

Zabezpieczenie społeczne... 50 lat później

Wydana 50 lat temu książka profesora Jerzego Piotrowskiego *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody* okazała się publikacją nadzwyczajną: mimo że autor napisał ją w innych warunkach ustrojowych i upłynęło wiele czasu od jej wydania, w Polsce w zakresie szeroko rozumianej problematyki polityki społecznej jest to jedna z najczęściej cytowanych pozycji literatury przedmiotu.

Wywołanie dyskusji naukowej na temat zabezpieczenia społecznego pod pretekstem jubileuszu książki Jerzego Piotrowskiego wydaje się jak najbardziej uzasadnione. W niniejszym artykule zaproponowano rozpatrywanie systemu zabezpieczenia społecznego w ujęciu aspektowym. Każdy z ośmiu wyróżnionych aspektów można opisywać i wyjaśniać, odnosząc się zarówno do rozważań teoretycznych, jak i rozwiązań praktycznych, dostrzegając przenikanie się zakresów problematyki czy też charakterystyk poglądów.

Słowa kluczowe: „Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody”, Jerzy Piotrowski, zabezpieczenie społeczne, aspekty systemu zabezpieczenia społecznego

Otrzymano: 30.12.2016

Zaakceptowano po recenzjach: 23.01.2017

1. Wprowadzenie

Książka Jerzego Piotrowskiego *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*¹ została wydana 50 lat temu. Powstała w Katedrze Socjologii Pracy Instytutu Gospodarstwa Społecznego w Szkole Głównej Planowania i Statystyki (obecnie Szkoła Główna Handlowa w Warszawie).

Praca ta okazała się publikacją nadzwyczajną: mimo że powstała w innych warunkach ustrojowych i upłynęło wiele czasu od jej wydania, niebywale często znajdujemy do niej odwołania. Można nawet stwierdzić, że w zakresie szeroko rozumianej problematyki polityki społecznej jest to w Polsce pozycja literatury przedmiotu o najwyższej cytowlności². Powstaje zatem pytanie, co przesądza o takiej – ponadczasowej – popularności tej książki. Wykorzystując jubileuszową okazję, spróbujmy na nie odpowiedzieć.

2. Odwołania do książki Jerzego Piotrowskiego

Należałoby się zgodzić, że są przynajmniej trzy istotne względy odwoływania się do książki Jerzego Piotrowskiego.

Po pierwsze, chodzi o sformułowania definicyjne zabezpieczenia społecznego. Autor pisze:

W pracy niniejszej pojęcie zabezpieczenia społecznego ujmuję szeroko – jako całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne, potrzeb³.

Pojęcie zabezpieczenia społecznego, jako całokształtu urządzeń publicznych zapewniających ochronę przed niedostatkiem, jest stosunkowo nowe⁴.

Ujmuję pojęcie zabezpieczenia społecznego szeroko, jako całokształt środków i działań (instytucji) publicznych, przy których pomocy społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed groźbą niezaspokojenia podstawowych potrzeb, społecznie uznanych za ważne⁵.

1 J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966. Zob. wspomnienie o autorze i opisy jego sylwetki naukowej jako socjologa i polityka społecznego: H. Worach-Kardas, *Jerzy Piotrowski (20 VII 1907–1 XII 1983)*, „Studia Socjologiczne” 1984, nr 1, s. 5–9 oraz A. Kurzynowski, W. Pędich, *Jerzy Piotrowski (1907–1983)* [w:] *Przeszłość dla przyszłości*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 2001, s. 137–144. Przy tej okazji warto zauważyć, że w 1948 r. J. Piotrowski został redaktorem naczelnym wydawnictwa ZUS, a od 1950 r. „Przeglądu Ubezpieczeń Społecznych”, później przekształconego w „Pracę i Zabezpieczenie Społeczne” (H. Worach-Kardas, *op. cit.*, s. 5).

2 Nie chodzi tutaj o konkretne statystyki cytowlności, gdyż takich oczywiście nie ma. Odnotujmy też, że w niektórych podręcznikach polityki społecznej (np. *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007) odwołań do J. Piotrowskiego nie ma. Jeżeli nawet dorobek J. Piotrowskiego trudno jest zaklasyfikować do teorii agregatywnych, systematyzujących czy ogólnych uprawiania teorii polityki społecznej (zob. J. Auleytner, *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, Warszawa 2004, s. 90–91), to z reguły znajduje miejsce w rozważaniach politycznospołecznych poświęconych zabezpieczeniu społecznemu jako socjalnej funkcji państwa (*ibidem*, 137–138), nie mówiąc już o opracowaniach na temat zabezpieczenia społecznego czy też ubezpieczenia społecznego (zob. Źródła).

3 J. Piotrowski, *op. cit.*, s. 7–8.

4 *Ibidem*, s. 13.

5 *Ibidem*, s. 28–29.

Należy podkreślić, że konkretne odwołania na ogół nie są komentowane z punktu widzenia różnic w podanych ujęciach definicyjnych, choćby wynikających z takich dookreśleń jak: „stara się zabezpieczyć” czy „zapewniających ochronę”, „niezawinionym przez nich niedostatkiem” czy „groźbą niezaspokojenia podstawowych [...] potrzeb”. Spotykane odwołania mają charakter raczej historyczny i sprawozdawczy niż polemiczny, niemniej wielu autorom dają sposobność odnotowania ówczesnego podejścia do definiowania zabezpieczenia społecznego, czy też wężziej rozumianego ubezpieczenia społecznego, często równoległe do propozycji ich własnych ujęć definicyjnych⁶.

Po drugie, książka J. Piotrowskiego umożliwia pośrednie dotarcie do historycznie uporządkowanych poglądów związanych z zabezpieczeniem społecznym. Można tutaj przytoczyć np. zdanie z pracy A. Rajkiewicza, który napisał, że „najbardziej pełny obraz procesu rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego i jego współczesnych problemów dał Jerzy Piotrowski w monografii pt.: *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*”⁷. Rzeczywiście, *Zabezpieczenie społeczne... jeszcze dzisiaj jest publikacją, którą pod tym względem trudno przecenić, gdyż jej autor odwołuje się do klasycznych idei i rozwiązań. Znajdujemy w niej także „niemodne” już lub „niesłuszne” poglądy, które swego czasu jednak przesądzały o rozwoju zabezpieczenia społecznego za granicą i w Polsce, o dokonujących się w systemach zabezpieczenia społecznego postępie lub regresie. Wstęp do książki i część pt. *Geneza urządzeń zabezpieczenia społecznego*⁸, którą J. Piotrowski określa skromnie „krótkim przeglądem genezy i głównych linii rozwoju instytucji zabezpieczenia”⁹, czyta się nadal z ogromnym zainteresowaniem, zmuszającym do ogólniejszej refleksji nad współczesnym miejscem zabezpieczenia społecznego w polityce społecznej. Dzisiaj możemy oczywiście znaleźć w literaturze przedmiotu ważne uzupełnienia do tych ujęć historycznych rozwoju zabezpieczenia społecznego.*

Po trzecie, odwołania do książki Jerzego Piotrowskiego niezaprzeczalnie wiążą się z wprowadzeniem do polskiej literatury przedmiotu takich pojęć jak techniki, zasady czy też tytułowe metody zabezpieczenia społecznego. Autor pisze:

Używam klasyfikacji ogólnej, w której są wydzielone trzy typy tych technik, albo – mówiąc inaczej – typy technik wyrastające z trzech różnych zasad: opiekuńcza lub pomocy społecznej, ubezpieczeniowa i zaopatrzeniowa. Kolejność wyliczania odpowiada historycznej kolejności ich zastosowania w zabezpieczeniu społecznym¹⁰.

