z powodu choroby.

Ten brak definicji legalnej czasowej niezdolności do pracy ma swoją zaletę. Upatruję ją w możliwości dokonania rekonstrukcji definicji opartej na istniejących normach prawnych, bez ograniczenia jej inną treścią. Zaleta ta jest jednocześnie największą wadą w praktycznym stosowaniu norm prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych, ponieważ poważnie utrudnia, a w skrajnych przypadkach uniemożliwia, rozróżnienie zaistnienia dwóch odrębnych zdarzeń ubezpieczeniowych, które są osobno chronione.

Na marginesie należy zasygnalizować, że aktualne regulacje niezdolności do pracy z powodu choroby, które określają przesłanki nabywania prawa do zasiłku chorobowego, a w szczególności zliczania okresów zasiłkowych, można uznać za co najmniej nieprzystające do obecnych realiów. Mam tu na myśli praktyczne trudności w sumowaniu poszczególnych okresów zasiłkowych w kontekście powstających sporów[18]. Nie bez znaczenia jest tu swoista zapobiegliwość samych ubezpieczonych w wykazywaniu określonych stanów faktycznych, co przekłada się na kształtowanie przez nich uprawnień do świadczeń krótkoterminowych w sposób odbiegający od deklaratywnego charakteru norm prawa ubezpieczeń społecznych.

---

17 Art. 92 Kodeksu pracy i art. 6 ustawy zasiłkowej.

18 Przykładowo: wyrok SN z 11 kwietnia 2018 r. III BU 2/17, OSNAPiUS 2019/1/10; wyrok SN z 5 maja 2016 r. III BU 4/15; postanowienie SN z 19 maja 2015 r. I UK 408/14; uchwała SN z 2 września 2009 r. III UZP 7/09; wyrok SN z 6 listopada 2008 r. II UK 86/08.

Nie bez znaczenia są też spory związane z kwestionowaniem istnienia prawidłowego tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym, w których tle występują kwestie związane ze świadczeniami krótkoterminowymi – por. wyrok SN z 17 października 2018 r. II UK 302/17; wyrok SN z 5 września 2018 r. I UK 208/17; wyrok SA w Warszawie z 18 października 2018 r. III AUa86/16.

Wróćmy jednak do normatywnej definicji niezdolności do pracy (długotrwałej). Aby dokonać analizy jej treści w celu sprawdzenia, czy jest ona definicją tautologiczną, wypada przytoczyć pełne brzmienie art. 12 u.e.r.

Zgodnie z przywołanym przepisem:

1. Niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu.
2. Całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy.
3. Częściowo niezdolną do pracy jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodną z poziomem posiadanych kwalifikacji.

Analizując treść art. 12 u.e.r., można dostrzec, że zawarta w tym przepisie definicja zawiera w swej istocie trzy *definienda*, tj.:

- niezdolność do pracy,
- całkowitą niezdolność do pracy,
- częściową niezdolność do pracy.

Ustawodawca wydzielił w treści art. 12 u.e.r. trzy ustępy i każdy z nich poświęcił zdefiniowaniu oddzielnie każdego z wymienionych *definiendum*. Jednakże bliższa analiza wskazuje, że zabieg ten jest nietrafiony.

Niezdolność do pracy a utrata zdolności do pracy

Dla tego *definiendum* ustawodawca w zawartym w art. 12 ust. 1 u.e.r. *definiensie*, aby uniknąć tautologii w postaci błędnego koła bezpośredniego, posłużył się pojęciami całkowitej lub częściowej utraty zdolności do pracy zarobkowej. Jednocześnie wskazał, że całkowita lub częściowa utrata zdolności do zarobkowania musi być wynikiem naruszenia sprawności organizmu i że utraconej z tego powodu zdolności do pracy [przyp. autora] nie uda się odzyskać po przekwalifikowaniu.

Pozornie wydaje się, że definicja zawarta w treści art. 12 ust. 1 u.e.r. jest poprawna, ponieważ nie zawiera typowego dla tautologii powtórzenia w *definiensie* wyrażenia zawartego w *definiendum*[19]. Jednakże rekonstrukcja treści definicji niezdolności do pracy przy uwzględnieniu kolejnych ustępów art. 12 u.e.r. prowadzi już do innego wniosku. Należy tu zauważyć, że z logicznego punktu widzenia zakres pojęciowy utraconej zdolności do pracy w zasadzie odpowiada zakresowi braku zdolności do pracy, a więc temu,

19 T. Bińczyk-Majewska, *Wokół projektu zmian prawa rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1995, nr 5, s. 2 – autorka sygnalizowała jeszcze na etapie projektu zmian terminologicznych posługiwanie się w definicji wyrażeniami bliskoznacznymi w kontekście błędu *idem per idem*.

Na w znacznym stopniu tautologiczną definicję „niezdolności do pracy w rozumieniu ustawy" zwraca również uwagę J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2003, s. 139.

czym jest niezdolność do pracy. Ustawodawca posłużył się jednak nieco innym sformułowaniem – dookreślił w treści art. 12 ust. 1 cytowanej ustawy, że niezdolnym do pracy jest ten, kto całkowicie lub częściowo utracił zdolność, lecz nie do jakiejkolwiek pracy, ale do pracy zarobkowej.

Pomimo użycia takiego sformułowania w ust. 2 i 3 art. 12 u.e.r. są wprowadzone pojęcia całkowitej i częściowej niezdolności do pracy, a nie określenia całkowitej i częściowej utraty zdolności do pracy zarobkowej. Ma to istotne znaczenie dla oceny poprawności pod względem logicznym definicji zawartej w art. 12 ust. 1 u.e.r.

Gdyby przyjąć, że zakres pojęciowy całkowitej i częściowej niezdolności do pracy odpowiada pojęciu całkowitej i częściowej utraty zdolności do pracy zarobkowej, to treść art. 12 ust. 1 u.e.r. brzmiałaby: niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy jest osoba, która stała się całkowicie lub częściowo niezdolna do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu.

Tym samym definicja w sposób oczywisty byłaby tautologiczną, zawierającą błąd *idem per idem*, albowiem *definiens* zawiera wyrażenie, które ma definiować.

Można rozpatrywać też inną perspektywę. Skoro ustawodawca dookreślił, że owa całkowita lub częściowa utrata zdolności ma dotyczyć pracy zarobkowej, a nie jakiejkolwiek pracy, to zakresy pojęciowe całkowitej niezdolności do pracy i częściowej niezdolności do pracy oraz pojęcia całkowitej utraty zdolności do pracy zarobkowej i częściowej utraty zdolności do pracy zarobkowej są odmienne.

Przyjęcie tego poglądu nie oznaczałoby wcale, że definicja zawarta w treści art. 12 ust. 1 u.e.r. nie ma charakteru definicji tautologicznej. Nadal przecież zakresy tych pojęć są zbieżne i mogą być stosowane zamiennie[20]. Tym samym definicja art. 12 ust. 1 u.e.r. brzmiałaby właśnie jak w podanym wyżej przykładzie.

Całkowita niezdolność do pracy i częściowa niezdolność do pracy

Przy przyjęciu, że zwrot niezdolność do pracy i utrata zdolności do pracy zarobkowej zostały przez ustawodawcę użyte w treści art. 12 u.e.r. w sposób zamienny, to należy przyjąć, że definicje zawarte w art. 12 ust. 2 i 3 ww. ustawy służą zdefiniowaniu pojęć już użytych w ust. 1 tego przepisu. Wówczas treść art. 12 tej ustawy brzmiałaby:

1. Niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu.

20 Tu można jedynie zaznaczyć, że utrata zdolności oznacza, że brak zdolności do czegoś występuje następczo. Brak zdolności oznacza, że dana zdolność po prostu nie występuje. Poza tymi różnicami zakresy pojęciowe odnoszą się do tego samego stanu braku występowania zdolności.

2. Osobą, która całkowicie utraciła zdolność do pracy zarobkowej, jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy.
3. Osobą, która częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej, jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji.

albo

1. Niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy jest osoba całkowicie lub częściowo niezdolna do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokująca odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu.
2. Całkowicie niezdolną do pracy zarobkowej jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy.
3. Częściowo niezdolną do pracy zarobkowej jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji.

Przyjmując tę zmianę zapisu treści art. 12 u.e.r., czy to w wersji pierwszej, czy też drugiej, łatwo można dostrzec, że również definicje stopni niezdolności do pracy obarczone są wadą definicji tautologicznej dotkniętej błędem *idem per idem*. Zarówno w *definiensie* pojęcia niezdolności do pracy, jak i w *definiensie* stopni tej niezdolności zostały użyte zwroty definiowane.

Można próbować przyjąć, że zwrot niezdolność do pracy i utrata zdolności do pracy zarobkowej jednak nie zostały przez ustawodawcę użyte w treści art. 12 u.e.r. w sposób zamienny, bo przecież dopiero osoba niezdolna do pracy zarobkowej i nierokująca jednocześnie odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu jest niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy emerytalnej. Kłopot polega jednak na wskazaniu przez ustawodawcę w treści art. 60 u.e.r. uwarunkowania, że w stosunku do osoby, która choć spełnia przesłanki określone w art. 57 ww. ustawy (a więc jest niezdolną do pracy w rozumieniu art. 12 ust. 1 u.e.r.), orzeczono celowość (a więc istnienie rokowań) przekwalifikowania zawodowego. Niestety taki zabieg ustawodawcy (nieistotne – czy celowy, czy przypadkowy) niweczy możliwość prowadzenia dalszych rozważań w kierunku ustalenia jednak innych zakresów pojęciowych niezdolności do pracy i utraty zdolności do pracy zarobkowej.

Podsumowanie – *quo vadis invalidus*?

Jak wspomniałem wyżej, od 2017 r. funkcjonuje Międzyresortowy Zespół ds. Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy. W niedługim czasie należy oczekiwać propozycji rozwiązań legislacyjnych – nie tylko pojęcia niezdolności do pracy, ale również niepełnosprawności.

Z całą pewnością oczekiwaną zmianą winny być nie tylko kwestie terminologiczne związane z ww. pojęciami, ale też normatywne nakreślenie właściwych relacji pomiędzy ryzykiem niezdolności do pracy z powodu inwalidztwa i niezdolności do pracy z powodu

choroby. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji takie właśnie dwa ryzyka związane z niezdolnością do pracy należy wyróżnić. Jako że oba różnią się czynnikiem sprawczym, toteż jako dwa odrębne ryzyka są inaczej chronione.

W czasie konferencji Polskiego Towarzystwa Orzecznictwa Lekarskiego zorganizowanej we współpracy z Polskim Towarzystwem Medycyny Ubezpieczeniowej pt. „Orzecznictwo lekarskie w ubezpieczeniach – pomiędzy nauką a praktyką" 8 grudnia 2017 r. była sygnalizowana również kwestia związana ze zmianą metodologii oceny orzeczniczo-lekarskiej. Zmiana proponowana przez Zespół ma obejmować m.in. wdrożenie do polskiego prawa zabezpieczenia społecznego metody ICF[21]. W ramach systemu ma również zostać powołana tzw. kompleksowa rehabilitacja lecznicza, skupiająca możliwość rehabilitacji społecznej, leczniczej i zawodowej osoby, która jest zagrożona utratą możliwości wykonywania pracy zarobkowej.

Trudno obecnie przesądzać, jakiego kształtu legislacyjnego nabiorą powyższe propozycje. W chwili opracowywania niniejszego tekstu nie są znane szczegółowe koncepcje w tym zakresie. Dlatego też powstrzymuję się od formułowania propozycji definicji niezdolności do pracy.

Już w chwili zastąpienia terminu inwalidztwa definicja niezdolności do pracy spotkała się z wątpliwościami, czy wprowadzenie tego pojęcia przez ustawodawcę było trafne i nie będzie źródłem zamętu terminologicznego[22].

Po ponad 20 latach od chwili dokonania zmiany definicji ryzyka długotrwałej utraty zdolności do zarobkowania wydaje się, że uwagi zgłaszane już wówczas są nadal aktualne. Praktyka stosowania aktualnej definicji napotyka pewne trudności, choćby związane z funkcjonowaniem instytucji renty szkoleniowej[23], zaś ubezpieczeni nie potrafią sami określić, czym różni się czasowa niezdolność do pracy od tej długotrwałej.

Dodatkowo w potocznym języku orzeczenia o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, jak i te, w których lekarz orzecznik ZUS nie stwierdza istnienia niezdolności do pracy, są nazywane przez ubezpieczonych orzeczeniami o zdolności do pracy, co tylko pogłębia chaos terminologiczny.

Wobec powyższego nadal aktualnym wydaje się postulat kodyfikacji prawa ubezpieczeń społecznych[24]. Ze swojej strony dodam, że jest on w pełni uzasadniony, ponieważ wymuszałby na ustawodawcy chociaż konsekwentne stosowanie reżimu terminologicznego w obrębie jednego aktu prawnego. Tak się przynajmniej wydaje.

---

21 Międzynarodowa klasyfikacja funkcjonowania, niepełnosprawności i zdrowia (ang. *International Classification of Functioning, Disability and Health – ICF).* Podając za: World Health Organization*, International Classification of Functioning, Disability and Heath ICF*, Geneva 2001, w przekładzie na język polski z 2009 r. – głównym celem ICF jest ustanowienie ujednoliconego, standardowego języka i jego struktury, pozwalającego na opis zdrowia i stanów związanych ze zdrowiem. ICF określa składniki zdrowia i niektóre powiązane ze zdrowiem warunki dobrostanu, czyli dobrego samopoczucia (takie jak np. wykształcenie i praca).

22 I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*; U. Jackowiak, *op. cit.*; H. Pławucka, *op. cit.*

23 G. Uścińska, A. Wilmowska-Pietruszyńska, *Rehabilitacja zawodowa. Stan aktualny i proponowane zmiany*, Warszawa 2014; J. Ceglarska-Jóźwiak, *op. cit.*; R. Więcek, *Renta szkoleniowa*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka" 2012, nr 1–2.

24 W. Szubert, *Założenia przyszłego kodeksu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1978, nr 8–9; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne jako instytucja prawna*, „Folia Iuridica" 1982, nr 8, s. 70; W. Sanetra, *Stanowienie i stosowanie prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś*, Wrocław 2013, s. 128; K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, s. 236–237.

Propozycja ta, w moim przekonaniu, powinna ulec pewnej modyfikacji, a właściwie rozszerzeniu, i przybrać kształt kodyfikacji nie jedynie prawa ubezpieczenia społecznego, lecz kodeksu zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Kodyfikacja taka powinna regulować nie tylko aspekty obecnego prawa pracy, ale również kwestie związane z wykonywaniem pracy na innej podstawie niż stosunek pracy i kompleksowo regulować zabezpieczenie społeczne, w tym normowane pragmatykami zawodowymi.

Pomimo tego, że może być to długotrwały i niezwykle trudny proces, to choćby uporządkowanie systemu zabezpieczenia społecznego, rozumianego jako całość, jest warte trudu. I choć prawo pracy stanowi odrębną gałąź prawa od prawa zabezpieczenia społecznego, to nie da się nie zauważyć, że istniejąc obok siebie, silnie na siebie oddziałują. Konieczne jest zatem, aby chociaż na poziomie stosowanej terminologii pozostawały ze sobą w należytej zgodzie.

Rafał Więcek
Oddział ZUS w Jaśle

ŹRÓDŁA

- Antonów K., Bartnicki M., Suchacki B., *Emerytury i renty z FUS – Komentarz*, Warszawa 2014.
- Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011.
- Bińczycka-Majewska T., *Wokół projektu zmian prawa rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1995, nr 5.
- Ceglarska-Jóźwiak J., *Analiza pojęcia częściowej niezdolności do pracy w powszechnym ubezpieczeniu rentowym i propozycje de lege ferenda*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych" 2016 (2), nr 21.
- Jackowiak U., *Niezdolność do pracy zastąpi inwalidztwo*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych" 1997, nr 7.
- Jędrasik-Jankowska I., *Nowe ujęcie ryzyka niezdolności do zarobkowania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1997, nr 1.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2003.
- Malinowski A., *Polski tekst prawny*, Warszawa 2012.
- Pławucka H., *Niezdolność do pracy w przepisach prawa emerytalno-rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1998, nr 1.
- Sanetra W., *Stanowienie i stosowanie prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym,* Wrocław 2013.
- Szubert W., *Problemy kodyfikacji prawa ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i prawo" 1978, z. 5.
- Szubert W., *Założenia przyszłego kodeksu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1978, nr 8–9.
- Wronowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.
- Ziembiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 1996.
- Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne jako instytucja prawna*, „Folia Iuridica" 1982, nr 8.

Definition of incapacity for work as an example of tautology

The author is making an attempt to demonstrate, that definition of the long-term incapacity to work, is touched with the fault in design. This mistake consists in formulating this definition this way, that she is an example of the tautology.

The author is focusing only on the structure of the linguistic definition, not entering into attempts to establish the plot of the legal norm. Decoding contents of this norm isn't a purpose of the article.

On the eve of the available reform of the Polish system of the judicial decision for incapacities to work and disabilities, paying attention is necessary so that authors of new regulations avoid mistakes of their predecessors.

Perhaps with one of possible solutions, ceasing introducing fragmentary reforms is for difficult of both the long-lasting process of the codification of the labour law and the social security, of which a Code of the Employment and the Social security could be an effect.

Key words: incapacity to work , tautological definition, disability, false

Natalia Jungrav-Gieorgica

Recenzja *Poverty propaganda. Exploring the myths* autorstwa Tracy Shildrick, Newcastle University

Artykuł jest recenzją książki *Poverty propaganda. Exploring the myths* dr Tracy Shildrick z Uniwersytetu w Newcastle. T. Shildrick opisuje zjawisko stygmatyzacji osób doświadczających ubóstwa ujawniające się w treściach medialnych, polityce, w tym w polityce publicznej, które nazywa propagandą. Publikacja ma charakter polemiczny, autorka obala mity przy pomocy wiedzy naukowej oraz wskazuje możliwe funkcje i motywacje ideologiczne posługiwania się propagandą. Wraz ze stygmatyzacją ubogich taki sposób komunikacji wzmacnia indywidualistyczne wyjaśnienia ubóstwa, pomijając jego strukturalne przyczyny w postaci problemu społecznego.

