

Lila Mackiewicz-Golnik*

WSPÓŁCZESNE TENDENCJE
W ROZWOJU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Geneza i ewolucja ubezpieczenia społecznego

Liczne źródła literatury przedmiotu wskazują, iż genezy wykształcania się instytucji ubezpieczenia społecznego należy upatrywać już w czasach starożytnych¹. Jednakże wykrystalizowanie się koncepcji ubezpieczenia oraz jego form instytucjonalnych przypada na drugą połowę XIX i początek XX w., tj. okres rozwoju kapitalizmu. W tym bowiem okresie narastania takich zjawisk jak bezrobocie, inwalidztwo, wzrost zachorowalności i śmiertelności, choroby zawodowe itp. wywoływało potrzebę instytucjonalnego zabezpieczenia socjalnego klasy robotniczej.

Ekonomiczne położenie klasy robotniczej w dużym stopniu zależało od jej zdolności do pracy. Przypadki niezdolności do pracy z tytułu czasowej bądź trwałej choroby pozbawiały robotnika i jego rodzinę środków do życia, zaś w pełni zdolny do pracy z przyczyn niezawinionych mógł stać się bezrobotnym. Nasilenie się zjawisk, o których mowa, zrodziły dążenia klasy robotniczej do walki o prawo do ubezpieczenia na wypadek utraty bądź zmniejszenia się środków utrzymania. Dążenia te znalazły wyraz w programach partii proletariatu². Postępujące zubożenie i narastające niezadowolenie mas, a nade wszystko organizowanie się klasy robotniczej przyspieszyły prawne usankcjonowanie ubezpieczenia

* Dr habil., docent w Katedrze Finansów UŁ.

¹ Por. W. K. R a j c h e r, Społeczno-histeryczne typy ubezpieczeń, Warszawa 1951, s. 68.

² Por. K. R u s i n e k, Z dziejów walk o ochronę pracy, Warszawa 1957, s. 191-192.

społecznego. Ustawowo obowiązujące ubezpieczenie społeczne poprzedzały niekiedy profesjonalne instytucje przezorności, organizowane własnym wysiłkiem w niektórych państwach przez klasę robotniczą³.

Instytucjonalnego ucieleśnienia dążeń klasy robotniczej dokonywały państwa burżuazyjne na skutek narastających sprzeczności społecznych, potęgujących się zwłaszcza w okresach kryzysów gospodarczych. Zmusiło je to do zrewidowania dotychczasowego stanowiska wobec kwestii społecznych. Doraźnie stosowane dotąd interwencja państwa w dziedzinie socjalnej⁴ nie wystarczała, by zahamować zaostrzającą się walkę klasową. Celem przeciwdziałania nastrojom rewolucyjnym państwa kapitalistyczne uznały za konieczne wprowadzenie w życie na drodze przymusu - ubezpieczenie społeczne⁵.

Pierwsze ubezpieczenie o charakterze powszechnym i obowiązkowym zostało wprowadzone w Niemczech bismarkowskich w latach 1883-1889. Składało się ono z niezależnych organizacyjnie i finansowo działów ubezpieczeń na wypadek: choroby (1883 r.), wypadków przy pracy (1884 r.), niezdolności do pracy lub starości (1889 r.) oraz ubezpieczenie dla wdów i sierot (1907 r.).

Za przykładem Niemiec poszły inne państwa. W ten sposób światowa idea przymusowego ubezpieczenia znalazła drogę upowszechnienia, na którą do I wojny światowej weszła większość państw kontynentu europejskiego⁶. Z przełomu XIX i XX w. pochodzą tak-

³ Szerzej na ten temat patrz: J. P i o t r o w e k i, Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody, Warszawa 1966, s. 50-76.

⁴ Na przykład poprzez opiekę społeczną, wprowadzenie ustawodawstwa w zakresie ochrony pracy, warunków pracy kobiet i dzieci oraz odpowiedzialności przedsiębiorców za wypadki przy pracy, nakładanie na gminy obowiązków w zakresie subwencjonowania opieki społecznej itp.

⁵ Proces przejścia państwa od doktryny liberalnej do polityki interwencyjnej szeroko omawia S. Z a w a d z k i, Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka, Warszawa 1970, s. 12-64.

⁶ W Danii ubezpieczenie z tytułu inwalidztwa i starości wprowadzono w 1881 r., w Austrii ubezpieczenie wypadkowe upowszechniono w 1897 r., chorobowe w 1889 r., emerytalne pracowników umysłowych w 1906 r., we Francji pierwsze obowiązkowe ubezpieczenie z tytułu inwalidztwa i starości pochodzi z 1894 r., w Anglii ubezpieczenie z tytułu starości obowiązuje od 1897 r., zaś chorobowe i na wypadek inwalidztwa oraz braku pracy - od 1911 r., natomiast w Rosji carskiej pierwsza ustawa o ubezpieczeniu wy-

ze pierwsze rozwiązania rent starczych w Nowej Zelandii (1898 r.) i Australii (1901-1908 r.).

Na innych kontynentach natomiast ubezpieczenie społeczne odnotowane zostało w późniejszych latach. W Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i niektórych krajach Ameryki łacińskiej pierwsze programy w zakresie zabezpieczenia socjalnego pojawiły się dopiero w latach trzydziestych obecnego stulecia, w okresie nasilającego się kryzysu ekonomicznego, celem poprawy koniunktury gospodarczej⁷. Z reguły wszystkie ustawy z tego okresu regulowały ubezpieczenie społeczne w sposób połówiczny, obejmując swoim zakresem określone ryzyka (choroba, wypadki przy pracy, starość, śmierć, bezrobocie) oraz niektóre tylko grupy pracownicze. Zobowiązywały one obok pracodawców także ubezpieczonych do częściowego ponoszenia ciężaru składki ubezpieczeniowej.

Ustępstwa ze strony państw burżuazyjnych miały zatem charakter czysto taktyczny, podyktowane troską o zachowanie "ładu społecznego" i nie przyniosły proletariatu oczekiwanych korzyści. Toteż dokonane reformy społeczne stały się przedmiotem ostrej krytyki ze strony zorganizowanego ruchu robotniczego⁸.