Poniżej mówię o trzech podstawowych koncepcjach, według których publiczne instytucje zabezpieczenia społecznego bywają organizowane, albo – mówiąc inaczej – o trzech podstawowych technikach zabezpieczenia społecznego, a mianowicie: ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej i opiekuńczej. Techniki te są tutaj przedstawione jako typy idealne, jako pewne zasady wiodące, w postaci czystej, w jakiej nie spotyka się ich w rzeczywistości¹¹.

6 Np. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987; W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004.

7 A. Rajkiewicz, *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne* [w:] *Polityka społeczna*, wyd. 3 zm., red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979, s. 439.

8 J. Piotrowski, *op. cit.*, s. 37–83.

9 *Ibidem*, s. 9.

10 J. Piotrowski, *op. cit.*, s. 163.

11 *Ibidem*, s. 164.

Autor książki przekonuje również, że:

Podobny do przyjętego przeze mnie, trzyczłonowy podział zabezpieczenia społecznego pomimo różnorodnych jego instytucji prawnych i finansowych spotyka się coraz częściej w literaturze przedmiotu¹².

Jednakże J. Piotrowski tego „trzyczłonowego podziału” nie pozostawia bez wnikliwej analizy, w której zauważa przede wszystkim złożoność przenikania się modelowych zasad w praktyce, właśnie w zakresie instytucji prawnych i finansowych¹³, uznając równocześnie „potrzebę rewizji podstawowych pojęć zabezpieczenia społecznego”¹⁴.

Na podstawie dostępnej literatury przedmiotu można stwierdzić, że obecnie właśnie ten trzeci powód odwołań do książki J. Piotrowskiego jest szczególnie eksploatowany. Niestety często mechanicznie, a wtedy kontrowersje są nieuniknione¹⁵. Niemniej trzeba się zgodzić, że nie tylko w niemieckiej literaturze przedmiotu posługiwanie się złoženiami *Vorsorge+Fürsorge+Versorgungsprinzip* (zasady przezorności, opieki, zaopatrzenia) lub *Versicherungs-, Fürsorge- und Versorgungsprinzip* (zasady ubezpieczeniowa, opiekuńcza i zaopatrzeniowa) nadal powszechnie występuje, nawet jeżeli są one różnie wykorzystywane w działalności praktycznej i inaczej interpretowane naukowo¹⁶.

Na odmienności interpretacyjne tego pierwotnego rozróżnienia w podejściu do zabezpieczenia społecznego należałoby współcześnie zwracać większą uwagę. Nie chodzi tylko o typy idealne (modele) oraz ogólne zasady organizacji i funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego. Nie mniejsze znaczenie ma wnikliwsze spojrzenie na systemy zabezpieczenia społecznego – w Polsce szczególnie na problem zabezpieczenia społecznego

12 *Ibidem*, s. 163. J. Piotrowski odwołuje się do: G. Weisser, *Soziale Sicherheit* [w:] *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Göttingen 1956, s. 396 i nast.

13 J. Piotrowski, *op. cit.*, s. 165 i nast.

14 *Ibidem*, s. 286. „Podejmując krytykę instytucji zabezpieczenia, często nie będziemy mogli obyć się bez tych pojęć, które się wokół nich wytworzyły i przyjęły, tak długo, jak długo nie wykształcimy pojęć nowych, bardziej dla nas przydatnych. Dlatego też głównie w tych pojęciach trzeba będzie rozpoczynać dyskusję na temat nowego modelu zabezpieczenia społecznego” (*ibidem*, s. 286–287).

15 Zwróćmy chociażby uwagę na krytyczny wywód w tej sprawie zawarty w kolejnym wydaniu najbardziej znanego dzisiaj podręcznika prawa zabezpieczenia społecznego J. Jończyka. Otóż przywołując publikacje: T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków–Lublin 1997 i K. Kolański, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 5, J. Jończyk stwierdza: „Zarówno »zaopatrzenie«, jak i przymiotnik »społeczne« oraz składająca się z nich zbitka słowna i pojęciowa budzą wątpliwości. »Zaopatrzenie« wzięło się u nas z niemieckiej *Versorgung* występującej w pojęciowej trójcy z *Vorsorge* i *Fuersorge* (był to temat niepublikowanego wykładu habilitacyjnego Th. Maunza w 1932 r. – podział na *Versorgung*, *Vorsorge* i *Fuersorge* wszedł odtąd do prawnego obrotu), co tłumaczy się odpowiednio (choć nie dość ściśle) jako zaopatrzenie, przezorność i opiekę. Na tym rozróżnieniu, kontrowersyjnym nawet dla Niemców, polityk społeczny Jerzy Piotrowski (*Zabezpieczenie*, 1966) oparł swoją koncepcję zabezpieczenia społecznego z trójpodziałem na zaopatrzenie, ubezpieczenie i opiekę. Za nim powtarzają to inni, dodając obecnie do zaopatrzenia przymiotnik »społeczne«, bez teoretycznego uzasadnienia wyróżnionej kategorii” (J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, wyd. 3 uakt., Kraków 2006, s. 59).

16 „Posługiwanie się wymienionymi technikami (metodami) można uzasadnić, odwołując się do naczelnych zasad etyczno-społecznych, czyli solidarności i subsydiarności. Metody ubezpieczeniową i zaopatrzeniową można wyprowadzić z idei solidarności; metodę opiekuńczą – z idei subsydiarności (poślukowości)” (H. Winterstein, *Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1980, s. 16–20; tłum. P. Błędowski).

w nowych warunkach ustrojowych¹⁷ – w których opisie i wyjaśnianiu można nawiązywać również do poglądów wyrażanych przynajmniej od 50 lat.

Wywołanie dyskusji naukowej na temat zabezpieczenia społecznego pod pretekstem jubileuszu książki Jerzego Piotrowskiego wydaje się jeszcze bardziej uzasadnione, gdy wymiany aktualnych przekonań i wątpliwości nie ograniczymy tylko do trzech wyróżnionych powodów wykazanej popularności tej publikacji.

3. System zabezpieczenia społecznego – podejście aspektowe

Opisu i wyjaśniania idei zabezpieczenia społecznego i podstaw jego systemowych konstrukcji można się podjąć, zwracając szczególną uwagę na osiem¹⁸ aspektów¹⁹:

- celowościowy (teleologiczny),
- przedmiotowy,
- podmiotowy,
- instrumentalny,
- redystrybucyjny,
- kompensacyjny,
- zarządczy,
- prawny (legislacyjny).