Słowa kluczowe: ubóstwo, ubodzy, wykluczenie społeczne, zabezpieczenie społeczne, polityka społeczna, polityka publiczna, dyskurs, narracja, propaganda

Otrzymano: 24.09.2018
Zaakceptowano po recenzjach: 21.02.2019

Wprowadzenie

> Nowadays there really is no primary poverty left in this country. In Western countries we are left with the problems that aren't poverty. All right, there may be poverty because people don't know how to budget, don't know how to spend their earnings, but now you are left with the really hard fundamental character-personality defect[1].

Gdy Margaret Thatcher wypowiadała te słowa, odsetek osób żyjących w relatywnym ubóstwie w Wielkiej Brytanii wynosił 12,4 proc. W kolejnym roku, pierwszym z jej długich rządów, było to już 13,4 proc. W 1990 r., czyli w ostatnim roku jej kadencji, więcej niż co piąty mieszkaniec Wielkiej Brytanii żył w ubóstwie (20,2 proc.), czyli było to ponad 12 milionów osób[2]. Oznacza to, że w Zjednoczonym Królestwie przez jedenaście lat znacząco wzrósł odsetek osób, które nie potrafią zarządzać budżetem domowym, nierozsądnie wydają pieniądze i cierpią na poważne defekty charakteru. Oczywiście premier M. Thatcher nie odnosi się do żadnych statystyk czy badań, to osobista opinia. Nie oznacza to jednak, że te słowa, zaprzeczające istnieniu ubóstwa, nie miały ówcześnie i potem siły.

Siła i wpływ tego typu wypowiedzi jest tematem najnowszej książki brytyjskiej socjolożki Tracy Shildrick. Z przeglądu publikacji autorki wynika, że od prawie dwudziestu lat zajmuje się tematyką ubóstwa, wykluczenia społecznego, zatrudnienia i *welfare state*.[3] W 2013 r. publikacja dotycząca nawracającego ubóstwa i zjawiska *low-pay*, *no-pay cycle*, której była współredaktorką, została wyróżniona nagrodą Petera Townsenda przyznawaną przez British Academy. Zainteresowania badawcze, ale i dorobek naukowy T. Shildrick dowodzą, że jest przedstawicielką nauki zaangażowanej. Jak wielu naukowców przed nią stara się zwalczać przesądy i mity wiedzą opartą na dowodach naukowych. Wydanie *Poverty propaganda…* dowodzi jednak, że jak na razie walkę z mitami o ubóstwie i ubogich świat nauki przegrywa.

Język propagandy

Poverty propaganda… jest zdefiniowana przez autorkę jako grupa przekazów, których celem jest stygmatyzacja osób doświadczających ubóstwa i innych problemów społecznych. Etykieta jest bezsprzecznie negatywna – niezasługujący na pomoc, winni swojej sytuacji. Są różne przejawy tych zabiegów komunikacyjnych, ale najczęściej opierają się one na wzmacnianiu wyobrażenia o lenistwie, próżniactwie, dewiacyjnych zachowaniach ubogich. *Poverty propaganda…* odnosi się do indywidualnych wyjaśnień, szans i doświadczeń

1 M. Thatcher, *The Thatcher philosophy* (interview with R. Dowden), „Catholic Herald" 22.12.1978, https://www.margaretthatcher.org/document/103793 (16.09.2018).

2 S. Rogers, *How Britain changed under Margaret Thatcher. In 15 charts*, „The Guardian" 8.04.2013, https://www.theguardian.com/politics/datablog/2013/ apr/08/britain-changed-margaret-thatcher-charts (16.09.2018).

3 Publikacje Tracy Shildrick zostały uwzględnione w końcowym spisie literatury.

życiowych jednostek, tak więc strukturalne przyczyny ubóstwa są pomijane. Według autorki neoliberalne ramy funkcjonowania społeczeństwa, w których podkreślana jest odpowiedzialność i sprawczość jednostek, oraz wyraźne podważanie występowania problemu ubóstwa ze względu na wzrost ogólnego poziomu życia są podatnym gruntem dla rozprzestrzeniania się takich przekazów. Mimo że głównym narzędziem propagandy jest język, który występuje w dyskursie, ma on realny wpływ zarówno na ubóstwo, sposób, w jaki traktuje się ubogich, jak i ich postrzeganie siebie w społeczeństwie.

Przyczyny i konsekwencje ubóstwa w propagandowych przekazach nie odzwierciedlają realiów doświadczania biedy w Wielkiej Brytanii. Przynajmniej nie tych, które znamy z badań naukowych przywoływanych przez autorkę licznie i we wszystkich rozdziałach książki. Niemniej prostota tych komunikatów oraz żerowanie na już funkcjonujących uprzedzeniach i karykaturach sprawia, że wydają się zdroworozsądkowe. Łatwe do zrozumienia, chwytliwe przekazy tworzą płaszczyznę różnicowania, dzielenia społeczeństwa – *othering*[4]. W jednej narracji występują ciężko pracujące rodziny i w kontraście leniwi wyłudzacze zasiłków, tak aby wzbudzić w konsumujących treści poczucie niesprawiedliwości systemu czy – w szerszym ujęciu – polityki społecznej. *Poverty propaganda…* upatruje w polityce socjalnej wręcz przyczynę ubóstwa, które jest rozumiane jako nieudolność czy nieuczciwość jednostek wspierane przez szeroko pojmowaną pomoc społeczną. Media różnej jakości dystrybuują w swoich kanałach takie przekazy, niektóre dziś nazywane są wręcz *poverty porn*. Chodzi o promowanie publikacji dotyczących niecodziennych, karykaturalnych sytuacji i osób, które nie stanowią reprezentacji osób doświadczających ubóstwa, ale przyciągają uwagę.

Lektura najnowszej książki T. Shildrick bardzo wyostrza uwagę na język, którym posługują się media, politycy i niestety też ustawodawca. *Poverty propaganda…* wykorzystuje terminologię eliminującą strukturalne przyczyny ubóstwa, tak więc mamy do czynienia nie z globalnym, wielowymiarowym problemem społecznym, ubóstwem, bezrobociem, niskiej jakości zatrudnieniem, nieadekwatną ochroną socjalną, lecz z „kulturą bezrobocia", „uzależnieniem od pomocy", „dziedziczeniem biedy", problematycznymi rodzinami czy nawet całymi osiedlami. Wydaje się, że właśnie wpływ propagandy na politykę publiczną autorka traktuje jako najgroźniejsze zjawisko. Zmiana narracji zorientowanej wokół pojęcia sprawiedliwości społecznej na taką o patologicznych rodzinach ułatwia wprowadzanie karzących polityk oszczędnościowych. Polityki te skupiają się na „naprawianiu" osób ubogich, „zachęcają" do jakiejkolwiek pracy. Nie odnoszą się do negatywnych zjawisk na rynku pracy związanych z nieadekwatną jakością zatrudnienia do wyjścia z ubóstwa – niskich płac, niestabilnego zatrudnienia, segmentacji. T. Shildrick portretuje zmiany w narracji i polityce publicznej, które zaszły w ciągu ostatnich ośmiu lat w Wielkiej Brytanii. Zmiany, które pogorszyły i tak trudne warunki funkcjonowania obywateli o niskich dochodach. Analizuje okoliczności Welfare reform, działalność *think tanków*, aktywność publiczną polityków i urzędników, dyskurs medialny dotyczący ubogich, ubóstwa i reformy.

4 R. Lister, *Poverty*, Cambridge 2004; R. Lister, *To count for nothing: Poverty beyond the statistics*, „Journal of the British Academy" 2015, Vol. 3.

Nauka burzy mity

Po długim i osobistym wstępie autorka przedstawia swoje rozumienie tytułowego zjawiska. Następne trzy rozdziały skupiają się bezpośrednio na obalaniu mitów. Pierwszy mit dotyczy wygodnego życia ubogich korzystających z zasiłku dla osób bezrobotnych. T. Shildrick odnosi się do badań swoich (w zubożałych, postindustrialnych regionach Wielkiej Brytanii) oraz innych osób, licznych akademików[5]. Obrazują one doświadczanie ubóstwa – ciągłe ograniczenia, trudności z utrzymaniem się i zaspakajaniem podstawowych potrzeb, choroby fizyczne i psychiczne, poczucie wstydu i próby ukrywania sytuacji przed otoczeniem. Autorka przywołuje także bardzo drastyczne przypadki – śmierci mężczyzny chorego na cukrzycę, znalezionego z plikiem CV i pustym żołądkiem, któremu odmówiono zasiłku ze względu na nieobecność na spotkaniu w Jobcentre Plus, czy przykłady i statystyki samobójstw związanych z odmowami przyznania świadczenia dla osób niezdolnych do pracy. T. Shildrick opisuje m.in. fenomen brytyjskich banków żywności – w ciągu ostatnich ośmiu lat odnotowały pięciokrotny wzrost korzystania ze swoich punktów, który wymógł ich ekspansję terytorialną.

Drugi mit odnosi się do ubóstwa wynikającego z braku chęci do pracy. Zakłada on, że ubóstwo jest wyborem, utrzymywanie się z zasiłku stylem życia, a praca najlepszym lekarstwem na biedę. Autorka znowu przywołuje liczne badania własne i innych[6] oraz statystyki odnoszące się do pracujących biednych, zatrudnienia, bezrobocia, zmian na rynku pracy w Wielkiej Brytanii itd. T. Shildrick krytykuje także wiele publikacji brytyjskiego Department for Work and Pensions za ignorowanie zjawiska pracujących biednych mimo nieustającego promowania zatrudnienia jakiejkolwiek jakości. W rozdziale znalazły się wyjaśnienia dotyczące zmian w dostępnym dla klasy pracującej zatrudnieniu, aktualnej polityki rynku pracy, która skutecznie uniemożliwia dłuższe pozostawanie na zasiłku. Przywoływane badania obrazują zaangażowanie w pracę, która ze względu na swoją jakość albo nie pozwala uciec od ubóstwa daleko, albo nie na długo. T. Shildrick pokazuje splot negatywnych czynników dla osób wykonujących prace fizyczne – deindustrializację, prekaryjność sektora usług, wzrost liczby podejmujących prace fizyczne,

5 C. Hooper, S. Gorin i in., *Living with hardship 24/7: The diverse experiences of families in poverty in England*, London 2007, s. 115–124; F. Bennett, *How low-income families use their money* [w:] *Why money matters: Family income, poverty and children's lives*, ed. J. Strelitz, R. Lister, London 2008, s. 115–124; R. Patrick, *For whose benefit? The everyday realities of welfare reform*, Bristol 2017; N. Cooper, S. Purcell, R. Jackson, *Below the breadline: The relentless rise of food poverty in Britain*, London 2014; E. Chase, R. Walker, *Constructing reality? The „discursive truth" of poverty in Britain and how it frames the experience of shame* [w:] *Poverty and shame: Global experiences*, ed. E. Chase, G. Bantebya-Kyomumehendo, Oxford 2015, s. 256–269; P. Watt, *Social housing and urban renewal: An introduction* [w:] *Social housing and urban renewal: A cross national perspective*, ed. P. Watt, P. Smets, Bingley 2017.

6 S. Lansley, J. Mack, *Breadline Britain*, London 2015; M. Savage, G. Bagnall, B. Longhurst, *Ordinary, ambivalent and defensive: class identities in the Northwest of England*, „Sociology" 2001, Vol. 35, No. 4, s. 875–892; Joseph Rowntree Foundation, *We can solve poverty in the UK: A strategy for governments*, York 2016; C. Goulden, *Cycles of poverty, unemployment and low pay*, York 2010; A. Giddens, *Runaway world: How globalization is reshaping our lives*, London 1999; F. Green, A. Felstead, D. Gallie, *The inequality of job quality* [w:] *Unequal Britain at Work*, eidem, Oxford 2015; D. Byrne, *Social exclusion*, Berkshire 2005.

deregulację rynku pracy skutkującą niskimi płacami, brakiem zabezpieczenia społecznego czy krótkoterminowym zatrudnieniem.

Trzeci mit dotyczy przemiany klasy pracującej w klasę bezrobocia. Opiera się on na przekonaniu, że klasa pracująca, która jest opóźniona ekonomicznie i kulturowo względem reszty, nie wykorzystuje szans życiowych i zawodowych oferowanych przez nowoczesną gospodarkę. Pozostaje z tyłu, nie ma aspiracji, jest niezmotywowana do przyjęcia wartości klasy średniej, woli być biedna. T. Shildrick diagnozuje nie tylko kompletną zmianę wizerunku klasy pracującej, ale także w ogóle rozmycie podziału klasowego, które uważa za nieprzypadkowe. Pokazuje zmianę narracji – z szanowanej, dumnej klasy pracującej w problematyczną, biedną klasę słabych i niezaradnych – oraz aspiracje do postulowanej normy klasy średniej, którą nazywa *messy middle*. Ze względu na zmianę gospodarki i rozrost usług klasowość zeszła na drugi plan, ale zostały niższe płace i brak przywilejów pracowników z *messy middle*. Klasowe nierówności pozostały, ubóstwo było i jest klasowym doświadczeniem, ale pracownicy dziedziczą trudności i ograniczenia, nie uczestniczą w żadnej „kulturze ubóstwa". Oczywiście refleksje autorki są obrazowane analogicznie literaturą i kolejnymi badaniami[7].

Mimo pojawiania się wątków dyskryminacyjnych w całej publikacji T. Shildrick poświęca zagadnieniom stygmatyzacji i wstydu oddzielny rozdział, przedstawiając kolejny raz bogaty dorobek badawczy i w tym obszarze. W rozdziale siódmym *Poverty propaganda and reproduction of poverty, power and inequality* został ukazany mechanizm działania propagandy na przykładzie wspomnianej już reformy świadczeń społecznych. Autorka odtwarza czas reformy, identyfikując aktorów polityki i ich wkład w nią na podstawie dostępnych materiałów rządowych Department for Work and Pensions oraz komentarzy akademików i aktywistów. Następnie pokazuje sposoby komunikowania reformy i reakcje opinii publicznej. Rozdział kończą refleksje dotyczące konsekwencji działania propagandy w polityce publicznej – pogłębienia nierówności – które przyniosło bezpośrednie korzyści grupom ekonomicznie uprzywilejowanym. W końcowych konkluzjach T. Shildrick stwierdza, że ubóstwo jest sprawą polityczną, szanse nigdy nie będą równo dystrybuowane, ale powinniśmy starać się o sprawiedliwszy podział zasobów. Autorka podkreśla, że ubóstwo jest problemem społecznym i dotyka wszystkich, a nie tylko tych, którzy go bezpośrednio doświadczają.

Podsumowanie

Poverty propaganda. Exploring the myths jest publikacją polemiczną z gatunku *myth-busting*. Nie zawiera wyników najnowszego badania autorki, lecz wykorzystuje dotychczasowy dorobek naukowy, jej i innych, głównie brytyjskich akademików. Licznie przywoływana

7 K. Roberts, *Class in Modern Britain*, Basingstoke 2001; G. Evans, J. Tilley, *The new politics of class*, Oxford 2017; G. Payne, *The new social mobility: How the politicians got it wrong*, Bristol 2017; R. Hoggart, *Introduction* [w:] *The road to Wi-*

przez autorkę literatura demaskuje mity, ale też obrazuje dzisiejszą rzeczywistość społeczną i ekonomiczną, uwzględniając historyczne tła. Refleksje T. Shildrick o dyskursach o ubóstwie mogą być zbieżne z doświadczeniami czytelników, w szczególności tych, którzy interesują czy mierzą się z problemami społecznymi.

Poverty propaganda… jest cennym i krytycznym głosem także w dyskusji dotyczącej procesu i analizy polityki publicznej. T. Shildrick jest socjolożką i entuzjastką polityki społecznej. Niemniej jej zainteresowanie dyskursami o ubóstwie w kontekście brytyjskiej Welfare reform przypomina jedną z rozwijających się dziś koncepcji teoretycznych nauk o polityce publicznej – Narrative Policy Framework (NPF). NPF koncentruje się na badaniu wpływu narracji na powstawanie polityk publicznych oraz efekty ich działania. Narracje polityki publicznej są centralną kategorią w koncepcji, mają charakterystyczną strukturę i są narzędziami komunikacji aktorów polityk/ koalicji rzeczniczych[8]. Badanie propagandy dotyczącej ubóstwa jako narracji polityki publicznej w podejściu NPF mogłoby zidentyfikować nowe fakty związane z okolicznościami brytyjskiej reformy.

W ostatnim zdaniu swej publikacji autorka wzywa do proaktywnej postawy, rzucania wyzwań mitom za pomocą twardych dowodów przy każdej możliwej okazji. Dwa lata temu podobne wezwanie do świata nauki skierował M.R. Rank z Washington University w St. Louis, pisząc o potrzebie nowego paradygmatu rozumienia ubóstwa[9]. M.R. Rank postuluje konieczność nowego paradygmatu, ponieważ:

> The old strategies of addressing poverty have rested upon imagining a world that reflects a preferred set of myths, agendas, and policies, whereas a new approach to poverty alleviation must put in place a set of policies that reflect the realities of the world[10].

Po przedstawieniu dwóch najpopularniejszych w jego ocenie stanowisk – konserwatywnego i liberalnego – amerykański socjolog proponuje wstępne założenia nowego, naukowego. Nowe podejście ma zakładać strukturalne przyczyny ubóstwa oraz jego warunkowy i czasowy w doświadczeniu charakter. Ma rozpoznawać je szerzej jako różnego rodzaju deprywacje, nie ograniczać się do dochodowego wymiaru, ponieważ ubóstwo negatywnie oddziałuje na wiele sposobów. Nowy paradygmat ma przeciwstawiać się strategii *blame the victim*, wskazywać na niesprawiedliwość, sytuację, na którą ludzie nie zasługują. Ostatnie założenie odnosi się do negatywnego oddziaływania ubóstwa na całe społeczeństwo, a nie tylko na jednostki i rodziny bezpośrednio

---

gan Pier, ed. G. Orwell, London 1989; T. Shildrick, R. MacDonald i in., *Poverty and insecurity: Life in low pay, no pay Britain*, Bristol 2012; T. Shildrick, R. MacDonald i in., *Are cultures of worklessness passed down the generations?*, York 2012; C. Haylett, *Illegitimate subjects? Abject whites, neoliberal modernisation, and middle-class multiculturalism*, „Environment and Planning D: Society and Space" 2001, Vol. 19, No. 3, s. 351–370; P. Watt, *Social housing and urban renewal: An introduction* [w:] *Social housing and urban renewal: A cross national perspective*, ed. P. Watt, P. Smets, Bingley 2017; A. Hood, T. Waters, *Living standards, poverty and inequality in the UK: 2016–17 to 2021–22*, London 2017.