Wiele miejsca tej kwestii poświęcił w swoich pracach W. Lenin⁹, zaś tezy przygotowane na VI (zwanej praską) Ogólnorosyjską Konferencję SDPRR (1912 r.) stały się programem żądań walczącego proletariatu oraz podstawą do budowy systemu ubezpieczeniowego.

podkowym ukazała się w 1903 r., a ustawa o ubezpieczeniu chorobowym pochodzi z 1912 r. (por. R u s i n e k, op. cit., s. 195).

⁷ Dla przykładu amerykańska ustawa "Social Security Akt (1935 r.), wprowadzająca ubezpieczenie na wypadek braku pracy oraz ubezpieczenie z tytułu starości. Objęła ona wówczas jedynie pracowników przemysłu i handlu w liczbie 36 mln robotników. Ustawa ta stanowiła jeden z elementów zespołu działań zacierających się od 1929 r. depresji gospodarczej. Por. F. B u r n e, Your State and security, b.m.w. 1936, s. 47.

⁸ Por. T. C i e ś l a k, Bismarkowska ustawa antysocjalistyczna, Toruń 1952, s. 123.

⁹ Proces krytalizowania się poglądów W. Lenina na sprawę zabezpieczenia socjalnego można prześledzić w takich jego pracach, jak: Projekt programu naszej partii (1899 r.), Projekt programu Rosyjskiej socjaldemokratycznej partii robotniczej (1902 r.), Prawo o wynagrodzeniu robotników dotkniętych nieszczęśliwym wypadkiem (1903 r.), Do wiejskiej biedoty (1903 r.), O stosunku do opracowanego w Dunie projektu ustawy o państwowym ubezpieczeniu robotników (1912 r.), Materiały do przeglądu pracy partyjnej (1917 r.) (cyt. za: M. S. Ł a n c e w, Socjalnoje obiespieczeniye w SSRR, Moskwa 1976, s. 10).

Uwzględniając współczesną aktualność treści wymienionego programu warto przypomnieć jego postulaty:

- 1) ubezpieczenie powinno zabezpieczać robotników we wszystkich wypadkach utraty zdolności do pracy lub z tytułu utraty płacy w przypadku bezrobocia,
- 2) ubezpieczenie powinno obejmować wszystkie osoby zatrudnione w pracy najemnej oraz członków ich rodzin,
- 3) wszyscy ubezpieczeni powinni uzyskiwać rekompensatę w pełnej wysokości utraconych zarobków,
- 4) wszystkie wydatki na ubezpieczenie powinny obciążać pracodawców i państwo,
- 5) wszystkimi rodzajami ubezpieczenia powinna kierować jednolita organizacja ubezpieczeniowa, zorganizowana na zasadach terytorialności i samorządu ubezpieczonych¹⁰.

Leninowskie tezy dotyczące podstaw budowy systemu ubezpieczenia społecznego zostały sformułowane w warunkach kapitalistycznego sposobu gospodarowania. Trudno było wówczas przewidzieć, że będą one także przydatne do organizowania zabezpieczenia socjalnego w nowej formacji – socjalistycznej.

Ubezpieczenie społeczne w formacji kapitalistycznej i socjalistycznej

W warunkach konieczności stabilizowania stosunków życia społecznego, w nowo powstałym państwie radzieckim wyniknął problem: czy kategoria ubezpieczenia (bądź zabezpieczenia) społecznego jest wspólna dla kapitalizmu i socjalizmu? Poglądy w tej mierze okazały się kontrowersyjne. Niektórzy teoretycy lat dwudziestych reprezentowali pogląd, jakoby zabezpieczenie socjalne i ubezpieczenie społeczne¹¹ były instytucjami charakterystycznymi jedynie dla ustroju kapitalistycznego. Uczeń ci, upatrując przesłanek wywołujących wzmożone potrzeby socjalne w kapitalistycznych stosunkach produkcji przypuszczali, że wraz z

¹⁰ W. L e n i n, Dzieła, t. XVII, Warszawa 1975, s. 483-484.

¹¹ Pojęcia te są pokrewne, ale ich treść znaczeniowa jest różna. Mowa o tym na dalszych stronach niniejszego tekstu.

likwidacją kapitalizmu znikną także przyczyny materialnego niedostatku, a tym samym przejście do socjalistycznej gospodarki wyeliminuje potrzebę socjalnego zabezpieczenia pracowników¹².

Poglądy, o których mowa, okazały się niesłuszne. Zaisana sposobu gospodarowania nie może bowiem decydować o istnieniu lub nieistnieniu odwiecznych praw przyrody (takich jak narodziny, choroba, starość, śmierć), choć na zakres, nasilenie i formy występowania tzw. zdarzeń losowych, wywołujących wzmożone potrzeby materialne, wywierają niewątpliwie wpływ również określone stosunki społeczne.

Współcześnie nie można kwestionować występowania kategorii zabezpieczenia i ubezpieczenia społecznego w warunkach kapitalistycznego i socjalistycznego sposobu gospodarowania. Nie można jednakże pomijać różnic dotyczących przesłanek, charakteru, zakresu i celów tych instytucji¹³.

W kapitalizmie - zwłaszcza w okresie wczesnego jego rozwoju - instytucja ubezpieczenia społecznego miała w szczególności osłabiać pobudki rosnącej rzeszy robotników do wiązania się z walczącą o ich losy partią socjalistyczną, redukować narastającą liczbę osób korzystających z opieki społecznej, miała stać się środkiem dla łagodzenia narastających konfliktów społecznych i sprzeczności ustrojowych, tym samym chronić ustroj kapitalistyczny.