Każdy z wymienionych aspektów zabezpieczenia społecznego można rozpatrywać, odnosząc się zarówno do rozważań teoretycznych, jak też rozwiązań praktycznych, dostrzegając równocześnie przenikanie się wybranych zakresów

17 Trzeba wziąć pod uwagę, że ta nowa polityka społeczna rozgrywa się w otoczeniu policentrycznym (choćby problem uzyskania akceptacji społecznej dla zmiany) i rynkowym (nawet przy uzasadnionym ograniczaniu stosowania tego mechanizmu ekonomicznego w sferze społecznej).

18 Wcześniej proponowałem pięć aspektów spojrzenia na system zabezpieczenia społecznego (T. Szumlicz, *O systemie zabezpieczenia społecznego – podobnie i inaczej* [w:] *O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr. hab. Antoniego Rajkiewicza*, red. J. Auleytner, Katowice 2002, s. 122). Później dodałem aspekt prawny (legislacyjny). Tutaj propozycję uzupełniam o aspekt celowościowy i aspekt zarządczy, które w obecnej dyskusji o polityce społecznej wyraźnie przybierają na znaczeniu.

19 Zdaniem S. Ossowskiego merytoryczna analiza sporów na terenie nauk społecznych, analiza istotnych rozbieżności w poglądach na społeczną rzeczywistość byłaby trudna do przeprowadzenia bez pojęcia aspektu (S. Ossowski, *O osobliwościach nauk społecznych*, Warszawa 1962, s. 116). W pewnych przypadkach aspekt determinuje sferę zagadnień. Różne aspekty są wtedy odpowiednikami różnych punktów widzenia; wskazujemy, z jakiego punktu widzenia interesują nas pewne zjawiska, jaką sferą zagadnień dotyczących pewnego fragmentu rzeczywistości się zajmujemy. Wtedy różnica aspektów to różnica problematyki. Inny sposób posługiwania się pojęciem aspektu wchodzi w grę wtedy, gdy mówiąc o różnicy aspektów, mamy na myśli nie zakres problematyki, lecz różnicę charakterystyk przedmiotu. Nie mówimy wtedy na ogół, że te charakterystyki są przeprowadzane z różnych punktów widzenia, lecz że są wyrazem odmiennych stanowisk czy interpretacji albo że przejawiają się w nich rozbieżne uprzedzenia (*ibidem*, s. 126–127).

problematyki czy też odmiennych charakterystyk poglądów. Poniżej zarysowano tylko koncepcję podejścia aspektowego do rozważań dotyczących zabezpieczenia społecznego, najwięcej miejsca poświęcając jednak aspektowi instrumentalnemu, który w opisie systemu zabezpieczenia społecznego ma zasadnicze znaczenie dla wyjaśnienia jego zasad (metod, technik).

3.1. Aspekt celowościowy

Aspekt celowościowy wiąże się z odpowiedzią na pytanie zarówno o myśl przewodnią zabezpieczenia społecznego, jak i szczególne cele systemowe. J. Piotrowski przedstawiał ten problem w dużym uproszczeniu, pisząc, że:

[...] zabezpieczenie społeczne ma dwa zakresy, węższy i szerszy. Zakres węższy jest wyznaczony zespołem realnie istniejących instytucji konwencjonalnie zaliczanych do zabezpieczenia społecznego [...]. Drugi zakres, szerszy, wyznacza idea zabezpieczenia społecznego, albo rozmiar i rodzaj potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, których zaspokojenie przez działalność publiczną jest społecznie uznane za uzasadnione i niezbędne²⁰.

Wydaje się, że – poza odwołaniami do ujęć definicyjnych oraz z pewnością istotnych przesłanek i uwarunkowań historycznych²¹ – zasadnicze znaczenie dla tej odpowiedzi miałyby wskazanie usytuowania systemu zabezpieczenia społecznego w polityce społecznej, ale też zabezpieczenia zdrowotnego w polityce zdrowotnej, zabezpieczenia na wypadek bezrobocia w polityce zatrudnienia czy też zabezpieczenia przed bezdomnością w polityce mieszkaniowej. W literaturze przedmiotu nie znajdujemy takiego konsekwentnego podejścia do wyznaczenia ram systemu i podsystemów zabezpieczenia społecznego w polityce społecznej i jej politykach szczególnych (sferach)²².

Stale najpewniejszym tropem dla określenia idei zabezpieczenia społecznego pozostaje „poczucie bezpieczeństwa socjalnego”, które „zalicza się dzisiaj do podstawowych

²⁰ J. Piotrowski, *op. cit.*, s. 249–250.

²¹ Omówienia tego zakresu problemowego dokonuje J. Piotrowski (*ibidem*, s. 13–83). Można by je uzupełniać i systematyzować. Zob. kolejno: Z. Szymański, *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia społeczne i wzajemne* [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1973, s. 367–410; A. Rajkiewicz, *op. cit.*, s. 432–467; M. Księżopolski, *Zabezpieczenie społeczne* [w:] *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, red. J. Auleytner, Warszawa 1990, s. 109–114; W. Muszalski, *op. cit.*, Warszawa 2004; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 1, Warszawa 2007, s. 19–43; K. Hagemeyer, *Podstawowe gwarancje zabezpieczenia społecznego – praktyka, koncepcja, standard i globalna polityka społeczna*, „Polityka Społeczna” 2013, nr 11–12, s. 15–20. Niewykluczone, że więcej światła na sposoby traktowania zabezpieczenia społecznego mógłby też rzucić przegląd jego definicji (na wzór dokonanego przeglądu definicji polityki społecznej, zob. R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008), zwłaszcza z uwzględnieniem literatury zagranicznej.

²² Podejmowałem tylko taką próbę, wyróżniając cztery sfery polityki społecznej: zdrowia, edukacji, zatrudnienia i mieszkalnictwa oraz odrębnie politykę zabezpieczenia społecznego (T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994, s. 130–131), co można tłumaczyć tym, że w polityce społecznej opisaną tymi sferami chodzi o zaspokajanie potrzeb na dostatecznym poziomie, a w zabezpieczeniu społecznym – o minimalizację skutków zaistnienia danego ryzyka.

potrzeb ludzkich”²³. Jednakże nadal nierozstrzygnięte pod względem praktycznym i teoretycznym pozostaje to, czy w realizacji idei zabezpieczenia społecznego chodzi o bezpieczeństwo socjalne, czy bezpieczeństwo społeczne²⁴. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo socjalne i bezpieczeństwo społeczne to terminologicznie istotne zawężenie stanu bezpieczeństwa w ogóle²⁵.

3.2. Aspekt przedmiotowy

Aspekt przedmiotowy wiąże się z odpowiedzią na pytanie o to, przed skutkami zaistnienia jakich ryzyk powinien chronić system²⁶. Okazuje się, że musi ona nawiązywać bezpośrednio do tego, co powiedziano wyżej o aspekcie celowościowym.

