ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA OECONOMICA 111, 1991

Henryk Zarychta*

MOTYWACYJNE ASPEKTY REFORMY POLITYKI SOCJALNEJ W POLSCE A GWARANCJE BEZPIECZEŃSTWA SOCJALNEGO

1. Uwarunkowania i podstawy reformy polityki socjalnej

Głębokie przemiany społeczno-gospodarcze, dokonujące się w Polsce w ramach reformy gospodarczej, postawiły wiele kwestii w zakresie kształtowania dochodów z pracy i świadczeń społecznych. Wymóg ścisłego wiązania dochodów z efektami pracy oznacza nie tylko wzrost motywacyjnej funkcji płac, ale również to, że dochody uzyskiwane ze świadczeń społecznych (pieniężne i w naturze) nie powinny obniżać zaangażowania w procesie pracy i podejmowania pracy. Jednak indywidualne starania nie zawsze mogą wystarczyć do zapewnienia odpowiednich środków utrzymania i z tego powodu niezbędna jest redystrybucja dochodów poprzez świadczenia społeczne. Stawia to politykę społeczną w jakościowo nowej sytuacji: zaistniała potrzeba przewartościowania środków i sposobów realizacji jej celów i zadań w zmieniających się warunkach.

Tworzenie modelu reformowanej gospodarki wymaga nowego spojrzenia na wiele problemów związanych z nowym systemem pracy i zasadami podziału. Z punktu widzenia zasad reformy gospodarczej wzrost dochodów pracujących powinien wynikać ze zwiększonych efektów pracy zatrudnionych i przedsiębiorstw. Dlatego też z tego względu wzrost dochodów socjalnych może być oceniany jako sprzeczny z wymogami reformy gospodarczej i zwłaszcza groźny dla mo-

* Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Pracy UŁ.

B.U.Ł.

tywacyjnej funkcji płac. Z kolei dążenie do ekonomizacji sfery świadczeń społecznych stawia pytanie o gwarancję dla polityki socjalnej.

Wiele zagadnień w tej sferze wymaga nowych interpretacji.

Nowego podejścia wymaga cały kompleks zagadnień związanych z zakresem i realizacją funkcji socjalnej państwa. Łączy się to z badaniami aksjologicznymi nad systemem wartości ustrojowych, przede wszystkim nad takimi wartościami, jak sprawiedliwość społeczna, równość i egalitaryzm. Dotychczasowa formuła "od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy" jest prawidłowa, ale pozostawiona niejako sama sobie przerodziła się w praktyce w wulgarny egalitaryzm, ograniczający motywacje do wydajnej pracy.

Realizacja nowego modelu ustroju w Polsce wymaga dostosowania zasad polityki socjalnej do zaistniałych i zachodzących przeobrażeń społeczno-gospodarczych i politycznych. Uwzględnienia wymaga nie tylko fundamentalna zasada reformy gospodarczej opierająca pozycję ustrojową przedsiębiorstwa na zasadzie "trzech S", ale również takie kwestie, jak wielosektorowość gospodarki, zróżnicowanie form własności uspołecznionej i prywatnej itp.

Już uchwała X Zjazdu PZPR zobowiązała rząd do uporządkowania sfery świadczeń i usług społecznych i opracowania kompleksowego projektu zmian w polityce socjalnej oraz zaleciła ogólnopolskiej konferencji delegatów planowanej na rok 1988 zajęcie się tą sprawą[1]. Kierunkowe propozycje rozwiązań w polityce socjalnej, a zwłaszcza w dziedzinie finansowania świadczeń społecznych, zostały zawarte w założeniach reformy gospodarczej. Opracowane zostały już cząstkowe projekty nowych zasad funkcjonowania niektórych dziedzin usług społecznych, np. w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej[2].

W maju 1988 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej przedstawiło rządowi wspomniany wyżej projekt zmian w polityce so-

---

[1] X Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Podstawowe dokumenty i materiały, Warszawa 1986, s. 228.

[2] Zdrowie dla wszystkich w roku 2000, Rządowa Komisja do Opracowania Programu ZDW 2000, Warszawa 1987.

cjalnej[3]. Propozycje zmian dotyczyły czterech następujących grup świadczeń:

- świadczeń ubezpieczeniowych (emerytury i renty, różnego rodzaju zasiłki dla rodzin, świadczenia z tytułu wypadków i chorób zawodowych, zasiłki chorobowe itp.);
- świadczeń socjalnych pozaubezpieczeniowych (świadczenia pomocy społecznej, szkół i uczelni, świadczenia z PFAZ);
- świadczeń socjalno-bytowych zakładów pracy (z funduszu socjalnego i mieszkaniowego, świadczenia bytowe);
- świadczeń i przywilejów zawodowych (deputaty, świadczenia z tzw. kart pracownika itp.).

Przedmiotem raportu MPiPS były w zasadzie pieniężne świadczenia socjalne, które stanowią system świadczeń zabezpieczenia społecznego. W niektórych tylko przypadkach analizą objęto również świadczenia w naturze.

Nie wdając się w dyskusję, trzeba jednak zauważyć, że w dokumencie MPiPS nie sformułowano zakresu polityki socjalnej i nie uzasadniono wyboru dziedzin świadczeń społecznych. Nie sformułowano też celów, do jakich zmierzamy, a zwłaszcza w sferze polityki społecznej. Jest bowiem oczywiste, że propozycje zmian w sferze socjalnej muszą wynikać nie tylko z zasad modelowych ustroju, ale również trzeba wiedzieć, jaki chcemy mieć poziom aktywności zawodowej społeczeństwa, poziom aktywności zawodowej kobiet, jaka będzie realizowana polityka ludnościowa itp. Od poziomu aktywności zawodowej ludności zależy, czy będzie się zachęcać do odchodzenia na emeryturę, czy przeciwnie - do kontynuowania pracy mimo osiągniętego wieku emerytalnego. Jeśli aktywizacja zawodowa kobiet jest wysoka, oznacza to inwestowanie w urządzenia socjalne dla matki z dzieckiem, z wszystkimi psychologicznymi mankamentami tego rozwiązania. Natomiast, jeśli chcemy aby dzieci w okresie, kiedy najbardziej potrzebują opieki matki, miały ją zapewnioną w domu, trzeba do tego dostosować inne rozwiązania w postaci urlopów wychowawczych, zasiłków itp. Realizowa-

---

[3] Polityka socjalna w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Propozycje kierunków jej systemowych zmian. Synteza, założenia, MPiPS, Warszawa, maj 1988; "Świadczenia socjalne - jakie i komu?", MPiPS "Służba Pracownicza" 1988, nr 10.

nie polityki pronatalistycznej wymaga stworzenia różnych zachęt, w tym również odpowiedniego systemu zasiłków rodzinnych itd.

Oczywistym jest też, że stosownie do zmieniających się warunków i celów muszą być dostosowane środki i sposoby realizacji poszczególnych zadań polityki socjalnej. Najpierw trzeba jednak określić cele, a potem wybrać narzędzia, które pomagają je realizować.

Dość powszechnie sądzi się, że stoimy przed koniecznością rozpoczęcia procesu reorientacji w koncepcji i praktyce polityki państwa. Jest rzeczą oczywistą, że państwo musi pełnić funkcję organizatora systemu zabezpieczenia społecznego i powinno też gwarantować realną wartość tych świadczeń, które stanowią podstawę egzystencji różnych grup ludności. Stwierdza się też, że musi się także zwiększyć udział obywateli w zaspokajaniu niektórych własnych potrzeb socjalnych. Oznaczać to ma realizację w Polsce modelu wspólnoty opiekuńczej państwa i społeczeństwa. Uważa się, że jest to konieczne ze względów ekonomicznych państwa, jak również wynika z potrzeby współodpowiedzialności obywateli za własny los i kondycję[4].

Biorąc powyższe pod uwagę, przed przyszłą reformą systemu świadczeń stawia się trzy główne cele: po pierwsze, zakres i sposoby realizacji świadczeń powinny sprzyjać motywacji do pracy, po drugie, wprowadzenie rachunku liczenia nakładów i efektów oraz częściowej ekonomizacji świadczeń przyczynić się powinno do zwiększenia gospodarności w sferze socjalnej i do lepszego wykorzystania świadczeń oraz po trzecie, różnorodne świadczenia obligatoryjne i fakultatywne powinny tworzyć spójny system.

Ocena systemu świadczeń socjalnych przez pryzmat wymienionych celów wymaga rozpatrzenia przede wszystkim następujących spraw:

- zakresu, form i poziomu świadczeń w Polsce i w innych krajach;
- zasad ustalenia i różnicowania wysokości świadczeń;
- podstawowych niedostatków istniejącego systemu świadczeń.