8 M.D. Jones, E.A. Shanahan, M.K. McBeth, *The Science of Stories. Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*, New York 2014.

9 M.R. Rank, D. Brady, *Conclusion. Toward a New Paradigm for Understanding Poverty* [w:] *The Oxford Handbook of The Social Science of Poverty*, ed. L.M. Burton, New York 2016.

10 *Ibidem*, s. 867.

nim dotknięte. Mimo braku odniesień ostatnia książka T. Shildrick wpisuje się w te założenia całkowicie.

Najnowsza publikacja ekspertki skłania do wielu refleksji, również tych związanych z recepcją badań naukowych w dziedzinie nauk społecznych. Być może z korzyścią dla nauki, praktyki politycznej i społeczeństw byłoby, gdyby w warsztacie badacza znalazły się podstawowe kompetencje z obszaru *public relations*?

mgr Natalia Jungrav-Gieorgica
doktorantka Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytetu Warszawskiego

ŹRÓDŁA

- Bennett F., *How low-income families use their money* [w:] *Why money matters: Family income, poverty and children's lives*, ed. J. Strelitz, R. Lister, London 2008.
- Byrne D., *Social exclusion*, Berkshire 2005.
- Chase E., Walker R., *Constructing reality? The „discursive truth" of poverty in Britain and how it frames the experience of shame* [w:] *Poverty and shame: Global experiences*, ed. E. Chase, G. Bantebya-Kyomumehendo, Oxford 2015.
- Cooper N., Purcell S., Jackson R., *Below the breadline: The relentless rise of food poverty in Britain*, London 2014.
- Evans G., Tilley J., *The new politics of class*, Oxford 2017.
- Giddens A., *Runaway world: How globalization is reshaping our lives*, London 1999.
- Goulden C., *Cycles of poverty, unemployment and low pay*, York 2010.
- Green F., Felstead A., Gallie D., *The inequality of job quality* [w:] *Unequal Britain at Work*, eidem, Oxford 2015.
- Haylett C., *Illegitimate subjects? Abject whites, neoliberal modernisation, and middle-class multiculturalism*, „Environment and Planning D: Society and Space" 2001, Vol. 19, No. 3.
- Hoggart R., *Introduction* [w:] *The road to Wigan Pier*, ed. G. Orwell, London 1989.
- Hood A., Waters T., *Living standards, poverty and inequality in the UK: 2016–17 to 2021–22*, London 2017.
- Hooper C., Gorin S. i in., *Living with hardship 24/7: The diverse experiences of families in poverty in England*, London 2007.
- Jones M.D., Shanahan E.A., McBeth M.K., *The Science of Stories. Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*, New York 2014.
- Joseph Rowntree Foundation, *We can solve poverty in the UK: A strategy for governments*, York 2016.
- Lansley S., Mack J., *Breadline Britain*, London 2015.
- Lister R., *Poverty*, Cambridge 2004.
- Lister R., *To count for nothing: Poverty beyond the statistics*, „Journal of the British Academy" 2015, Vol. 3.

- Patrick R., *For whose benefit? The everyday realities of welfare reform*, Bristol 2017.
- Payne G., *The new social mobility: How the politicians got it wrong*, Bristol 2017.
- Rank M.R., Brady D., *Conclusion. Toward a New Paradigm for Understanding Poverty* [w:] *The Oxford Handbook of The Social Science of Poverty*, ed. L.M. Burton, New York 2016.
- Roberts K., *Class in Modern Britain*, Basingstoke 2001.
- Rogers S., *How Britain changed under Margaret Thatcher. In 15 charts*, „The Guardian" 8.04.2013, https://www.theguardian.com/politics/datablog/2013/ apr/08/britain-changed-margaret-thatcher-charts (16.09.2018).
- Savage M., Bagnall G., Longhurst B., *Ordinary, ambivalent and defensive: class identities in the Northwest of England*, „Sociology" 2001, Vol. 35, No. 4.
- Shildrick T., *Youth culture, the „underclass" and social exclusion*, „Scottish Youth Issues Journal" 2000, Vol. 1, No. 1.
- Shildrick T., *Young people, illicit drug use and the question of normalization*, „Journal of Youth Studies" 2002, Vol. 5, No. 1.
- Shildrick T., *Youth culture, subculture and the importance of neighbourhood*, „Young" 2006, Vol. 14, No. 2.
- Shildrick T., *Steel work closures and the importance of class and place*, London 2015, http://classonline.org.uk/blog/item/steelworkclosures-and-the-importance-of-class (16.09.2018).
- Shildrick T., *Lessons from Grenfell: poverty propaganda, stigma and class power* [w:] *The sociology of stigma*, ed. I. Tyler, S. Slater, London 2018.
- Shildrick T., MacDonald R., *Understanding youth exclusion: critical moments, social networks and social capital*, „Youth and Policy" 2008, Vol. 99.
- Shildrick T., MacDonald R., *Poverty talk: how people experiencing poverty deny their poverty and why they blame the poor*, „The Sociological Review" 2013, Vol. 61, No. 2.
- Shildrick T., MacDonald R. i in., *The low pay, no pay cycle: Understanding recurrent poverty*, York 2010.
- Shildrick T., MacDonald R. i in., *Poverty and insecurity: Life in low pay, no pay Britain*, Bristol 2012.
- Shildrick T., MacDonald R. i in., *Are cultures of worklessness passed down the generations?*, York 2012.
- Shildrick T., MacDonald R., Furlong A., *Not single spies but in battalions: a critical, sociological engagement with the idea of so-called „Troubled Families"*, „The Sociological Review" 2016.
- Thatcher M., *The Thatcher philosophy* (interview with R. Dowden), „Catholic Herald" 22.12.1978, https://www.margaretthatcher.org/document/103793 (16.09.2018).
- Watt P., *Social housing and urban renewal: An introduction* [w:] *Social housing and urban renewal: A cross national perspective*, ed. P. Watt, P. Smets, Bingley 2017.

Review of *Poverty propaganda. Exploring the myths* by Tracy Shildrick, Newcastle University

The article is a review of *Poverty propaganda. Exploring the myths* by Dr. Tracy Shildrick of the University of Newcastle. T. Shildrick describes the phenomenon of the stigmatization of people experiencing poverty in the media, politics and public policy, which she calls propaganda. The publication is polemical, the author exposes myths with the help of academic knowledge and indicates the possible functions and ideological motivations of using propaganda. Together with the stigmatization of the poor this kind of communication strengthens individualistic explanations of poverty, bypassing its structural causes as a social problem.

Key words: poverty, the poor, social exclusion, social security, social policy, public policy, discourse, narration, propaganda

Agnieszka Smoder

Relacja z panelu „Przestępczość socjalna” z V Międzynarodowej Konferencji ESPAnet Polska 2018 pt. „Zmiany demograficzne, finanse publiczne, usługi społeczne – Trójkąt Bermudzki polityki społecznej”

Wstęp

Przestępczość socjalna była przewodnim tematem panelu, który odbył się 26 września 2018 r. w Warszawie podczas V Międzynarodowej Konferencji ESPAnet Polska 2018 pt. „Zmiany demograficzne, finanse publiczne, usługi społeczne – Trójkąt Bermudzki polityki społecznej?". Organizatorem konferencji była Szkoła Główna Handlowa, zaś jej partnerem edukacyjnym – Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W panelu wzięli udział: dr hab. Zygmunt Kukuła z Uniwersytetu w Białymstoku; dr Damian Walczak z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; Szymon Kasprowski z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Krzysztof Dudek z Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń. Paneliści zmierzyli się z wieloma pytaniami, m.in.: czym są nadużycia w systemie zabezpieczenia społecznego, jak do nich dochodzi i jaki jest ich rozmiar; czy jest to zjawisko akceptowane społecznie, a także czy istnieją instrumenty prawne oraz organizacyjne, żeby mu przeciwdziałać.

Wystąpienia

Dr hab. Z. Kukuła przedstawił definicję przestępstwa socjalnego, za które uznaje się działanie osób fizycznych, które ma na celu skłonić instytucje socjalne do określonego rozporządzenia mieniem oraz wyłudzić nienależne świadczenia materialne, wyczerpuje znamiona przestępstwa – polega na umyślnym wprowadzeniu w błąd instytucji socjalnej bądź wyzyskanie jej błędu. Czynnik kryminogenny dotyczy określonych okoliczności, które w różnym stopniu sprzyjają przestępczości lub pojedynczemu przestępstwu. Nie determinuje on czynu niedozwolonego w sposób kategoryczny i całkowicie pewny, ale podkreśla, że stanowi on okoliczność, która w badaniach jest statystycznie istotnie skorelowana z przestępczością. Przy czym związek ten jest uzasadniony codziennym doświadczeniem lub badaniem *case studies*. Czynniki, które skłaniają sprawców do sięgania po świadczenia socjalne, można podzielić na kilka grup. Pierwsza z nich obejmuje elementy, które powstają z powodu wad systemu prawnego. Ustawodawstwo reguluje kryteria przyznawania świadczeń, ale zawiera pewne niedoskonałości. Fakt ten może być wykorzystywany do świadomego dokonywania nadużyć. Na przykład przepis faworyzujący pewną grupę osób kosztem innej (która w większym stopniu wymaga wsparcia) może okazać się kryminogenny. Rada Europy w 1981 r. zauważyła, że duża liczba przepisów oraz ich wewnętrzna niespójność ułatwia obchodzenie prawa oraz naruszanie dóbr chronionych w sposób, którego ustawodawca nie przewidział. Istotną rolę w pojawianiu się tego rodzaju przestępstw odgrywa brak centralnej bazy danych o świadczeniobiorcach i rodzajach przyznawanych im świadczeń.

Drugi zespół czynników kryminogennych w obszarze ubezpieczeń ma charakter społeczno-kulturowy. Przestępczość socjalna jest odmianą przestępczości gospodarczej.

W odczuciu społecznym dążenie do zdobycia nienależnych środków z ZUS, z urzędu pracy czy ośrodka pomocy społecznej jest mniej naganne niż czyny związane z przestępczością kryminalną (napady, rozboje). Takie nastawienie uwarunkowane jest również przekonaniem, że środki z budżetu państwa nie mają realnego właściciela, zatem nawet trzeba z nich skorzystać, zanim nas ktoś ubiegnie. Czyny o charakterze przestępczości socjalnej mogą być też próbą odwetu na państwie za brak zaradzenia problemom obecnym w społeczeństwie, takim jak bezrobocie lub brak bezpieczeństwa. To rodzi poczucie krzywdy, zawodu, marginalizacji ekonomicznej określonych grup społecznych. Są to warunki sprzyjające budowaniu społecznego przyzwolenia dla wyłudzania świadczeń socjalnych. Osoby regularnie odprowadzające składki na ubezpieczenia społeczne z racji na niski poziom świadczeń (wysokie ceny, nieznaczna rewaloryzacja) czują się oszukane. Taka sytuacja ułatwia dokonywanie przestępstw socjalnych w myśl zasady „inni tak robią, dlaczego nie ja?".

Trzecia grupa czynników sprzyjających popełnianiu przestępstw socjalnych ma charakter ekonomiczny. Napięcia związane z finansami zwiększają ryzyko pojawienia się sytuacji stresujących, co może niekiedy w konsekwencji doprowadzić do frustracji i sprzyjać podejmowaniu działań przestępczych. Na zwiększenie liczby przestępstw socjalnych wpływ ma sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Z powodu wysokich nakładów na ubezpieczenia społeczne pracowników i znacznych kosztów pracy przedsiębiorcy unikali zgłaszania zatrudnionych u siebie osób do ZUS. Wykorzystywano również deklaracje, w których celowo były zaniżane podstawy odprowadzania składek ubezpieczeniowych. Nielegalnie zatrudnione osoby, już jako aktywne zawodowo, pobierały zasiłek z urzędu pracy. Dla pracodawców oznaczało to redukcję kosztów zatrudnienia, dla pracowników – uzyskanie dodatkowych dochodów, które stanowiły formę rekompensaty za pracę wykonywaną bez ubezpieczenia społecznego. Unikanie opłacania składek lub zaniżanie podstaw do ich odprowadzania było sposobem na poprawienie pogarszającej się sytuacji finansowej firmy. Do wykorzystywanych praktyk należało fałszowanie dokumentacji pracowniczej przez wykazanie mniejszej liczby pracowników lub podawanie większej liczby zatrudnionych przebywających na zwolnieniach lekarskich, niż miało to miejsce w rzeczywistości. Próbą wyjaśnienia zjawiska przestępczości, nie tylko w wymiarze socjalnym, jest wskazywanie skutków wysokiego poziomu bezrobocia. Pozostawanie bez pracy przez dłuższy czas powoduje poczucie wykluczenia, niesprawiedliwości społecznej. Z uwagi na to, że czyny w obszarze przestępczości socjalnej dokonywane są również przez przedsiębiorców, takie uzasadnienie jest zbytnim uproszczeniem. Podobnie jest w przypadku, gdy usprawiedliwia się nieuczciwe praktyki stosowane przez właścicieli firm chęcią zdobycia środków na ich bieżącą działalność biznesową.

Elementem zniechęcającym do popełnienia przestępstwa powinna być nieuchronność kary, szybkość jej orzekania oraz skuteczność wykonywania. Przedłużające się procesy karne powodują stopniowe zanikanie u przestępców świadomości popełnienia czynu zabronionego. Kara w postaci grzywny, nałożonych obowiązków ma często charakter symboliczny, oczekiwanie na jej wypełnienie (np. na pobyt w więzieniu) jest niekiedy odroczone w czasie. Nie należy również zapominać, że komornicy prowadzą w pierwszej

kolejności egzekucje, które są dla nich finansowo korzystne (dotyczą firm, a nie osób w trudnej sytuacji finansowej). Z badań przeprowadzonych przez dra hab. Z. Kukułę na temat identyfikacji czynników kryminogennych przez instytucje socjalne wynika, że za powstawanie i utrzymywanie się przestępczości socjalnej są odpowiedzialne co najmniej dwa czynniki: chęć uzyskania dodatkowego, nielegalnego dochodu (podstawowy czynnik) i wadliwość przepisów prawa. W dalszej kolejności wskazywano brak środków do życia i bezrobocie. Prelegent również zwrócił uwagę, że jest potrzebna szeroka edukacja sędziów, prokuratorów, pracowników instytucji socjalnych w zakresie zagrożeń związanych ze sferą świadczeń socjalnych.

Przestępczość w zabezpieczeniu społecznym poza systemem powszechnym była tematem wystąpienia dra D. Walczaka. Celem prezentacji było przedstawienie problematyki nadużyć i nieprawidłowości w systemie zaopatrzeniowym oraz rolniczym (instytucjonalnie i indywidualnie). Zdaniem panelisty regulacje systemu rolniczego są wykorzystywane niezgodnie z interesem społecznym i celem polityki społecznej. W Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego może ubezpieczyć się osoba, która zamieszkuje gospodarstwo rolne lub tylko znajduje się w jego sąsiedztwie, jest bliska rolnikowi (zdaniem Sądu Najwyższego może to być nawet oceniane subiektywnym odczuciem tej osoby). Ogólna liczba objętych ubezpieczeniem społecznym rolników spadła w latach 2005–2016 o 178 tys. osób. Wśród stosowanych praktyk dotyczących systemu rolniczego należy wskazać możliwość ubezpieczenia domowników za tzw. zaległe lata, a także uzyskiwanie świadczeń związanych z wypadkiem w drodze do/ z pracy. Najtańszą formą ubezpieczenia zdrowotnego jest zawarcie umowy o pomoc przy zbiorach (jako pomocnik rolnika) – składka wynosi w takim przypadku 142 zł. Dla porównania składka na dobrowolne ubezpieczenie zdrowotne wynosiła w III kwartale 2018 r. 433,16 zł. Występują liczne braki w zgłoszeniach pracy za granicą, wyłudzenia świadczeń rentowych i emerytalnych. Rozpatrując system zaopatrzeniowy, autor referatu zwrócił uwagę, że z niektórych Wojskowych Biur Emerytalnych trudno pozyskać dane (lub brakuje informacji) np. na temat tego, ile osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe osiąga dodatkowe przychody.

Podczas panelu poruszono również zagadnienie solidarności ubezpieczonych w ubezpieczeniu chorobowym w kontekście problemu nadużyć w prawie do świadczeń. S. Kasprowski zaznaczył, że regulacje ubezpieczenia chorobowego zawarte są w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (uzyskanie tytułu do ubezpieczenia, wysokość składki na ubezpieczenie oraz naliczanie i opłacanie składki) oraz w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (wykaz przysługujących świadczeń, zasady ich przyznawania oraz naliczania). Należy podkreślić, że sytuacja finansowa funduszu chorobowego zmieniła się w ciągu ostatnich 10 lat. Podczas gdy jeszcze w 2008 r. mieliśmy nieznaczną nadwyżkę (wpływy ze składek wynosiły 8,71 mln zł, zaś koszty świadczeń – 7,35 mln zł), deficyt funduszu zwiększył się w ostatnim czasie (w 2017 r. wspomniane koszty wyniosły 20,99 mln zł, natomiast wpływy pochodzące ze składek – 13,12 mln zł). Przyczyn wzrostu wydatków na świadczenia należy upatrywać w zmianach prawa, wydłużeniu urlopów macierzyńskich i związanych z nimi zasiłków,

a także w zmianach dotyczących wynagrodzenia za czas choroby (zmniejszenie okresu wynagrodzenia za czas choroby do 14 dni dla osób powyżej 50 roku życia). Możemy zauważyć również stałą tendencję we wzroście liczby dni absencji chorobowej i zwiększaniu podstawy wymiaru zasiłków chorobowych. W strukturze wydatków funduszu chorobowego to zasiłki chorobowe stanowią 50 proc. wszystkich kwot.