Najogólniej chodzi o zdefiniowanie pojęcia ryzyka społecznego na tle pojęcia bezpieczeństwa socjalnego. Dookreślenie „społeczne” (a nie „socjalne”²⁷) dodane do terminu „ryzyko” jest ważne, gdyż powinny interesować nas przede wszystkim te ryzyka socjalne, które są uznawane za społeczne, a więc te, których ranga społeczna jest na tyle wysoka, aby objąć je zabezpieczeniem społecznym. Z kolei dookreślenie „socjalne” przy terminie „bezpieczeństwo” jest ważne, gdyż powinien interesować nas tylko ten węższy zakres bezpieczeństwa, który daje się objąć konwencjonalnym systemem zabezpieczenia społecznego, co do zasady mającym charakter publiczny.

Konsekwentnie proponowałem następującą definicję ryzyka społecznego (socjalnego) o dość wyraźnym nastawieniu ekonomicznym: jest to zagrożenie zdarzeniem, którego zaistnienie powoduje stratę w posiadanych lub spodziewanych zasobach rodzinnego gospodarstwa

23 A. Rajkiewicz, *op. cit.*, s. 433. Zdanie to nic nie straciło na znaczeniu.

24 M. Książopolski, odróżniając dwa rodzaje zagrożeń: 1) zagrożenia, których skutkiem jest pewien brak środków utrzymania oraz 2) zagrożenia, których skutkiem jest dysfunkcjonalność ekonomiczna, społeczna i polityczna dotycząca jednostki i jej otoczenia, pisał albo o bezpieczeństwie socjalnym (termin obejmujący rodzaj pierwszy), albo o bezpieczeństwie społecznym (termin zarezerwowany dla rodzaju drugiego). Wyłącznie socjalno-ekonomiczne rozumienie bezpieczeństwa pozwala ograniczyć pole zainteresowań do analizy systemu zabezpieczenia społecznego rozumianego konwencjonalnie, wyjście zaś poza materialne ujęcie poziomu życia jednostki „zakłada konieczność spojrzenia na całą politykę społeczną pod kątem realizacji jednej z jej naczelnych wartości – bezpieczeństwa” (M. Książopolski, *Bezpieczeństwo społeczne i jego zagrożenia* [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian*, red. A. Piekara, J. Supińska, Warszawa 1985, s. 20). Zob. też M. Książopolski, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 114–116.

25 W zagranicznej (zwłaszcza amerykańskiej) literaturze przedmiotu termin *social risk* bywa rozumiany nadzwyczaj szeroko (zob. np. B.J. Gavrick, W.C. Gekler [ed.], *The analysis, communication, and perception of risk*, New York 1991; S. Krinsky, D. Golding [ed.], *Social theories of risk*, New York 1992). Zazwyczaj *social risk* definiuje się jako zagrożenia społeczne w ogóle, zarówno naturalne, jak i wynikające z działalności człowieka, czyli zagrożenia dla najogólniej pojętego ładu społecznego (ryzyka o charakterze katastroficznym, cywilizacyjnym, destrukcyjnym). W takim ujęciu są to ryzyka, których nie da się uwzględnić nie tylko w klasycznym, ale nawet w znacznie szerszej rozumianym systemie zabezpieczenia społecznego. Trzeba stworzyć przed nimi jakieś inne systemy bezpieczeństwa. Tak ogólnie potraktowane i złożone ryzyko można nazywać makrospołecznym.

26 Trzeba mocno podkreślić, że chodzi o ryzyka społeczne, gdyż J. Piotrowski dopuszczał zastąpienie pojęcia ryzyka pojęciami potrzeby i ochrony stopy życiowej, obawiając się ograniczenia zabezpieczenia społecznego do „potrzeb wywoływanych określonymi ściśle zdarzeniami, występującymi w ściśle określonych okolicznościach” (J. Piotrowski, *op. cit.*, s. 287–288).

27 Por. J. Jończyk, *op. cit.*, s. 13–14; zob. też Z. Czepulis-Rutkowska, *Nowe ryzyka socjalne* „Polityka Społeczna” 2003, nr 11–12, s. 9–14 (uważam, że w tym drugim opracowaniu chodzi raczej o zajmowanie się starymi ryzykami socjalnymi w nowych uwarunkowaniach społecznych).

domowego²⁸. Nawiązuje ona w szczególności do logiki *income security* (bezpieczeństwa dochodu) wyrażonej w zaleceniu Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1944 r.²⁹. Wielokrotnie postulowałem też szersze rozumienie ryzyka w odniesieniu do zagrożeń dla rodzinnego gospodarstwa domowego i pojęcia straty w zasobach gospodarstwa domowego. Sugerowałem w ten sposób poszerzenie zakresu zabezpieczenia społecznego o ryzyka o charakterze majątkowym, ubezpieczane przez prywatne zakłady ubezpieczeń³⁰. Włączenie możliwości pokrycia takich strat do zabezpieczenia społecznego proponuję jednak uzależnić od uznania zastosowanej ochrony ubezpieczeniowej za doublebezpieczenie społeczne³¹.

Podsumowując przyjmijmy, że ryzyko społeczne – jedna z najważniejszych kategorii polityki społecznej³² – oraz zawartość katalogu ryzyk społecznych (czy socjalnych) pozostają na tym etapie dociekań teoretycznych nie do końca opisane i wyjaśnione, a przynajmniej niedookreślone z powodu odmiennych stanowisk. Przyjmijmy również – zwłaszcza gdy chodzi o rozwiązania o charakterze ubezpieczeniowym – że punktem wyjścia podejmowanych rozważań powinien być klasyczny katalog ryzyk społecznych z zaleceń MOP³³, obejmujący:

- ryzyko choroby,
 - ryzyko macierzyństwa,
 - ryzyko inwalidztwa (niezdolności do pracy),
 - ryzyko śmierci żywiciela,
 - ryzyko wypadku przy pracy,
 - ryzyko bezrobocia,
 - ryzyko starości,
 - ryzyko nagłego wydatku,
- a uwzględniając późniejsze konwencje MOP³⁴, także
- ryzyko niedostatku³⁵.

28 Por. T. Szumlicz, *Modele...*, s. 70 i T. Szumlicz, *O systemie...*, s. 123.

29 International Labour Organisation, *Recommendation No. 67 „Income Security”* [w:] ILO, *Convention and Recommendation 1919–1966*, Geneva 1966, s. 461–476, a także ILO, *Recommendation No. 69 „Medical Care”* [w:] ILO, *Convention...*, s. 480–491.

30 Uwzględnienie w zabezpieczeniu społecznym ubezpieczeń prywatnych („ubezpieczenia osobowe i majątkowe ludności”) było proponowane już wcześniej, przy okazji przedmiotowego określenia części zabezpieczenia społecznego: ochrony zdrowia, ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, rehabilitacji inwalidów, uzupełniających świadczeń socjalnych (A. Rajkiewicz, *op. cit.*, s. 432). Interpretacja rozszerzająca zabezpieczenia społecznego powinna wynikać z zaproponowanej definicji ryzyka społecznego. Wtedy do katalogu ryzyk społecznych należałoby wprowadzić ryzyko nagłego braku jako ogólnie wyrażonego zagrożenia dla różnego rodzaju zasobów majątkowych gospodarstwa domowego: utraty mienia i rzeczy oraz uszczerpek interesu majątkowego. Warto odnotować, że w takim ujęciu ryzyko odpowiedzialności cywilnej w życiu prywatnym należałoby jednak uwzględnić w ryzyku nagłego wydatku. Więcej na ten temat: T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 80–81.

