

*dr Roman Garbiec*<sup>1</sup>

Wydział Zarządzania  
Politechnika Częstochowska

## Nierówności społeczne w polskim systemie ubezpieczeń społecznych

### WSTĘP

Nierówności społeczne są przedmiotem badań zarówno polityków społecznych, jak i ekonomistów. Rozpatrywanie zagadnienia nierówności społecznych w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest w obecnych warunkach istotne ze względu na permanentny proces reformy tego systemu. Samo funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych jako egzemplifikacji państwa opiekuńczego zapewniającego osobom niezdolnym do samodzielnego zaspokajania ich potrzeb materialnych i bytowych w takich przypadkach jak niezdolność do pracy z powodu starości, choroby, macierzyństwa czy też wypadków przy pracy lub chorób zawodowych jest oczywiste. Natomiast formy funkcjonowania systemu, ich zakres przedmiotowy i wielkość udzielanej pomocy tym osobom może budzić wątpliwości co do ich zasadności i efektywności. Niniejszy artykuł stanowi próbę wskazania przyczyn powstawania nierówności społecznych w systemie ubezpieczeń społecznych oraz możliwości ich eliminacji. Jako narzędzie badawcze wykorzystana została analiza dokumentów opisująca proces legislacji w reformowaniu systemu ubezpieczeń społecznych oraz analiza ekonomiczna, której zadaniem będzie pokazanie czy stosowane rozwiązania są efektywne.

Teoretycznie każdy system ubezpieczeń społecznych winien być oparty na trzech aksjomatach: powszechności, spójności i efektywności. Pojęcie powszechności systemu rozumieć należy jako takie rozwiązanie, które obejmuje wszystkich obywateli danego państwa. Pojęcie spójności rozumieć należy jako stosowanie w systemie w każdym przypadku tych samych reguł i zasad w stosunku do wszystkich jego uczestników. Efektywność systemu rozumieć należy jako zrównoważenie jego wpływów i wydatków. Analiza zastosowanych rozwiązań będzie

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: ul. Armii Krajowej 19 b, 42-200 Częstochowa, tel. 34 325 04 24; e-mail: romangarbiec@wp.pl.

opierała się na wskazaniu przykładów braku któregoś z tych trzech aksjomatów systemowych. Jako podstawową tezę referatu przyjęto stwierdzenie, że powstały w 1999 roku i funkcjonujący nadal w Polsce system ubezpieczeń społecznych jest niespójny, niepowszechny i nieefektywny ze względu na stosowanie w nim dyskryminacji wobec określonych grup społecznych i zawodowych (przez dyskryminację rozumie się sytuację, w której człowiek ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, jest traktowany mniej korzystnie niż byłby traktowany inny człowiek w porównywalnej sytuacji) [Zob. art. 32 Konstytucji RP].

### MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W POLSCE

Ubezpieczenia społeczne jako jeden z elementów zabezpieczenia społecznego spełnia określone funkcje wynikające z definicji pojęcia ubezpieczenia. Przez funkcje ubezpieczeń rozumie się najczęściej istotę ich działania. Do funkcji ubezpieczeń społecznych należy przede wszystkim funkcja ochronna, która ma za zadanie zabezpieczenie każdego ubezpieczonego, przed wystąpieniem niekorzystnych nagłych wypadków losowych oraz innych podobnych okoliczności. Głównym zadaniem ochrony ubezpieczeniowej jest gwarancja świadczeń we wszystkich przypadkach, w których uznano, iż osobie ubezpieczonej przysługuje prawo do egzystencji materialnej. Do funkcji ubezpieczeń społecznych należy funkcja rozdzielcza, która polega na dystrybucji środków społecznych pomiędzy osoby uprawnione. Do funkcji ubezpieczeń społecznych należy również funkcja polityki ludnościowej, przez którą rozumieć należy świadome podejmowanie działań, mających za zadanie wywołanie zmian w ruchu i rozwoju ludności. Zjawiska demograficzne, w głównej mierze takie jak długość wieku produkcyjnego, trwanie życia ludzkiego, zgony i urodzenia, w istotny sposób wpływają na funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych. Funkcja fiskalno-ekonomiczna ubezpieczeń realizuje się w systemie ubezpieczeń społecznych w postaci działania w sferze finansów ubezpieczenia społecznego [Zob. Muszalski, 2004, s. 215–219, 228, 231].