Solidarność ubezpieczonych w ramach ubezpieczeń społecznych jest postrzegana w kontekście obowiązków beneficjentów systemu. Istotne jest to, że wszyscy płacą na dany fundusz, zaś korzystają z niego ci, którzy doświadczają określonego ryzyka socjalnego (np. choroby własnej lub członka rodziny, ryzyka związanego z macierzyństwem). Analizując zjawisko solidarności, możemy wskazać na pewne relacje, które zachodzą w tym obszarze. Jeden z rodzajów powiązań dotyczy relacji między ubezpieczonymi i jest związany z tworzeniem funduszu ryzyka (przekazania składek na fundusz chorobowy). Mamy również relację między ubezpieczonymi a świadczeniobiorcami, ubezpieczonymi a płatnikami składek i wreszcie między budżetem państwa a świadczeniobiorcami. W opozycji do postawy solidarnościowej w zakresie ubezpieczeń społecznych mamy do czynienia z indywidualnymi dążeniami ubezpieczonych do uzyskania nieuprawnionych świadczeń. Zagadnienie nadużyć nie jest zdefiniowane w prawie ubezpieczeń społecznych, jednak możemy przyjąć, że oznacza ono intencjonalne działanie polegające na zatajeniu prawdy lub wprowadzeniu w błąd w celu osiągniecia korzyści rozumianej jako otrzymanie świadczenia lub uniknięcie obowiązku opłacenia składki. Wśród przykładów takiego postępowania możemy mówić o pozornej podstawie tytułu do ubezpieczenia (pozornej umowie), nieuprawnionym zwiększaniu podstawy wymiaru składek i tym samym przyszłych świadczeń, uzyskaniu zwolnienia lekarskiego bez uzasadnienia medycznego, dokonywaniu fałszywych rozliczeń przez płatników składek (rozliczenie wskazuje na płacenie świadczeń, ale w rzeczywistości nie są one uregulowane).

Uprawnienia kontrolne ZUS obejmują prowadzenie: postępowań wyjaśniających tytuł do ubezpieczeń i podstawy wymiaru składek, kontroli płatników składek, kontroli prawidłowości wykorzystania zwolnienia od pracy czy kontroli prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy. Brak reakcji na nadużycia może prowadzić do ich eskalacji i obniżać poziom zaufania do ubezpieczeń społecznych. Oprócz uprawnień kontrolnych występuje jednolite podejście do ryzyka, które składa się z takich elementów jak: wykrywanie, zgłaszanie, przeciwdziałanie, korygowanie, prewencja. W ramach zarządzania ryzykiem nadużyć możemy wyróżnić 2 poziomy – centralny (Komitet ds. Wykrywania Nadużyć – odpowiedzialny za reagowanie oraz wdrażanie reakcji) oraz oddziałów (zajmujący się identyfikowaniem, przekazywaniem informacji, projektowaniem określonych działań zapobiegających nadużyciom). Należy zastanowić się nad zmianami legislacyjnymi, szczególnie takimi rozwiązaniami, które skutecznie zniechęcałyby do dokonywania nadużyć. Potrzebne są również działania edukacyjne kształtujące w społeczeństwie przekonanie o tym, że intencjonalne ograniczanie funduszów ubezpieczeń społecznych wiąże się z określonymi kosztami po stronie obywateli.

Podczas spotkania poruszono także kwestię profesjonalnych systemów do wykrywania nadużyć. K. Dudek przedstawiając to zagadnienie, zaznaczył, że występuje powszechna

akceptacja społeczna dla wyłudzeń świadczeń – są one traktowane jako przejaw zaradności życiowej (dotyczy to również odszkodowań komercyjnych). Wyłudzone kwoty przekładają się na wysokość składki, gdyż komercyjne zakłady ubezpieczeniowe muszą zrekompensować poniesione straty i mieć na względzie rentowność swoich instytucji. Powszechny Zakład Ubezpieczeń w 2016 r. wypłacił blisko 40 mld zł odszkodowań i świadczeń. Szacuje się, że ok. 10 proc. tej kwoty dotyczy nieuczciwych praktyk. Bez systemowego i analitycznego podejścia trudno zapobiec tego typu sytuacjom. Z tego powodu PZU zakupił system analityczny, który skupia techniki pozwalające na wskazywanie podejrzanej szkody. Eksperci zajęli się opracowaniem i implementacją do systemu reguł biznesowych, które w określonych okolicznościach wysyłają alert. System wykrywania anomalii, wzorce szkód oszustw, techniki sieci powiązań – to niektóre z zastosowanych rozwiązań. Został wprowadzony mechanizm, który blokuje transzę związaną z podejrzaną szkodą – pieniądze, które zostały już wypłacone, dużo trudniej odzyskać. Po roku działania systemu wzrosła skuteczność procesu o 15 proc. (tzn. pracownicy mogli zanalizować o 15 proc. więcej spraw, nie tracili czasu na kwestie mało istotne, zajmowali się tylko tymi ze znamionami oszustwa). Skuteczność typowania systemu kształtuje się powyżej 30 proc. (ze 100 spraw wytypowanych przez system jako oszustwa 30 okazuje się nimi w rzeczywistości). Geograficzny rozkład szkód pozwala na wskazanie powiatów, w których najczęściej lub najrzadziej dokonuje się tego typu nadużyć. System działa w obszarze ubezpieczeń majątkowych, zaś jego koszty zwróciły się w ciągu roku.

Agnieszka Smoder
Radca Prezesa
Centrala ZUS

Agnieszka Smoder

Relacja z sesji plenarnej „Prawne, ekonomiczne oraz społeczne skutki robotyzacji pracy" organizowanej w ramach V Międzynarodowej Konferencji ESPAnet Polska 2018 pt. „Zmiany demograficzne, finanse publiczne, usługi społeczne – Trójkąt Bermudzki polityki społecznej"

Wprowadzenie

27 września 2018 r. w Warszawie podczas V Międzynarodowej Konferencji ESPAnet Polska 2018 pt. „Zmiany demograficzne, finanse publiczne, usługi społeczne – Trójkąt Bermudzki polityki społecznej" odbyła się sesja plenarna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych poświęcona zagadnieniu robotyzacji. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie była organizatorem konferencji, a ZUS jej partnerem edukacyjnym. Dyskusja na temat robotyzacji koncentrowała się wokół trzech perspektyw: ekonomicznej, prawnej i społecznej. W panelu wzięli udział: Piotr Lewandowski z Instytutu Badań Strukturalnych, dr Paweł Wojciechowski z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Barbara Surdykowska z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, dr hab. Dorota Dzienisiuk z Uniwersytetu Warszawskiego, dr Dominik Batorski z Uniwersytetu Warszawskiego oraz Piotr Szumlewicz z Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. Warto zwrócić uwagę na poniższe konkluzje, które pojawiły się podczas dyskusji panelistów.

Wnioski z dyskusji

Robotyzacja jest pewną formą automatyzacji pracy, która wykorzystuje określoną technologię. Jest ostatnim etapem fali postępu technologicznego, który zaczął się wraz z pierwszą rewolucją przemysłową, a polega na tym, że roboty wyręczają ludzi w czynnościach fizycznych. Natomiast o automatyzacji możemy mówić, gdy zastępują one człowieka w pracy umysłowej. Z technologiami cyfrowymi wiążą się dwie kwestie: wymiany i przetwarzania informacji. Pojawiają się tu problemy związane z przeciążeniem informacyjnym, stresem w pracy, rozdzieleniem pracy i życia pozazawodowego (ma to związek z naszymi nawykami, zgodnie z którymi wykorzystujemy nowoczesne technologie). Ponadto należy pamiętać, że własność w dziedzinie robotyzacji jest ściśle powiązana z realnym sprawowaniem władzy (np. jeśli taksówki na danym obszarze zostaną zastąpione pojazdami autonomicznymi, to istotne jest to, kto będzie ich właścicielem – firma prywatna czy władze danego miasta).

Nie do końca wiadomo, w jakim tempie będzie następował postęp technologiczny. Nieuchronnie zmienia on dotychczasową sytuację na rynku pracy, powoduje zanikanie i powstawanie określonych zawodów. Skutkiem rewolucji technologicznej jest zastępowanie określonych prac – prostych, rutynowych – kreatywnymi. Zawody związane z wysokimi kwalifikacjami, wymagające twórczego podejścia do wykonywanych zadań nie zanikną. Praca nadal będzie miała duże znaczenie w życiu człowieka. Ta sytuacja będzie oddziaływać na zmianę umowy społecznej, na odmienną niż dotychczasowa koncepcję państwa dobrobytu.

Istotne jest, żeby postęp technologiczny nie powodował pewnych społecznych turbulencji. Wydaje się błędnym przekonanie, że automatyzacja pomoże nam w poradzeniu

sobie z deficytem pracowników bez konieczności zmierzenia się z problemem ryzyka technologicznego. W przyszłości nastąpi erozja klasy składkowej, która może skutkować podnoszeniem składek dla tych, którzy mogą je płacić, gdy pozostała grupa będzie unikać ich regulowania. Jedną z istotnych kwestii związanych z postępem technologicznym i globalizacją jest spadek udziału dochodu pracy w kapitale. Taka sytuacja skutkuje pogorszeniem kondycji systemów zabezpieczenia społecznego.

W obszarze uregulowań prawnych dotyczących rozwoju technologicznego w 2017 r. ukazało się sprawozdanie Parlamentu Europejskiego. Są w nim poruszone kwestie związane z potencjalnymi zagrożeniami, ochroną danych osobowych i ich przetwarzaniem, prawem do prywatności osób, odpowiedzialnością cywilną za szkodę wyrządzoną przez sztuczną inteligencję. Mowa jest w nim również o nadaniu robotom specjalnego statusu prawnego (w perspektywie długoterminowej), aby te najbardziej zaawansowane technologicznie, autonomiczne mogły uzyskać status „osób elektronicznych", które byłyby odpowiedzialne np. za naprawienie wszelkiej szkody. Kwestie te dotyczą bliskiej przyszłości. Zdarzają się pomysły, żeby robotom nadawać obywatelstwo, akt urodzenia, wyznaczani są „rodzice" (naukowcy). Należy uważać na takie działania, które z pozoru wydają się niegroźne, gdyż w niektórych przypadkach mogą podważać regulacje, w ramach których dotychczas funkcjonowaliśmy (np. nadanie aktu urodzenia w naszym kraju skutkuje przyznaniem zasiłku macierzyńskiego). Parlament Europejski zaznacza również, że należy liczyć się z tym, że na dalszym etapie rozwoju nowoczesnych technologii sztuczna inteligencja przewyższy zdolności intelektualne człowieka. W kontekście rozważań nad ewolucją tej dziedziny techniki warto zwrócić uwagę na wątek możliwych interakcji społecznych z człowiekiem. Można zadać sobie pytanie, czy możliwe jest przywiązanie się człowieka do robota wykonującego pewne usługi, np. podczas opieki nad starszą osobą.

Należy brać pod uwagę, że na gruncie prawa precedensowego zostaną wypracowane pewne rozwiązania wychodzące naprzeciw zmianom technologicznym. W prawie stanowionym istotną kwestią jest ustalenie odpowiedzialności podmiotów tradycyjnych dotyczącej zdarzeń z udziałem zaawansowanej technologii, różnego rodzaju naruszeń. Wraz z postępem technologicznym będziemy mieli do czynienia z zanikaniem pracy dla osób o średnim poziomie kwalifikacji. Powstaje w związku z tym pytanie, kto będzie wchodził w skład reprezentacji zbiorowych, skoro dotychczas byli to przedstawiciele tej grupy. Kwestia ta może mieć przełożenie na obszar dynamiki płac, zasięg rokowań zbiorowych itp. Z drugiej strony należy pamiętać, że w najbardziej innowacyjnych segmentach gospodarki uzwiązkowienie w Unii Europejskiej jest większe niż w pozostałych państwach. W Polsce i większości krajów UE w sektorach, w których przeważają nowoczesne technologie, mamy do czynienia przede wszystkim ze stabilnym zatrudnieniem (przeważa praca etatowa). Państwa, w których dominują tego rodzaju rozwiązania, posiadają najwyższe wskaźniki zatrudnienia (np. Stany Zjednoczone, Finlandia, Szwecja, Holandia). Wolą związków zawodowych jest, aby rozwój technologiczny służył pracy.

W kontekście rozważań nad robotyzacją i automatyzacją często pojawia się zagadnienie kształcenia ustawicznego. Istotnym wyzwaniem jest konieczność przekwalifikowania się. Polacy uczestniczą w tym procesie, zmieniając zawody na te, które w mniejszym stopniu

niż pozostałe są podatne na procesy automatyzacji i robotyzacji. W klasycznym modelu za kształcenie odpowiadał pracodawca, obecnie mamy coraz więcej samozatrudnionych, osób korzystających z umów krótkoterminowych. Interesujące wydaje się pytanie, czy pracownicy będą chcieli podjąć odpowiedzialność za podnoszenie kwalifikacji. Wydaje się, że spora część ekspertów zbyt optymistycznie podchodzi do tej kwestii i przecenia zdolności adaptacyjne człowieka. Należy pamiętać, że posiada on ograniczone możliwości w zakresie przystosowania się do nowych warunków, zwłaszcza gdy zmiany postępują szybko. Z tego względu bezrobocie technologiczne może być dużym wyzwaniem naszych czasów.

Z badań przeprowadzonych w 2015 r. w ramach „Diagnozy Społecznej" wynika, że bezrobocie w zawodach, w których występuje wysokie prawdopodobieństwo automatyzacji i robotyzacji, jest trzy razy większe niż w tych, w których takie ryzyko jest niskie. Zdecydowanie więcej ofert pracy dotyczy profesji z niewielkim ryzykiem automatyzacji. Mimo że w Polsce mamy do czynienia z niskim poziomem braku zatrudnienia, bezrobocie technologiczne występuje również u nas. Proces zastępowania ludzi nowoczesnymi rozwiązaniami technologicznymi nie jest kwestią związaną z odległą przyszłości, bo dokonuje się tu i teraz. Im większy zakład pracy, tym automatyzacja jest bardziej opłacalna. Podczas panelu ścierały się dwie opinie na temat regulowania procesów automatyzacji. Z jednej strony przypisywano w tym zakresie wiodącą rolę państwu (kwestia dofinansowania przedsiębiorstw – najbardziej innowacyjne firmy w Polsce są z udziałem skarbu państwa), z drugiej zaś wskazywano na przedsiębiorców jako głównych decydentów w tym obszarze.

Trudno powiedzieć, jak automatyzacja i robotyzacja wpływają na popyt na pracę w poszczególnych zawodach. Ryzyko automatyzacji w różnych profesjach jest związane z tym, jakie obszary chcemy objąć tym procesem (np. handel, elementy służby zdrowia). Najbardziej dotyka to prostych, niskopłatnych usług, z którymi związane są często umowy niestandardowe, i należy to zjawisko ocenić pozytywnie. Szczególnie gdy wiąże się to z przesuwaniem siły roboczej z segmentów rynku pracy, w których występują tzw. umowy śmieciowe, niskie wynagrodzenie do obszarów z wyższymi kwalifikacjami i poziomem uzwiązkowienia. W Polsce nie ma bezpośrednich powiązań między stopniem wykorzystania tych umów a poziomem innowacyjności danej branży. Proces automatyzacji na rynku pracy trzeba monitorować. Niezależnie od stopnia zautomatyzowania w obszarach takich jak edukacja, służba zdrowia, opieka senioralna, opieka nad osobami z niepełnosprawnościami czy pomoc społeczna powinniśmy spodziewać się wzrostu liczby miejsc pracy.

Agnieszka Smoder
Radca prezesa
Centrala ZUS

Anna Pątek

Sprawozdanie z Seminarium Technicznego Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (ISSA) z 29–30 października 2018 r.

Wprowadzenie

W dniach 29–30 października 2018 r. w Centrali ZUS odbyło się Seminarium Techniczne Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (ISSA) poświęcone komunikacji w instytucjach zabezpieczenia społecznego. Głównym celem spotkania była wymiana wiedzy i doświadczeń przedstawicieli tych instytucji w Europie w zakresie realizowania komunikacji z klientami i innymi interesariuszami. Uczestnicy skupili się na wyzwaniach nowych form kontaktu poprzez media społecznościowe.

Seminarium otworzył Bartosz Marczuk, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Powołując się na swoje doświadczenie w pracy dziennikarza, podkreślił wagę komunikacji w procesie zmian. Odwołał się do kampanii informacyjnej towarzyszącej reformie emerytalnej wdrożonej w 1999 r., która nie przyniosła oczekiwanych rezultatów – właśnie ze względu na jakość przekazu i brak właściwych komunikatów.

B. Marczuk wyraził uznanie dla ZUS za organizację seminarium poświęconego właśnie tak ważnej kwestii – umiejętności przekazywania informacji o zmianach, komunikowania się z obywatelami i z innymi interesariuszami zabezpieczenia społecznego.

Następnie prof. dr hab. Gertruda Uścińska, prezes ZUS, wyjaśniła, że organizacja takiego spotkania wynika z potrzeby ciągłego doskonalenia w procesie komunikacji, zwłaszcza że towarzyszą mu ciągłe transformacje technologiczne i oczekiwania obywateli. Podziękowała za udział licznych ekspertów z wielu instytucji krajowych i europejskich, który jest dowodem uznania jakości i celowości takiego przedsięwzięcia. Podkreśliła, że kierownictwo Zakładu przykłada ogromną wagę do wzmacniania swojej wiarygodności wśród obywateli, przedsiębiorców i innych instytucji – interesariuszy w systemie zabezpieczenia społecznego. Strategia komunikacji ZUS pozwala na podtrzymywanie statusu innowacyjnej instytucji zaufania społecznego, a misja zakłada sprawną, przyjazną i rzetelną obsługę klientów realizowaną na podstawie przepisów prawa, a także przy stosowaniu zasad racjonalnego i przejrzystego gospodarowania środkami finansowymi z wykorzystaniem nowoczesnych technologii i potencjału pracowników.

Klienci ZUS to kilkadziesiąt milionów ubezpieczonych, którzy oczekują starannej, terminowej realizacji zadań statusowych przeprowadzonych w sposób przyjazny i prosty. Od wielu lat wprowadzane są nowoczesne rozwiązania w zakresie obsługi klientów i zewnętrznej polityki informacyjnej, w tym także w kwestii komunikacji wewnątrz organizacji, aby usprawnić te procesy.