Wyczerpujące omówienie tych spraw przekracza ramy tego opra-

---

[4] Por.: Współodpowiedzialność obywateli za własną kondycję?, Rozmowa z prof. A. Rajkiewiczem, "Trybuna Ludu" 5-6.03.1988, nr 54.

cowania, stąd rozważania koncentrować się będą na kwestiach podstawowych.

2. Zakres i poziom świadczeń socjalnych w Polsce na tle innych krajów

We wszystkich krajach istnieje system świadczeń socjalnych. System ten można traktować szeroko lub wąsko. Zazwyczaj uważa się, że nie wszystkie koszty tego systemu mogą być w rachunku dochodów ludności uznawane za świadczenia socjalne. Tak np. do wydatków nie zaliczanych do świadczeń socjalnych należą: wydatki na bhp, świadczenia bytowe zakładów pracy, wydatki na opłacenie dni wolnych od pracy związanych urlopami i opieką nad dzieckiem, wydatki na ochronę środowiska itp. Świadczenia związane z warunkami pracy są na ogół traktowane jako składnik kosztów pracy i element warunków umowy o pracę, a nie jako świadczenia socjalne sensu stricto. Ich koszt obciąża koszty produkcji i uwzględniony jest w cenie towarów[5]. Istotne z punktu widzenia polityki dochodów jest to, w jakim stopniu wydatki na cele świadczeń socjalnych obciążają dochód narodowy.

Społeczny fundusz spożycia dzieli się na społeczne świadczenia pieniężne i w naturze. Do świadczeń pieniężnych zalicza się w Polsce emerytury i renty[6], zasiłki z tytułu ubezpieczenia społecznego, stypendia, zapomogi, pożyczki bezzwrotne, natomiast do świadczeń społecznych w naturze zalicza się wartość usług socjalnych, bytowych i kulturalnych świadczonych ludności nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie w zakresie poszczególnych dziedzin infrastruktury społecznej.

O zakresie i znaczeniu świadczeń społecznych stanowi udział ich wartości w dochodzie narodowym oraz dochodach osobistych lu-

---

[5] Przeprowadzenie linii demarkacyjnej w zakresie tego obszaru - co jest świadczeniem socjalnym, a co nie jest - należy do spornych kwestii polityki społecznej. Uwzględnienie różnych kryteriów podziału nie doprowadziło do jednoznacznych ustaleń.

[6] Nie brak poglądów, gdzie stwierdza się, że emeratura nie jest świadczeniem społecznym, ale odłożonym w czasie zarobkiem za pracę przeszłą ze składek ubezpieczeniowych.

Tabela 1

Świadczenia społeczne na rzecz ludności

Rodzaj świadczeń	Lata							
	1980	1982	1986	1989	1980	1982	1986	1989
	w milionach zł				w odsetkach			
Ogółem	396,5	1072,0	2387,5	20502,1	100,0	100,0	100,0	100,0
Świadczenia pieniężne	188,8	619,2	1209,3	10820,3	47,6	50,7	50,8	52,8
- emerytury i renty[a]	147,3	402,4	908,4	7668,9	37,2	38,1	38,2	37,4
- zasiłki z tytułu ubezpieczenia społecznego[b]	30,2	195,3	253,7	2780,8	7,6	10,6	10,6	13,6
- stypendia	3,3	5,8	9,7	106,7	0,8	0,4	0,5	0,5
- pozostałe	8,0	15,7	37,5	263,9	2,0	1,6	1,7	1,3
Świadczenia w naturze[c]	207,7	452,8	1178,2	9681,8	52,4	49,3	49,2	47,2

[a] bez rent zagranicznych,

[b] bez zasiłków chorobowych wypłacanych z wynagrodzeń osobowych,

[c] świadczenia z tytułu działalności bytowej jednostek gospodarki uspołecznionej od 1980 r. nie są uwzględniane w obliczeniach świadczeń społecznych.

Źródło: "Rocznik statystyczny GUS" 1987, tab. 1(23), s. 177 i "Rocznik Statystyczny GUS" 1988, tab. 1(24), s. 178, "Rocznik Statystyczny GUS" 1990, tab. 1(334), s. 227.

dności. Jest to z jednej strony obciążenie dochodu narodowego, a z drugiej - stanowią one dodatkowe bezpośrednie lub pośrednie dochody ludności.

W Polsce udział świadczeń społecznych w dochodzie narodowym wynosił w ostatnich latach ponad 20% (najwyższy w 1982 r. - 23,2%) i był nieco niższy niż w innych krajach socjalistycznych. Natomiast udział świadczeń pieniężnych kształtował się na średnim poziomie i wynosił 13-14%. W ramach tego udziału najwyższy odsetek stanowią emerytury i renty (8%), następnie zasiłki rodzinne (ponad 3%) i wychowawcze (ok. 1%) oraz pozostałe świadczenia (ponad 1%). Świadczenia pieniężne w tym przypadku to właściwie świadczenia ubezpieczeń społecznych. Ich stosunek do dochodów osobistych ludności (nominalnych) od 1982 r. kształtuje się na poziomie 17-18%.

W zasadzie zakres przedmiotowy podstawowych świadczeń socjalnych w Polsce jest zbliżony do występujących w innych krajach, chociaż w niektórych krajach zachodnich jest on szerszy[7]. Dla przykładu w niektórych krajach emeryci i renciści otrzymują w każdym roku dodatkowe świadczenia w postaci 13 i 14 świadczeń. Wszystkim emerytom, a czasami tylko tym, którzy mają gorsze warunki materialne, przysługują różnego typu ulgi i dopłaty lub pełne pokrycie opłat, jak np. w zakresie pokrycia komornego, instalacji telefonu. Występują ulgi mieszkaniowe dla rodzin w zależności od liczby dzieci. Dla dzieci przysługują też inne świadczenia: bezpłatne wyposażenie w podręczniki i przybory szkolne, bezpłatne żywienie w szkołach, bezpłatne usługi żłobków i przedszkoli itp. Szerszy też bywa zakres podmiotowy. Za przykład może posłużyć prawo do uzyskania świadczeń emerytalnych w niektórych krajach każdemu obywatelowi, który osiągnął wiek emerytalny, bez warunku wcześniejszego zatrudnienia (tzw. emerytura podstawowa). Do krajów tych należą np. Finlandia, Norwegia (jedynie 3 lata ubezpieczenia), Szwecja, Anglia i Japonia[8].

---

[7] M. W i n i e w s k i, Rola sfery socjalnej w reprodukcji narodu a kwestia tzw. nadopiekuńczej roli państwa, [w:] Położenie klasy robotniczej w Polsce, t. 3, Warunki bytu robotników, red. P. W ó j c i k, Warszawa 1984, s. 368.

[8] Polityka socjalna..., zał. 1.

Natomiast w Polsce istnieją świadczenia, których nie spotyka się w większości krajów. Do nich należą np. świadczenia z funduszu alimentacyjnego, które występują tylko w krajach skandynawskich oraz Austrii, Francji i Japonii, a także zasiłki wychowawcze w wymiarze 24 miesięcy (tylko na Węgrzech 3 lata) i zwolnienia na opiekę nad dziećmi do 60 dni w roku.

Należy zauważyć, że wymienione przykładowo świadczenia, z wyjątkiem zasiłków wychowawczych i opiekuńczych, mają znaczenie drugorzędne. O zasięgu sfery socjalnej i poziomie polityki socjalnej decydują świadczenia podstawowe, takie jak emerytury i renty, zasiłki rodzinne i chorobowe, warunki pracy i warunki socjalne w miejscu pracy i zamieszkania, świadczenia dla inwalidów i ludzi starszych wymagających opieki, świadczenia dla matki z dzieckiem. Potrzeby w tym zakresie występują we wszystkich krajach, inne potrzeby mogą w ogóle nie występować lub być zaspokajane w inny sposób. I tak np. zasiłki wychowawcze w niektórych krajach mogą być zastąpione korzystaniem z rozwiniętej infrastruktury urządzeń socjalnych lub w ogóle są zbędne ze względu na niską aktywność zawodową kobiet.

Uprawnienia socjalne dotyczące socjalnych warunków pracy i wynagrodzenia, takie jak czas pracy, długość urlopów i innych opłacanych dni wolnych od pracy, są w Polsce zbliżone do przeciętnych warunków europejskich.