Ubezpieczenia społeczne realizując swoje funkcje oparte są na zasadach, które w polskim systemie ubezpieczeń społecznych są obligatoryjne. Do zasad tych zaliczamy:

- zasadę przymusu – która mówi o tym, iż w dniu przystąpienia przez członka do ubezpieczenia społecznego, staje się on nierozzerwalnie z nim złączony przez stosunek prawny;
- zasadę powszechności – opiera się na fakcie, iż osoby, które są narażone na jakiegokolwiek ryzyko, niebezpieczeństwo bądź nagły wypadek objęci są ubezpieczeniem społecznym;
- zasadę równego traktowania ubezpieczonych – która mówi o tym, iż ubezpie-

czeniu społecznym objęci są wszyscy bez względu na rasę, płeć, narodowość, pochodzenie etniczne oraz stan cywilny. Zasada ta ma swoje uzasadnienie w tezie, w której mówi, że każdy ubezpieczony jest sobie równy, bez względu na wymienione determinanty;

- zasadę gwarantowania przez państwo wypłacalności świadczeń – ma na celu wypłacanie z budżetu państwa funduszy ubezpieczonych, w razie gdyby z różnego powodu zabrakło środków pieniężnych w jakimkolwiek rodzaju ubezpieczenia społecznego;
- zasadę wzajemności – w jej przypadku w razie zaistnienia nagłego wypadku, ubezpieczyciel ma prawo wypłacić świadczenie bądź odszkodowanie, wyłącznie wtedy, gdy ubezpieczający określi sumę pieniężną „tytułem składki ubezpieczeniowej” [Zob. Klimas, 2013, s. 21–25];
- zasadę sprawiedliwości społecznej – która charakteryzuje się zobiektywizowanymi i jednakowymi dla wszystkich obywateli i grup społecznych kryteriami oceny praw i obowiązków.

Szczególnie istotna była i jest – moim zdaniem – weryfikacja zasad funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych wyrażona poprzez rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności aktów prawnych z tego zakresu z Konstytucją. Funkcjonujący w obecnych ramach system oparty jest na dyskryminacji ze względu na przynależność do określonej grupy społeczno-zawodowej oraz ze względu na płeć i wiek. Zasadniczo wyroki Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie ewoluowały i pokrywały się z oczekiwaniami rządzących, co odzwierciedlało się w braku negowania przyjętych rozwiązań prawnych. Co prawda, w niektórych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny zauważa, że rozpatrywany casus ma charakter dynamiczny i w dalszej przyszłości możliwe są orzeczenia odmienne od cytowanych dotychczas. Za przełomowy w zakresie dyskryminacji można uznać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2007 r., w którym ocenił jako niezgodne z Konstytucją RP zróżnicowanie prawa do wcześniejszej emerytury ze względu na płeć, w wyniku którego mężczyźni nabywali uprawnienie emerytalne pięć lat później niż kobiety znajdujące się w analogicznej sytuacji.

Rozwiązanie przyznające kobietom dodatkową możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę – przy jednoczesnym wyłączeniu z tego przywileju 60-letnich mężczyzn mających długoletni staż ubezpieczeniowy – stanowi wyraz nadmiernego ich uprzywilejowania, prowadzącego do dyskryminacji przedstawicieli płci przeciwnej. Brak możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę mężczyzn po tylu latach pracy naruszał także, zdaniem Trybunału, zasadę sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza, gdy weźmie się pod uwagę, że długość ich życia jest statystycznie krótsza niż kobiet oraz uwzględni się zjawisko nadumieralności mężczyzn, zwiększające się wraz z wiekiem. Charakter precedensowy miało także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r., ze względu na swój przedmiot. Po raz pierwszy Trybunał Konstytucyjny zajął się problematyką konstytucyjności ustawowego określenia wieku emerytalnego w nowym systemie emerytalnym. Utrzyma-

nie przez ustawodawcę równego wieku emerytalnego w ramach powszechnego systemu emerytalnego, zgodne zarówno z wiążącymi Polskę regulacjami unijnymi, jak i instrumentami prawa międzynarodowego, należy uznać za wyraz uprzywilejowania wyrównawczego. W świetle powyższego, Trybunał Konstytucyjny postanowił skierować do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej sygnalizację dotyczącą celowości podjęcia działań o charakterze ustawodawczym, dążących do stopniowego zrównywania wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet [Zob. Szczerba, 2015, s. 51–67].