31 Zastosowanie preferencji podatkowych dla skorzystania z ochrony prywatnej. Więcej: *ibidem*, s. 139–145.

32 Ryzyko społeczne stanowi kategorię konstrukcyjną w jednym z wyróżnianych przeze mnie modeli polityki społecznej (dokładniejsze omówienie: T. Szumlicz, *Modele...*, s. 70–76).

33 ILO, *Recommendation No. 67...* i ILO, *Recommendation No. 69...*

34 Zwłaszcza Konwencję MOP nr 102 z 1952 r. dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego.

35 Ryzyko niedostatku z reguły jest obejmowane rozwiązaniami nieubezpieczeniowymi.

3.3. Aspekt podmiotowy

Aspekt podmiotowy wiąże się z odpowiedzią na pytanie o to, kogo ma obejmować system³⁶.

Za korzystającą z zabezpieczenia społecznego można uznać osobę posiadającą status obywatela, osobę objętą zabezpieczeniem na zasadzie obowiązku lub afiliacji, osobę ubezpieczoną lub osobę występującą w roli świadczeniobiorcy. Możemy też mówić o wspólnotach ryzyka, które w zabezpieczeniu społecznym mogą mieć charakter obywatelski, lokalny, zawodowy lub ubezpieczeniowy. Określenie podmiotów objętych zabezpieczeniem społecznym może polegać też na wyróżnianiu uczestników systemu i osób korzystających ze świadczeń ze względu na cechy demograficzne, socjologiczne, ekonomiczne, prawne lub polityczne.

Jeżeli jednak konsekwentnie mówimy o zabezpieczeniu przed zagrożeniem, którego zaistnienie powoduje stratę³⁷, to rzeczywistym podmiotem może być wyłącznie gospodarstwo domowe o określonym składzie osobowym. Podmiotami korzystającymi z zabezpieczenia społecznego są bowiem *de facto* gospodarstwa domowe, których konkretne zasoby osobowe i majątkowe są narażone na różnorakie ryzyka społeczne (socjalne w rozumieniu czysto przedmiotowym).

Należałoby jednak podkreślać, że pod względem podmiotowym (wspólnotowym) szczególnie wyróżnia się rodzinne gospodarstwo domowe, którego funkcjonowanie oparte jest na więziach rodzinnych, gdyż w sensie abstrakcyjnym jego zasobami dysponują wszyscy jego członkowie. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że to gospodarstwo domowe ponosi jakieś koszty ochrony (m.in. podatki, składki, środki własne), które zawsze obciążają budżet całego gospodarstwa domowego, a nie są wydatkami jego poszczególnych członków. Natomiast ewentualne świadczenia czynią beneficjentem zabezpieczenia gospodarstwo domowe, ponieważ stają się składnikiem jego budżetu i służą zaspokajaniu potrzeby bezpieczeństwa socjalnego, którym zainteresowane jest właśnie gospodarstwo domowe jako całość.

3.4. Aspekt instrumentalny

Aspekt instrumentalny wiąże się z odpowiedzią na pytanie, jakie zasady (metody i techniki) zabezpieczenia zastosować w systemie.

³⁶ Trzeba zauważyć, że aspekt podmiotowy to też problem podmiotowości (aktywności, uczestnictwa, udziału) w tworzeniu systemu zabezpieczenia społecznego.

³⁷ Ważny tutaj wydaje się też komentarz do ubezpieczeniowej klasyfikacji ryzyk na finansowe i niefinansowe, podziału utożsamianego z charakterem strat wywołanych przez zaistnienie danego ryzyka, gdyż niestety w tej sprawie występuje zasadnicze nieporozumienie. Otóż trzeba konsekwentnie przyjąć, że zdefiniowanie ryzyka jako zagrożenia, którego zaistnienie spowoduje stratę w zasobach, oznacza wyrażenie tej straty w kategoriach finansowych: kosztu, braku lub zmniejszenia zysku (dochodu) itp. Co więcej, takie rozumowanie dotyczy też wyrażania skutków ryzyk osobowych, nawet ryzyka dożycia określonego wieku. Prawdziwsze jest stwierdzenie, że skutek pojawienia się ryzyka może mieć charakter również niefinansowy. Np. śmierć żywiciela ma z jednej strony charakter *stricto* finansowy, gdyż pozbawia gospodarstwo domowe dotychczasowych dochodów i powoduje wydatek w postaci kosztów pogrzebu. Z drugiej strony jest to utrata bardzo bliskiej osoby. Można zatem stwierdzić, że ryzyko finansowe odnosi się w tym przypadku do (rodzinnego) gospodarstwa domowego, a ryzyko niefinansowe można odnieść do rodziny i osób związanych ze sobą emocjonalnie (T. Szumlicz, *Pojęcie ryzyka społecznego i ubezpieczenie gospodarstwa domowego* [w:] *Ryzyko ubezpieczeniowe. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, red. M. Serwach, Łódź 2013, s. 45–70).

Nawiązując do wywodu J. Piotrowskiego o trzech podstawowych technikach zabezpieczenia społecznego, przedstawianych jako zasady wiodące, typy idealne w postaci czystej niespotykane w rzeczywistości, ustalenia wymaga przede wszystkim kryterium wyróżniania poszczególnych zasad. Niestety przyjmowane kryteria były i są niejednoznaczne i niejasne³⁸. Tymczasem niezwykle ważne (jeżeli nie najważniejsze) kryterium instrumentalne stanowi metoda finansowania zabezpieczenia społecznego, obejmująca źródło finansowania i sposób gromadzenia funduszu w wyznaczonym celu. Trzeba przy tym zwrócić szczególną uwagę na wynikający z rodzaju zgromadzonego funduszu charakter uprawnień do świadczeń.

Rozważania na temat zabezpieczenia społecznego prowadzone z punktu widzenia publicznego finansowania i społecznego charakteru uprawnień są szczególnie ważne dla racjonalizowania³⁹ finansów publicznych, które obejmują „zjawiska oraz procesy związane z powstawaniem i rozdysponowywaniem pieniężnych środków publicznych”⁴⁰. Problem gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych na zabezpieczenie społeczne okaże się jeszcze istotniejszy, gdy przejdziemy do omawiania aspektu redystrybucyjnego i aspektu kompensacyjnego zabezpieczenia społecznego.

Propozycja do rozważenia polega na wyróżnieniu czterech modelowych zasad zabezpieczenia społecznego. Są to⁴¹:

- zasada zaopatrzeniowa,
- zasada paraubezpieczeniowa⁴²,
- zasada ubezpieczeniowa,
- zasada filantropijna.