Urzeczywistnianie koncepcji systemów świadczeń społecznych na rzecz ludności ekonomicznie słabszej bądź nie mogącej samodzielnie egzystować - wymagało przetrzymania idei głoszącej, że określony porządek społeczny jest przyrodzony i że istnienie ubogich jest rzeczą nieuniknioną. Należało odrzucić wiarę, jakoby stosunki społeczne były tworem organicznym, nie nadającym się do racjonalnego przekształcania. Jednakże liberalna ideologia kapitalistycznego ustroju (wolne współzawodnictwo, odpowiedzialność jednostki za swoje działania, wolna inicjatywa, swoboda gospodarcza jednostek itp.) hamuje rozwój społecznych świadczeń, pozostawiając w tym względzie wiele miejsca dla indywidualnego wy-

¹² Por. Ł a n c e w, op. cit., s. 15.

¹³ Z. S z y m a Ń s k i, Uwagi o genezie i pojęciu zabezpieczenia społecznego w krajach kapitalistycznych, "Zeszyty Naukowe UŁ" 1964, ser. I, z. 37, s. 83.

siłku obywateli¹⁴. Urządzenia, o których mowa, ograniczono do pomocy niezbędnej dla "łagodzenia jaskrawych nierówności w podziale dochodu społecznego oraz do usuwania poczucia niepewności i zagrożenia, które towarzyszyć musi ludziom zdany tylko na bieżący zarobek i własne siły"¹⁵.

"W krajach socjalistycznych, w których środki produkcji są uspołecznione i oddzielenie pracy i środków produkcji jest powszechniejsze, [...] rozwój zabezpieczenia egzystencji ludności pracowniczej przy pomocy środków publicznych jest uznawany za rzecz normalną i niezbędną"¹⁶.

Doświadczenia Związku Radzieckiego i innych krajów socjalistycznych uczą, że przejście do socjalistycznego sposobu produkcji nie doprowadza do likwidacji wcześniej wykształconej instytucji ubezpieczenia społecznego i innych form zabezpieczenia społecznego. Przeciwnie, tworzy niezbędne warunki do pełnego i wszechstronnego rozwoju systemu ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego.

Zachowana instytucja ubezpieczenia społecznego zmienia jednakże swoją treść społeczną, wiążąc w nowy sposób interes jednostki z ogólnym interesem całego społeczeństwa.

W krajach o socjalistycznym sposobie produkcji ubezpieczenie społeczne staje się mechanizmem planowego podziału dochodu narodowego. Świadczenia ubezpieczeniowe służą celowemu zaspokajaniu potrzeb uznanych za społecznie niezbędne, a rozmiar tych świadczeń uzależnia się od wielkości i wzrostu dochodu narodowego.

Ubezpieczenie społeczne w socjalizmie wyraża ekonomiczne stosunki, za pośrednictwem których z dochodu narodowego tworzone są fundusze konieczne dla zabezpieczenia pracowników i członków ich rodzin w przypadku ich czasowej lub stałej utraty zdolności do pracy, starości i w innych okolicznościach. Wyraża się w tym troska o reprodukcję siły roboczej. Pracownicy uzyskują tę drogą środki niezbędne do życia i utrzymania w okresie, gdy z przyczyn obiektywnych nie mogą pracować.

Na odmiennie ekonomicznej i socjalnej podstawie rozwija się

¹⁴ Tamże, s. 81-82.

¹⁵ J. Piotrowski, Zabezpieczenie społeczne, Warszawa 1964, s. 22.

¹⁶ Tamże, s. 23.

zabezpieczenie ludności w krajach kapitalistycznych. Zasadnicze różnice zauważa się w szczególności w sposobie tworzenia funduszy na ten cel. O ile w krajach socjalistycznych fundusze te powstają ze środków społecznych, o tyle w krajach kapitalistycznych w grę wchodzi z reguły po części środki pracowników i pracodawców. Jakakolwiek poprawa w poziomie świadczeń, którą pracujący osiągać mogą drogą walk klasowych, wiąże się tu na ogół ze wzrostem obciążeń finansowych.

Różnice ekonomicznej istoty ubezpieczenia społecznego stanowią odrębne zagadnienie.

Istota ubezpieczenia społecznego

Biorąc pod uwagę niemal stuletnią drogę rozwoju ubezpieczeń społecznych - w warunkach kapitalistycznego i socjalistycznego sposobu gospodarowania - niełatwo jest określić jego istotę. W tradycyjnym ujęciu za istotę ubezpieczenia społecznego uznaje się rozłożenie ciężaru pokrycia materialnych skutków określonych zdarzeń losowych na zainteresowane jednostki, wywołujących u członków społeczeństwa niezawinioną utratę lub niedostatek środków utrzymania i wzmogłą potrzebę ich pokrycia¹⁷.

Jednakże z biegiem lat klasyczne reguły funkcjonowania ubezpieczenia na tyle zmieniły się, że coraz częściej reprezentowany jest pogląd, iż z dawnego pojęcia "ubezpieczenia społecznego" pozostała jedynie konwencjonalna nazwa¹⁸, pod którą współcześnie

¹⁷ Według W. Warkalły istotą działalności ubezpieczeniowej jest tworzenie ze składek ubezpieczeniowych scentralizowanego funduszu, stanowiącego źródło pokrycia świadczeń ubezpieczeniowych - W. W a r k a ł ę, Prawo ubezpieczeniowe, Warszawa 1974, s. 18. Podobnie J. J a ś k i e w i c z o w a, Z. J a ś k i e w i c z, Zarys nauki finansów publicznych, Warszawa 1968, s. 204: "Istotą ubezpieczenia jest kolektywne tworzenie przez celowe wpłaty wyodrębnionego funduszu, który chroni poszczególne podmioty przed ponoszeniem indywidualnych uszczerbków na skutek określonych zdarzeń losowych". Zaś C. Jackowiak istotę ubezpieczenia upatruje w "asekuracji przed stratami wynikającymi z działania ryzyk losowych przy pomocy składki ubezpieczeniowej, która warunkuje nabycie prawa do świadczeń i określa rozmiary świadczeń" - C. J a c k o w i a k, Prawo pracy, t. II, cz. 2, Poznań 1964, s. 103.