Stosowane rozwiązania legislacyjne wraz z próbami ich weryfikacji przez Trybunał Konstytucyjny wykazały, że proces kreowania systemu ubezpieczeń społecznych jest procesem dynamicznym, a stosowane w nim zasady, jak i zawarte w tych rozwiązaniach funkcje ubezpieczeń nie są dane raz na zawsze, a ich kształt i zakres zależy od władzy ustawodawczej.

#### EWOLUCJA ZMIAN W POLSKIM SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH NA PRZEŁOMIE XX I XXI WIEKU

Wprowadzenie od 1 stycznia 1999 r. nowego systemu ubezpieczeń społecznych było dyskutowane wcześniej od co najmniej kilku lat. Wdrożone zmiany zostały uchwalone w kilka miesięcy, a czasami nawet kilka tygodni przed datą ich wdrożenia. Nowe reguły nazwane reformą systemu zasadniczo zmieniły przede wszystkim system emerytalny, częściowo zasady finansowania świadczeń w systemie, a nie dokonały zmian w zakresie rent, zasiłków czy też świadczeń wypadkowych<sup>2</sup>.

W wyniku przeprowadzonego procesu legislacyjnego w 1998 r. opracowane zostały ustawy: z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych, z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Rok wcześniej uchwalono następujące akty prawne: ustawę z 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, ustawę z 22 sierpnia 1997 roku o pracowniczych programach emerytalnych. Dalsze zmiany prawne w systemie to ustawy: z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, z 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach, z 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych, które wdrożyły zaproponowane w projektach i w dalszych dyskusjach rozwiązania. Wprowadzona reforma ubezpieczeń społecznych polegała na:

– wyłączeniu świadczeń nieopartych na składce z systemu ubezpieczeń,

<sup>2</sup> Pewnych zmian w zakresie świadczeń krótkoterminowych dokonano w połowie 1999 r. (ustawa z 25 czerwca 1999 r.) oraz w 2002 r., kiedy to zmieniano w istotny sposób pobieranie składek na ubezpieczenie wypadkowe i zmieniono (w pewnym zakresie) katalog świadczeń przysługujących z tego ubezpieczenia [Zob. Garbiec, 2013, s. 42].

- wyłączeniu z systemu ubezpieczeń zdrowotnych oferujących świadczenia niepieniężne,
- finansowym i organizacyjnym rozdzieleniu ubezpieczeń emerytalnych, rentowych, wypadkowych oraz chorobowych,
- rozróżnieniu ubezpieczeń obligacyjnych i fakultatywnych,
- utworzeniu indywidualnych kont i indywidualnej rejestracji przebiegu ubezpieczenia nakładającego dodatkowe zadania na pracodawców,
- redefinicji zadań Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- modernizacji ubezpieczeń emerytalnych<sup>3</sup>,
- obciążeniu pracodawców wypłatą świadczenia chorobowego przez pierwsze 33 dni choroby,
- zmianach parametrycznych w zakresie świadczeń krótkoterminowych,
- klasycznym<sup>4</sup> określeniu stopnia ryzyka i uzależnieniu od niego wysokości składek na ubezpieczenie wypadkowe,
- zmianach parametrycznych w zakresie świadczeń wypadkowych [Zob. Szpor (red.), 2003, s. 30].

Jak wynika z zaprezentowanego materiału, głównym obiektem zainteresowań reformatorów polskiego systemu ubezpieczeń społecznych były świadczenia długoterminowe, a dokładniej emerytury. Wraz z nimi pierwotnie zamierzano reformować także system rentowy, niestety, nadal funkcjonuje on według zasad określonych kilkadziesiąt lat temu (metoda kalkulacji wysokości świadczenia) lub kilkanaście lat temu (sposób orzekania). Zmiany w ubezpieczeniu chorobowym i wypadkowym wdrożone kilka miesięcy lub lat później zmieniły działanie polskiego systemu ubezpieczeń społecznych w mniejszym stopniu niż te z 1999 r., nadal są niedokończone oraz budzą wątpliwości co do ich sprawiedliwości (rozumianej jako prawo do jednakowej dystrybucji dochodów w cyklu życia dla wszystkich jego członków). Kolejnymi „etapami” reformy systemu było wyłączenie z powszechnego systemu ubezpieczeń służb mundurowych w 2003 roku i górników w 2005 roku. Ta „reformacja” polegała na przywróceniu tym grupom społeczno-zawodowym poprzednich rozwiązań z systemu sprzed 1999 roku! W 2008 roku „rozwiązano” problem wcześniejszych świadczeń emerytalnych dla kobiet likwidując ich uprawnienia z tego tytułu oraz wprowadzając emerytury pomostowe dla osób pracujących w warunkach szkodliwych, a także rozstrzygnięto, w jakich formach mają być wypłacane emerytury kapitałowe (świadczenia z II filaru emerytalnego). W latach 2012–2014 zmieniono radykalnie zasady funkcjonowania II filaru emerytalnego ograniczając wielkość osiąganego zysku przez podmioty realizujące zadania w tym zakresie i likwidując przymus korzystania z tego rozwiązania oraz zakazując reklamowania OFE. W międzyczasie (2002 r.) w systemie pozarolniczym zmieniono zasady wypłaty świadczeń wypadkowych