Wymiar urlopów macierzyńskich w naszym kraju należał do najniższych wśród krajów socjalistycznych (niższe w Rumunii, ZSRR). Niższy wymiar tego świadczenia występuje też na ogół w krajach zachodnich, natomiast znacznie wyższy w krajach skandynawskich (np. w Finlandii 25 dni roboczych przed porodem i 223 dni robocze po porodzie, w Szwecji 360 dni)[9]. Z kolei wymiar urlopów opiekuńczych oraz zwolnień z racji nauki i wykonywania pracy społecznej w Polsce i w innych krajach socjalistycznych jest wyższy niż w krajach kapitalistycznych.

W zakresie zwolnień z powodu choroby występują różne regulacje, a zatem również różne wymiary zasiłków i źródła ich finansowania.

---

[9] Tamże, Świadczenia socjalne - jakie i komu?, s. 4.

Wreszcie należy wspomnieć o systemie przywilejów i beneficjów zawodowych zagwarantowanych w różnego typu umowach indywidualnych i zbiorowych oraz wynikających z panujących zwyczajów. Występują one we wszystkich krajach i w zasadzie stanowią element dochodu niezależny od wydajności pracy, a związany tylko z faktem zatrudnienia w danej branży czy zawodzie. Jedne z tych przywilejów mają formę zbliżoną do płac (np. deputaty, dodatki śniadaniowe), inne zaś formę podobną do świadczeń socjalnych (urlopy zdrowotne, dodatkowe urlopy)[10]. Zasięg tych przywilejów nie jest u nas szerszy niż w wielu innych krajach, choć w ostatnich latach (1981-1984) w Polsce nastąpiło znaczne rozszerzenie przywilejów i uprzywilejowanych (np. w 1981 r. rozszerzanie świadczeń dla górników, w 1983 r. ustanowienie "Karty Skalnika").

Udział świadczeń pieniężnych w dochodzie narodowym w Polsce kształtował się wśród krajów socjalistycznych na przeciętnym poziomie i wynosił w latach 1980-1983 ok. 13%, a w 1986 r. - 14,1%[11].

W strukturze tych świadczeń pierwsze miejsce zajmują emerytury i renty. System wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych jest różny w różnych krajach. Wprowadzenie w 1986 r. stałej waloryzacji tych świadczeń w relacji do wzrostu płac jest znacznym osiągnięciem. Wypada tu zaznaczyć, że systemy dostosowawcze w zakresie urealnienia wysokości emerytur i rent istnieją od wielu lat w krajach zachodnich, a także zostały wprowadzone w Jugosławii i na Węgrzech.

Wśród świadczeń pieniężnych największą rolę, po świadczeniach emerytalno-rentowych, odgrywają świadczenia socjalne na rzecz rodziny. Należą do nich zasiłki rodzinne, macierzyńskie, porodowe, opiekuńcze, wychowawcze, świadczenia alimentacyjne itp. Ich znaczenie wynika głównie z faktu, że stanowią one w zasadzie uzupełnienie dochodów z pracy.

Wśród socjalnych świadczeń rodzinnych szczególne znaczenie mają zasiłki rodzinne. Ich wysokość na ogół zależy od liczby

---

[10] M. W i n i e w s k i, Dochody ludności, [w:] Zarys polityki społecznej, red. S. C z a j k a, Warszawa 1986, s. 229.

[11] Obliczono na podstawie "Roczników Statystycznych GUS".

dzieci, a w niektórych krajach socjalistycznych od dochodu na osobę w rodzinie. W Polsce wymiar ich uwzględnia oba kryteria. Ich wysokość w Polsce kształtuje się raczej na przeciętnym poziomie wśród krajów europejskich, choć w różnych okresach relacja zasiłków do przeciętnej płacy ulegała dużym wahaniom (np. w 1981 r. 2,8%, w 1987 r. 5,1%). Podwyżka zasiłków w 1988 r. pozwoliła na poprawę ich relacji do przeciętnej płacy do ok. 7%[12].

Jeśli chodzi o wymiar zasiłków macierzyńskich (100% wynagrodzenia), to Polska znajduje się w przodującej grupie krajów. Z krajów socjalistycznych wymiar taki występował w Bułgarii, NRD i na Węgrzech, a z krajów zachodnich w Austrii, Holandii, Portugalii i RFN oraz wyższy w krajach skandynawskich[13]. Natomiast wymiar zasiłku porodowego w naszym kraju należy do najniższych w Europie i w krajach zachodnich[14].

Polska należy też do przodujących krajów pod względem długości urlopu na wychowanie dzieci i wysokości zasiłku wychowawczego, z tym że inne kraje socjalistyczne (prócz ZSRR) nie uzależniały zasiłku od warunku wcześniejszej pracy ani poziomu dochodów w rodzinie. Prawie wszystkie kraje ustaliły wysokość zasiłku w odowiedniej kwocie, co wpływa na obniżenie jego wartości w związku ze wzrostem cen i płac. W Polsce zrezygnowano ze stałych progów degresji wymiaru zasiłków na rzecz jednego progu dochodowego (od 1.02.1988 r.). Tylko Polska w grupie krajów socjalistycznych miała najwyższy wymiar zasiłku z tytułu opieki nad chorym dzieckiem (100% wynagrodzenia) i jeden z najdłuższych z tego powodu okresów zwolnienia z pracy. W innych krajach na ogół okres zwolnienia jest znacznie niższy, a wysokość zasiłku kształtuje się na poziomie zasiłku chorobowego. Również w krajach zachodnich ten rodzaj świadczenia jest znacznie niższy, a ponadto mało rozpowszechniony. Tylko w Szwecji okres zwolnienia

---

[12] D. P i e k u t-B r o d z k a, Zmiany w systemie świadczeń socjalnych oraz elementy osłonowe płac związane z podwyżką cen w 1988 roku, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1988, nr 4-5, s. 35; obliczono na podstawie "Roczników Statystycznych GUS".

[13] Polityka socjalna..., zał. 1.

[14] W i n i e w s k i, Rola sfery socjalnej..., s. 381.

z pracy z tytułu opieki nad chorym dzieckiem wynosi tak samo jak w Polsce (60 dni), ale wysokość zasiłku odpowiada wysokości zasiłku chorobowego.

W Polsce, podobnie i w innych krajach, zasiłki chorobowe przeważnie obciążają fundusz płac i dopiero po upływie pewnego okresu trwania choroby ubezpieczenia społeczne przejmują ich finansowanie. Okres wypłaty zasiłku jest zróżnicowany od 6 miesięcy do 2 lat, jeżeli chory rokuje nadzieje na wyzdrowienie, a w niektórych krajach nie występuje ograniczenie w czasie. Maksymalny okres wypłaty zasiłku był w krajach socjalistycznych dłuższy niż w Polsce (np. w Bułgarii, Rumunii i ZSRR bez ograniczeń w czasie), natomiast wymiar zasiłku u nas należy do najwyższych (w innych krajach wysokość zasiłku zależy od stażu pracy, długości zwolnienia i stanu rodzinnego)[15].

Do świadczeń pieniężnych zalicza się także stypendia dla uczącej się młodzieży. W krajach socjalistycznych były one przeważnie finansowane ze środków budżetowych i przez przedsiębiorstwa. W krajach zachodnich rozpowszechnione są stypendia oparte na kredytach. Akcję stypendialną prowadzą także różne fundacje i stowarzyszenia, głównie z potrąceń podatkowych. Udział stypendiów w systemie świadczeń jest niewielki i wynosi w krajach socjalitycznych ułamek procentu dochodu narodowego, a Polska klasyfikuje się na przeciętnym poziomie[16].

Pewne znaczenie mają także zasiłki opieki społecznej. W Polsce ze stałej pomocy finansowej z pomocy społecznej korzysta około 70 tys. osób, ale z różnorodnej okresowej pomocy korzysta znacznie więcej ludności. Stworzony system ustalania wysokości świadczeń pieniężnych w powiązaniu z poziomem minimalnej emerytury przyczynił się do ułatwienia pracy placówkom pomocy społecznej[17].

Wreszcie, niewielkie znaczenie należałoby przypisać świadczeniom wypłacanym pracownikom przez zakłady pracy z funduszu socjalnego i mieszkaniowego oraz ze środków związków zawodowych

---

15 Por.: Polityka socjalna..., zał. 1.

16 W i n i e w s k i, Rola sfery socjalnej..., s. 383.

17 Tamże, s. 383.

B.U.Ł.

(np. bezzwrotne pożyczki, zapomogi). Ich udział w świadczeniach socjalno-bytowych zakładów pracy jest raczej symboliczny. W ostatnich latach nastąpił wzrost tej grupy świadczeń w związku z dokonywaniem wypłat z funduszu socjalnego na poczet organizowania we własnym zakresie przez pracowników wczasów lub tzw. gratyfikacji urlopowych.