Finanse, którymi dysponuje ZUS, wynoszą około 70 proc. przychodów budżetu państwa. Oznacza to, że jest to instytucja o największym zasięgu w ramach bezpieczeństwa socjalnego Polski. Niestety społeczeństwo, w tym ubezpieczeni, świadczeniobiorcy i płatnicy składek, nie jest tego świadome. Z tego względu Zakład wykonuje bardzo dużo pracy na rzecz upowszechniania wiedzy o ubezpieczeniach społecznych. Z bardzo dobrym rezultatem realizuje projekt „Lekcje z ZUS", w który są zaangażowane

tysiące młodych osób, uczniów szkół podstawowych i liceów. Prowadzi też ogólnopolską olimpiadę z wiedzy o ubezpieczeniach społecznych dla licealistów. ZUS zawarł porozumienia z różnymi uniwersytetami w Polsce i dzięki temu finaliści otrzymują indeksy na tych uczelniach. Wszystkie te działania wpisują się w strategię komunikacji Zakładu.

Od wielu lat ZUS pracuje nad poprawą wizerunku, by w opinii publicznej stał się instytucją wiarygodną, przyjazną i innowacyjną. Pozytywne zmiany w postrzeganiu Zakładu można już dostrzec.

Prof. G. Uścińska podkreśliła, że spotkanie to skupiło znakomitych uczestników, ekspertów z zakresu zabezpieczenia społecznego i komunikacji, którzy będą mieli wyjątkową możliwość wymienienia się doświadczeniami, poglądami i wiedzą, co przyczyni się do poszerzenia świadomości na temat strategii komunikacji czy standardów obsługi klientów. Nie chodzi tu tylko o sam wizerunek organizacji, ale o znaczenie służby na rzecz dobra publicznego, czyli nadrzędną funkcję instytucji publicznych.

Dominique La Salle, dyrektor ISSA, podziękował kierownictwu ZUS oraz osobom zaangażowanym w organizację tego wydarzenia. Podkreślił, że podejmując tak istotny temat, ZUS po raz kolejny wykazał, że jest instytucją zabierającą głos na arenie międzynarodowej w ważnych kwestiach. Takie spotkania dają zarówno ekspertom, jak i praktykom od zabezpieczeń społecznych wyjątkową okazję do wymiany doświadczeń z osobami, przed którymi stoją te same wyzwania i które poszukują dla nich nowych rozwiązań.

D. La Salle podkreślił, że komunikacja nie jest łatwym zadaniem w zabezpieczeniu społecznym. Biorąc pod uwagę liczbę ludzi i transakcji, nawet najmniejszy błąd staje się dużym problemem. Sam jako prezes kanadyjskiej instytucji zabezpieczenia społecznego wiele razy stykał się z trudnościami wynikającymi z konieczności wielokrotnego wyjaśniania swoim klientom przepisów, które niekiedy bywają trudne w zrozumieniu (co wynika ze złożoności samego systemu). Bez właściwej komunikacji byłoby to niemożliwe. Obywatelom trzeba przekazywać informacje istotne z ich punktu widzenia. Społeczeństwo uważnie przygląda się działaniom instytucji zabezpieczenia społecznego, które są wizytówką rządu.

Komunikacja to wspaniałe narzędzie, które pozwala dotrzeć do ludzi z informacją. Jest bardzo elastycznym instrumentem, który można dostosowywać do potrzeb i oczekiwań klientów. Nowe formy przekazu sprzyjają szybkiej dystrybucji informacji, przekłada się to na nowe wyzwania dla instytucji, która teraz musi umieć bezzwłocznie reagować na pojawiające się komunikaty.

Eksperci od komunikacji przy udzielaniu informacji muszą brać pod uwagę, co, kiedy i w jaki sposób mówimy, ale też – kto mówi oraz do kogo. Analiza oczekiwań społecznych skutkuje wypracowaniem przez organizację efektywnych rozwiązań – realnych do wykonania, które nie budzą fałszywych oczekiwań wśród opinii publicznej, wspierają w promocji.

Komunikacja może spajać organizację, budować porozumienie wokół tego, co jest wspólną sprawą dla instytucji i społeczeństwa. Dla członków ISSA istotne jest, by zabezpieczenie społeczne było nastawione na człowieka. Wiedza o preferencjach oraz poziomie zaspokojenia potrzeb obywateli jest bardzo przydatna dla organizacji i umożliwia doskonalenie samego procesu świadczenia usług. Informacje oraz wytyczne przekazywane

łatwo i zrozumiale oznaczają dla instytucji zabezpieczenia społecznego niższe koszty funkcjonowania.

D. La Salle zachęcił wszystkich uczestników do skorzystania z obecności tak wielu ekspertów zarówno z zakresu zabezpieczenia społecznego, jak i komunikacji, by wymienić się wiedzą, doświadczeniami i swoimi przemyśleniami. Podkreślił wagę aktywnego uczestnictwa, dzięki któremu można znacząco współtworzyć sukces tego spotkania.

Seminarium zostało podzielone na 5 sesji, w trakcie których prelegenci omówili następujące kwestie:

- jaka jest skuteczność strategii komunikacji w instytucjach zabezpieczenia społecznego,
- jak budować społeczne poparcie i zaufanie do zabezpieczenia społecznego,
- w jaki sposób dostosowywać przekaz do odbiorcy, jak używać zrozumiałego języka i jak właściwie dobierać kanały komunikacji do poszczególnych grup klientów,
- jak radzić sobie z komunikacją w sytuacjach kryzysowych,
- jak wykorzystywać nowe technologie w komunikacji, w tym media społecznościowe.

Uczestnicy omówili wyzwania i korzyści płynące z ich wykorzystywania, a także rozmawiali o oczekiwaniach klientów ZUS odnośnie kanałów, za pośrednictwem których Zakład się z nimi komunikuje i przekazuje informacje.

Poniżej znajdują się zreferowane wystąpienia wszystkich ekspertów występujących podczas seminarium.

Dr hab. Ewa Marciniak dyrektor Instytutu Nauk Politycznych na Uniwersytecie Warszawskim

Dr hab. E. Marciniak wygłosiła pogłębiony wykład dotyczący strategii komunikacyjnej. Wyjaśniła, że choć strategia komunikacyjna jest jedna, jest wiele taktyk komunikacyjnych, które sprawiają, że staje się ona skuteczna.

Czym jest komunikacja?

Wśród wielu koncepcji, które opisują komunikowanie społeczne, komunikowanie się instytucji ze społeczeństwem jest pomysłem, który powstał w latach 60. ubiegłego stulecia. Jego główny aksjomat brzmi: nie można nie komunikować się, tak jak nie można nie zachowywać się. Każde zachowanie, nawet milczenie czy nieodpowiadanie, jest komunikatem – ma charakter znaczący. Ta teoria jest rozwijana w Stanach Zjednoczonych oraz Niemczech i zyskała dużą popularność; wyjaśnia, jak powinny komunikować się instytucje publiczne.

Cele w komunikacji można rozpatrywać z różnych perspektyw. Narzędzie to służy przekazywaniu informacji, co jest kwestią oczywistą i najprostszą. Może służyć wymianie informacji, idei, emocji. Może tworzyć wspólnotę, która jest niezwykle ważna – oznacza, że współtworzymy i podzielamy znaczenia treści komunikacji. Jest to istotne zadanie dla instytucji zabezpieczenia społecznego. Komunikacja służy też perswazji. Nakłanianie do przyjęcia przez obywateli określonej postawy wobec ubezpieczenia społecznego jest

też celem funkcjonowania odpowiednich instytucji. Właściwe wykorzystanie sposobów przekazywania komunikatów może podnieść prestiż instytucji, który z kolei wspiera budowanie pozytywnego wizerunku. Jest to kluczowe, bo w sensie psychologicznym ludzie mają aspiracje do identyfikowania się z grupami, które społecznie są oceniane jako prestiżowe, i tworzenie wspólnoty jest wtedy o wiele prostsze.

O komunikowaniu można mówić w wymiarze instytucjonalnym i personalnym. Obie perspektywy powodują, że cele komunikacji powinny być wobec siebie komplementarne, nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Wymiar instytucjonalny odnosi się zarówno do instytucji, która wytwarza daną informację, jak i do odbiorcy, który jest adresatem tego komunikatu. Wymiar ten oznacza, że instytucja tworzy pewne relacje, które są związane z bardzo wieloma operacjami intelektualnymi – należą do nich: odbieranie, gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji. W efekcie tego wytwarza się kultura relacji, która nie jest stała, jest w ciągłym procesie tworzenia. Istotnym elementem jest też wymiana ról. Ten, kto jest obecnie adresatem, może zostać nadawcą.

Badania pokazują, że ludzie w większym stopniu koncentrują się na osobach komunikujących, przedstawicielach, kierownictwu instytucji, rzecznikach niż na samej organizacji. Jeśli osoby te mają niski poziom wiedzy o instytucjach zabezpieczenia społecznego, to przetwarzają informacje o nich przez pryzmat ludzi, którzy je reprezentują. Skupiają się na samej osobie i sposobie prezentacji, zwłaszcza gdy tematyka jest skomplikowana i brakuje widocznej korzyści dla odbiorcy.

W budowaniu procesu komunikacji chodzi o symetrię psychologicznie bezpieczną. Nadawcy powinni zadbać, by komunikaty były empatyczne i na poziomie doświadczeń odbiorcy, nie występować z pozycji „wiem lepiej, jestem mądrzejszy, jestem lepszy", aby odbiorca nie czuł się lekceważony, niezrozumiany. Instytucja powinna odnosić się z szacunkiem i powagą do klienta. W analizie personalnego wymiaru komunikowania jest to bardzo istotny czynnik.

W konstruowaniu komunikacji odbiorca jest niezwykle ważny. Można wyróżnić co najmniej cztery rodzaje publiczności: masową, zainteresowaną, dobrze poinformowaną i elitarną. Ten podział i niejednorodność wynikające z każdego rodzaju oznaczają, że komunikacja musi być na tyle uniwersalna, by treść tych komunikatów była zrozumiała dla wszystkich, albo zróżnicowana dla każdej publiczności. Z badań wynika, że dywersyfikowanie komunikatów jest bardziej efektywne i buduje skuteczną strategię komunikacyjną.

Uwaga, rozumienie i interpretacja

Prelegentka podkreśliła, że tylko komunikat, który zostanie zauważony, może być dalej przetwarzany. Jesteśmy bombardowani informacjami, wybieramy poszczególne wiadomości pod wpływem motywacji do pełniejszego zrozumienia sytuacji, a i tu jest potrzebny pewien wysiłek poznawczy. Następnie dokonujemy interpretacji odebranych wiadomości, a jeśli zrozumieliśmy i nadaliśmy im znaczenie – zapamiętujemy je. Ale to zwrócenie uwagi na komunikat jest podstawą tego procesu.

Należy przyjąć, że obecnie ważniejsze jest to, jak ludzie słuchają, co słyszą i co z tego rozumieją, niż to, co instytucje mówią i jak to robią. Fakt, że tylko niektóre informacje zauważamy i zapamiętujemy, sprzyja temu, iż instytucje zabezpieczenia społecznego są postrzegane przez pryzmat stereotypów, które bardzo mocno definiują myślenie. Informacja, że dana instytucja daje pieniądze na jakiś cel, sugeruje, że je wytwarza. Niestety niski poziom wiedzy wpływa na częstsze posługiwanie się stereotypami, czyli pojedynczy negatywny stereotyp wystarczy, żeby w naszym odczuciu mieć pełny obraz danego zjawiska.

Co daje komunikacja?

Można natomiast zmieniać swoją sytuację, np. poprzez bezpośredni kontakt z instytucją. 75 proc. ludzi, którzy mają negatywne stereotypy dotyczące instytucji zabezpieczenia społecznego, ma je nie z bezpośrednich doświadczeń, ale dzięki przekazowi medialnemu. A media mogą bardzo wpłynąć na postrzeganie danej sytuacji.

Dużo osób uważa, że jeśli w mediach często się o czymś wspomina, to musi to być istotne. Środki masowego przekazu wpływają też na to, że w ogóle o jakimś temacie myślimy. Jest to tzw. hipoteza porządku dziennego. Częstotliwość pojawiania się np. nazwy ZUS sprzyja temu, że odbiorca ma poczucie, że jest to instytucja ważna i że ją kontroluje. Tę prawidłowość odkrył polski psycholog Robert Zając i nazwał ją efektem czystej ekspozycji.

Odbiorca, który korzysta z mediów, ma poczucie, że edukuje się, pozyskując informacje i dane w określonej kwestii, wykorzystuje je później podczas rozmów, co z kolei wspiera proces integracji.

Jeśli treści medialne mają charakter edukacyjny i tożsamościowy, może się to wpisać w budowanie efektywnej strategii komunikacyjnej. Jednak media kierują się własną logiką, szukają tematów kontrowersyjnych, afer, skandali. A instytucja zabezpieczenia społecznego ma odmienne motywy i w związku z tym inaczej stara się wykorzystywać przekaz. Logika mediów musi się spotkać z logiką instytucji.

Trzeba założyć, że dla części publiczności komunikaty o instytucjach zabezpieczenia społecznego nie mają żadnego znaczenia, nie aktywizują jej i nie zmienią jej postaw społecznych. Natomiast jest część odbiorców, wśród której częstotliwość i jakość informacji spowoduje aktywizację ich postaw adaptacyjnych.

Instytucja może komunikować się, tj. budować relację zwrotną, wspólnotę, dzięki następującym modelom: propagandowemu, marketingowemu i dialogowemu, którego istotą jest wymiana argumentów. Model propagandowy zakłada zapanowanie nad opinią publiczną, pokazywanie wyłącznie pozytywnych publikacji, ukrywanie prawdy i ochronę przed negatywnymi wiadomościami. Komunikacja ma charakter jednostronny, informacyjny. W modelu marketingowym, który jest bliski modelowi propagandy, jest istotne informowanie opinii publicznej tak, żeby była przychylna. W tym modelu mówi się prawdę i chce, by o temacie było głośno, podkreśla się wagę zdarzeń, organizuje się konferencje prasowe, różnego rodzaju eventy, po to, by instytucja była postrzegana jako niezwykle aktywna. W modelu asymetrycznej komunikacji dwustronnej przekazuje się prawdziwe wiadomości nawet wtedy, gdy są niekorzystne dla wizerunku. Dwustronność polega na tym, że prowadzi się bardzo precyzyjny monitoring mediów, artykułów czy audycji telewizyjnych.

Ale instytucji zależy też na tym, żeby przyciągać uwagę odbiorców, realizować tzw. model rozgłosu. Są tu informacje prawdziwe, czasami również niekorzystne. W symetrycznej komunikacji dwustronnej główną ideą jest model rytuału, czyli uczestnictwo w różnych praktykach kulturowych – konferencjach, „otwartych drzwiach", spotkaniach z pracownikami itp. Tworzą one wspólnotę i są bardziej efektywne niż reklama w mass mediach. Tu jest istotne budowanie relacji z podmiotami sfery publicznej, które są strategicznie najważniejsze, czyli z instytucjami władzy, mediami i liderami opinii publicznej.

Do taktyk komunikacyjnych organizacji zabezpieczenia społecznego powinna zaliczać się autopromocja, mówienie o sobie pozytywnie, podkreślanie własnych kompetencji i fachowości, zarówno w sensie instytucjonalnym, jak i w znaczeniu personalnym.

Bardzo często sytuacja kryzysowa dotyka instytucje zabezpieczenia społecznego. Media mogą wykorzystywać kryzys i stereotyp wielkiej instytucji i małego człowieka, który walczy z systemem, jako spektakl, aby polaryzować opinię publiczną, co jest bardzo łatwe, ponieważ odwołuje się do silnych emocji. Pojawiają się wtedy bariery i trudności w komunikacji między organizacją a odbiorcą.

Rzecznicy prasowi, działy komunikacji społecznej to ludzie, którzy mają doświadczenie i wiedzę w budowaniu pozytywnych taktyk komunikacyjnych. Efektywna, skuteczna strategia komunikacyjna jest intencjonalna, czyli zamierzona, przemyślana, systematycznie konstruowana, elastyczna i poddająca się cyklicznym badaniom.

Jak komunikować się z trudną publicznością?

Prelegentka podkreśliła, że ignorowanie grupy tzw. trudnej publiczności nie jest dobrą drogą. Są wśród nich ludzie, którzy zmieniliby się, gdyby mieli trochę więcej wiedzy. Zdobędą ją, jeśli otrzymają jasne językowo komunikaty poparte przykładami. Dokonanie zmian wśród tych osób wymaga bardzo dużo czasu. Najlepiej działają spotkania w grupach zawodowych albo lokalnych, których liderem spotkania nie jest naukowiec czy prezes ZUS, lecz osoba, która doświadczyła podobnej sytuacji, która podjęła jakieś działania i można powiedzieć, że osiągnęła sukces. Ma to bardzo dużą siłę mobilizacyjną.

Stefan Boltz
rzecznik prasowy niemieckiego Zakładu Społecznego Zabezpieczenia Wypadkowego (DGUV)

Transparentność i zaangażowanie interesariuszy – podstawy zaufania publicznego

S. Boltz w swojej prezentacji skupił się na najważniejszej grupie interesariuszy, czyli na decydentach politycznych i na tym, w jaki sposób można wpłynąć na politykę. Od właściwej instytucji zależy, jak jest zorganizowane ubezpieczenie społeczne. Te instytucje powinny promować własną ideę sprawiedliwości społecznej. Bez względu na to, w jaki sposób ubezpieczenia społeczne są zbudowane. Ważne jest, by doradzać politykom w tej dziedzinie, choć pojawiają się głosy sprzeciwu i obawy o lobbing.

Prelegent zwrócił także uwagę na debatę polityczną i czym ona jest. Debata polityczna jest próbą wymiany poglądów np. o decyzjach politycznych. Można w niej wykorzystywać np. metafory, krótkie historyjki, które umożliwiają zmniejszenie jej złożoności (większa przystępność). Powtarza się też pewne chwytliwe schematy, czego dobrym przykładem mogą być każdorazowe obietnice obniżenia podatków, choć przecież są niezbędna składką. Należy być świadomym, że są tam obecne też metafory dotyczące zabezpieczenia społecznego.

Komunikacja jest bardzo ważnym składnikiem budowania zaufania. Fundamentem jest sama postawa nadawcy komunikatu – jeśli zarząd wspiera transparentną komunikację, to oznacza, że większość ludzi w nią uwierzy. To się przekłada na wartości i na kulturę, którą kieruje się instytucja. To wpływa też na relacje z interesariuszami, na decyzje polityczne, a narzędzia profesjonalnej komunikacji mogą nam pomóc w tym procesie. Wielkość zaufania zależy od tego, na ile sami jesteśmy przekonani, że rzeczywiście jesteśmy wiarygodną osobą.