<sup>3</sup> Poprzez zmianę emerytury z systemu o zdefiniowanym świadczeniu na system o zdefiniowanej składce. W zakresie rent nadal nie nastąpiła ta modernizacja i wypłacane są renty oparte na systemie ze zdefiniowanym świadczeniem.

<sup>4</sup> Stosowanym w szacowaniu ryzyka w ubezpieczeniu gospodarczym.

oraz uruchomiono dodatkowe możliwości oszczędzania na starość (2004 r. – ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych i indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego). Najwięcej kontrowersji jednak wywołała ustawa z 2012 roku o wyrównaniu i wydłużeniu wieku emerytalnego, zagadnienie to ma być ponownie rozpatrywane w bieżącym roku na posiedzeniu Sejmu. W 2014 roku skorygowano rozwiązania w zakresie świadczeń macierzyńskich dla kobiet niebędących pracownikami uzupełniając katalog uprawnionych osób do tego świadczenia o osoby prowadzące własne firmy (był to jeden z nielicznych przypadków likwidacji dyskryminacji w systemie). Obok zmian w zakresie świadczeń macierzyńskich poszerzono grupę kobiet uzyskujących prawo do opłacania za nie składek na ubezpieczenia społeczne przez państwo z tytułu opieki nad dziećmi do lat 3. 16 listopada 2016 roku uchwalona została przez Sejm RP zmiana wieku emerytalnego przywracająca poprzednie kryterium nabywania prawa do emerytury (kobiety – 60 lat, mężczyźni – 65 lat), która zakończyła roczną dyskusję na ten temat.

#### PRZYPADKI DISKRYMINACJI W FUNKCJONOWANIU NOWEGO SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W POLSCE

Każdy system ubezpieczeń społecznych skonstruowany według zasad systemowych winien być powszechny, spójny i efektywny finansowo. Aby system był powszechny winien swym zasięgiem obejmować wszystkich obywateli danego kraju. Polski system zawiera wiele wyjątków, zaliczyć do nich należy (w kolejności chronologicznej uwzględniającej wyłączenie danej grupy z systemu): rolników (1990 r.), prokuratorów i sędziów (1999 r.) służby mundurowe (policja, wojsko, Służba Więzienna, Służba Celna i inne jednostki związane z tymi podmiotami – 2003 r.), górnicy (2005 r.). Tak liczna rzesza osób pozostających poza systemem (rzędu kilkunastu milionów osób) czyni aktualne rozwiązania w tym zakresie bezzasadnymi, a próby korekty tego stanu rzeczy wydają się bezwzględnie konieczne. W przypadku, gdy w stosunku do tak dużej liczby obywateli tego kraju nie mają (lub mają w ograniczonym zakresie) zastosowania funkcje, zasady i aksjomaty systemowe funkcjonowanie systemu staje pod znakiem zapytania.

