

DR STANISŁAW FISCHLOWITZ

SPOŁECZNY CHARAKTER UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Nie minę się z prawdą jeżeli stwierdzę, że ubezpieczenia społeczne powstały przeszło pół wieku temu jako na wskroś oryginalny wynalazek w tym znaczeniu, w jakim o wynalazkach mówił wielki socjolog francuski Gabriel Tarde. Powstały one mianowicie ze skojarzenia z sobą w jedną całość dwóch całkowicie dotąd odrębnych i obcych sobie grup zjawisk. Jedną z nich była asekuracja, która przeważnie istniała dotychczas w formie indywidualnej, najczęściej prywatnej.¹ Drugą z nich stanowiła polityka społeczna, która rozwinęła się w drugiej połowie XIX wieku jako nowa dziedzina działalności państwa współczesnego, skierowana ku zmianie układu socjalnego, zarysowującego się w społeczeństwach przemysłowych w okresie rozwoju kapitalizmu.

Powołując do życia ubezpieczenia społeczne, dokonano wynalazku w ten sposób, że zastosowano metodę asekuracji dla osiągnięcia celów polityki społecznej. Może istnieć i istnieje wątpliwość, co do tego, czy jako datę, w której powstały ubezpieczenia społeczne, należy przyjąć datę słynnego orędzia cesarskiego z dnia 17 listopada 1881 r., czy może datę wydania pierwszej ustawy o ubezpieczeniu na wypadek choroby (1883 r.) lub o ubezpieczeniu od wypadków 1884 r.) albo też o ubezpieczeniu inwalidzkim (1891 r.).² Wiadomo, że kanclerz Bismarck, który już jako młody pruski poseł na dworze Napoleona III przejął się bardzo ideami osobistej jego polityki społecznej, był tym, który od pierwszej chwili politycznej swej kariery uznał je za jeden z fundamentów, na których winno się oprzeć państwo współczesne. Zwalczając od początku

¹ Na ogół w języku potocznymi przeciwstawia się u nas ubezpieczenia społeczne asekuracji prywatnej. Wydaje się słuszniejsze rozróżnianie ubezpieczeń społecznych i niespołecznych czyli indywidualnych; te ostatnie mają najczęściej formę ubezpieczeń prywatnych, mogą jednak również przybierać charakter ubezpieczeń państwowych, opartych na przymusie prawnopublicznym jak np. przymusowe ubezpieczenie od ognia

² Podczas gdy trzy te działy ubezpieczeń społecznych ujrzały, jako wielkie-urządzenia publiczne światło dzienne w Niemczech, ojczyznę ubezpieczenia na wypadek bezrobocia jest Wielka Brytania, która wprowadziła je w życie w roku 1911.

zdecydowanie asekurację prywatną, Bismarck był natomiast gorącym zwolennikiem idei ubezpieczeń społecznych. Nie zrażony pierwszymi niepowodzeniami swych wstępnych projektów reformy ubezpieczeniowej, wprowadził je w życie wbrew silnej opozycji konserwatywnej. Bo przeszkody na drodze do realizacji tej reformy były nie małe. Jeden z ministrów, zwalczając projekty Bismarcka, przeciwstawił się im jako „opartym na szaleńczej wierze w to, że Państwo może zapobiec brakom i krzywdom, ugruntowanym głęboko w porządku świata”. Stosunek Bismarcka do polityki społecznej w ogólności może zresztą nasuwać niejedną wątpliwość. Zajmiemy się w dalszym ciągu tej pracy motywami ubezpieczeń społecznych w swoistym ujęciu Bismarcka. Nie jest w każdym razie tajemnicą, że będąc zwolennikiem ubezpieczeń społecznych (ustawy w tej dziedzinie określał jako „Schutzgesetze”), był równocześnie przeciwnikiem ochrony pracy (ustawy ochronne nazywał „Zwangsgesetze”). Nie może jednak ulegać wątpliwości, że był ojcem ubezpieczeń społecznych niemieckich. Ten właśnie moment, kiedy ubezpieczenia społeczne ujrzały w Niemczech światło dzienne jako dzieło szerokiej inicjatywy ustawodawczej, mają na myśli dr Hans Engel i Josef Eckert, stwierdzając w pierwszym zdaniu ostatniego swego dzieła, że „ubezpieczenia społeczne w dzisiejszym znaczeniu tego słowa istnieją dopiero od chwili, gdy zatroszczyło się o nie Państwo”.³