Łukasz Borowski
dyrektor Gabinetu Prezesa w ZUS

Strategia informacji i promocji ZUS – perspektywa rozwoju

Strategia komunikacji ZUS jest dokumentem, który szczegółowo opisuje cele dotyczące komunikacji. Są tam dwa obszary komunikacji: zewnętrzna i wewnętrzna.

Komunikacja zewnętrzna

Największą grupą odbiorców w komunikacji ubezpieczenia społecznego i ZUS są odbiorcy masowi. To oznacza potrzebę dostosowania charakteru i języka przekazów tak, by informacja została właściwie odebrana i zrozumiana. Strategia Zakładu w kontekście klienta zakłada cel dotyczący usprawnienia systemu komunikacji zewnętrznej i polityki informacyjnej.

Głównym celem strategii ZUS jest wzmocnienie wizerunku Zakładu jako wiodącej instytucji w ubezpieczeniach społecznych wśród liderów opinii, którzy z kolei mają wpływ na recepcję wśród klientów i interesariuszy. W strategii ZUS znajduje się również inny bardzo ważny cel, który odnosi się do zmiany postaw obywatelskich wobec systemu. Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że działania ZUS prowadzą do lepszego rozumienia tematu ubezpieczeń społecznych. Rośnie również zaufanie zarówno do ZUS, jak i do systemu ubezpieczeń społecznych; szczególnie wśród świadczeniobiorców jest coraz lepiej.

By zmieniać postawy obywatelskie, ZUS organizuje wiele działań edukacyjnych skierowanych do młodzieży i studentów. Ważnym aspektem też jest współpraca naukowo-badawcza – w związku z nią Zakład zawarł już umowy z kilkudziesięcioma uczelniami w Polsce. Jej efektem ma być lepsze zrozumienie kwestii zabezpieczenia społecznego wśród studentów, którzy niebawem wejdą na rynek pracy i staną się klientami ZUS.

„Lekcje z ZUS" to projekt skierowany do uczniów, który Zakład prowadzi już od dłuższego czasu i obecnie jest kluczowym przedsięwzięciem edukacyjnym. W związku z nim ZUS korzysta z Facebooka, by mocniej wykorzystywać media społecznościowe w celach edukowania i informowania o swoich działaniach. Za realizację tych działań Zakład otrzymał w 2016 r. certyfikat dobrych praktyk od Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego.

ZUS prowadzi także stronę internetową, która pozwala kontaktować się z klientami. Szczególna uwaga skierowana jest na sposób przekazywania informacji, by były jasne i przystępne. W 2016 r. ZUS zapoczątkował stosowanie prostego języka w komunikacji. Zaczęło się od upraszczania języka pism, formularzy i materiałów informacyjnych. System szkoleń wewnętrznych i podręczniki z tego zakresu pozwalają upowszechniać tę wiedzę wśród pracowników wszystkich oddziałów.

Komunikacja wewnętrzna

Strategia ZUS zawiera również zadanie usprawnienia procesu komunikacji wewnętrznej. Wszyscy pracownicy mają dostęp do istotnych wiadomości dotyczących organizacji z możliwością przekazania informacji zwrotnej. Wpisuje się to w społeczną odpowiedzialność Zakładu. Wykorzystywana jest sieć intranetowa, aby dotrzeć jak najszybciej z istotnymi sprawami do pracowników, wysyłany jest też newsletter wewnętrzny. Jednak ZUS wykorzystuje też i tradycyjne formy komunikacji – szkolenia, wydarzenia. Również jest istotne wzmacnianie wśród zatrudnionych w Zakładzie wizerunku ZUS jako wiodącej instytucji ubezpieczenia społecznego, która stosuje wysokie standardy obsługi klienta.

Giuseppe Conte
dyrektor ds. public relations w Krajowym Zakładzie Zabezpieczenia Społecznego (INPS) Republiki Włoskiej

INPS blisko obywateli i z perspektywą na przyszłość

G. Conte przedstawił INPS, który jest krajową instytucją zabezpieczenia społecznego, odpowiednikiem ZUS w Republice Włoskiej. We Włoszech 98 proc. zatrudnionych jest ubezpieczonych w INPS. Dochód i wydatki tej instytucji to ponad 800 mld euro, co powoduje, że dysponuje ona drugim co do wielkości budżetem, po państwowym.

G. Conte omówił obecne plany INPS wobec realizacji polityki komunikacyjnej. INPS zamierza być coraz bliżej ludzi, budować i podtrzymywać ich zaufanie. Planowanie i realizacja działań komunikacyjnych wynika z obserwacji oczekiwań klientów. INPS wdraża działania, które skutecznie odpowiadają na ich potrzeby. Hasło przewodnie brzmi: INPS blisko ludzi. I organizacja ma również na myśli cyfrową bliskość. Tradycyjny kontakt zapewniają również wspólnoty, lokalne biura, wydarzenia, gdzie ludzie będą mogli się spotykać i rozmawiać z przedstawicielami instytucji, poczuć, że im się pomaga. Obecnie

we Włoszech istnieje 800 punktów kontaktowych. INPS jest trzecią co do wielkości instytucją publiczną, po szkołach publicznych i policji.

Aktualna strategia INPS zakłada przejście od modelu marketingowego do modelu dialogu, czyli nie będzie tylko informować, będzie wchodzić w dialog z klientem. W tym celu INPS dąży do umocnienia obecności w internecie i w mediach społecznościowych, poprzez które kontakt będzie prostszy. Instytucja wykorzystuje też różne kanały komunikacyjne w internecie, np. portal, aplikacje, sieć społecznościową – Tweeter i Facebook (4 konta dla różnych grup docelowych: dla rodzin, młodych ludzi, pracowników instytucji publicznych oraz migrantów), oficjalne ma też kanał na YouTube, a od niedawna istnieje konto na Instagramie. Dzięki tej dywersyfikacji są zauważalne również preferencje użytkowników. Język i forma są na tyle proste, aby każdy mógł z nich skorzystać, bez względu na wiek czy umiejętności obsługi komputera. Na przykład Facebook jest ważniejszy dla osób starszych. INPS optymalizuje 3 aplikacje ogólnodostępne: INPS mobile, INPS press office, INPS multimedia museum. We wszystkie te działania angażuje interesariuszy, influencerów, blogerów i dziennikarzy. Kolejnym krokiem będzie rozwój pomocy nawigacyjnych oraz wprowadzenie wersji wielojęzycznych.

Prelegent wyjaśnił, że ważną rolę pełni komunikacja z personelem. Pracownicy są ambasadorami instytucji, w której pracują. To oni przekazują wartości wewnątrz i na zewnątrz organizacji. INPS zamierza stworzyć kartę wartości wyjaśniającą, na jakich zasadach działa, czym się kieruje.

Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi

W razie wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń władze publiczne przedstawiają specjalne zasady co do tego, jak chronić reputację instytucji w sposób zorganizowany. W listopadzie 2018 r. ma zostać przyjęta ustrukturyzowana ścieżka zarządzania sytuacją kryzysową z określonymi działaniami w tym zakresie. By skutecznie i szybko reagować w sytuacjach kryzysowych INPS potrzebuje pełnego monitoringu i analizy wyników wpływu działań komunikacyjnych na grupę docelową.

Wojciech Andrusiewicz rzecznik prasowy ZUS

Kontekst polityczny i rzeczywistość prawna w narracji medialnej

W. Andrusiewicz przedstawił realizację komunikacji w ZUS. W Zakładzie komunikacją zewnętrzną zajmuje się jeden rzecznik prasowy w centrali, pod którego podlega 16 rzeczników regionalnych. Dzięki temu przekaz może być jednolity.

Każdego dnia w przeglądzie prasy pojawia się około 100 pozycji o ZUS, w tym większość z nich było zainicjowanych przez rzeczników. Codziennie na skrzynkę rzecznika prasowego i rzeczników regionalnych wpływa po kilkadziesiąt pytań od dziennikarzy. Rzecznicy współpracują z ok. 200 tytułami prasowymi, mediami elektronicznymi, nie licząc lokalnych portali internetowych.

Temat nie jest łatwy. Kontekst polityczny to jest sfera, która w dużej mierze wpływa na funkcjonowanie takiej instytucji jak ZUS. Jednym z trudniejszych zadań w komunikacji jest przekazywanie informacji o zmianach w przepisach.

Komunikowanie zmian

Od czasów największej reformy ubezpieczeń społecznych w 1999 r. mieliśmy już około 800 zmian w prawie, które dotyczyły ZUS i zabezpieczenia społecznego. Zmiany te należało wprowadzić i zakomunikować. Każdego miesiąca świadczenia z Zakładu pobiera 7,6 mln emerytów i rencistów, dla większości z nich świadczenie to jest jedynym dochodem. Dlatego też osoby te są bardzo zainteresowane kolejnymi informacjami pochodzącymi z Zakładu. To jest też 7,6 mln osób, które chodzą na wybory, jest to więc istotna grupa dla polityków, a odpowiednia komunikacja może wesprzeć wizerunek rządu.

Zmienność prawa wpływa na to, jak klienci postrzegają Zakład. Często ZUS ilustrowany był jako np. kula u nogi. Obecnie takich interpretacji jest coraz mniej. Świadczy to, że działania komunikacyjne Zakładu są odpowiednio ukierunkowane i odnoszą coraz lepszy efekt. Kształtując komunikację, rzecznicy starają się zmienić wizerunek ZUS.

W. Andrusiewicz wyjaśnił też podstawowe zasady realizacji strategii komunikacji. Przede wszystkim w każdej wypowiedzi umieszczone zostają zwroty „tak wygląda system prawny, to wynika z przepisów prawa". To się powtarza, aby podkreślić, że wszystkie decyzje i działania ZUS są oparte na przepisach prawa. Kiedy w jednym z artykułów pojawił się przy opisie historii schorowanej kobiety bez przyznanej renty zapis: „ale takie jest prawo", uznano, że działania rzeczników odniosły właściwy skutek.

Komunikacja w zestawieniu z ludzkim nieszczęściem, z emocjami jest bardzo trudna. Zwłaszcza kiedy trzeba stanąć przed kamerą, a po drugiej stronie jest żywy człowiek, który płacze, przeżywa tragedię życiową. To jest dramat ludzki kontra wielka instytucja. A ZUS jest traktowany jako biurokratyczna organizacja. Pracownik czysto po ludzku współczuje, ale musi kierować się przepisami prawa. Następnie pokazuje, co można zrobić w tej sytuacji, np. jak przyspieszyć procedury, jednak nigdy nie może złamać prawa i przyznać świadczenia, kiedy się ono nie należy.

Rzecznicy ZUS pomagają społeczeństwu i mediom zrozumieć, jak funkcjonuje system. Często sami dziennikarze dzwonią z prośbą o wyjaśnienie istoty problemu, tak by potem w zrozumiały sposób przekazać informacje odbiorcom.

Angażowanie do współpracy organów zwierzchnich

W. Andrusiewicz zaznaczył, że dla wielu obywateli zmiany w prawie są bardzo istotne. Ze względu, że Zakład nie powinien wyrażać swojego stanowiska, angażuje się do współpracy organy zwierzchnie. Prawo do komentarza należy do instytucji ustawodawczej, a do ZUS należy wyjaśnianie go swoim klientom. W ważniejszych kwestiach stanowisko jest uzgadniane z ministerstwem i z centrum informacyjnym Rady Ministrów. Zmiany

w prawie, które wchodzą w życie, dotykają milionów obywateli, więc każdy komunikat ma pewną wagę polityczną, którą należy uzgodnić.

Magdalena Mazur-Wolak
dyrektor Departamentu Obsługi Klienta w Centrali ZUS

Po pierwsze klient

M. Mazur-Wolak przedstawiła prezentację dotyczącą kierunków działań w obsłudze klienta ZUS przyjętych na najbliższe lata, które skupiają się na udzielaniu pomocy i załatwianiu spraw w bezpośrednim kontakcie z interesantami na salach obsługi. Rocznie obsługiwanych jest ok. 20 mln klientów. Od 2012 r. funkcjonuje Centrum Obsługi Telefonicznej, gdzie w jednym miejscu jest zgromadzona informacja telefoniczna dla wszystkich klientów. Rocznie to ok. 3 mln rozmów telefonicznych. Najważniejsze wiadomości pojawiają się też na stronie internetowej ZUS. Choć kanał elektroniczny staje się coraz bardziej popularny, statystyki nie są zadowalające. Tylko 2,5 mln klientów posiada profil na Platformie Usług Elektronicznych ZUS (PUE). Dla sprawniejszej obsługi ZUS korzysta z wymiany informacji z innymi instytucjami, by klient nie musiał ich podawać przy każdej sprawie, w której są niezbędne.

Prelegentka odniosła się do strategii Zakładu na lata 2017–2020, która stawia klienta w centrum uwagi oraz definiuje politykę obszarową. Polityka obszarowa z kolei określa kierunki strategiczne, by zrealizować założone inicjatywy i osiągnąć cele. W tym właśnie zawarte jest usługowe podejście, w którym priorytetem jest, by klient został w pełni obsłużony, bez względu na kanał obsługi. Ważne jest też, by ludzie mieli poczucie, że otrzymali pełną informację w swoich sprawach.

Nie chodzi tylko o dotarcie z informacją do klienta, ale także wysłuchanie go. W ZUS funkcjonuje nowe podejście do projektowania i wdrażania usług. Dzieje się ono również poprzez włączanie klienta w ten proces. Ma to na celu uzyskanie informacji o jego oczekiwaniach, preferencjach i zastrzeżeniach, dlatego tak istotna jest odpowiednia rozmowa.

W takim procesie następuje również segmentacja, czyli dobieranie określonych produktów do danych grup klientów. W polskim systemie zabezpieczenia społecznego główne grupy to: płatnicy składek, ubezpieczeni, świadczeniobiorcy. Dla nich usługi są różne, zależne od ich potrzeb. Świadczeniobiorca potrzebuje więcej czasu, ma go też więcej i chętnie go poświęci na wizytę w jednostce. Zupełnie inna jest komunikacja z przedsiębiorcą, który oczekuje szybkiej i zoptymalizowanej usługi. Z tego względu dużo częściej wybiera kontakt telefoniczny niż kontakt bezpośredni w placówce ZUS.

Dla realizacji zadań statusowych ZUS wdrożył model współpracy pomiędzy *front office* i *back office*. Relacje między tymi strefami zostały opracowane tak, by było to optymalne dla obsługi klientów. W obsłudze bezpośredniej obowiązują standardy zachowania pracowników, ich wyglądu, obsługi osób z niepełnosprawnościami, sposobu

kierowania rozmową. Prowadzony jest także monitoring poprzez badania *mystery shopping* oraz kontrole wewnętrzne. Obsługa telefoniczna oceniana jest poprzez odsłuchiwanie rozmów, gdzie dokonuje się oceny merytorycznej oraz standardu przebiegu konwersacji.

Od 1,5 roku ZUS stara się opiekować klientem przy wdrażaniu nowych usług. Tak było np. przy zmianie wysokości wieku emerytalnego. Była wtedy duża grupa potencjalnych klientów, którzy składali wnioski emerytalne. Ustawa wchodziła w życie 1 października 2017 r., a od 1 września można było złożyć wniosek o emeryturę. Dzięki wcześnie rozpoczętej kampanii informacyjnej oraz uruchomieniu stanowiska doradcy emerytalnego, który pomagał np. przy wypełnianiu wniosku, pracownicy obsługi klienta byli w stanie poradzić sobie z ogromną liczbą wniosków. Formuła doradcy sprawdziła się, z jego pomocy skorzystało ponad 3 mln klientów. Dlatego obecnie ZUS przy kolejnych projektach wprowadza podobne usługi. Dzięki temu, że klient otrzyma potrzebne informacje i wyjaśnienia, zmiany mają szansę być przez niego pozytywnie ocenione.

Od 1 grudnia 2018 r. zwolnienia lekarskie można wystawić jedynie w formie elektronicznej. Już rok wcześniej ZUS uruchomił kampanię informacyjną, w której starał się przekonać lekarzy, by przechodzili na tę formę już w okresie przejściowym. Na początku wskaźnik udziału zwolnień elektronicznych wynosił 1,5 proc., w październiku 2018 r. to prawie 50 proc. Stało się tak dzięki ogromnemu zaangażowaniu wielu osób, w tym producentów aplikacji gabinetowych, lekarzy, placówek medycznych. Został zmieniony sposób komunikacji z jednokierunkowej na dwukierunkową. Zamiast organizowania szkoleń wyłącznie w jednostkach Zakładu eksperci ZUS spotykali się z lekarzami w ich miejscu pracy. 80–90 proc. spotkań, szkoleń i instruktaży odbyło się w placówkach medycznych.

Na początku fazy wdrażania projektu przeprowadzono spotkania z producentami aplikacji gabinetowych, organizacjami lekarskimi, które powiedziały, jakich rozwiązań oczekują i bez czego ten projekt nie osiągnie sukcesu. Na prośbę organizacji lekarskich ZUS wprowadził rolę asystentów medycznych, by mogli pomagać lekarzom wystawiać zwolnienia. To pokazuje, jak istotne jest słuchanie odbiorcy i komunikowanie się z nim.

Wsłuchujemy się w głosy klientów

M. Mazur-Wolak zwróciła jeszcze uwagę, że Centrum Obsługi Telefonicznej ZUS prowadzi badania ankietowe i analizuje poziom satysfakcji klienta dzięki zewnętrznej firmie, która robi to na masową skalę. Respondenci oceniają w nich określone usługi. Prowadzone są też dla ZUS badania fokusowe, w których 10–12-osobowe grupy, np. przedsiębiorców, przedstawiają swoje potrzeby, wskazują, co np. na portalu jest zbyt trudne w obsłudze. Pod te konkretne oczekiwania Zakład projektuje nowe usługi. Przynosi to bardzo pozytywne efekty. ZUS już nie jest instytucją, która coś komunikuje, ale tą, która wsłuchuje się w głos klientów.