Funkcjonujące rozwiązania parametryczne w polskim systemie ubezpieczeń społecznych zawierały bądź nadal zawierają elementy oparte na dyskryminacji. Największą destrukcyjną rolę w działaniu tego systemu odgrywa dyskryminacja większości ubezpieczonych kosztem „wybranych” grup zawodowych. Przypadki dyskryminacji opisane poniżej dotyczą aksjomatu powszechności. Do nadzwyczajnych przywilejów w polskim systemie ubezpieczeń społecznych uprawnieni są rolnicy, funkcjonariusze służb mundurowych, górnicy oraz sędziowie i prokuratorzy. Każda z osób wykonujących wymienione powyżej zawody czerpie większe lub mniejsze profity z racji przynależności do tych grup zawodowych. Emerytury rolników z racji opłacanych składek powinny wynosić miesięcznie około 80 zł, a wynoszą ponad 10-krotnie więcej. Pozostałą część świadczeń rolniczych finansują podatnicy. Jak to

się ma do nowego systemu emerytalnego w ZUS, gdzie wypłacane są tylko świadczenia w zależności od ilości opłacanych składek? Jak wytłumaczyć rzemieślnikowi, pracownikowi jakiegokolwiek zakładu pracy (innego niż kopalnie), urzędnikowi itd., że on ma emeryturę tylko z tego, co sobie sam opłaci, a z jego podatków rolnik otrzyma wsparcie w wysokości 800 zł miesięcznie jako „dodatek” do emerytury (zwany w systemie rolniczym uzupełniającą emeryturą rolniczą). Tylko rolnicy i górnicy dostają dopłaty do ich świadczeń od podatników, a pozostali podatnicy nie otrzymają żadnego wsparcia od państwa i mogą mieć emerytury w wysokości kilkadziesiąt zł miesięcznie (ze względu na brak pracy albo pracy na umowy „śmieciovie” czy też z konieczności, a nie z wyboru pracy „na czarno”). Jest to jednoznacznie sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Brak rozwiązania przywracającego zasadę sprawiedliwości społecznej doprowadzi do tego w ciągu najbliższych kilkunastu lat (a na pewno w ciągu 20–30 lat), że społeczeństwo polskie będzie tak spauperyzowane, iż znaczna część (według moich szacunków 60–70%) nierolniczych emerytów będzie comiesięcznymi klientami pomocy społecznej.

Kolejną uprzywilejowaną grupą zawodową są funkcjonariusze służb mundurowych, którzy od kilkunastu lat nie płacą składek na ubezpieczenia społeczne, a ich świadczenia finansowane przez podatników uzależnione są od ostatnio otrzymywanego uposażenia i liczby lat służby. Wprowadzone zmiany (w 2014 r.) w zakresie wydłużenia okresu ubezpieczenia z 15 do 25 lat uprawniające do emerytury nadal budzą wątpliwości co do preferencyjnego traktowania tej grupy zawodowej w stosunku do pozostałych ubezpieczonych. Tak skonstruowany system świadczeń dla funkcjonariuszy powoduje, że można manipulować uposażeniem, by dana osoba mogła otrzymać jak najwyższe świadczenie.

W przypadku emerytur górniczych mamy do czynienia z podwójnym uprzywilejowaniem tej grupy zawodowej w stosunku do innych ubezpieczonych. Bo oprócz znacznie niższego wieku emerytalnego (wystarczy minimum 25 lat pracy w górnictwie) mają oni zachowany (a raczej przywrócony w 2005 r.) stary system emerytalny, gdzie emerytura jest ze zdefiniowanym świadczeniem, a nie ze zdefiniowaną składką, tak jak obowiązuje to obecnie w ZUS. Oprócz tego ta grupa zawodowa miała i ma przyznane w starym systemie emerytalnym wyższe tzw. przeliczniki uwzględniane przy wyliczaniu wysokości świadczenia, pomimo iż nie opłacają oni żadnych dodatkowych składek z tego tytułu. Takie rozwiązanie powoduje, że co roku państwo (a precyzyjniej jego obywatele) dopłacają od 3 do 4 mld złotych do wypłat emerytur górniczych. Nie można zapomnieć o „dodatku socjalnym” do każdej emerytury górniczej w wysokości 24% kwoty bazowej (w 2016 r. jest to 818,07 zł miesięcznie). A przecież istnieje w Polsce takie rozwiązanie jak emerytury pomostowe, ale to rozwiązanie nie dotyczy górników tylko pozostałych ubezpieczonych. Uwzględniając charakter pracy tego zawodu winno się brać pod uwagę nie tylko trudność wykonywanej przez nich pracy, ale także zasady sprawiedliwości społecznej oraz ekonomii. Konkludując można stwierdzić, że wszyscy ubezpieczeni mają prawo do nowych znacznie niższych świadczeń emerytalnych, a górnicy mają zagwarantowane przywileje z poprzedniego („starego”) systemu finansowane przez

wszystkich ubezpieczonych. Jedynym logicznym wytłumaczeniem takiego stanu rzeczy jest stwierdzenie, że inni ubezpieczeni nie pojechali tak jak górnicy w 2005 r. pod Sejm i nie wywołali zamieszek, których efektem było przywrócenie im poprzednich rozwiązań. To rozwiązanie jest przejawem jawnej dyskryminacji.