¹⁸ Patrz hasło encyklopedyczne, oprac. przez J. P i o t r o w s k i e g o, Ubezpieczenia społeczne, Mała encyklopedia ekonomiczna, Warszawa 1962, s. 694 i 696.

mieści się zupełnie nowa treść. Termin "ubezpieczenie społeczne" jest na tyle nieadekwatny, że należałoby go - dla podkreślenia nowej treści - zastąpić nową nazwą: "zaopatrzeniem społecznym" bądź "zabezpieczeniem społecznym"¹⁹. Poglądy te nie są jednakże powszechne i bezdyskusyjne. Świadczą o tym liczne polemiki odnotowane w różnych okresach Polski Ludowej, w szczególności w prawnospołecznej publicystyce i literaturze²⁰.

Nie pretendując do rozstrzygnięcia - naszym zdaniem - o-

¹⁹ Por. tamże, s. 696; także J a c k o w i ą k, op. cit., s. 104. Podobne próby uściślenia i upowszechnienia nowej terminologii w tym zakresie spotykamy w obcojęzycznym piśmiennictwie. Dla przykładu w radzieckiej literaturze obok pojęcia "ubezpieczenie społeczne" (socyjalnoje strachowanije), odnoszącego się do grupy ludności pracowniczej i członków jej rodzin, obowiązuje równolegle termin "zabezpieczenie państwowe" (gosudarstwiennoje obiespieczenije), dotyczące całej pozostałej ludności, natomiast "zabezpieczenie socjalne" (socyjalnoje obiespieczenije) stanowi łączną nazwę wyżej wymienionych pojęć. Por. Trudowe prawo, Encyklopedyczny słownik, Moskwa 1963, s. 455-456. Jednakże niektórzy teoretycy radzieccy proponują termin "socyjalnoje obiespieczenije" odnosić jedynie do zabezpieczenia ludności pracującej krajów kapitalistycznych. Patrz W. S. A n d r e j e w, Materialnoje obiespieczenije grażdian SSRR w starosti, w szluczajie inwalidnosti i wriemiennoj nietrudospособnosti, Moskwa 1963, s. 13.

²⁰ Patrz dyskusja poświęcona problematyce ubezpieczeń społecznych odnotowana w specjalnym numerze czasopisma "Przegląd Ubezpieczeń Społecznych" 1956, nr 8-9; W. S z u b e r t, Zagadnienia prawne ubezpieczenia społecznego, "Państwo i Prawo" 1957, nr 1, s. 46-47; A. W a n a t o w a k i, O program powszechnego zabezpieczenia społecznego, "Przegląd Ubezpieczeń Społecznych" 1957, nr 5, s. 129; J. P i o t r o w s k i, O niektórych nieporozumieniach, "Przegląd Ubezpieczeń Społecznych" 1957, nr 7, s. 193-196 oraz w dwóch obszernych monografiach; P i o t r o w s k i, Zabezpieczenie społeczne..., s. 28-29 i 224-283; E. M o d l i ń s k i, Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych, Warszawa 1968, s. 15-46; także w nowszej publicystyce i wydawnictwach; E. M o d l i ń s k i, Zabezpieczenie społeczne hasłem (ideą), czy instytucją prawną? "Państwo i Prawo" 1968, nr 3, s. 402 i n.; K. K o l a s i ń s k i, Pojęcie i kryteria rozróżnienia form zabezpieczenia społecznego, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1969, nr 5, s. 14-22; M. Ś w i ę c i c k i, Prawo pracy, t. II, Warszawa 1971, s. 119; W. S z u b e r t, O charakterze prawnym ubezpieczenia społecznego, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1972, nr 3, s. 5-8; E. M o d l i ń s k i, Ubezpieczenia społeczne czy jakaś nowoczesna forma filantropii, "Nowe Prawo" 1973, nr 4, s. 539-542; C. J a c k o w i ą k, Stan i kierunki rozwoju zabezpieczenia społecznego, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1973, nr 1, s. 12-20; E. M o d l i ń s k i, Problemy ubezpieczeń społecznych w prawie polskim, "Studia Prawnicze" 1974, z. 1(39), s. 44; W. S z u b e r t, Ubezpieczenie społeczne - prawem ludzi pracy, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1974, nr 1, s. 15-26.

twartego problemu należy stwierdzić, że zarówno w doktrynie, literaturze, jak i źródłach normatywnych nadal występują obok siebie pojęcia: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne (lub pracownicze) i zabezpieczenie społeczne. W naszym odczuciu pojęcia te posiadają odrębną treść i nie mogą być używane zamiennie. Do kwestii tej wypadnie nam jeszcze powrócić.

Pojęcie "ubezpieczenie społeczne" w literaturze i potocznym użyciu posiada wielorakie znaczenie. Raz kojarzy się je z ideą solidarności, przezorności bądź ochrony społecznej, innym zaś razem uznaje się "ubezpieczenie społeczne" za swoistą technikę (metodę, formę) organizacji środków (funduszu) rezerwowych na wypłatę świadczeń²¹, bądź też system świadczeń²².

Zawężenie pojęcia ubezpieczenia społecznego do sformalizowanej formy nie wyczerpuje pełni jego treści. Ubezpieczenie społeczne stanowi nadto kategorię ekonomiczną, na którą składają się stosunki podziału wywoływane przez tzw. zjawiska losowe²³. Pojmowanie ubezpieczenia społecznego w znaczeniu ekonomicznym nie daje podstaw do twierdzenia, jakoby zmiana formy ubezpieczenia w jakiej realizowane były dotąd ubezpieczeniowe stosunki podziału prowadzi do ich zniesienia. Realizacja stosunków ubezpieczeniowych może przebiegać w różnych formach organizacyjnych. Zmiany i przekształcenia tradycyjnie pojmowanej techniki nie znoszą ubezpieczeniowych stosunków podziałowych podlegających współcześnie normowaniu prawnemu. Jak słusznie twierdzi J. Chechliński "to, co nazywamy ubezpieczeniem społecznym - nie jest niczym innym jak stosunkiem ekonomicznym, któremu państwo nadaje

²¹ Np. J. P i o t r o w s k i określa ubezpieczenie jako metodę "rozłożenia kosztu szkód majątkowych wynikających z pewnych zdarzeń losowych" - P i o t r o w s k i, Zabezpieczenie społeczne, s. 171; także W. K. R a j c h e r przez ubezpieczenie rozumie "formę organizacji scentralizowanego w tych czy innych rozmiarach funduszu ubezpieczeniowego ze źródeł zdecentralizowanych, tj. z wpłat wnoszonych na ten fundusz przez jego uczestników" - R a j c h e r, op. cit., s. 34.