3. Propozycje zmian w systemie świadczeń i ich ocena

Propozycje reformy systemu pieniężnych świadczeń socjalnych dotyczą ogólnych kierunków i szczegółowych modyfikacji niektórych grup lub poszczególnych rodzajów świadczeń.

Ogólne kierunki zmian w polityce socjalnej mają dotyczyć:

- stworzenia warunków, tam gdzie to możliwe, do samofinansowania świadczeń;
- wyeliminowania antymotywacyjnych unormowań w zakresie ustalania zasad podziału świadczeń i ich wysokości;
- przejęcia funkcji osłonowych i interwencyjnych świadczeń przez świadczenia asygnowane z budżetów terenowych jednostek rad narodowych i organizacji społecznych;
- spójności działania świadczeń obligatoryjnych i fakultatywnych;
- wprowadzenia mechanizmów indeksacji, zapewniających realną wartość świadczeń w danym okresie, zwłaszcza świadczeń podstawowych.

W zakresie szczegółowych modyfikacji można wymienić następujące sprawy: wprowadzenie dodatkowego ubezpieczenia, zmiany w zakresie naliczania emerytur i systemie kwalifikacji do rent, zmiana zasad finansowania zasiłków chorobowych, ograniczenie kryterium dochodowego w przydziale niektórych świadczeń, zastępowanie ekwiwalentem pieniężnym i włączanie do wynagrodzeń wartości deputatów oraz rozszerzenie wypłat pieniężnych z funduszu socjalnego zakładów pracy.

W zakresie systemu ubezpieczeń społecznych reforma ma zmierzać w kierunku powiązania świadczeń ze składkami. Wymagać to będzie zmiany zasad finansowania świadczeń. Chodzi tu zwłaszcza

o określenie składek na poszczególne rodzaje świadczeń oraz udziału poszczególnych podmiotów (obywatel, pracownik, pracodawca, państwo) w gromadzeniu środków finansowych.

W zasadzie nową propozycją jest możliwość zawierania umowy na dodatkowe ubezpieczenie. Propozycje w zakresie obciążenia składkami przewidują trzy warianty: w pierwszym obciążenie składkami dotyczyłoby wszystkich zatrudnionych, w drugim - część składki ponosiłby pracodawca, a w trzecim - wyłącznie ubezpieczony[18]. Idea wprowadzenia dodatkowego ubezpieczenia wynika z tworzenia szans do wzrostu indywidualnej zapobiegliwości o własny los i zaspokojenie dodatkowych potrzeb. Formalnie ubezpieczenie to wprowadzono przed kilku laty, ale z różnych powodów nie zostało ono rozpowszechnione. Przyjęcie drugiego rozwiązania mogłoby się przyczynić do stabilizacji zatrudnienia.

W zakresie świadczeń emerytalnych proponowane zmiany dotyczą wiązania uprawnień emerytalnych ze stażem i ciągłością pracy. W formule naliczania emerytur byłaby uwzględniana wysokość wynagrodzenia będącego podstawą wymiaru składek lub wysokość składek ubezpieczeniowych, okres opłacania składek oraz moment podjęcia emerytury[19].

Uwzględnienie w wymiarze świadczeń stażu pracy i innych wymienionych wyżej składników nie budzi wątpliwości. Podobne systemy do proponowanego rozwiązania funkcjonują od wielu lat w większości krajów zachodnich. Poważne wątpliwości natomiast musi budzić propozycja wprowadzenia pułapu wynagrodzeń, od którego należałoby liczyć świadczenia. Byłoby to sprzeczne z wymogami reformy gospodarczej i prowadziłoby do osłabienia motywacji do pracy. Również krytycznie należałoby ocenić utrzymanie sztywnego progu depresji wymiaru emerytur.

Powszechnie dostrzega się mankamenty systemu rentowego. Zwraca się uwagę na fakt, że liczba rent w Polsce równa się liczbie emerytur, a liczba nowo przyznawanych rent inwalidzkich z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych kształtuje się na

---

[18] Polityka socjalna..., s. 32.
[19] Tamże, s. 28.

poziomie 10-11 tys. rocznie[20]. Istotnych zmian wymaga przede wszystkim system kwalifikacji do świadczeń rentowych oraz zasady zatrudniania i zwalniania pracowników niepełnosprawnych. Zasadnicze zmiany powinny nastąpić w mechanizmach stymulujących wzrost środków finansowych na poprawę bhp w zakładach pracy. Powinny one zmierzać w kierunku zwiększenia środków na poprawę warunków pracy na odcinkach szczególnie zagrożonych oraz na rehabilitację leczniczą i zdrowotną dla utrzymania lub przywracania do pracy.

Duże możliwości usprawnienia systemu emerytelnego i rentowego znajdują się naszym zdaniem w oparciu tego systemu na czterech zasadach: odporność na procesy inflacyjne, stabilność zasad funkjonowania, spójność zadań i środków oraz czytelność i przejrzystość uregulowań. Żadna z tych zasad w praktyce nie jest w pełni realizowana.

Najwięcej kontrowersji wzbudzają zasady podziału, wysokość i uprawnienia do niektórych świadczeń społecznych. W ostatnim czasie wiele dyskusji wynika ze stosowania w podziale świadczeń kryterium dochodowego. Tradycyjnym, powszechnie stosowanym w praktyce kryterium sytuacji materialnej jest dochód na osobę w rodzinie. Zaletą tego kryterium jest względna łatwość uzyskania odpowiednich danych, jego prostota i jednoznaczność. Jego wadą jest to, że kategoria dochodu nie pokrywa się z kategorią sytuacji materialnej, będącej koniunkcją dochodu i stanu posiadania. Oznacza to, że w niektórych przypadkach kryterium stosowane w praktyce odbiega od kryterium teoretycznego. Dochód najpełniej określa stan posiadania rodzin bez dzieci na utrzymaniu, najsłabiej zaś rodzin wielodzietnych.

Stosowanie kryterium dochodowego poddaje się w wątpliwość, zwłaszcza w przypadku uprawnień do zasiłków rodzinnych i zasad kwotowego ich różnicowania w stosunku do wysokości dochodów rodzin i liczby dzieci.

Zasiłki rodzinne w różnych krajach mają na ogół charakter świadczenia adresowanego do wszystkich rodzin wychowujących dzie-

---

20 "Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych 1946-1985", ZUS, Warszawa 1987, tab. 6(110), s. 109.

ci. Ich główną funkcją jest partycypowanie w kosztach utrzymania dzieci i polega na łagodzeniu spadku poziomu życia rodzin wielodzietnych. Zwykle stanowią też element polityki ludnościowej danego kraju.

Uzależnienie wysokości zasiłków rodzinnych od dochodu na osobę w rodzinie może w określonych warunkach prowadzić do różnych negatywnych skutków ekonomicznych i społecznych. Twierdzi się np., że w naszych warunkach przysparzają one znacznych dochodów dla tych, którzy mają liczne rodziny, niekiedy większych niż wynagrodzenie za pracę, co z kolei ma działanie antymotywacyjne itp. W raporcie rządowym[21] podkreśla się, że obecny system zasiłków rodzinnych w Polsce eksponuje głównie rolę egalitaryzacyjną tych świadczeń, wyrównującą dochody rodzin. Taki system ma charakter antymotywujący do uzyskania wyższych dochodów z tytułu pracy, a nawet może stanowić przyczynę rezygnowania z pracy jednego ze współmałżonków, ponieważ ubytek wynagrodzenia jest w znacznej części rekompensowany wyższymi zasiłkami rodzinnymi.

Proponowane zmiany w systemie zasiłków rodzinnych polegają na rezygnacji z kryterium dochodowego i wprowadzeniu jednolitych zasiłków dla wszystkich rodzin (zależnych tylko od liczby dzieci), ustalanych co roku parametrycznie w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce uspołecznionej. Rezygnacja ze stosowania tego kryterium i przyznawania zasiłków rodzinnych w takiej samej wysokości wszystkim uprawnionym pozostawia jednak otwarty probem najuboższych rodzin wielodzietnych. Proponuje się, aby pomoc dla nich była udzielana przez terenowe służby socjalne. Świadczenie pomocy powinno odbywać się jednak na takich zasadach, aby uzyskiwane w ten sposób środki nie zniekształcały dokonywanego w zakładach pracy podziału według pracy.