Inne rozwiązanie będące przykładem dyskryminacji pozostałych ubezpieczonych dotyczy sędziów i prokuratorów, których z premedytacją pominięto w reformie z 1999 roku przy zmianach emerytalnych. Ich rozwiązania emerytalne przewidują wypłatę nie emerytur, lecz świadczeń w wysokości 75% ostatniego uposażenia przy przechodzeniu w tzw. stan spoczynku. Mamy tu do czynienia z celowym działaniem zmierzającym do zapewnienia określonej grupie zawodowej ponadstandardowych przywilejów nie tylko w zakresie kształtowania wysokości świadczenia, jak również z przypadkiem świadomego działania, by te grupy zawodowe nie weszły do systemu powszechnego. Takie rozwiązanie z pewnością dyskryminuje pozostałych ubezpieczonych.

W przypadku systemowego aksjomatu spójności to standardowym przykładem braku jego zachowania są zróżnicowane parametry przyznawania określonych świadczeń. Sztandarowym przypadkiem nieprawidłowości z tego zakresu jest wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. Wieloletnia dyskusja na ten temat oraz uchwalone wyroki Trybunału Konstytucyjnego i stosowane rozwiązania jednoznacznie wskazują na występowanie w tym zakresie dyskryminacji. Do przykładów dyskryminacji ze względu na wiek dotychczas niezmiennym należy także rozwiązanie z zakresu czasu wypłaty świadczenia chorobowego, gdzie osoby po 50. roku życia mają krócej wypłacane to świadczenie niż pozostałe osoby. Kolejnym przykładem dyskryminacji w aspekcie spójności jest przypadek wypłaty zasiłku wyrównawczego tylko pracownikom, a nie wszystkim ubezpieczonym. Przykładem braku spójności w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest odmienne traktowanie osób długotrwale niezdolnych do pracy. W systemie ZUS-owskim mamy do czynienia z orzekaniem o zdolności do dotychczas wykonywanej pracy, a funkcjonariuszy służb mundurowych jako kryterium uprawniającym do wypłat rent jest inwalidztwo, czyli stan zdrowia ubezpieczonego, a nie jego zdolność do wykonywania pracy.

Co do niestosowania aksjomatu efektywności finansowej zaprezentowane zostaną dane odnośnie pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce, bo „system rolniczy” finansowany od 93% do 95% przez podatników<sup>5</sup> z urzędu jest systemem zaopatrzeniowym, a nie ubezpieczeniowym. Analogiczne twierdzenie dotyczy funkcjonariuszy służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów. Jako miernik efektywności został użyty miernik efektywności finansowej systemu brutto mierzony stosunkiem składek do sumy świadczeń i kosztów i miernik efektywności finansowej systemu netto mierzony stosunkiem składek do świadczeń<sup>6</sup>. Wielkość zmian w zakresie efektywności finansowej pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w latach 2000–2015 prezentuje tabela 1.

<sup>5</sup> Precyzyjne dane na ten temat zawarte zostały w artykule [Garbiec, 2011, s. 337–354].

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat [Garbiec, 2013, s. 31–33].



**Tabela 1. Efektywność finansowa publicznego pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce po reformie w 1999 roku (w mln zł)**