²² "Ubezpieczenie społeczne jest systemem świadczeń pieniężnych i rzeczowych przysługujących pracownikom i uprawnionym członkom ich rodzin w przypadku choroby, niezdolności do pracy, starości lub śmierci, realizowanym z budżetu państwa", Mała encyklopedia prawa, Warszawa 1959, s. 712-713.

²³ Por. L. M a c k i e w i c z-G o l n i k, Funkcje funduszu ubezpieczenia społecznego, Warszawa 1969, s. 33.

jedynie formę prawną. Zmiana tej formy, a nawet jej zniesienie nie zmienia, ani nie znosi samego zjawiska tych stosunków, które w tej czy innej formie w każdym zorganizowanym społeczeństwie muszą wystąpić. W tym stosunku ekonomicznym realizuje się bowiem konieczny dla rozwoju społecznego podział produktu²⁴. Ekonomiczne i prawne oblicze ubezpieczenia społecznego pozwala określać instytucję ubezpieczenia społecznego jako kategorię ekonomiczną i prawną²⁵.

Istota ubezpieczenia społecznego, jego rozwój, polityczne ukięrowanie jest określone panującym sposobem produkcji i charakterystycznymi dla niego prawami ekonomicznymi. Występując w zespole innych kategorii ekonomicznych - ubezpieczenie społeczne wyraża określoną sferę redystrybucyjnych stosunków, które wchodzą w całokształt stosunków produkcyjnych stanowiących ekonomiczną bazę społeczeństwa.

Ubezpieczenie społeczne jako część składowa zabezpieczenia społecznego

Na ogół przedmiotem ubezpieczenia społecznego jest życie, zdrowie, zdolność do pracy i zarabkowania pracownika, które mogą być zagrożone na skutek zdarzeń od niego niezależnych. Zdarzenia losowe takie jak choroba, wypadek przy pracy, śmierć itp. pociągają za sobą ujemne skutki w postaci zmniejszenia bądź całkowitej utraty dochodów oraz zwiększenia wydatków. Na niebezpieczeństwo tego typu narażeni są w szczególności pracownicy, których dochody z pracy są z reguły jedynym źródłem ich egzy-

²⁴ J. C h e c h l i ń s k i, O tak zwanym zanikaniu ubezpieczeń społecznych, "Przegląd Ubezpieczeń Społecznych" 1957, nr 8-9.

²⁵ Prawną stronę ubezpieczenia społecznego normuje prawo pracy, prawo administracyjne, finansowe, a także prawo cywilne (np. w ustawie wypadkowej). Całokształt przepisów prawnych regulujących ubezpieczenie jako instytucję prawną określa się mianem "prawa ubezpieczenia społecznego, rozumianego jako złożona gałąź prawa". Por. W a r k a ł ł o, op. cit., s. 13-14 i 16. Autor ten jest zdania, że "ujmowanie ubezpieczenia społecznego wyłącznie pod kątem stosunku pracy i prawa pracy nie może już obecnie wystarczać. Ubezpieczenie to obejmuje bowiem dość liczne grupy społeczne pozostające poza prawnym stosunkiem pracy" (np. rzeźnicy i ostatnio rolnicy), jw., s. 169.

stencji, toteż oni w szczególności objęci zostali ubezpieczeniem społecznym²⁶. Gwarantuje ono w przypadku zajęcia zdarzeń losowych odpowiednie świadczenia pieniężne, zastępujące lub uzupełniające dochód z pracy oraz okolicznościowo określone świadczenia w naturze.

Zdarzenia losowe objęte ubezpieczeniem noszą także nazwę ryzyka²⁷. Klasycznymi ryzykami ubezpieczeń społecznych są:

- 1) choroba,
- 2) niecierzyństwo,
- 3) inwalidztwo,
- 4) starość,
- 5) śmierć żywiciela rodziny,
- 6) dzietność,
- 7) bezrobocie.

Wolno sądzić, że zakres ryzyk objętych ubezpieczeniem nie jest jeszcze wyczerpany. Wskazuje na to praktyka współczesnych państw, zwłaszcza socjalistycznych, gdzie w obrębie poszczególnych ryzyk przybysza coraz więcej tytułów do świadczeń²⁸.

Odpowiednio do zakresu ryzyk objętych ubezpieczeniem społecznym rozwinęły się różne jego rodzaje²⁹:

²⁶ Znane są także przykłady objęcia ubezpieczeniem społecznym nie tylko grupy pracowników najemnych, lecz ogółu ludności. W Europie są to np. kraje skandynawskie.

²⁷ Termin "ryzyko" oznacza możliwość doznania szkody. Według Z. Szymańskiego zamienne stosowanie pojęć "ryzyko" i "zdarzenie losowe" nie zawsze jest możliwe. "Termin »zdarzenie losowe« ma zakres bardzo szeroki i nieprecyzyjny. Nie wszystkie zdarzenia nadają się w równym stopniu do objęcia ich ubezpieczeniem. Zmusza to do rezerwowania tego terminu tylko do zdarzeń losowych, które występują niezależnie od woli jednostek nimi dotkniętych i stanowią dla nich zjawisko nadzwyczajne, a poza tym występują masowo i ze statystyczną prawidłowością". Z. S z y m a ń s k i, Prawo ubezpieczeniowe, Łódź 1975, s. 37.