W przypadku zasady zaopatrzeniowej chodzi o finansowanie zabezpieczenia z funduszy budżetowych, powstających z podatków. Z zasady tej wynika uprawnienie, które można określić mianem obywatelskiego⁴³. W przypadku zasady paraubezpieczeniowej chodzi o finansowanie z publicznych funduszy socjalnych, powstających ze składek o charakterze podatkowym⁴⁴. Z zasady tej wynika uprawnienie członka celowej

38 Jak bardzo, można się przekonać właśnie z opisu technik zawartego w książce J. Piotrowskiego (J. Piotrowski, *op. cit.*, s. 160–192), na co odwołujący się do nich na ogół nie zwracają dostatecznej uwagi.

39 Polityka społeczna jako nauka praktyczna ma formułować postulaty dotyczące racjonalizowania działalności praktycznej, czyli jej uzasadniania, wyjaśniania i usprawniania (T. Szumlicz, *Modele...*, 29). Można dodać, że „Nowoczesna nauka o finansach publicznych nie ogranicza się do badania gospodarki funduszami publicznymi, lecz wyjaśnia treść ekonomiczną i społeczną funduszy publicznych” (S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 21).

40 *Ibidem*, s. 19.

41 Por. T. Szumlicz, *O systemie...*, s. 124 oraz T. Szumlicz, *Publiczne fundusze socjalne – istota oraz organizacja i funkcjonowanie w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 1, s. 81–100. Zob. zwłaszcza uzasadnienia dla posługiwania się publicznymi funduszami socjalnymi.

42 Przedrostek „para-”, wyrażający równocześnie podobieństwo i zaprzeczenie, wydaje się tutaj odpowiedni, biorąc pod uwagę charakter odstępstw od metody czysto ubezpieczeniowej. Za poprawne można by uznać złożenie dwuwyrzowe „ubezpieczenie społeczne”, ale pod warunkiem konsekwentnego zastosowania minimalnych cech i wymogów rozwiązania ubezpieczeniowego.

43 Tak rozumiane uprawnienie bywa rozszerzane na członków wspólnot społeczno-ekonomiczno-politycznych, czego dobitnym przykładem są uprawnienia socjalne obywateli Unii Europejskiej (np. europejska karta ubezpieczenia zdrowotnego).

44 „Składka” w znaczeniu „wkład, udział” (ang. *contribution*). Należy odnotować, że może być ona płacona przez objętego zabezpieczeniem i dofinansowywana (np. przez pracodawcę).

wspólnoty ryzyka. W przypadku zasady ubezpieczeniowej chodzi o finansowanie zabezpieczenia z funduszy ubezpieczeniowych, powstających ze składek⁴⁵. Z zasady tej wynika uprawnienie członka ubezpieczeniowej wspólnoty ryzyka. W przypadku zasady filantropijnej chodzi o finansowanie zabezpieczenia z funduszy charytatywnych, powstających z darowizn. Z tą zasadą wiąże się możliwość otrzymania wsparcia od organizacji charytatywnej.

Należałoby w tym miejscu sformułować istotne zastrzeżenie związane z realnym finansowaniem bezpieczeństwa socjalnego. Chodzi o to, że bezpieczeństwo socjalne nie jest czystym dobrem publicznym, lecz jest dobrem społecznym⁴⁶, a więc nie należy wykluczać finansowania zabezpieczenia społecznego w jakiejś mierze ze środków prywatnych, nie tylko tych z darowizn, chociaż co do zasady środki publiczne w tym finansowaniu muszą absolutnie dominować. Ważne byłoby zatem przyjęcie założenia, że finansowanie zabezpieczenia społecznego odbywa się z funduszy społecznych (a nie z funduszy publicznych), do których należy zaliczać nie tylko różnorodne formy danin publicznych⁴⁷, lecz także koszt preferencji finansowych – zwolnień i ulg podatkowych, refinansowania składek, dopłat – dla doubezpieczenia społecznego⁴⁸, które obciążają budżet państwa po stronie przychodowej bądź wydatkowej.

Do powyższych zasad zabezpieczenia społecznego można by zatem dopisać – pod pewnymi warunkami – zasadę indywidualistyczną polegającą na finansowaniu zabezpieczenia społecznego z funduszy prywatnych, powstających z posiadanych oszczędności. Z zasady tej wynika uprawnienie do osobistego dysponowania⁴⁹ funduszem i przeznaczania go na mniej lub bardziej sformalizowany cel⁵⁰.

45 „Składka” w znaczeniu aktuarnym i wynikająca z underwritingu ubezpieczeniowego (ang. *premium*).

46 Zob. S. Owsiak, *op. cit.*, s. 26–28.

47 Do tych danin zaliczam też udział finansowy pracodawcy wynikający ze stosunku pracy, jak choćby finansowanie tzw. wynagrodzenia chorobowego. J. Jończyk (*Prawo zabezpieczenia...*, *op. cit.*, s. 59) używa tej terminologii w innym kontekście zabezpieczenia.

48 Doubezpieczenie społeczne to komplementarne wobec bazowego systemu zabezpieczenia społecznego i objęte konkretnymi preferencjami rozwiązania społeczne stymulujące gospodarstwa domowe do podniesienia standardu bezpieczeństwa socjalnego swoich członków dzięki dodatkowej ochronie ubezpieczeniowej. O wyższy poziom bezpieczeństwa socjalnego swoich członków powinno dbać przede wszystkim gospodarstwo domowe, jednakże dostatecznie do tego motywowane. Nie można też wykluczać inicjatywy pracodawców, ale ma ona charakter raczej drugorzędny. Za doubezpieczenie społeczne, stanowiące dodatkową część systemu zabezpieczenia społecznego, nie można uznać korzystania przez gospodarstwa domowe z produktów finansowych, ubezpieczeń prywatnych itp., których zakup nie jest poparty konkretnymi preferencjami społecznymi, wtedy bowiem mówimy o doubezpieczeniu w ogóle. Więcej: T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 139–142.

49 Dyspozycja ta może być ograniczana (co do czasu i wielkość wydatków), jeżeli gromadzenie oszczędności jest powiązane z uzyskiwaniem wyżej wymienionych preferencji.

50 Zastosowanie tej zasady w zabezpieczeniu społecznym jest na ogół związane z doubezpieczeniem, niekoniecznie społecznym, a przez to jest bardziej złożone i w dużej mierze uzależnione od dziedziny zabezpieczenia, od danego ryzyka. W zabezpieczeniu zdrowotnym może to wynikać z: obowiązkowego ubezpieczenia substytucyjnego (rozwiązanie systemowe w Niemczech), podwójnego zabezpieczenia zdrowotnego (zakup abonamentu, suplementarne ubezpieczenie zdrowotne), zastosowania medycznych kont oszczędnościowych, konieczności dopłaty do danej usługi zdrowotnej, opłat bezpośrednich za usługi zdrowotne. W zabezpieczeniu rentowym, obejmującym ryzyko niezdolności do pracy i ryzyko śmierci żywiciela, może to być prywatne ubezpieczenie na życie. W zabezpieczeniu emerytalnym, obejmującym ryzyko starości, chodzi o różne formy uzupełniającego oszczędzania emerytalnego (np. prywatne fundusze emerytalne) i ubezpieczenia emerytalnego (ang. *annuity*).