Proponowanego rozwiązania nie można przyjąć bez zastrzeżeń. Oznaczać może ono znaczne zmniejszenie pomocy dla rodzin wielodzietnych, zwłaszcza w warunkach mało sprawnej pomocy społecznej i małej aktywności służb socjalnych. W rezultacie prowadzić to będzie do ograniczenia dzietności rodzin i pogorszenia warunków bytu części rodzin, zwłaszcza rodzin dzietnych z jednym ży-

[21] Świadczenia socjalne..., s. 6.

wicielem, inwalidów itp., w których dochody z pracy są szczególnie niskie.

Również wokół spraw dotyczących uprawnień i wymiaru zasiłków i urlopów wychowawczych toczy się od momentu ich ustanowienia dyskusja. Jedni uważają, że wysokość zasiłków powinna być "dostępna" tylko dla najgorzej uposażonych rodzin i powinny wymuszać sytuację podjęcia pracy, inni twierdzą, że zasiłki wychowawcze są substytutem żłobków, a tych ilość jest daleko niedostateczna do potrzeb, a jeszcze inni widzą w nich jedno z najtrafniejszych rozwiązań naszej polityki społecznej.

W 1988 r. wprowadzony został jeden próg dochodowy uprawniający do otrzymania zasiłku wychowawczego, który wynosi 6000 zł na osobę w rodzinie. Stawka zasiłku wynosi 8200 zł, a osoby samotnie wychowujące dzieci otrzymują zasiłek w podwojonej wysokości (16 400 zł)[22]. W warunkach inflacji i szybkiego wzrostu dochodów nominalnych granica zasiłku ustalona kwotowo szybko ulega dezaktualizacji, a tym samym liczba uprawnionych do tego świadczenia maleje.

W pracach nad reformą świadczeń społecznych proponuje się potraktować zasiłek wychowawczy jako rodzaj rekompensaty części zarobku utraconego w wyniku przerwania pracy dla zapewnienia opieki nad dzieckiem. Oznacza to, że zasiłek ten nie powinien być uzależniony od wysokości dochodu rodziny. Stawka zasiłku byłaby ustalana w określonym procencie od wynagrodzenia osoby opiekuna dziecka (najczęściej matka), a więc byłaby zróżnicowana. Inna propozycja zmierza do tego, aby zasiłek wychowawczy stanowił jednolity procent przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, co gwarantowałoby w zasadzie stały wzrost tego zasiłku. Tylko to ostatnie rozwiązanie mogłoby być uznane za nowoczesne i zgodne z zasadami polityki społecznej.

Jeśli chodzi o preferencje dla matek samotnych, to wypowiadany bywa pogląd, iż należy odstąpić od obowiązującej zasady, zaś decyzje w tych sprawach powinny zapadać na szczeblu lokalnym, co zapewniłoby bardziej trafne kierowanie tych świadczeń, stosownie do rozpoznania rzeczywistej sytuacji materialnej i ży-

[22] Rozporządzenie Rady Ministrów z 1 II 1988 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie urlopów wychowawczych.

ciowej tych rodzin. Nie wydaje się, aby to rozwiązanie uzyskało aprobatę społeczną.

Tym niemniej decyzja zarówno co do wysokości, jak i podwojenia wysokości zasiłku dla matki samotnie wychowującej dzieci, wzbudza silne emocje społeczne. Przeprowadzane kalkulacje wykazują, że uzyskane z tytułu zasiłków wychowawczych dochody zastępują w poważnej części wynagrodzenie za pracę matki, a przy uwzględnianiu zasiłków rodzinnych dla rodzin o niskich dochodach, sytuacja dochodowa tych rodzin często staje się bardziej korzystna od rodzin z dziećmi, w których oboje rodzice pracują zawodowo. W wielu przypadkach przeciwdziała to uzyskiwaniu wyższych dochodów z pracy i prowadzi do świadomej rezygnacji z pracy znacznej liczby młodych matek. Sytuacja ta ponadto rodzi frustracje i obniża motywacje do wydajnej pracy w innych rodzinach aktywnych zawodowo.

Podnoszona jest też kwestia urlopów wychowawczych. Wzrost liczby kobiet korzystających z tych urlopów wpływa na istniejące trudności w zatrudnieniu. Wystarczy wskazać, że w 1981 r. (wprowadzenie urlopów) z urlopu wychowawczego skorzystało 624 tys. kobiet, w 1982 r. 795 tys., a w 1985 r. 840 tys., w tym płatnych 371 tys., z tego w przemyśle 330 i 141 tys., w handlu 157 i 68 tys., w oświacie i wychowaniu 61 i 30 tys. oraz w ochronie zdrowia 83 i 40 tys. kobiet[23].

Liczby te wskazują na skalę problemu, zwłaszcza gdy w danej dziedzinie wytwórczości czy usług występują niedobory zatrudnienia. Nie może to jednak przemawiać za wyłącznie negatywną oceną urlopów wychowawczych. Sprawa jest złożona, choćby ze względu na stały niedorozwój w Polsce infrastruktury społecznej dla dzieci, a zwłaszcza sieci żłobków i przedszkoli. W praktyce trzeba więc z jednej strony wiązać problem urlopów i zasiłków wychowawczych z potrzebami rynku pracy, a z drugiej, ze stanem infrastruktury społecznej.

---

[23] Z. C z y ż o w s k a, Problemy reformowania systemu zabezpieczenia społecznego i sfery usług społecznych, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1988, nr 10-11, s. 28. Wypłaty zasiłków wychowawczych: 1983 r. - 25 079,7 mln zł, 1984 r. - 20 683,1 mln zł, 1985 r. - 14 113,6 mln zł, 1986 r. - 11 808,4 mln zł ("Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych...", tab. 4 (85), s. 90

W zakresie zasiłków chorobowych, w celu bardziej racjonalnego kształtowania ich wysokości, proponuje się zmianę w zasadach finansowania. Propozycja zmierza do tego, aby za okres pierwszych trzech dni niezdolności do pracy wydatki na zasiłki chorobowe były pokrywane przez zakład pracy, natomiast za następne dni obciążałyby środki ubezpieczeń społecznych[24]. Nie powinno mieć miejsca wiązanie zasiłków chorobowych z czynnikami pozaubezpieczeniowymi, np. z działaniami mającymi na celu wymuszenie dyscypliny pracy. Jest to sprzeczne z ideą ubezpieczeń społecznych.

W zakresie polityki socjalnej zakładów pracy jeszcze przed wprowadzeniem reformy gospodarczej pojawiały się głosy krytyczne, co do zakresu prowadzonej działalności socjalnej i bytowej. Krytycznie odnoszono się również do wykorzystywania urządzeń infrastruktury zakładów w tym zakresie oraz do gospodarowania środkami i do zasad podziału świadczeń.

Te krytyczne uwagi pogłębione zostały w warunkach reformy gospodarczej. Spór dotyczy nie tylko stosowania rachunku ekonomicznego, ale przede wszystkim zakresu świadczeń finansowanych i prowadzonych w ramach działalności socjalnej i bytowej w zakładach pracy.

Zadania na ten ostatni temat są podzielone. Na ogół wyraża się pogląd, że dyskusyjne w obecnych warunkach jest utrzymywanie przez przedsiębiorstwa tak rozległego wachlarza świadczeń i usług. W skrajnych opiniach wyrażany jest pogląd, że przedsiębiorstwo w warunkach reformy gospodarczej powinno przestać spełniać funkcje opiekuńcze w stosunku do pracowników, a zadania w tym zakresie powinno przejąć państwo[25]. Bardziej wyważone stanowisko zaprezentowane zostało w propozycjach MPiPS. Stwierdza się tam, że zakłady pracy powinny pełnić funkcje socjalne, przy czym "Funkcje te powinny mieć zakres ograniczony do najistotniej-

---

oraz "Rocznik Statystyczny GUS" 1987, tab. 8 (238), s. 181 - dla roku 1986).

[24] Polityka socjalna..., s. 30.

[25] Por.: Tezy do II etapu reformy gospodarczej w opinii posłów, Z komisji sejmowych, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1987, nr 10/11, s. 55.

szych potrzeb pracowników związanych z charakterem pracy. Jednak o zakresie tym powinny decydować samodzielnie samorządne przedsiębiorstwa"[26].

Wypada zgodzić się z tym stanowiskiem. Problem celowości prowadzenia przez przedsiębiorstwa poszczególnych rodzajów działalności socjalnej i bytowej był dyskutowany niemal od początku lat siedemdziesiątych. Na podstawie odpowiednich aktów prawnych od 1974 r. istniała możliwość przekazywania zakładowych obiektów socjalno-bytowych terenowym organom administracji państwowej. Działania w tym zakresie napotykały na różne przeszkody i nie zostały uwieńczone powodzeniem[27]. Niejako na nowo przekazywanie niektórych obiektów zakładowych wzmogło się z chwilą wprowadzenia reformy gospodarczej (np. domy kultury, przyzakładowe szkoły zawodowe).