²⁸ Np. ze względów świadczeniowych w haśle "choroba" rozróżnia się obecnie pojęcie choroby jako takiej i chorób zawodowych (których listę poważnie rozszerzono), choroby pracownika i dziecka lub członka rodziny, z której wynika potrzeba osobistej opieki ze strony pracownika, choroby wymagającej przerwania pracy (np. z tytułu choroby zakaźnej lub przymusowego leczenia), choroby wymagającej jedynie zmiany stanowiska lub miejsca pracy. Por. W a r k a ł ł o, op. cit., s. 174. Podobnie w obrębie "wypadku" rozróżnia się inwalidztwo doznane podczas zatrudnienia lub spowodowane chorobą zawodową oraz inwalidztwo wynikłe z innych przyczyn.

²⁹ Zasięg ubezpieczenia, rodzaje świadczeń przyzługujących z tytułu poszczególnych ryzyk objętych ubezpieczeniem, warunki ne-

- 1) chorobowe,
- 2) macierzyńskie,
- 3) emerytalne,
- 4) wypadkowe,
- 5) rodzinne,
- 6) na wypadek braku pracy.

W zależności zaś od łączenia ryzyk o wspólnych cechach lub legislacyjnych rozwiązaniach wyróżnia się ubezpieczenia:

- 1) na wypadek choroby i macierzyństwa,
- 2) rodzinne,
- 3) emerytalno-rentowe,
- 4) z tytułu braku pracy³⁰.

Współcześnie wszystkie rodzaje ubezpieczeń stanowią swego rodzaju łącznie traktowaną gwarancję, zapewniającą pracownikom i członkom ich rodzin odpowiednie świadczenia³¹. Jednakże gdy zabiegamy o szczególne poznanie - zajmujemy się odrębnie wyizolowaną dziedziną ubezpieczenia, pamiętając równocześnie o tym, że stanowi ona część całości³².

Ubezpieczenie społeczne jest uznawane za część składową zabezpieczenia społecznego pojmowanego jako system świadczeń, do których obywatele mają prawo lub mogą korzystać w przypadku wystąpienia niezawinionych sytuacji, powodujących utratę środków utrzymania.

Jak dotąd brak jest jednolitego pojęcia zabezpieczenia społecznego, definiowanego z punktu widzenia jego zakresu i metod realizacji oraz pełnionych zadań. Jednakże, bez względu na istniejącą kontrowersyjność w określaniu tego terminu, każde sformułowanie traktuje ubezpieczenie społeczne jako element

bywania, wygasania bądź zawieszania uprawnień świadczeniowych, technikę naliczenia wysokości świadczeń, postępowanie w sprawach świadczeń - normuje prawo ubezpieczeń społecznych. Patrz np. W. S z u b e r t, Zarys prawa pracy, Warszawa 1976, s. 323-377; także M. S w i ě c i c k i, Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, Warszawa 1967, s. 269-294.

³⁰ W warunkach socjalistycznego sposobu gospodarowania - na skutek likwidacji zjawiska trwałej nadwyżki siły roboczej - ten rodzaj ryzyka nie podlega ubezpieczeniu.

³¹ W państwach socjalistycznych z reguły gwarancja ta zawarta jest w ustawach konstytucyjnych. Patrz M o d l i ń s k i, Problemy ubezpieczeń..., s. 30 i n.

³² Patrz M o d l i ń s k i, Podstawowe zagadnienia..., s. 52 oraz 79-80.

zbiorczo pojętej całości. Każdy natomiast element całości charakteryzuje się swoją odrębnością, poszczególne zaś elementy łączą "wspólne zadanie udzielenia różnego rodzaju świadczeń zapewniających obywatelowi poczucie bezpieczeństwa socjalnego"³³.

Termin "zabezpieczenie społeczne" spotyka się w literaturze socjologicznej, ekonomicznej i prawnej, także w ustawodawstwie oraz terminologii międzynarodowej. W doktrynie socjologicznej określa się na ogół zabezpieczenie społeczne jako całokształt urządzeń publicznych, zapewniających ochronę przed niedostatkiem³⁴. Z punktu widzenia ekonomicznego - zabezpieczenie społeczne stanowi system podziału dóbr nieodpłatny całkowicie lub częściowo, bądź całokształt ekonomicznych stosunków wynikających w procesie podziału uspołecznionej części produktu niezbędnego i części produktu dodatkowego przeznaczonego do utrzymania i obsługi niezdolnych do pracy członków społeczeństwa³⁵.

Do szerszego zabezpieczenia społecznego wlicza się ochronę zdrowia, ubezpieczenie społeczne pracownicze i innych grup ludności, pomoc i opiekę społeczną, rehabilitację inwalidów, uzupełniające świadczenia socjalne (jak np. stypendia, świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, zasiłki statutowe związków zawodowych i inne). Do jego zakresu wlicza się także niekiedy ubezpieczenia majątkowe i osobowe ludności.

W węższym znaczeniu zabezpieczenie społeczne ogranicza się do zakresu ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i

³³ A. R a j k i e w i c z, Zabezpieczenia społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979, s. 432-433.

³⁴ P i o t r o w s k i, Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody, s. 7-8, 249-250.

³⁵ Por. B. M i n c, *Ekonomia polityczna socjalizmu*, Warszawa 1963, s. 535 oraz Ł a n c e w, op. cit., s. 21. Prawne ujęcie ujawnia zabezpieczenie wąsko, jako gwarancję zaspokojenia potrzeb ludzi niezdolnych do pracy, przy czym zwraca ono do ścisłego ujęcia zakresu zabezpieczenia społecznego (por. S z u b e r t, *Zagadnienia prawne ubezpieczenia...*, s. 46-47; J a c k o w i a k, *Prawo pracy*, s. 98; W. J a ś k i e w i c z, C. J a c k o w i a k, W. P i o t r o w s k i, *Prawo pracy*, Warszawa 1970, s. 349), patrz także K o l a s i Ń s k i, op. cit., s. 14 i n. W literaturze prawnej potrzebę posługiwania się terminem zabezpieczenia społecznego zakwestionował M o d l i Ń s k i w artykule *Ubezpieczenia społeczne...*, s. 539-542.

pomocy społecznej. Niekiedy zabezpieczenie społeczne zawęży się jedynie do ubezpieczenia społecznego, gwarantującego roszczenie o świadczenie, eliminując opiekę społeczną opartą na zasadzie uznaniowości.