Rok	Rodzaj ubezpieczenia					Efektywność finansowa netto	Efektywność finansowa brutto
	Składki i należności pochodne ogółem	Świadczenia ogółem	Wydatki ogółem	Koszty			
2000	65601,5	81777,2	85684,0	3906,8		<b>0,80</b>	<b>0,76</b>
2001	70406,7	92108,2	96150,3	4042,3		<b>0,76</b>	<b>0,73</b>
2002	68217,1	95417,5	98834,2	3416,7		<b>0,71</b>	<b>0,69</b>
2003	70271,8	100074,9	102207,4	2132,5		<b>0,70</b>	<b>0,68</b>
2004	74032,7	104381,0	107567,7	3186,7		<b>0,70</b>	<b>0,68</b>
2005	78181,9	107397,6	111075,5	3677,9		<b>0,72</b>	<b>0,70</b>
2006	81328,5	115908,5	119233,0	3324,5		<b>0,70</b>	<b>0,68</b>
2007	89515,8	118013,2	121374,8	3361,6		<b>0,75</b>	<b>0,73</b>
2008	82955,0	132180,8	135649,8	3469,0		<b>0,62</b>	<b>0,61</b>
2009	86537,7	147896,4	151486,5	3590,1		<b>0,58</b>	<b>0,57</b>
2010	89378,7	156898,7	160842,3	3943,6		<b>0,56</b>	<b>0,55</b>
2011	102549,0	163721,2	166667,3	2946,1		<b>0,62</b>	<b>0,61</b>
2012	121908,5	170913,4	174837,4	3924,0		<b>0,71</b>	<b>0,69</b>
2013	122942,0	180171,6	183785,8	3614,2		<b>0,68</b>	<b>0,66</b>
2014	191102,7	188090,1	191710,4	3620,3		<b>0,69</b>	<b>0,68</b>
2015	143298,4	195851,6	199498,0	3646,40		<b>0,73</b>	<b>0,71</b>

Źródło: opracowanie własne [zus.pl].

Zaprezentowane dane jednoznacznie pokazują, że aktualne rozwiązania zmierzają do systematycznego zwiększania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a wprowadzona reforma zamiast poprawić stan finansów tego Funduszu prowadzi do jego destrukcji.

## ZAKOŃCZENIE

Stosowanie w polskim systemie ubezpieczeń społecznych dyskryminacji doprowadzi najpierw do szybkiej pauperyzacji społeczeństwa, a w dalszej kolejności może prowadzić do niepokojów społecznych. Aktualne rozwiązania są sprzeczne z aksjomatami funkcjonowania systemu oraz z niektórymi jego zasadami. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest dyskryminacja, która prowadzi do powstawania nierówności społecznych w grupie świadczeniobiorców systemu ubezpieczeń

społecznych. Aby temu zapobiec powinno się jak najszybciej podjąć działania zmierzające do radykalnej zmiany tego systemu. Zmiany te winny opierać się na założeniu, że ich beneficjentem ma być każdy ubezpieczony, a nie określona grupa zawodowa czy też podmioty finansowe (PTE) jak miało to miejsce w reformie z 1999 roku. Dlatego też konieczna jest jak najszybsza likwidacja przypadków dyskryminacji występujących w systemie oraz niwelowanie przypadków łamania zasad funkcjonowania systemu.

Aby proponowane zmiany zasad funkcjonowania systemu spełniały kryteria optymalizacji powinno się wprowadzić w systemie emerytalnym minimum socjalne (w starym systemie zwanym kwotą bazową) w postaci dodatku emerytalnego oraz tak zwane indywidualne konto społeczne (IKS) dla każdego ubezpieczonego działające w myśl zasady „naczyń połączonych”. System „naczyń połączonych” polegałby na tym, że zmiany i korekty w jednym z jego elementów powodują zmiany w innym [Garbiec, 2013, s. 6]. Wprowadzenie takiego dodatku emerytalnego dla wszystkich ubezpieczonych winno gwarantować minimum egzystencji, który (jeśli nawet ilościowo odbiegający od wartości uznawanych w UE) pozwoli tym ludziom na zachowanie godności i materialnych podstaw do przeżycia.

Indywidualne konto społeczne (IKS) winno funkcjonować w myśl zasady, że niewykorzystane środki (pochodzące ze składek ubezpieczonych) z poszczególnych rodzajów ubezpieczenia (rentowego i chorobowego) zwiększałyby wielkość środków gromadzonych na tym koncie, a środki te wykorzystane zostałyby na zwiększenie wysokości wypłacanej emerytury. Wprowadzenie takiej zmiany spowodowałoby, że deficyt funduszu emerytalnego stopniowo byłby redukowany, a ubezpieczeni mieliby świadomość, że ich składki na ubezpieczenie rentowe i chorobowe nie są wykorzystywane przez inne osoby korzystające bezpodstawnie ze świadczeń społecznych. Wykorzystując to narzędzie można by stopniowo równoważyć wpływy i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jak wykazuje dotychczasowe doświadczenie w zakresie funkcjonowania np. ubezpieczenia wypadkowego, w polskim systemie ubezpieczeń społecznych zindywidualizowanie (a w domyśle upodmiotowienie) wpłat składek pozytywnie wpływa na jasność i rzetelność funkcjonowania systemu. W procesie optymalizacji systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce wydaje się konieczne także wyodrębnienie ryzyka rodzicielskiego (albo opiekuńczego) i ryzyka niedołęstwa poprzez utworzenie ubezpieczenia macierzyńskiego (odrębnego od chorobowego) i ubezpieczenia pielęgnacyjnego.