Wprowadzenie zasad "trzech S" do gospodarki przedsiębiorstw wywarło istotny wpływ na funkcjonowanie zakładowej działalności socjalno-bytowej. W uregulowaniach dokonanych w I etapie reformy nie stworzono jednak odpowiednich warunków do przekazywania obiektów zakładowych, jak również do prowadzenia działalności socjalnej i bytowej w nowych warunkach. Uregulowania te okazały się przede wszystkim niespójne.

W zakresie przyzakładowego szkolnictwa zawodowego nie stworzono warunków do prowadzenia przez zakłady pracy we własnych szkołach kształcenia zawodowego i podnoszenia kwalifikacji załóg. Luki w regulacji prawnofinansowej, organizacyjnej itp. spowodowały natychmiastowe likwidowanie własnych szkół oraz zmniejszenie zainteresowania zatrudnianiem uczniów - młodocianych pracowników w celu nauki zawodu[28]. Uregulowanie niektórych spraw w tym zakresie (udział przedsiębiorstw i innych uspołecznionych zakładów pracy w praktycznej nauce zawodu i doskonaleniu zawodowym pracowników, pomoc szkołom zawodowym w ich działalności itp.) wprowadziła ustawa o rozwoju systemu oświaty i wychowania.

---

[26] Polityka socjalna..., s. 35.

[27] Zob. szerzej w tej sprawie: H. Z a r y c h t a, Zasady finansowania zakładowej działalności socjalnej w latach 1945--1978, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1979, nr 7, s. 21.

[28] Liczba szkół przyzakładowych zmniejszyła się z 2378 w

W zakresie prowadzenia placówek oświaty, kultury fizycznej i sportu zakłady pracy napotkały również na poważne trudności. W sferze kultury fizycznej zakłady pracy przekazały szereg obiektów sportowych, zaniechały lub ograniczyły utrzymywanie klubów oraz znacznie zmniejszyły wydatki na kulturę fizyczną. Również i w tym przypadku uregulowania zawarte w ustawie o kulturze fizycznej[29] pozwoliły na rozliczanie w kosztach produkcji wydatków na utrzymanie obiektów sportowych oraz przekazywania z zysku do podziału środków na popieranie stowarzyszeń kultury fizycznej. Dzięki temu zahamowano proces wyzbywania się obiektów sportowych przez zakłady pracy, znacznie wzrosły wydatki na sport z zakładowych funduszy socjalnych.

W zakresie wypoczynku i rekreacji, gdzie zakłady pracy są najpoważniejszym dysponentem bazy i miejsc noclegowych, przepisy wydane w I etapie reformy oraz znaczny wzrost kosztów eksploatacji obiektów i usług wpłynęły na zmniejszenie stanu posiadania i liczby korzystających z usług wypoczynku zakładowego. Liczba miejsc w obiektach wczasowych zmniejszyła się z 519,8 tys. w 1980 r. do 498,1 tys. w 1986 r.[30] W znacznie większym stopniu zmniejszyła się liczba korzystających z wypoczynku wczasowego. Jeszcze większe zahamowanie działalności wystąpiło w sferze usług turystycznych oraz wypoczynku po pracy.

Tę niekorzystną sytuację starano się zahamować m. in. poprzez zwiększenie odpisów na fundusz socjalny, wprowadzenie odpisów amortyzacyjnych od urządzeń socjalnych w zakładach pracy itp. Obecnie funkcjonowanie bazy zakładowej w zakresie wypoczynku jest wyłączone z zaostrzonych rygorów rachunku ekonomicznego, co wzbudza szereg dyskusji. Mimo to sytuacja jest nadal trudna, gdyż środki pozostające na rachunkach funduszu rozwoju w przedsiębiorstwach często nie gwarantują modernizacji i odtworzenia bazy wypoczynkowej i rekreacyjnej. Jest to szczególnie istotne, gdyż w reformie gospodarczej ważne są nie tylko efekty ekonomiczne, ale

---

1980 r. do 2089 w 1985 i 1986 r., a liczba uczniów w tych szkołach z 374 tys. w 1980 r. do 183 tys. w 1985 r. i 208 tys. w 1986 r. ("Rocznik Statystyczny GUS" 1987, s. 471).

[29] Dz. U. 1984, nr 49, poz. 253.

[30] "Rocznik Statystyczny GUS" 1987, s. 507.

także osiąganie efektów społecznych, które w omawianej kwestii sprowadzają się do faktu dostępności do usług wypoczynkowych. Zaspokojenie bowiem potrzeb w tym zakresie należy do jednych z wielu warunków zapewnienia właściwej kondycji fizycznej i psychicznej pracujących oraz zwiększenia efektów pracy.

Sporo emocji i kontrowersji wzbudza sprawa ekonomizacji usług i świadczeń socjalno-bytowych. Kwestia ta jest bardzo różnie interpretowana. W skrajnych przypadkach wypowiadane są poglądy o samofinansowaniu niektórych usług (np. zbiorowe zakwaterowanie). Ma ono mieć na celu wyeliminowanie zjawisk niegospodarności w świadczeniu usług przez określone placówki socjalno-bytowe w zakładach pracy oraz poszanowanie i lepsze wykorzystanie tych usług przez świadczeniobiorców. Poszukując możliwości w tym zakresie stwierdza się konieczność wprowadzenia określonych zmian, przede wszystkim w systemie funkcjonowania jednostek świadczących usługi, co wiąże się ze sposobem ich zasilania finansowego oraz rozliczaniem efektów działalności.

Kierunek doskonalenia tej sfery jest słuszny. Należy jednak podkreślić fakt, że działalność socjalno-bytowa jest zróżnicowana pod względem świadczeń i usług spełniających różne funkcje, część usług jest świadczona nieodpłatnie, inne są w całości odpłatne dla części pracowników itp. Stąd sfera ta pozostaje działalnością deficytową. Wynika to zresztą z istoty omawianej działalności, z socjalnego charakteru świadczeń.

Fakt ten, a także odmienność kryteriów zwiększania efektywności w tej sferze (realizacja celów społecznych i ekonomicznych) sprawia, że ekonomizacja zakładowych świadczeń socjalno-bytowych ma swoje granice. Te granice są różne dla poszczególnych świadczeń, w zależności od ich znaczenia i wypełnianych funkcji w polityce społecznej i w działalności gospodarczej przedsiębiorstw.

W każdym przypadku konieczna jest jednak analiza skutków takich decyzji w sferze efektów społecznych i ekonomicznych w nowych warunkach. Zbyt wysokie angażowanie dochodów osobistych w kosztach może prowadzić do zwichnięcia funkcji dystrybucyjnej świadczeń socjalnych. Za przykład może posłużyć polityka części przedsiębiorstw w zakresie odpłatności za wczasy i usługi turystyczne. Wzrost kosztów tych świadczeń w ostatnich latach spo-

wodował niewspółmiernie wysoki wzrost opłat ludności, co nawet przy częściowym dotowaniu świadczeń przez przedsiębiorstwa, stanowi zbyt duże obciążenie dla wielu rodzin. Eliminuje to z korzystania ze świadczeń część rodzin, zwłaszcza o niskich i średnich dochodach.

Propozycje zmian dotyczą w tym kontekście ustalania zasad odpłatności i podziału świadczeń. Krytycznie oceniane jest praktykowane jeszcze w niektórych zakładach ustalanie odpłatności za świadczenia na jednakowym poziomie, niezależnie od wysokości dochodów pracowników. Spory toczą się też wokół tego, czy należy ustalić dolną granicę dochodów uprawniającą do najniższej odpłatności na tym samym poziomie we wszystkich przedsiębiorstwach (np. na poziomie wysokości płacy minimalnej w gospodarce lub minimum socjalnego)[31]. Wydaje się, że z punktu widzenia funkcji egalitaryzacyjnej świadczeń jest to słuszne, powstaje jednak pytanie, czy zasadę tę można pogodzić z samorządnością przedsiębiorstwa.

Dyskutowanym problemem od dawna jest kwestia wiązania systemu świadczeń socjalnych z dochodami z pracy w skali różnych przedsiębiorstw. Do czasu reformy gospodarczej i nierzadko jeszcze obecnie dominował pogląd o wyrównywaniu wysokości zakładowego funduszu socjalnego w przedsiębiorstwach. Pomimo jednakowych zasad ustalania tego funduszu jego wysokość w przeliczeniu na 1 zatrudnionego w różnych przedsiębiorstwach była zróżnicowana[32]. W warunkach reformy gospodarczej zróżnicowanie to uległo zwiększeniu głównie poprzez dokonywanie odpisu dodatkowego na fundusz socjalny z funduszu załogi[33]. W tym czasie pojawiły się poglądy, zgodnie z którymi fundusz socjalny w przedsiębiorstwach powinien stanowić jeden z czynników systemu motywacyjnego, ponieważ są to, przynajmniej w części, środki wypracowane przez załogę. Tym samym więc dodatkowe odpisy z zysku do podziału załogi

---

[31] Por.: R. W a l i c k i, Wczasy jako forma zakładowej działalności socjalnej, mpis. s. 5-6.