3.5. Aspekt redystrybucyjny

Aspekt redystrybucyjny wiąże się z odpowiedzią na pytanie, jakie ustalić reguły partycypacji finansowej w systemie zabezpieczenia społecznego.

Niewątpliwie ma to związek z zakresem solidaryzmu, który – co trzeba mocno podkreślić – powinien być w poszczególnych podsystemach zabezpieczenia społecznego wyraźnie różnicowany. Problem polega na tym, że finansowanie zabezpieczenia zdrowotnego musi być traktowane inaczej (tj. obejmować niezbędny zakres solidaryzmu dochodowego i bezwzględny solidaryzm ryzyka) aniżeli zabezpieczenia emerytalnego, w którym można zakładać dużo mniejszy zakres redystrybucji. Jeszcze inaczej można podejść do finansowania zabezpieczenia na wypadek bezrobocia.

Odwołując się do powyżej opisanych modelowych zasad zabezpieczenia i wynikających z nich źródeł finansowania, pożądany zakres redystrybucji dochodów możemy osiągnąć przez różnicowanie źródeł finansowania danego zabezpieczenia: z podatków, składek podatkowych, składek, darowizn, dofinansowań lub środków własnych⁵¹. Reguły podatkowe, polegające na proporcjonalnie znacznie większym udziale w finansowaniu budżetowym obywateli lepiej sytuowanych, będących w lepszej sytuacji materialnej, zapewniają najwyższy stopień redystrybucji, zwłaszcza gdy w opodatkowaniu stosuje się odpowiednie skale progresywne. Finansowanie publicznego funduszu socjalnego ze składek jest zbliżone do opodatkowania liniowego. Jeszcze inny wymiar redystrybucyjny ma finansowanie ze składek, darowizn itd.

Należy pamiętać, że funkcja redystrybucyjna w zabezpieczeniu społecznym powinna być wykonywana z odpowiednim wyczuciem, nawet jeżeli dotyczy zaspokajania najważniejszych potrzeb społecznych, ponieważ zawsze dokonuje się na czyjaś korzyść, ale na ogół czyimś kosztem. Może to być uznane za mniej lub bardziej sprawiedliwe w zależności od celu redystrybucji⁵².

3.6. Aspekt kompensacyjny

Aspekt kompensacyjny wiąże się z odpowiedzią na pytanie o to, w jakim zakresie system ma pokrywać straty.

Otóż o realnej ochronie w ramach zabezpieczenia społecznego decyduje zasada miarkowania kompensaty straty, która może zakładać częściowe i nieproporcjonalne pokrywanie strat. Zakres kompensaty mogą wyrażać ogólne wskaźniki zastąpienia, które określają stosunek przeciętnego świadczenia do przeciętnej straty, np. straty wynagrodzenia. Co jednak bardzo ważne, ewentualne różnicowanie stopnia kompensaty w zależności od wielkości poniesionej straty powoduje korzystanie z relatywnie większej albo relatywnie mniejszej ochrony (takie różnicowanie wyrażają indywidualne wskaźniki zastąpienia).

⁵¹ Dlatego też zastosowanie jednolitej daniny w finansowaniu zabezpieczenia społecznego byłoby wątpliwe.

⁵² Istotne znaczenie miałyby posługiwanie się wskaźnikami redystrybucji w ubezpieczeniu społecznym (T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 152).

Strata dochodu z pracy spowodowana ryzykiem choroby, czyli niemożnością świadczenia pracy, jest kompensowana w znacznym zakresie, a kompensata jest co do zasady proporcjonalna do poniesionej straty. Natomiast straty dochodu z pracy w przypadku ryzyka śmierci żywiciela czy niezdolności do pracy są kompensowane raczej w węższym zakresie, a zakres kompensaty zależy dodatkowo od wielkości poniesionej straty: kompensata jest relatywnie większa przy mniejszej stracie i relatywnie mniejsza przy większej stracie. Najogólniej mówiąc, gospodarstwom domowym może być zapewniany relatywnie wyższy lub niższy poziom bezpieczeństwa socjalnego.

Istotne jest zatem pytanie nie tylko o ogólny zakres kompensowania strat w zabezpieczeniu społecznym, lecz także o nie mniej istotny problem nieproporcjonalności kompensowania strat, czyli zasadności swoistej redystrybucji występującej po stronie świadczeń⁵³. Aspekt kompensacyjny powinien być też rozpatrywany w kontekście międzynarodowych standardów zabezpieczenia społecznego⁵⁴.

3.7. Aspekt zarządczy

Aspekt zarządczy wiąże się z odpowiedzią na pytanie, jakie instytucje publiczne lub prywatne powinny czy też mogą być włączane w organizację i funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego z punktu widzenia skutecznej i efektywnej realizacji celów systemowych.

Przede wszystkim chodzi o występowanie w systemie zabezpieczenia społecznego wyspecjalizowanych instytucji publicznych. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że państwo może angażować do realizacji zadań z zakresu jego funkcji socjalnych, w tym przypadku zabezpieczenia społecznego, podmioty prywatne. Wówczas można mówić o publiczno-prywatnym bądź nawet prywatnym udziale w zarządzaniu (administrowaniu) systemem zabezpieczenia społecznego. Trzeba jednak w tym miejscu zauważyć, że charakter zarządzania wiąże się z wyraźną odpowiedzialnością państwa wynikającą albo ze stosunku władczego nad instytucjami publicznymi, albo z nadzorem nad działalnością instytucji prywatnych (poprzedzonym koncesjonowaniem działalności). W pierwszym przypadku problemem jest niezbędna decentralizacja tego zarządzania; w obu przypadkach – uzyskanie zaufania społecznego do przyjmowanych rozwiązań instytucjonalnych.

3.8. Aspekt prawny

Aspekt prawny wiąże się z odpowiedzią na pytanie, jak w praktyce powinno być stanowione i stosowane prawo dotyczące rozwiązań systemowych w zakresie zabezpieczenia społecznego (z natury rzeczy rozwiązania te mają charakter polityczno-społeczny i ekonomiczny).

⁵³ Więcej: *ibidem*, s. 145–152.

⁵⁴ Zob. G. Uścińska, *Międzynarodowe standardy i formy współpracy w polityce społecznej oraz ich wpływ na Polskę* [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik...*, s. 163–173.

Chodzi przede wszystkim o tzw. prawo pozytywne (ustawodawstwo) dotyczące ochrony prawnej w określonych sytuacjach życiowych, zwłaszcza o obowiązujące przepisy, wyodrębnione według kryterium przedmiotu regulacji prawnej⁵⁵.

Nie można przy tym pominąć zdania nauki. Jak zauważa J. Jończyk: Określenie właściwości prawa zabezpieczenia społecznego oraz jego miejsca w systemie polskiego prawa nie jest łatwe. Każdej teoretycznej próbie w tym kierunku towarzyszą wątpliwości i zastrzeżenia, a na pewno także odmienne poglądy, jak to się zwykle zdarza, zwłaszcza w przypadku młodej – jak prawo zabezpieczenia społecznego – gałęzi prawa⁵⁶.