Do najczęściej wymienianych metod (form, technik) realizacji zabezpieczenia społecznego należą: metoda ubezpieczeniowa, zaopatrzeniowa i opiekuńcza oraz inne techniki uzupełniające³⁶.

Podstawową funkcję (zadaniem, celem) zabezpieczenia społecznego jest "chronić członków społeczeństwa przed obniżeniem już osiągniętego poziomu życia, a nawet gwarantować uczestnictwo w ogólnym wzroście dobrobytu". Dość często tę społeczną funkcję zabezpieczenia społecznego sprowadza się do zapewnienia minimum socjalnego, w którym "zakres rodzajowy potrzeb i niezbędny poziom zaspokajania każdej z nich zmienia się stosownie do postępu gospodarczego i kulturalnego kraju"³⁷. Według Z. Szymańskiego zabezpieczenie społeczne ma na celu "wyrównywanie dysproporcji w warunkach życia między poszczególnymi grupami społecznymi, powodowanych zarówno przyczynami naturalnymi, jak i zdarzeniami losowymi"³⁸.

Współczesne tendencje w ubezpieczeniu społecznym

Ubezpieczenie społeczne jako instytucja prawno-ekonomiczna, w obrębie której przebiegają określone stosunki ekonomiczne, ma swoje klasyczne wzorce, które odnoszone są zwykle do pierwszych systemów ubezpieczeń społecznych powstałych u schyłku XIX i na początku XX w.

Systemy wczesnego okresu rozwoju ubezpieczenia społecznego

³⁶ Por. P i o t r o w a k i, Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody, s. 160-192; T. S m y c z y ń s k i, Fundusz alimentacyjny, "Państwo i Prawo" 1975, nr 1, s. 65-66; L. M a c k i e w i c z - G o l n i k, Ekonomiczno-finansowe aspekty świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1978, nr 8-9, s. 19.

³⁷ Patrz: Założenia do prognozy zabezpieczenia społecznego w Polsce, maszynopis, IPiSS, Zakład Warunków Bytu, 1978, s. 8.

³⁸ Z. S z y m a ń s k i, Zabezpieczenie społeczne. Ubezpieczenia społeczne i wzajemne, [w:] Polityka społeczna, s. 367.

realizowały cele stawiane mu przez politykę społeczną dwiema metodami: ubezpieczeniową i zaopatrzeniową.

Metoda (technika) ubezpieczeniowa - nawiązywała wówczas do tradycji i doświadczeń ubezpieczenia gospodarczego i wyróżniała się tym, że:

1. Metodę ubezpieczeniową zastosowano do oznaczonej grupy społecznej (pracowników zależnych), a nie ogółu ludności.

2. Tworzono scentralizowany fundusz gromadzony w sposób zdecentralizowany, za pośrednictwem składki ubezpieczeniowej; fundusz ten był z reguły wyodrębniony i funkcjonował autonomicznie.

3. Składki dostosowane były do rozmiaru ryzyka - w oparciu o wykorzystanie prawa wielkich liczb (zwalniało to podmioty ubezpieczone od indywidualnej konieczności gromadzenia rezerw na wypadek zdarzenia - często niemożliwej do realizacji oraz ograniczało wielkość społecznie tworzonej rezerwy na pokrycie materialnych skutków zdarzeń losowych do rzeczywistych rozmiarów, zgodnych z faktycznym występowaniem zdarzeń w określonym czasie w odniesieniu do całej populacji objętej ubezpieczeniem); płacili je po części pracownicy i pracodawcy, przy częściowym udziale państwa (chodzi tu o przerzucenie i rozłożenie materialnych skutków ryzyka na wspólnotę ubezpieczeniową).

4. Stosowała uzależnienie świadczeń od składek (zasada wzajemności składki i świadczenia); świadczenia były zróżnicowane odpowiednio do kosztu i wysokości opłacanych składek (zasada odpłatności); reguły ustalania świadczeń podlegały regulacji prawnej; prawo do świadczeń było prawem podmiotowym; roszczenie do świadczeń powstało w razie zajęcia określonych zdarzeń objętych ubezpieczeniem.

Metoda zaopatrzeniowa - historycznie rzecz biorąc - nawiązywała do opieki społecznej. Ukształtowała pewne zasady jednocześnie wspólne i różne w stosunku do techniki ubezpieczeniowej:

1. Technika zaopatrzeniowa obejmuje na ogół całą ludność.

2. Środki na zaopatrzenie pochodzą ze środków publicznych budżetu państwa (z ogólnych dochodów budżetowych bądź specjalnego podatku, naliczanego w stosunku do dochodów); fundusz zatem posiada charakter scentralizowany, niewyodrębniony.

3. Zapewnia gwarancję prawną do świadczeń, może przy tym uzależniać je od nieposiadania innych środków utrzymania. Wysokość świadczeń jest na ogół jednolita (zaspokajanie w jednakowym

etopniu podstawowych potrzeb, uznanie za niezbędne "minimum utrzymania").

W doktrynie polskiej zaopatrzenie społeczne traktuje się jako odrębną formę zabezpieczenia społecznego.

Żadna z wyżej opisanych technik nie występuje w praktyce w czystej postaci³⁹.

Do ubezpieczenia zbliża zaopatrzenie - cecha gwarancji prawnej do świadczeń, zaś różni:

- 1) sposób finansowania z funduszy publicznych,
- 2) tytuł do świadczeń (przynależność obywatelska, zamieszkiwanie na danym terenie itp.),
- 3) jednolite zasady pokrywania potrzeb wszystkich podmiotów objętych zaopatrzeniem,
- 4) podmiotowy zasięg świadczeń.

Do opieki społecznej zbliża zaopatrzenie sposób finansowania świadczeń ze środków budżetowych, różni zaś połączanie się techniką zbliżoną do techniki ubezpieczenia społecznego, określającej z góry wysokość stawki świadczenia. Opieka społeczna kieruje się bowiem w tym zakresie zasadą indywidualizacji (cecha uznaniowości, fakultatywności) i subsydiarności świadczeń (tzn. świadczenie otrzymuje ten, kto nie jest w stanie sam sobie pomóc i nie może pomocy otrzymać z innego źródła).