[32] H. Z a r y c h t a, Funkcje działalności socjalnej przedsiębiorstw w warunkach reformy gospodarczej, "Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy" 1986, nr 2, s. 57.

[33] Tamże, s. 59.

spowodowały dalsze nierówności w sferze socjalnej. W przedsiębiorstwach dysponujących wyższym funduszem socjalnym możliwości korzystania ze świadczeń są z reguły większe, natomiast w przypadku, gdy fundusz ten jest niski i możliwości jego powiększenia z zysku są niewielkie, pracownicy mają utrudniony dostęp do wielu świadczeń. Różna częstotliwość korzystania ze świadczeń i zróżnicowana odpłatność za usługi socjalne w rezultacie prowadzą do tego, że świadczenia socjalne są czynnikiem dyferencjacji polityki socjalnej w skali zakładów pracy. Modyfikują one ustalone proporcje w dochodach pracowników w skali różnych zakładów pracy. W ten sposób fundusz socjalny uruchamia dodatkowe bodźce w systemie motywacyjnym i nowe instrumenty w zarządzaniu.

Powiązanie systemu świadczeń z dochodami z pracy wymaga jednak racjonalizacji systemu płac. Chodzi tu głównie o właściwy poziom płac i ich zróżnicowanie w skali gałęzi, branż i zakładów pracy oraz w ramach grup pracowników. Jest to warunek niezbędny nie tylko do tego, aby płace i dochody z pracy spełniały właściwą mu funkcję motywacyjną, ale również do realizacji funkcji dochodowej i egalitaryzacyjnej przez zakładowe świadczenia socjalne. Niski udział dochodów za pracę w budżetach wielu rodzin wymaga alimentowania płac i dochodów za pomocą świadczeń, w tym również za pomocą zakładowych świadczeń socjalnych i bytowych. Wyższy z kolei udział wynagrodzeń za pracę powinien pozwolić na uwolnienie płac od konieczności pełnienia przez nie różnych funkcji socjalnych. Można zatem powiedzieć, że prowadzenie reformy polityki socjalnej, w tym także reformowania zakładowej działalności socjalno-bytowej, zależy od prowadzenia reformy gospodarczej.

Do innych proponowanych zmian w funkcjonowaniu działalności socjalnej przedsiębiorstw w warunkach reformy gospodarczej należą:

- rozszerzenie dofinansowywania z funduszu socjalnego wypoczynku organizowanego przez pracowników we własnym zakresie oraz wprowadzenie tzw. gratyfikacji urlopowej,
- coroczne stosowanie waloryzacji odpisu podstawowego na fundusz socjalny.

Stosowanie dofinansowywania wypoczynku organizowanego przez pracowników we własnym zakresie jest formą stosowaną przez za-

kłady pracy dość powszechnie od kilku lat. Również gratyfikację urlopową (inaczej nazywaną "dodatkiem socjalnym") zakłady wprowadziły przed kilku laty. Ta forma rozdysponowania części funduszu socjalnego nie była dozwolona, choć faktycznie zakłady pracy dość często ją stosowały. Podobnie, jak w znacznej części dofinansowanie wypoczynku organizowanego we własnym zakresie również ta forma podziału świadczeń socjalnych, jest społecznie nieracjonalna i sprzeczna z ideą i funkcjami funduszu socjalnego[34]. Następująca w ten sposób dystrybucja świadczeń oznacza zwiększenie zazwyczaj dochodów osobistych, nie dając w rzeczywistości zakładanego kierunku i struktury spożycia. To zaś dalej wpływa na zwiększenie zasobów pieniężnych na rynku, przyczyniając się do wzrostu procesów inflacyjnych, a więc godzi w założenia reformy gospodarczej. Jest to raczej przymusowe rozwiązanie w sytuacji wysokich kosztów wypoczynku i malejącej realnej wartości funduszów socjalnych.

Problem kształtowania wysokości odpisu podstawowego na zakładowy fundusz socjalny i jego waloryzacji podnoszono od momentu wprowadzenia w praktyce tego odpisu. Postulat MPiPS w tym zakresie zmierza w kierunku uniezależnienia odpisu od zmian cen. Ustalanie odpisu mogłoby się odbywać w relacji do planowanej przeciętnej płacy w gospodarce uspołecznionej z możliwością prowadzenia korekty jego wysokości w trzecim kwartale danego roku rozliczeniowego[35]. Jest to zmiana zasługująca na uwagę. Uchroniłoby to w poważnym stopniu fundusze socjalne zakładów od spadku ich realnej wartości.

Obok świadczeń zakładowej działalności socjalno-bytowej pracownicy wielu branż poza wynagrodzeniem otrzymują dodatkowe świadczenia w postaci różnego rodzaju deputatów lub ich ekwiwalentów oraz różnego rodzaju przywileje. Świadczenia te przysługują z tytułu zatrudnienia, natomiast trudno w nich zazwyczaj doszukać się motywacji do pracy. O ich utrzymywaniu przede wszystkim decyduje wieloletnia tradycja oraz brak równowagi rynkowej.

---

[34] Tamże, s. 60-61.

[35] Polityka socjalna..., s. 35.

Propozycje zmian w zakresie deputatów i przywilejów zawodowych można sprowadzić do trzech następujących działań:

- zastępowanie ekwiwalentem pieniężnym świadczeń mających charakter dodatkowych dochodów z pracy i włączanie ich do wynagrodzeń;
- ograniczanie tworzenia nowych przywilejów;
- rozwijanie w miejsce istniejących ulg i przywilejów różnych form satysfakcji o charakterze moralnym[36].

Wśród uprawnień pracowniczych szczególne miejsce zajmują deputaty. Im też w propozycjach zmian poświęca się najwięcej uwagi. Wynika to z faktu, że w wielu branżach wartość deputatów stanowi znaczny dodatek do wynagrodzeń za pracę. Osłabia to kształtowanie motywacyjnej funkcji płac i utrudnia racjonalizację zakładowej polityki płac.

W ramach wprowadzenia zakładowych systemów wynagradzania wiele przedsiębiorstw zamieniło deputaty na ekwiwalent pieniężny i włączyło do stawek płac. Wydaje się, że jest to posunięcie słuszne, tym bardziej, że w praktyce część pracowników otrzymywało ekwiwalent pieniężny, część zaś otrzymywane świadczenia w naturze zamieniała na ekwiwalent w pieniądzu (np. na rynku).

Uznając generalnie słuszność tych działań, należy jednak ostrożnie podchodzić do ograniczania i odbierania przyznanych przywilejów. Natomiast powiększanie istniejących i ustanawianie nowych przywilejów nie jest zasadne i w obecnych warunkach byłoby szkodliwe ze społecznego i gospodarczego punktu widzenia.

Wreszcie w przypadku świadczeń pomocy społecznej propozycje usprawnień zmierzają w trzech głównych kierunkach: po pierwsze, powinno się zapewnić spójność tych świadczeń ze świadczeniami obligatoryjnymi, po drugie, skoordynowanie środków na pomoc fakultatywną realizowaną przez różne podmioty i po trzecie wreszcie, rozszerzenie pomocy społecznej na wszystkie osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i życiowej.

Realizacja tych usprawnień nie może budzić wątpliwości. Znane są powszechnie niedostatki w tym zakresie. Rozwiązania ich należy głównie poszukiwać w posunięciach organizacyjnych.

---

[36] Tamże, s. 35.

4. Granice zmian i kierunki doskonalenia polityki socjalnej

Omówione powyżej rodzaje świadczeń tworzą trzon zabezpieczenia społecznego, które stanowi podstawowy instrument realizacji polityki społecznej, a więc zasady bezpieczeństwa socjalnego, sprawiedliwości społecznej i stwarzania warunków rozwoju osobowości. Stąd proponowane zmiany w systemie tych świadczeń powinny mieć na celu osiąganie lepszych efektów społecznych i ekonomicznych. W systemie zabezpieczenia społecznego mamy do czynienia głównie ze świadczeniami pieniężnymi, które w większości mają charakter roszczeniowy. Uregulowania prawne ustalają w sposób globalny jedynie warunki, jakim musi odpowiadać świadczeniobiorca, a system zapewnia niejako automatycznie udzielanie ściśle określonych świadczeń z chwilą zaistnienia tych warunków. Problem stanowi tu skala powszechności świadczeń, trafność wyboru poszczególnych rodzajów świadczeń w określonej sytuacji społecznej i gospodarczej pod kątem ich efektywności, spełnienie przez świadczenia należnej im funkcji dochodowej, co łączy się z zasobnością funduszy społecznych.