Anne-Berit Herstad
szef Wydziału Komunikacji w norweskim Urzędzie Pracy i Ochrony Społecznej (NAV)

Otwarta, aktywna i zrozumiała komunikacja w zarządzaniu ryzykiem

NAV jest odpowiedzialny za wdrażanie polityki społecznej i emerytur na rynku pracy. Jest największą publiczną agencją w Norwegii. Pracuje tu 90 tys. pracowników i jest wypłacanych ok. 60 rodzajów świadczeń na każdym etapie życia.

Komunikacja w obliczu kryzysu

Norwegia jest krajem polegającym na swoich złożach ropy – gdy jej ceny spadają na światowym rynku, NAV dokonuje cięć wysokości świadczeń. Za każdym razem trzeba o tym poinformować mieszkańców. Najważniejsze jest, żeby nie dopuścić, aby kryzys stał się też kryzysem komunikacji. By to osiągnąć, należy mieć te same cele i zasady w komunikacji i w zarządzaniu ryzykiem. Bardzo ważne jest zaufanie ze strony ludzi.

Prelegentka podkreśliła, że NAV prowadzi transparentną politykę komunikacji. Dziennikarze zgodnie z ustawą o wolności do informacji mają prawo do wglądu we wszystkie dokumenty instytucji publicznych. Trzeba mieć bardzo dobry powód, by ich nie udostępnić.

Polityka komunikacji rządu jest narzędziem wykorzystywanym strategicznie. Komunikacja umożliwia obywatelom dostęp do informacji nawet w trudnych czasach. Agencja rządowa dla obywatela powinna być otwartą instytucją. To oznacza dialog i przejrzysty język. Bardzo często interesariusze proszeni są, żeby przeglądać teksty pod kątem tego, czy są zrozumiałe. Prosty język to okazywanie szacunku odbiorcy.

Do prowadzenia dialogu z ludźmi NAV wykorzystuje też komunikację cyfrową. Na stronie internetowej można zalogować się do osobistego profilu i mieć dostęp do informacji, formularzy itp., można również wysłać zapytanie. Jest też serwis telefoniczny. Na Facebooku jest kilka kont NAV, które są otwarte na rozmowę z obywatelami. Dostępne są tam również czaty zarówno z ludźmi, jak i ze sztuczną inteligencją. Prawie wszyscy w Norwegii wiedzą, jak korzystać z kanałów i uzyskać właściwe informacje.

Wypowiedź w prasie musi być wiarygodna. NAV nie ma rzecznika prasowego. W Norwegii osoba, która prowadzi daną sprawę, jest również odpowiedzialna za komunikację. Przechodzi szkolenie i może udzielać wywiadów odnośnie swojej pracy. Dzięki temu wiarygodność takiej wypowiedzi jest większa. Pracownikom się to podoba, bo są rzeczywiście właścicielami sprawy i mogą wykazać się wiedzą na dany temat. Na zapytania dziennikarzy NAV odpowiada zawsze szybko.

Agencja rządowa powinna konsultować się z obywatelami i angażować ich w formułowanie polityki. NAV monitoruje ryzyko, żeby szybko je dostrzec i włączyć się właściwie w debaty o nim. Należy być pewnym, że odpowiednie informacje dotrą do wszystkich zainteresowanych stron. Do tego potrzebne jest zdefiniowanie grup docelowych i dobranie do nich stosownych kanałów. Komunikacja bywa trudna, zwłaszcza gdy pojawia

się ustawa, która może np. wpłynąć na obniżenie świadczeń. Wtedy NAV wykorzystuje najlepsze kanały i stosuje zasadę: nie czekaj, powiedz.

Przekazywanie wiadomości musi być wyczerpujące i skoordynowane z innymi agencjami, politykami. Dzięki temu ludzie nie będą musieli szukać informacji np. na wielu stronach internetowych. Łatwość w znalezieniu szukanych komunikatów da im poczucie, że mają pełny obraz sytuacji.

Pipsa Lotta Marjamäki
dyrektor ds. kontaktów z mediami w fińskim Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (KELA)

Kiedy powiedzieć przepraszam? Wnioski wyciągnięte z komunikacji w sytuacjach kryzysowych

W 2017 r. KELA po raz pierwszy w swojej 80-letniej historii doświadczyła kryzysu do tego stopnia poważnego, że pracownicy prawie nie byli w stanie wykonywać zadań statusowych.

W tym właśnie roku parlamentarzyści postanowili przenieść podstawową opiekę społeczną do KELA, aby bardziej zunifikować praktykę, efektywniej przetwarzać wnioski i umożliwić łatwiejszy dostęp do opieki socjalnej. Niestety informacje przekazane klientom dotyczące zmiany zasad składania wniosków o świadczenia socjalne nie były wystarczające. To spowodowało, że zapanował chaos wśród klientów i w samej organizacji. KELA nie była w stanie wydać zgodnie z ustawą decyzji w ciągu 7 dni roboczych. By podołać nowym obowiązkom w ciągu kilku miesięcy przyjęto około 750 pracowników, których trzeba było przeszkolić. Dla klientów zostały opracowane ulotki, na stronie internetowej zamieszczone były informacje w trzech językach, odbyły się spotkania z klientami, na bieżąco informowano media. Uprzedzano klientów, że mogą być kolejki, przekazywano instrukcje. Na miesiąc przed wprowadzeniem zmian KELA umożliwiła aplikowanie on-line oraz pomoc telefoniczną. Wydawało się, że wszystko było pod kontrolą i gotowe na 1 stycznia. W styczniu i w lutym liczba formularzy podwoiła się, co dramatycznie odbiło się na funkcjonowaniu organizacji. Ludzie czekali nawet po 3–4 godziny, a ci, którzy przyszli później, mogli w ogóle nie być obsłużeni. Trzeba pamiętać, że są to świadczenia dla ludzi w trudnej sytuacji, więc napięcie było tym większe. Linie telefoniczne były obciążone, aplikacje przetwarzające działały wolniej, a część procesu decyzyjnego zajęła więcej czasu, niż się spodziewano. Klienci próbowali kontaktować się z instytucją nawet jeszcze częściej. W połowie lutego organizacja przekroczyła ustawowy termin 7 dni na wydanie decyzji i wtedy sprawa stała się obecna w mediach. Przykładowy nagłówek brzmiał: *Tak wygląda chaos w KELA*. Z jednej strony byli narzekający klienci, a z drugiej niezadowoleni pracownicy. Nie było łatwo przekazać te zadania gminom i samorządom, bo cały czas trzeba było rozpatrywać bieżące sprawy.

Gdy pojawia się natłok prac i przekracza się ustawowy termin na wydanie decyzji, to przywrócenie po tym równowagi wymaga sporo czasu. Media przekazywały, że KELA robi wszystko, co może, by rozwiązać problem. Przez 4 miesiące komunikacja z mediami

była bardzo intensywna. W KELA to specjaliści oraz zarząd są odpowiedzialni za kontakt z mediami. Dziennikarze są bardzo aktywni na Tweeterze, więc było to świetne narzędzie do tego, by szybko reagować i korygować błędne informacje. Również klienci chętnie korzystają z Tweetera do przedstawiania swojej sytuacji. W odpowiedzi pracownicy zaczęli korzystać ze swoich kont, by kontynuować dyskusje. Na bieżąco informowany był zarząd, parlament, ministerstwo spraw społecznych i zdrowia oraz inne ministerstwa. W organizacji podjęto też decyzje, że należy przeprosić za błąd i że instytucja bierze odpowiedzialność za całą sytuację. W mediach była debata, czy KELA powinna przepraszać, czy to nie jest sztuczne. W opinii kierownictwa KELA opublikowanie przeprosin wydawało się ważne i konieczne, nie dla samych mediów, ale dla klientów. Pod koniec kwietnia został przywrócony termin wydawania decyzji.

Prelegentka zwróciła uwagę, że instytucja powinna mieć grupę specjalistów do spraw komunikacji, która będzie zawsze trzymać rękę na pulsie. Musi być na tyle duża i sprawna, by móc działać szybko i efektywnie. Gdy pojawia się kryzys, nie ma czasu, by ustalać komunikat. Należy również pamiętać o interesariuszach i decydentach politycznych, których na bieżąco należy informować. Nie zawsze można poprawić realia, ale jeśli nie przekaże się odpowiednich informacji, może to spowodować, że sytuacja jeszcze się pogorszy.

Trzeba też patrzeć, co się dzieje w samej instytucji i dbać o własnych pracowników, podziękować im za pracę w tak trudnym czasie. Im gorsza sytuacja, tym więcej pracownicy oczekują od wewnętrznej komunikacji. Lepiej, by byli informowani o kryzysie przez kierownictwo niż z gazet.

Julita Varanauskienė doradca w litewskim Krajowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Sodra)

Rozwiązywanie sytuacji kryzysowej, gdy jest możliwa do przewidzenia

Często pracodawcy podawali, że ich pracownicy pracują w niepełnym wymiarze godzin, podczas gdy byli zatrudnieni na pełny etat. To umożliwiało im płacenie niższej składki i ukrywanie dochodów. W danej chwili może wydawać się to korzystne, ale zmienia się to, gdy pracownik występuje o emeryturę. 20 proc. pracowników nie ma wystarczającej liczby przepracowanych godzin do uzyskania pełnej emerytury. Dla osób samozatrudnionych ta sytuacja jest jeszcze gorsza. Przeciętne świadczenie emerytalne dla tych z pełnym wymiarem godzin wynosi 300 euro, co nie jest wysoką kwotą. W pewnym momencie ludzie stają w obliczu ryzyka ubóstwa i nie mogą już nic zrobić, bo czas upłynął. By nie dochodziło do oszustw i wykorzystywania systemu, Sodra wyszła z inicjatywą zwiększenia składki na ubezpieczenie społeczne.

Nowa ustawa określała, że pracodawca musi płacić składkę na ubezpieczenie społeczne nie mniejszą niż od minimalnej płacy, bez względu na przepracowane godziny. Były przewidywania, że ustawa nie będzie dobrze przyjęta. Zostały więc wcześniej opracowane projekcje pozytywnych i negatywnych skutków tak w krótkiej, jak i w dłuższej

perspektywie, np. uzyskanie lepszych gwarancji socjalnych czy utrata zatrudnienia w przypadku, gdy dla pracodawcy nie będzie opłacalna składka za niepełny etat.

Reforma weszła w życie w styczniu 2018 r. Proces komunikowania wdrażania tych zmian w ustawodawstwie przewidywał dyskusje w parlamencie oraz rozmowy z uznawanymi ekspertami. Byli to rzecznicy, banki oraz dzienniki biznesowe. W debacie uczestniczyli także przedstawiciele wolnego rynku, którzy byli przeciwni tej ustawie. Utrzymywali, że małe przedsiębiorstwa padną. Większe firmy stwierdziły, że mają dość nieuczciwej konkurencji. Oszczędzanie kosztem podatków jest wyniszczające dla gospodarki i konkurencji.

Sodra opracowała informacje dla pracodawców dotyczące sposobów wyliczania składek na ubezpieczenie społeczne swoich pracowników. Wprowadzenie nowych zasad przeszło dość gładko. W odpowiedzi na pojawiające się w mediach informacje, że przez tę ustawę nastąpi wzrost stopy bezrobocia, Sodra – zgodnie ze swoją strategią – postanowiła utrzymać statut organizacji, która przekazuje tylko wiarygodne informacje. Organizowane były konferencje prasowe, podczas których przedstawiciele Sodra podkreślali, że więcej jest skutków pozytywnych. Do publicznej wiadomości podawane były wyniki przeglądu kwartalnego na temat wszystkich efektów wprowadzenia minimalnej stawki składki na ubezpieczenie społeczne. Skuteczna i merytoryczna kampania informacyjna sprawiła, że mimo pojawiających się początkowo w mediach wielu negatywnych informacji i komentarzy po pewnym czasie sytuacja się zmieniła. Po kilku miesiącach zaczęły przeważać wzmianki pozytywne, by w pewnym momencie udział negatywnych uwag był już bardzo niski.

Długoterminowe relacje z mediami są pomocne, zwłaszcza gdy instytucja potrzebuje komunikować trudne informacje. Jeśli organizacja jest jeszcze nieprzygotowana do udzielenia pełnych informacji, warto dać sobie czas. Nie należy bać się, że w opinii publicznej opóźnianie podawania sprawdzonej wiadomości będzie odebrane jako „granie na czas", wiarygodna instytucja musi przekazywać rzetelne informacje.

Stefanie Brüning
kierownik projektu „Media społecznościowe" w Federalnym Niemieckim Ubezpieczeniu Rentowo-Emerytalnym (DRV-Bund)

Wykończ ich uprzejmością! – szanse i wyzwania związane z wykorzystaniem mediów społecznościowych w sektorze publicznym

DRV-Bund podjął decyzje, by zwiększać świadomość odnośnie rent, rehabilitacji i profilaktyki. W tym celu postanowił wykorzystać media społecznościowe. Zostały określone grupy docelowe, do których trzeba dotrzeć z tą tematyką. Dane liczbowe dotyczące tych mediów pokazują, że najwięcej osób korzysta z Facebooka i 63 proc. z nich to 20–29-latkowie. Osoby w wieku 14–19 lat korzystają raczej z Instragramu (62 proc.) i Snapchatu. Facebook został wybrany jako główna sieć społecznościowa, na której DRV-Bund ma konto. Mimo że nie reklamował się w żaden sposób, obecnie jest już około 3 tys. fanów jego profilu.

Konto DRV-Bund na Facebooku jest poświęcone karierze zawodowej, jego regionalna strona funkcjonuje od grudnia 2017 r. Podobnie jest z kanałem na Instragramie. W mediach społecznościowych DRV-Bund zamieszcza krótkie filmy zawierające często zadawane pytania. Są tam również dane statystyczne. Główny zespół redakcyjny składa się z 7 redaktorów zewnętrznych, ekspertów od komunikacji zatrudnionych przez DRV-Bund oraz specjalistów w danej tematyce, np. od rehabilitacji, rent i emerytur. Jest to dobre połączenie wiedzy i twórczego podejścia. Dodatkowo zespołowi redakcyjnemu doradza zewnętrzna agencja zajmująca się obsługą mediów społecznościowych.

Wśród użytkowników wyróżnia się 3 typy odbiorców: fan, ekspert i krytyk. Mogą to być też pracownicy DRV-Bund. Najbardziej lubianym typem jest fan, który reaguje pozytywnie na posty. Ekspert przekazuje istotne informacje, koryguje, gdy znajdzie błąd. Są też specjaliści w organizacji, którzy rewidują poprawność komunikatów, ale i eksperci zewnętrzni, którzy sprawdzają treści, dzielą się informacją zwrotną. Często inicjują dyskusję, zadają konkretne pytania. A to bywa przydatne dla innych użytkowników. Największym wyzwaniem pozostają krytycy. Ważna jest reakcja – szybka i zawsze przyjazna. DRV-Bund kultywuje przyjazne podejście do klienta i dąży do pozytywnego wizerunku.

Prelegentka podkreśliła, że nie należy bać się krytyków, czasem i oni powiedzą coś miłego, podziękują za szybką odpowiedź. Nawet od krytyka można uzyskać wiele interakcji i istotnych informacji. Bez względu na sposób wypowiedzi użytkownika pracownicy DRV-Bund zawsze odpowiadają klientom w sposób uprzejmy, by pokazać, że szanują klientów i trzymają się etykiety w sieci.

Siiri Kärkkäinen specjalista ds. komunikacji i mediów społecznościowych w fińskim Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (KELA)

Jak dotrzeć do obywateli i klientów za pomocą mediów społecznościowych? Najlepsze praktyki

W Finlandii jest 5,5 mln ludzi, a na Facebooku 3,2 mln Finów. Trudno wyobrazić sobie inny kanał, poprzez który można by było dotrzeć do takiej ilości obywateli równocześnie. Na Facebooku KELA ma 4 strony: główną (po fińsku i szwedzku), stronę dla rodzin, dla studentów i odnoszącą się do opieki zdrowotnej i recept. KELA jest również obecna na Tweeterze, gdzie ma 5 kanałów: główny, dotyczący rehabilitacji, dla statystyki i badań, dla transgranicznych usług zdrowotnych, a ostatni dotyczący opieki zdrowotnej.

W instytucji pracuje 5-osobowy zespół, który jednocześnie zajmuje się obsługą mediów społecznościowych i wykonuje inne zadania związane z obsługą klienta. Każdy z nich ma kilka godzin w tygodniu, kiedy jest na Facebooku i odpowiada na pytania interesariuszy. Aktywne uczestnictwo w mediach społecznościowych powoduje dużo pracy. Jednak warto z nich korzystać. Dzięki nim można kontaktować się z obywatelami czy reklamować swoje usługi. Są też wygodne dla klientów, którzy mogą złożyć wniosek on-line, zamiast przychodzić

do urzędu. To powoduje, że łatwiej jest być obecnym w codziennym życiu tych ludzi. KELA ma platformę, dzięki której klienci mogą uzyskać i przekazać informację zwrotną. Jeśli instytucja chce być nowoczesna i przyjazna, to musi być otwarta na rozmowę. Organizacja nie może tylko przekazywać stwierdzeń, ogłoszeń i nie patrzeć na to, co sądzą klienci.

KELA prowadzi kampanię informacyjną, która omawia, jak przesłać załącznik, np. dokument, dokumentację medyczną albo umowę o wynajem mieszkania. Klienci mogą dowiedzieć się, jak złożyć wniosek on-line, ale nie zawsze mają świadomość, że wystarczy wysłać zrobione zdjęcie załącznika telefonem. Ci, którzy już korzystają z takich rozwiązań, to głównie młode rodziny i studenci.

Nie wszystkie informacje pasują do postów. Czasami klient potrzebuje więcej wskazówek. W tym celu KELA wysyła zwięzłe listy dotyczące usług i świadczeń. Ten projekt wyróżniono nagrodą. Teksty są krótkie i w prosty sposób tłumaczą trudne rzeczy, nie trzeba czytać obszernych materiałów KELA. Można ich również wysłuchać. Jest to dogodne dla osób niewidzących lub mających trudności z czytaniem.

Kanał dla wszystkich to kanał dla nikogo

W mediach społecznościowych ważny jest ton wypowiedzi, sposób wchodzenia w interakcję oraz dobór właściwego kanału i odpowiednich form prezentowania informacji. Dlatego KELA prowadzi kanały dla różnych grup odbiorców.