Im szybciej zostaną podjęte działania w tym zakresie, tym szybciej ulegnie poprawie kondycja finansowa nie tylko Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale także finansów publicznych, a osoby ubezpieczone uzyskają prawo do świadczeń zapewniających im przynajmniej minimum socjalne. Powinniśmy sobie zdawać sprawę, że brak reformy tego systemu nie tylko pogłębi nierówności społeczne wśród osób ubezpieczonych, ale także w całym naszym społeczeństwie.

## BIBLIOGRAFIA

- Garbiec R., 2013, *Efektywność finansowa publicznego systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce po reformie w 1999 roku*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa.
- Garbiec R., 2011, *Perspektywy rozwoju pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych jako narzędzia polityki społecznej w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 19, red. M.G. Woźniak, Wyd. UR, Rzeszów.
- <http://www.zus.pl/files/Wa%C5%BCniejsze%20informacje%20z%20zakresu%20ubezpiecze%C5%84%20spo%C5%82ecznych%202015%20r.pdf> (dostęp 15.08.2016 r.).
- Klimas M., 2013, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Muszalski W., 2004, *Ubezpieczenie społeczne*, Wyd. PWN, Warszawa.
- Szczerba A., 2015, *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP*, „Przegląd Naukowy Disputatio” t. XI, [http://www.im.edu.pl/wp-content/uploads/2015/10/3\\_A.Szczerba\\_Równouprawnienie-kobiet-i-mężczyzn-w-świecie-orzecznictwa.pdf](http://www.im.edu.pl/wp-content/uploads/2015/10/3_A.Szczerba_Równouprawnienie-kobiet-i-mężczyzn-w-świecie-orzecznictwa.pdf) (stan na dzień 15.08.2016 r.).
- Szpor G. (red.), 2003, *System ubezpieczeń społecznych – zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

*Streszczenie*

Rozpatrywanie zagadnienia nierówności społecznych w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest obecnie szczególnie istotne ze względu na stale zwiększającą się liczbę świadczeniobiorców. Konieczność funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych zapewniającego osobom niezdolnym do samodzielnego zaspokajania ich potrzeb materialnych w przypadku starości, choroby, macierzyństwa, śmierci jest oczywiste, jednak stosowane w nim rozwiązania mogą budzić wątpliwości co do ich formy i zakresu. Artykuł jest próbą zdiagnozowania, w jakim zakresie i w jakich elementach systemu występują przypadki dyskryminacji, które powodują powstawanie nierówności społecznych.

W części pierwszej tekstu scharakteryzowane zostały mechanizmy funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Część druga prezentuje ewolucję zmian w tym systemie w ostatnich kilkunastu latach, a w części ostatniej opisano przypadki dyskryminacji w funkcjonowaniu polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. W zakończeniu zawarte są propozycje zmian korygujących wadliwe rozwiązania.

*Słowa kluczowe:* nierówności społeczne, dyskryminacja, system ubezpieczeń społecznych, indywidualne konto społeczne, grupy zawodowe

**Social inequalities in the Polish Social Security System***Summary*

Currently the problem of social inequalities in the Polish social security system is particularly important as the beneficiaries are continuously increasing in number. The need for a social security system that will provide benefits to people who are not able to provide for themselves and support

themselves, for example people with disabilities, very old people, mothers, and in case of death, is undisputable, however, some solutions used in it may raise doubts about their form and scope. This paper is an attempt to diagnose the scope of discrimination and find the elements of the system where the examples of discrimination which cause social inequalities can be found.

In the first chapter of the study, the mechanisms of functioning of the social security system in Poland were characterized. The second chapter presents the legislative changes of the system over the last several years. The last chapter is devoted to the description of examples of discrimination in the Polish social security system. In the summary, proposed changes to correct the erroneous solutions are contained.

*Keywords:* Social inequalities, discrimination, social security system, individual social security account, occupational groups

JEL: H55, O15