Świadczenia socjalne w każdych warunkach stanowią z jednej strony element społecznej świadomości ludności, zaś z drugiej element kształtowania warunków życia. Z tego powodu granice zmian w sferze socjalnej nie są i nie mogą być dowolne. Te granice, które muszą być zawsze brane pod uwagę, to:

- gwarancje uzyskania świadczeń wynikające z zasad konstytucyjnych i z uprawnień pracowniczych;
- bezpieczeństwo socjalne w przypadku rozmaitych zdarzeń losowych;
- gwarancje dotyczące realnej wartości świadczeń[37].

Gwarancje ustawowe świadczeń i konieczność zapewnienia pomocy w sytuacji braku środków sprawiają, że pewien poziom świadczeń socjalnych jest niezbędny. Zapewnienie swego rodzaju stan-

---

[37] A. R a j k i e w i c z, Uwagi o perspektywicznych celach w polskiej polityce społecznej, "Polityka Społeczna" 1987, nr 1, s. 1.

dardu podstawowego świadczeń jest właśnie konieczne dla gwarancji bezpieczeństwa socjalnego.

Nie wydaje się możliwe ograniczenie pieniężnych świadczeń socjalnych i ich udziału w dochodzie narodowym. Obok wymienionych powyżej czynników o charakterze świadomościowym i humanitarnym, decyduje o tym poziom stopy życiowej i dochodów z pracy. Relatywnie niski poziom płacy przeciętnej wymaga, aby dochody za pracę były analizowane za pomocą dochodów socjalnych.

Nie wchodzi też w grę likwidacja świadczeń. W systemie naszych świadczeń nie ma bowiem takich, które nie występują w innych krajach. Ponadto poziom niektórych świadczeń w naszym kraju ustępuje poziomowi tych świadczeń w innych krajach. Nie ma też w zasadzie warunków do częściowego ograniczania świadczeń, czego dowodem jest chybiona próba ograniczenia świadczeń chorobowych w 1982 r.

Natomiast możliwe i konieczne są działania mające na celu:

- zmianę zasad podziału świadczeń, stosownie do sytuacji społeczno-gospodarczej kraju (przyrost ludności, wielkość zasobów pracy itp.);
- ochronę wartości realnej świadczeń;
- dążenie do coraz lepszego i bardziej racjonalnego wykorzystania świadczeń poprzez właściwe różnicowanie świadczeń i ustalanie ich wysokości itp. oraz celne adresowanie świadczeń do rodzin i osób najbardziej potrzebujących pomocy.

W systemie świadczeń pieniężnych funkcjonują obecnie różne mechanizmy rozmaicie wpływające na poziom i skuteczność świadczeń. System zasiłków chorobowych i macierzyńskich jest chroniony przez wymiar tych świadczeń w relacji do płac, natomiast zasiłki pomocy społecznej poprzez ustaloną relację do minimalnej emerytury. Poziom bieżących emerytur jest chroniony mechanizmem stałej waloryzacji, choć narzędzie to nie jest doskonałe. Pozostałe świadczenia ustalane są kwotowo lub zależą od dochodu na osobę w rodzinie, co nie chroni ich wartości realnej. Wzmocnienie sił obronnych świadczeń zastępujących lub uzupełniających dochody z tytułu pracy powinno polegać na wprowadzaniu rozwiązań parametrycznych i waloryzacyjnych. Pozwolą one uchronić, nawet w warunkach inflacji, jeżeli niezupełnie, to w znacznym stopniu wartość realną świadczeń.

Istotnym problemem w polityce socjalnej jest pomoc i ochrona grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji materialnej i życiowej (niektóre rodziny wielodzietne, rodziny samotnych matek, ludzi starych oraz inwalidów). Na ogół te rodziny i osoby osiągały w ostatnich latach dochody poniżej minimum socjalnego, a także poniżej minimum spożycia kształtowała się ich konsumpcja[38]. Do tej pory ta pomoc i ochrona polegała, z jednej strony, na tworzeniu dodatkowych możliwości uzyskiwania dochodów z pracy (praca nakładcza, dodatkowe zatrudnienie, np. na pół etatu itp.), ustanowieniu preferencyjnych zasiłków rodzinnych, wprowadzeniu indeksacji świadczeń, a z drugiej - na odpowiedniej polityce kształtowania konsumpcji i dostępności towarów i usług o podstawowym znaczeniu dla ludności.

Udzielanie pomocy grupom najsłabszym jest szczególnie trudne z tego powodu, że często chodzi nie tylko o dostosowywanie systemu świadczeń do sytuacji typowych, lecz o konkretne, indywidualne sytuacje życiowe. W takiej sytuacji więcej uwagi trzeba poświęcić rozwijaniu systemu pomocy społecznej, stanowiącej ważne uzupełnienie systemu ubezpieczeń społecznych. Stosowanie w szczególnych sytuacjach środków zaradczych wymaga jednak umiejętności rozpoznawania takich sytuacji. Powstaje więc problem nie tylko środków finansowych przeznaczonych na pomoc społeczną, ale także, co najmniej równie ważna sprawa identyfikacji osób i rodzin potrzebujących pomocy. W latach osiemdziesiątych wiele zrobiono, żeby taki system pomocy społecznej rozwinąć, mimo zahamowań, jakie występowały u nas na tle niechęci do tzw. filantropii.

W tym świetle coraz ważniejsza staje się kwestia uaktywnienia innych, poza państwem, podmiotów polityki społecznej. Polityka społeczna była i jest kształtowana głównie na szczeblu centralnym. W wielu jednak przypadkach realizacja konkretnych działań jest w znacznej mierze domeną władz terenowych i organizacji społecznych, a także zakładów pracy, pewną rolę odgrywą też Kościół. Właśnie, gdy chodzi o pomoc w konkretnych sytuacjach,

[38] H. Zarychta, Problemy wykorzystania minimum socjalnego w polityce socjalnej, Raport z III etapu badań przeprowadzonych w ramach CPBP nr 08.1.4 "Człowiek i praca w społeczeństwie socjalistycznym" w temacie "Mechanizmy sterowania płacami i dochodami z tytułu pracy", Łódź, wrzesień 1988, s. 64-65.

działania podejmowane na szczeblu lokalnym są zazwyczaj skuteczniejsze.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa socjalnego konieczne jest w obecnych warunkach kontynuowanie podjętych na początku lat osiemdziesiątych osłaniających działań polityki społecznej wobec osób, które nie są w stanie poprawić swojej sytuacji materialnej własną pracą. W szczególności chodzi o zasadę utrzymania realnej wartości podstawowych świadczeń społecznych i ich właściwej relacji do innych rodzajów dochodów bądź poprzez automatyczną indeksację emerytur i rent, bądź drogą okresowych podwyżek innych świadczeń. Można też przewidzieć zmianę roli i znaczenia niektórych świadczeń o mniejszym znaczeniu. Działania te mają istotne znaczenie dla utrzymania dochodów i spożycia na poziomie określonym przez minimum socjalne.

Jednocześnie należałoby rozpowszechnić rozumienie własnej przezorności, mającej wzmocnić bezpieczeństwo socjalne chronione przez politykę socjalną państwa. W naszych warunkach bowiem różne formy przezorności osobistej, a więc gromadzenie oszczędności na wypadek zdarzeń losowych, jak również dobrowolne ubezpieczenia osobiste, są słabo rozwinięte. Wynika to z różnych przyczyn, m. in. z niskiego poziomu nadwyżki dochodów, wysokiej inflacji, a także ze słabej tradycji w tym zakresie.

Henryk Zarychta

MOTIVATIONAL ASPECTS OF THE WELFARE POLICY REFORM IN POLAND VERSUS THE GUARANTEE OF WELFARE SECURITY

In the article, there are presented general and specific solutions as regards the proposed directions of changes in the socio-welfare policy, with these solutions being analyzed from the viewpoint of work motivation and welfare security.

More stress has been laid on two problems, namely on determinants of the reform of th welfare benefits system in conditions of the new system of work and principles of distribution in the economy under reform, and on the problem of limits to changes in the welfare sphere in conditions of implementing the new model of socialism.