Na Tweeterze ton głosu i komunikacja jest inna. Tu KELA z interesariuszami, politykami i mediami, również z obywatelami porusza ważne tematy, takie jak bezpieczeństwo w sieci, badania czy dane. Na Facebooku i na Instagramie znajdują się krótkie, praktyczne wskazówki, a na Tweeterze są informacje o zabezpieczeniu społecznym – KELA chce być postrzegana jako ekspert i instytucja, która ma dużo wiedzy i chce ją przekazać. Na tym kanale można znaleźć treści trochę prowokacyjne, by inicjowały dyskusje.

Bardzo trudno organizacji publicznej przyznać się, że reklamuje się na Facebooku. Ale jest to potrzebne, by obywatele wiedzieli, że jest to dobry kanał. Na stronie internetowej instytucji jest dużo informacji, ale w mediach społecznościowych klient może łatwiej je zauważyć. By dotrzeć do większej liczby użytkowników, jest potrzebna reklama w mediach społecznościowych, bez niej zasięg nowych postów to liczba obserwujących profil na Facebooku, czyli tylko 25–30 tys. osób.

Geertje Visser
doradca ds. komunikacji w holenderskim Banku Ubezpieczenia Społecznego (SVB)

Media społecznościowe w czasie kryzysu. Oparte na faktach

Z mediów społecznościowych SVB zaczęło korzystać w 2011 r. Założono konto na Facebooku i Tweeterze. Pracownicy korzystają z nich, by dzielić się informacjami i odpowiadać na pytania, które są ważne dla klientów i innych interesariuszy. Na początku ludzie nie byli zbyt aktywni. Taki stan trwał do 2015 r., czyli do momentu, gdy SVB

stało się odpowiedzialne za płatności świadczeń dla osób z chorobami przewlekłymi, które zatrudniają opiekunów. Wcześniej świadczenia te otrzymywali bezpośrednio z gmin i organizacji zajmujących się opieką. Mimo wielu starań i przygotowań wprowadzenie tej zmiany nie przeszło zgodnie z planem. SVB nie wypłaciło tych świadczeń na czas lub przekazało niewłaściwe kwoty. W wielu przypadkach ludzie nie otrzymali żadnych pieniędzy. Linie telefoniczne były przeciążone.

Wszystko zaczęło się właściwie od jednej kobiety, która nie otrzymała świadczenia i nie mogła się dodzwonić. Postanowiła wyrazić na Tweeterze swoje frustracje. Wezwała innych, którzy mają takie same problemy, by zrobili to samo. W pewnym momencie pojawiło się aż 40 tys. podobnych wpisów, również w innych mediach.

To jest przykład, jak media społecznościowe zmieniły sposób wchodzenia w relację z klientami, którzy teraz sami podejmują decyzje o interakcji. Jeszcze niedawno instytucja publiczna mogła kontrolować to, co się o niej mówi, mogła wysłać notatki prasowe, umieścić tylko te informacje na stronie internetowej, które chciała. Wszystko, co można zrobić, to upewnić się, że jest się świadomym, co wiąże się z użytkowaniem mediów społecznościowych.

Dach należy naprawiać, kiedy nie pada

Sformułowanie właściwej odpowiedzi na te 40 tys. wpisów zajęło bardzo dużo czasu. Nikt z kierownictwa nie wypowiedział się publicznie, chciano najpierw uzgodnić stanowisko z ministrem i gminami. Nie było wiadomo, kto za to odpowiada, SVB nie miało nawet właściwego zespołu.

Na szczęście były też rzeczy, które były zrobione dobrze. Pomogła zasada: zabij klientów uczciwością. To jest trudne, ale należy rozmawiać z ludźmi z empatią i robić wszystko, co się da, by rozwiązać problem, zrozumieć ich kłopoty i silne emocje. Gdy pojawia się skarga na Tweeterze, to nie wystarczy zakończyć słowem przepraszam. Należy wyjaśnić sprawę bez odsyłania na infolinię czy do biura. W przeciwnym razie problem nie będzie rozwiązany.

SVB zmieniło podejście do obsługi mediów społecznościowych. Teraz członkowie zespołu komunikacyjnego zajmują się tylko samą obsługą tych mediów i jest to ogromna praca. Dodatkowo SVB ma 15 ekspertów, którzy pomagają przy odpowiadaniu na pytania. Po kilku tygodniach nastroje na Tweeterze się zmieniły i SVB nie było już organizacją, która sobie nie radzi. W opinii publicznej stała się firmą, w której pracownicy starają się pomóc. Ludzie, którzy na początku byli wrogo nastawieni, później chcieli poznać zespół.

Obsługa mediów społecznościowych powinna być prowadzona głównie poza godzinami pracy, bo wtedy najwięcej ludzi z nich korzysta. Istotne komunikaty na temat danej instytucji mogą pojawić się w każdej chwili, dlatego monitoring mediów powinien odbywać się przez 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu. Kryzysy są jak pożar, pojawiają się w ciągu kilku minut i gdy wydaje się, że jest już w porządku, to nadal zagrożenie ponownym wybuchem istnieje.

Nawet wtedy, gdy instytucja jeszcze nie korzysta z mediów społecznościowych, trzeba być przygotowanym i mieć gotowe zespoły. Kiedy coś złego się wydarzy, to nie będzie na

to czasu. Ponadto media te mogą służyć nie tylko do obsługi klienta, można korzystać z nich także jak z barometru, który pokazuje, co się mówi o organizacji i jak postrzegane są jej działania i komunikaty.

Martin Nellen, szef działu komunikacji wewnętrznej w szwajcarskim Funduszu Ubezpieczeń Wypadkowych (SUVA)

***Corporate storytelling* w SUVA – umiejętne opowiadanie historii**

SUVA jest największą firmą ubezpieczającą od wypadków w Szwajcarii. Jest w pewnego rodzaju monopolistą. Ma około 2 mln polis i klientami są na ogół firmy oraz osoby indywidualne. W SUVA jest zatrudnionych 4 tys. osób, 1,5 tys. w agencjach i 1,5 tys. w centrali oraz tysiąc osób w dwóch klinikach.

W SUVA funkcjonuje zintegrowany model biznesowy, jest to firma nie tylko od ubezpieczeń od wypadków – zajmuje się także profilaktyką, prewencją i rehabilitacją. Priorytetem SUVA jest doprowadzenie osób ubezpieczonych z powrotem do rodziny, do pracy, by odzyskali normalne życie. W tym celu opracowano wytyczne oraz strategie. Komunikacja jest realizowana z wykorzystaniem różnych narzędzi, głównie poprzez stronę internetową, ale też poprzez czasopisma i media społecznościowe. Marketing i komunikacja są zintegrowane i współpracują ze sobą, by personalizować komunikację. Dzięki mediom cyfrowym mniejsza jest też ilość druku.

Dla SUVA bardzo ważna jest kontrola mediów. Każdego dnia prowadzony jest monitoring prasy pod kątem kwestii dotyczących firmy. Informacje kierowane do klientów muszą być istotne, czasem zaskakujące. Często dotyczą zdrowia, znajduje się tam dużo relacji ludzi, którzy ulegli wypadkom, więc są naładowane emocjami. Media lubią takie historie, bo wzbudzają zainteresowanie. SUVA jako instytucja ubezpieczenia wypadkowego koncentruje się nie tylko na samym ubezpieczaniu, ale i na profilaktyce. Stąd ważna jest edukacja klientów, jak mogą chronić swoje zdrowie przed wypadkami. Do tego SUVA używa różnych kanałów komunikacji dostosowanych do odbiorcy i różnorodnych form przekazu – wideo, rysunki, arkusze informacyjne o zasadach bezpieczeństwa.

Co roku firma prowadzi akcje informacyjne skierowane do konkretnych grup docelowych na dany temat. Czasem trzeba stworzyć plan kampanii w mediach społecznościowych pod wybrany temat, niekiedy wystarczy adnotacja na stronie internetowej lub plakat. Każde działanie jest później oceniane, czy zadziałało i co można poprawić.

Podsumowanie i zamknięcie seminarium

D. La Salle podziękował serdecznie wszystkim panelistom za wygłoszenie bardzo ciekawych, praktycznych i inspirujących prezentacji. Pokazują one, jak bardzo istotny jest obecnie temat komunikacji oraz ważna jest potrzeba sięgania po nowe rozwiązania komunikacyjne, którymi są media społecznościowe. Przekazał prof. G. Uścińskiej

i jej pracownikom wyrazy wdzięczności za organizację tego wydarzenia. Stwierdził, że uczestnictwo tak wielu ekspertów dodało wartości temu seminarium; dzielenie się doświadczeniami jest dobrą praktyką.

Odniósł się też do trudnego zagadnienia, jakim jest komunikacja instytucji zabezpieczenia społecznego w obecnych czasach oraz do samej percepcji i natury ludzkiej. Komunikacja jest ważna w kształtowaniu w ludziach właściwej postawy wobec zabezpieczenia społecznego. Jest to praca syzyfowa i długofalowa, ale istotna dla funkcjonowania systemu. Wiele też zostało powiedziane odnośnie sposobów i treści przekazywanych informacji. Czasami to, co instytucja może uważać za pozytywny komunikat, odbiorca może źle przyjąć. Tu D. La Salle podał przykład organizacji, która podzieliła się informacją o efektywnej walce z oszustami, media jednak wyciągnęły inny wniosek – instytucja musi być źle zarządzana, skoro dokonano aż tylu przestępstw.

Uproszczenie przekazywanej wiadomości wymaga bardzo dużo wysiłku. Winston Churchill w liście do swojego przyjaciela napisał „przykro mi, że ten list jest taki długi, nie miałem czasu, żeby go skrócić". Nie ma co do tego wątpliwości, że komunikat musi być prosty, łatwy i krótki. Dobra komunikacja i dostarczenie usługi redukuje koszty, ogranicza liczbę błędów, poprawia jakość usług i wpływa na satysfakcję klientów.

Anna Pątek
Departament Współpracy Międzynarodowej
Centrala ZUS

Agnieszka Kwiatkowska
Robert Marczak
Maria Piotrowska

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

Wstęp

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

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

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

prof. dr hab. Gertruda Uścińska, prezes ZUS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dr Sławomir Dudek, Ministerstwo Finansów

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

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

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

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

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

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

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

dr Jakub Sawulski, Instytut Badań Strukturalnych

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

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

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

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

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

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

prof. dr hab. Jerzy Cieślik, Akademia Leona Koźmińskiego

Referat pt. ***Czy samozatrudnieni to przedsiębiorcy? Jakie powinni płacić składki?***
Czy kształtowanie polityki przedsiębiorczości jest w Polsce poparte analizą naukową, a może jest rezultatem pewnych założeń ideologicznych? Tym retorycznym pytaniem prof. J. Cieślik otworzył swoje wystąpienie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dyskusja

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

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

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

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

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

Zbigniew Żurek, wiceprezes Business Center Club

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

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

prof. dr hab. Marek Rymsza, doradca prezydenta Andrzeja Dudy

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

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

Andrzej Radzikowski, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ)

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

Irena Raczkowska, sędzia wizytator ds. pracy i ubezpieczeń społecznych

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

Wojciech Warski, wiceprezes Business Centre Club

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

prof. dr hab. Gertruda Uścińska, prezes ZUS

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

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

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

Barbara Surdykowska, Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego (NSZZ) „Solidarność"

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

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

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

Maciej Wroński, Związek Pracodawców „Transport i Logistyka Polska"

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

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

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

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

Bogdan Grzybowski, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ)

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

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

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

Krzysztof Małecki, Forum Związków Zawodowych

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

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

Stefan Kawalec, prezes zarządu Capital Strategy

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

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

prof. dr hab. Jerzy Cieślik, Akademia Leona Koźmińskiego

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

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

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

Podsumowanie

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

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

Agnieszka Kwiatkowska
Robert Marczak
Maria Piotrowska
Gabinet Prezesa ZUS

Lista recenzentów współpracujących z redakcją czasopisma „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka”

Rok 2018:

dr Anita Abramowska-Kmon
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
prof. dr hab. Julian Auleytner
(Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie)
dr hab. Renata Babińska-Górecka, prof. nadzw. UWr
(Uniwersytet Wrocławski)
dr Rafał Bakalarczyk
(Uniwersytet Warszawski)
dr hab. Teresa Bednarczyk, prof. nadzw. UMCS
(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)
dr Joanna Ceglarska-Jóźwiak
(Uniwersytet Łódzki)
dr hab. Filip Chybalski, prof. nadzw. PŁ
(Politechnika Łódzka)
dr Ewa Cichowicz
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
dr Izabela Florczak
(Uniwersytet Łódzki)
dr hab. Monika Gładoch, prof. nadzw. UKSW
(Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)
dr Dorota Głogosz
(Instytut Pracy i Spraw Socjalnych)
dr hab. Agnieszka Góra-Błaszczykowska, prof. nadzw. SWPS UH
(SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny)
dr hab. Mirosław Grewiński, prof. nadzw. WSP im. J. Korczaka w Warszawie
(Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie)
dr Krzysztof Hagemejer, prof. Hochschule Bonn-Rhein-Sieg
(Collegium Civitas, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg)
dr Rafał Iwański
(Uniwersytet Szczeciński)
dr hab. Sławomir Kalinowski
(Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk)
dr hab. Arkadiusz Karwacki, prof. UMK
(Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
dr hab. Wiesław Koczur, prof. nadzw. UE w Katowicach
(Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach)
dr hab. Olga Kowalczyk, prof. nadzw. UE we Wrocławiu
(Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu)
dr hab. Zygmunt Kukuła
(III Komisariat Policji w Bielsku-Białej, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej)

prof. dr hab. Ewa Leś
(Uniwersytet Warszawski)
dr Natalia Marska-Dzioba
(Uniwersytet Szczeciński)
dr hab. Andrzej Młodak, prof. nadzw. PWSZ w Kaliszu
(Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu)
dr Fabian Nalikowski
(Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku)
dr hab. Jolanta Perek-Białas
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Uniwersytet Jagielloński)
dr Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie)
dr Ariel Przybyłowicz
(Uniwersytet Wrocławski)
dr inż. Ryszard Pukała
(Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu)
dr Katarzyna Roszewska
(Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)
dr Joanna Rutecka
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
dr Dariusz Stańko
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
prof. zw. dr hab. Wanda Sułkowska
(Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)
prof. dr hab. Barbara Szatur-Jaworska
(Uniwersytet Warszawski)
dr hab. Marek Szczepański, prof. nadzw. PP
(Politechnika Poznańska)
dr hab. Grażyna Szpor, prof. nadzw. UKSW
(Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)
dr hab. Piotr Szukalski, prof. nadzw. UŁ
(Uniwersytet Łódzki)
prof. dr hab. Tadeusz Szumlicz
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
dr Zofia Szweda-Lewandowska
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
dr Joanna Szyjewska-Bagińska
(Uniwersytet Szczeciński)
dr hab. Joanna Tyrowicz
(Uniwersytet Warszawski)
dr Damian Walczak
(Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
dr Barbara Więckowska
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
dr hab. Alina Wypych-Żywicka, prof. nadzw. UG
(Uniwersytet Gdański)
prof. zw. dr hab. Robert Zawłocki, prof. UAM
(Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Jagielloński)

Table of contents

FROM THE EDITOR

1 Introduction

ARTICLES

3 Basic income versus contemporary social security – *Ryszard Szarfenberg*

29 Criminogenic factors of social crime – *Zygmunt Kukuła*

47 Solidarity of insured persons in sickness insurance and the problem of abuse of the right to benefits – *Szymon Kasprowski*

69 Definition of incapacity for work as an example of tautology – *Rafał Więcek*

83 Review of *Poverty propaganda. Exploring the myths* by Tracy Shildrick, Newcastle University – *Natalia Jungrav-Gieorgica*

REPORTS, INFORMATION, COMMUNIQUES

93 Report of the panel „Social Crime" from the 5th International Conference of ESPAnet Polska 2018 titled „Demographic change, public finance, social service: Bermuda Triangle of social policy?" – *Agnieszka Smoder*

99 Report of plenary session „Legal, economic and social effects of work robotization" organized as a part of the 5th International Conference of ESPAnet Polska 2018 titled „Demographic change, public finance, social service: Bermuda Triangle of social policy?" – *Agnieszka Smoder*

103 Report from the Technical Seminar of the The International Social Security Association (ISSA), October 29–30, 2018 – *Anna Pątek*

125 Report from the 5th Cooperation Forum – *Agnieszka Kwiatkowska, Robert Marczak, Maria Piotrowska*

Projekt graficzny:
Positive Studio – Mariusz Borowski

Skład i druk:
Poligrafia ZUS w Warszawie
Nakład 2000 egz.
Zam. nr 240/19

1 Wstęp

ARTYKUŁY

3 Dochód podstawowy a współczesne zabezpieczenie społeczne
Ryszard Szarfenberg

29 Czynniki kryminogenne przestępczości socjalnej
Zygmunt Kukuła

47 Solidarność ubezpieczonych w ubezpieczeniu chorobowym a problem nadużyć w prawie do świadczeń
Szymon Kasprowski

69 Definicja niezdolności do pracy jako przykład tautologii
Rafał Więcek

83 Recenzja *Poverty propaganda. Exploring the myths* autorstwa Tracy Shildrick, Newcastle University
Natalia Jungrav-Gieorgica

SPRAWOZDANIA, INFORMACJE, KOMUNIKATY

93 Relacja z panelu „Przestępczość socjalna" z V Międzynarodowej Konferencji ESPAnet Polska 2018 pt. „Zmiany demograficzne, finanse publiczne, usługi społeczne – Trójkąt Bermudzki polityki społecznej"
Agnieszka Smoder

99 Relacja z sesji plenarnej „Prawne, ekonomiczne oraz społeczne skutki robotyzacji pracy" organizowanej w ramach V Międzynarodowej Konferencji ESPAnet Polska 2018 pt. „Zmiany demograficzne, finanse publiczne, usługi społeczne – Trójkąt Bermudzki polityki społecznej"
Agnieszka Smoder

103 Sprawozdanie z Seminarium Technicznego Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (ISSA) z 29–30 października 2018 r.
Anna Pątek

125 „Między Scyllą potrzeb wolności gospodarczej a Charybdą bezpieczeństwa systemu ubezpieczeniowego". Relacja z V Forum Współpracy z 14 września 2018 r.
Agnieszka Kwiatkowska
Robert Marczak
Maria Piotrowska