Technika ubezpieczeniowa znalazła szersze zastosowanie i stała się wzorcem dla większości państw europejskich (w tym także i dla Polski).

Współczesne systemy zarówno krajów socjalistycznych, jak i kapitalistycznych różnią się pod wieloma względami od klasycznych rozwiązań ubezpieczenia społecznego. Zarysowują się przy tym określone tendencje, które generalnie rzecz biorąc można odnieść do kilku kwestii.

1. Działalność ubezpieczeniowa staje się całkowicie domeną działalności publicznej, przy równoczesnym umacnianiu się roli państwa jako gwaranta urządzeń ubezpieczeniowych. Są to gwarancje ekonomiczne i prawne. W krajach socjalistycznych prawa ludzi starych i niezdolnych do pracy ujęte są w konstytucji;

³⁹ Por. J. P i o t r o w s k i, Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody, s. 160-192; M o d l i Ń s k i, Podstawowe zagadnienia prawne..., s. 63-64 i n. oraz 86-88.

bezpośrednia odpowiedzialność za organizację, realizację i rozwój zabezpieczenia ponoszą rządy krajów, rozwój i perspektywiczną realizację systemu zabezpieczenia społecznego ujmują się w scentralizowane uchwały i planowanie społeczne⁴⁰.

2. Obserwuje się coraz częściej tendencję do rozciągania ubezpieczenia społecznego lub urządzeń zaopatrzeniowych na całą ludność danego kraju. Podczas gdy w krajach socjalistycznych wynika to z zasad ustrojowych, w państwach kapitalistycznych przewidywalność ta wiąże się ze zjawiskiem zmniejszania się kręgu osób zdolnych do zabezpieczania swojej egzystencji własnymi siłami. Grupy społeczne pozostające w podobnej sytuacji materialnej jak pracownicy zależni domagają się dla siebie analogicznego zabezpieczenia⁴¹.

3. Rozszerzanie się zakresu osób objętych ubezpieczeniem poza tradycyjny krąg pracowników zależnych staje się między innymi przesłanką zmian w sposobie jego finansowania. Wraz ze wzrostem odpowiedzialności państwa za działanie systemu społecznego coraz częściej zanika niezależność (autonomia), samodzielność i samowystarczalność funduszy ubezpieczeniowych, wyrażająca się w finansowej integracji poszczególnych ryzyk, dotacyjnym zasilaniu funduszy ze środków państwowych, ustalaniu jednolitej składki za typowe ryzyka.

4. Zmiany w gospodarce finansowej ubezpieczeń wiążą się ponadto z coraz częściej dającą o sobie znać koniecznością koordynowania ubezpieczenia społecznego (funduszy, świadczeń) z polityką społeczno-gospodarczą i systemem finansowym państwa oraz całokształtem rozwoju gospodarczego. Zjawiska inflacji i wzrostu kosztów utrzymania oraz dążność do zachowania osiągniętego poziomu życia, a także udziału we wzroście gospodarczym - wytyczają nowe kierunki w ustalaniu poziomu świadczeń i ich aktualizacji. Dlatego też ubezpieczenie społeczne w coraz większym stopniu bierze udział w podziale i redystrybucji dochodu narodowego.

5. We współczesnych systemach nie stosuje się najczęściej o-

⁴⁰ Por. M. L. Zacharow, J. J. Cederbaum, S. P. Łukianienko, Socjalnoje obiespieczenije priesterielnych w socyjalistycznych stranach, Moskwa 1973, s. 56.

⁴¹ Por. Szymański, Zabezpieczenie społeczne..., s. 374 i 375.

bowiązujących w okresach wcześniejszych zasad aktuarialnej równowartości składki i świadczenia. Stosując tę zasadę najniższe świadczenia otrzymywaliby ubezpieczeni o najniższych zarobkach, tzn. ci, którzy odczuwają największą potrzebę zabezpieczenia. Dlatego też nowoczesne systemy ubezpieczeniowe stosują zmodyfikowane formuły świadczeniowe na korzyść niżej płatnych pracowników⁴² (świadczenia wyżej płatnych pracowników stanowią mniejszy odsetek ich zarobków niż świadczenia pracowników o niższych zarobkach).

Liczne zmiany jakie dokonały się w ubezpieczeniu społecznym stają się niekiedy źródłem poglądów o zanikaniu ubezpieczenia społecznego i przeradzaniu się w zabezpieczenie społeczne⁴³. Naszym zdaniem spór koncentruje się w większym stopniu na semantycznym aspekcie (jak adekwatniej nazwać to, co nowe), w mniejszym zaś - na merytorycznych, nieuchronnych zmianach wynikłych z dialektycznego rozwoju stosunków społeczno-ekonomicznych. Stosunki te nie zanikają, bez względu na to, w jakie ujmieni je ramy organizacyjno-prawne i jaką przypiszemy im nazwę. Natomiast zmiany jakim ulega techniczna strona ubezpieczenia społecznego - wskazują na proces jego doskonalenia.

Lila Mackiewicz-Golnik

PRESENT-DAY TRENDS IN DEVELOPMENT OF SOCIAL SECURITY SYSTEM

The article analyzes the social security system from the point of its evolutionary contents. The authoress proceeds from an assumption that as the time goes by the classical rules in functioning of the social security system undergo changes adjusting themselves to new conditions both within the framework of the capitalist and socialist social formation. This does not imply, however, that the social security system disappears or becomes transformed in a social protection. It constitutes only a component of the social protection while transformations occurring in the social security system are an expression of inevitable changes resulting from a dialectic development of social relations.

⁴² Por. J. S z c z y g i e l s k i, Typy świadczeń w zabezpieczeniu społecznym, "Biuletyn Instytutu Gospodarstwa Społecznego" 1958, nr 2, s. 107.

⁴³ Przebieg dyskusji toczącej się w piśmiennictwie polskim na ten temat charakteryzuje praca M a c k i e w i c z - G o l n i k, Funkcje funduszu..., s. 29-35.