W krytycznym podejściu do poglądów doktryny i aktualnego stanu ustawodawstwa związanego z prawem zabezpieczenia społecznego zwraca się uwagę na najbliższy związek prawa zabezpieczenia społecznego z prawem cywilnym i prawem pracy, chociaż „jeszcze wiele zagadnień ochrony socjalnego ryzyka pozostaje w zakresie prawa pracy, z coraz słabszym uzasadnieniem”⁵⁷. W uregulowaniach prawnych dotyczących zabezpieczenia społecznego dostrzega się poważny problem „zwrotów ogólnych i niedookreślonych”, co daje podmiotom i organom stosującym normy prawne w tym zakresie „wiele miejsca dla ocen i uznania”⁵⁸. Sporo zastrzeżeń formułuje się pod adresem konkretnych zapisów konstytucyjnych⁵⁹.

W kształtowaniu i usprawnianiu procesu legislacyjnego nie da się przecenić problemu wprowadzania do polskiego porządku prawnego regulacji wynikających z dostosowywania polskich rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego do standardów międzynarodowych i uzgodnień unijnych, w tym przepisów o charakterze koordynacyjnym w ramach Unii Europejskiej⁶⁰.

4. Podsumowanie

Jak już wspomniano, publikacja J. Piotrowskiego jest ważną pozycją w polskiej literaturze naukowej na temat polityki społecznej. Warto, żeby wciąż była bodźcem do pogłębionej refleksji nad zabezpieczeniem społecznym, a nie jedynie źródłem definicji i historycznych

55 Por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego...*, s. 5–6.

56 *Ibidem*, s. 6.

57 *Ibidem*, s. 9.

58 *Ibidem*, s. 23–24.

59 *Ibidem*, s. 25–32.

60 T. Bińczycka-Majewska, *Zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej* [w:] *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Warszawa 1996, s. 246–277; M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11–12, s. 44–47; G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005, s. 36–42. Zob. też J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego...*, s. 32–37. Szczególnie interesujące jest stwierdzenie, że procedury koordynacyjne w ramach UE, dzięki odrzuceniu koncepcji jednolitego europejskiego prawa oraz dowartościowaniu narodowej tradycji prawnej, stawiają nowe zadania i otwierają nowe widoki przed dyscypliną naukową porównawczego prawa zabezpieczenia społecznego (*ibidem*, s. 37).

odwołań. Niniejszy artykuł wyraźnie pokazuje, że książka ta nadal może być źródłem inspirujących pytań badawczych – oby kolejne 50 lat jej funkcjonowania w obiegu naukowym zaowocowało dalszym rozwojem badań nad jej tytułowym zagadnieniem.

Można sądzić, że aspektowe podejście do rozpatrywania problemów i odmiennych stanowisk daje możliwość szerszej wymiany poglądów nauki i praktyki na temat współczesnego zabezpieczenia społecznego. Nawiązując do podtytułu książki Jerzego Piotrowskiego – powinno ono mieć dobrze zdefiniowaną problematykę i dobrze określone metody.

prof. dr hab. Tadeusz Szumlisz
Szkoła Główna Handlowa,
Katedra Ubezpieczenia Społecznego

ŹRÓDŁA

- Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, Warszawa 2004.
- Bińczycka-Majewska T., *Zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej* [w:] *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Warszawa 1996, s. 246–277.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Nowe ryzyka socjalne* „Polityka Społeczna” 2013, nr 11–12, s. 9–14.
- Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007.
- Gavrick B.J., Gekler W.C. (ed.), *The analysis, communication, and perception of risk*, New York 1991.
- Hagemeyer K., *Podstawowe gwarancje zabezpieczenia społecznego – praktyka, koncepcja, standard i globalna polityka społeczna*, „Polityka Społeczna” 2013, nr 11–12, s. 15–20.
- International Labour Organisation, *Convention and Recommendation 1919–1966*, Geneva 1966.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 1, Warszawa 2007.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, wyd. 3 uakt., Kraków 2006.
- Kolasiński K., *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 5, s. 3–19.
- Krimsky S., Golding D. (ed.), *Social theories of risk*, New York 1992.
- Książkowski M., *Bezpieczeństwo społeczne i jego zagrożenia* [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian*, red. A. Piekara, J. Supińska, Warszawa 1985, s. 18–34.
- Książkowski M., *Zabezpieczenie społeczne* [w:] *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, red. J. Auleytner, Warszawa 1990, s. 109–157.
- Kurzynowski A., Pędich W., *Jerzy Piotrowski (1907–1983)* [w:] *Przeszłość dla przyszłości*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 2001, s. 137–144.

- Liszcz T., *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków–Lublin 1997.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004.
- Ossowski S., *O osobliwościach nauk społecznych*, Warszawa 1962.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999.
- Rajkiewicz A., *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne* [w:] *Polityka społeczna*, wyd. 3 zm., red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
- Pisz Z. (red.), *Zabezpieczenie społeczne*, Wrocław 1998.
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2008.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Szumlicz T., *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994.
- Szumlicz T., *O systemie zabezpieczenia społecznego – podobnie i inaczej* [w:] *O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr. hab. Antoniego Rajkiewicza*, red. J. Auleytner, Katowice 2002, s. 119–127.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa 2005.
- Szumlicz T., *Pojęcie ryzyka społecznego i ubezpieczenie gospodarstwa domowego* [w:] *Ryzyko ubezpieczeniowe. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, red. M. Serwach, Łódź 2013, s. 45–70.
- Szumlicz T., *Publiczne fundusze socjalne – istota oraz organizacja i funkcjonowanie w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 1, s. 82–100.
- Szymański Z., *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia społeczne i wzajemne* [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1973, s. 367–410.
- Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005.
- Uścińska G., *Międzynarodowe standardy i formy współpracy w polityce społecznej oraz ich wpływ na Polskę* [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 36–42.
- Weisser G., *Soziale Sicherheit* [w:] *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Göttingen 1956, s. 396 i nast.
- Worach-Kardas H., *Jerzy Piotrowski (20 VII 1907–1 XII 1983)*, „Studia Socjologiczne” 1984, nr 1, s. 5–9.
- Winterstein H., *Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1980.
- Żukowski M., *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11–12, s. 4–47.

Social security... 50 years later

Published 50 years ago book by professor Jerzy Piotrowski „Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody” (Social security. Problems and methods) turned out the extraordinary publication: despite of the fact the author wrote it in the different political conditions and many years passed since its release, in Poland this is one of the most cited literature in the scope of social policy science.

Calling the scientific discussion about social security under the pretext of the anniversary book by Jerzy Piotrowski seems like the most reasonable. This article proposes a consideration of the social security system in the aspects-oriented approach. Each of the eight distinguished aspects can be described and explained, referring to both the theoretical and practical solutions, recognizing the permeation range issues or characteristics views.

Key words: „Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody” (Social security. Problems and methods), Jerzy Piotrowski, social security, aspects of the social security scheme