Podkreślenie twórczej roli Bismarcka przy powstaniu ubezpieczeń społecznych może dziwić a nawet razić. Bo czy istotnie przyszły „z góry”? Czy nie zostały wywalczone „z dołu”? Nie łatwo o odpowiedź na to pytanie. Niewątpliwie ustawowe wprowadzenie ich w życie poprzedzał w niektórych krajach okres, w którym robotnicy tworzyli własne instytucje przezorności, rozwijając je początkowo własnym wysiłkiem i domagając się upowszechnienia tych urzędzeń i udzielenia im pomocy ze strony państwa. Nie wszędzie jednak można powiązać z sobą w jedną całość pierwsze te usiłowania z dziełem wielkiej społecznej reformy ubezpieczeniowej. Zresztą stosunek prądów emancypacyjnych klasy robotniczej do idei ubezpieczeń społecznych nie był początkowo wyraźny. Duże trudności sprawia zwłaszcza ustalenie daty zwrotnej w nastawieniu do niej socjalizmu, pierwotnie wrogiego mu programowo czy obojętnego, potem entuzjastycznie pozytywnego; zagadnienie to czeka jeszcze na bezstronne opracowanie.

W każdym razie idea ubezpieczeń społecznych nie wyskoczyła z głowy żelaznego kanclerza tak jak Pallas Atene wyskoczyła z głowy Zeusa. Można bez trudu ustalić długi łańcuch ideowych po-

³ Dr Hans Engel i Josef Eckert: Die Sozialversicherung im dritten Reich. Berlin 1937.

przedników niemieckiej reformy, polegającej na wprowadzeniu ubezpieczeń społecznych; nie powinno w nim zabraknąć kilku ogniw szczególnie doniosłych pod kątem widzenia rozwoju myśli ubezpieczeniowej. Znakomity polski teoretyk ubezpieczeń społecznych prof. Konstanty Krzeczkowski w pięknej swej pracy, poświęconej ubezpieczeniom społecznym, rozróżnia następujące okresy rozwoju ubezpieczeń społecznych, wiążąc z sobą w jedną całość rozwój społecznej idei ubezpieczeniowej i jej realizacji: okres utopijny, okres realizatorski i okres rewizjonistyczny. Okres pierwszy jest stosunkowo najdłuższy. Między pierwszym a drugim nie ma wyraźnej linii demarkacyjnej; linia ta w każdym niemal kraju jest inna i różnica w czasie między jej przebiegiem wynosi niekiedy kilka dziesiątków lat. Natomiast okresy drugi i trzeci rozdziela wojna światowa, po której przychodzi silna fala reformizmu, zakończona reakcją w przeciwnym kierunku, którą prof. Krzeczkowski oznacza jako likwidatorstwo ubezpieczeń społecznych.⁴ Prof. Krzeczkowski oczekuje, że okres planowej gospodarki społecznej, w który wступujemy, będzie okresem pozytywnym. Będzie to okres „ponownego realizowania dawnych dalekich planów polegających na wcielaniu ubezpieczeń społecznych w organizm planowego gospodarstwa”. W każdym razie prof. Krzeczkowski, rewidując dotychczasowe poglądy na genezę ubezpieczeń społecznych, kładzie nacisk na to, że należy doszukiwać się jej w okresie czasu poprzedzającym znacznie drogą połowę XIX wieku. Wypada przytoczyć w tym miejscu słowa, którymi autor rozpoczyna wstęp do swej książki. „Ubezpieczenia społeczne podobnie jak wielkie idee ludzkości zrodziła utopia, ludzka fantazja, goniąca za najlepszym, najdoskonalszym wyrazem zaspokojenia potrzeb wielkich mas ludzkich”. Przypisując, jak już z tego wynika, doniosłe znaczenie genezie ideowej ubezpieczeń społecznych, prof. Krzeczkowski podkreśla, że za utopistycznych prekursorów ubezpieczeń społeczny należy uważać zwłaszcza następujących pisarzy: w Anglii Daniela Defoe i Johna Vancouvera, w Francji Piarrona de Chamousseta, Goyona de Plombanie i Faigueta de Villeneuve oraz Sismondiego, w Niemczech Schaefflego i Arendta.

⁴ Konstanty Krzeczkowski: Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych. Wydawnictwo Instytutu Spraw Społecznych. Warszawa 1936.

⁵ Patrz artykuł autora niniejszych uwag pt. „Kryzys ubezpieczeń społecznych czy ubezpieczenia społeczne w okresie kryzysu” (nr 12 Przeglądu Ubezpieczeń Społecznych z roku 1932), polemizujący z prof. Krzeczkovskim, który dopatruje się „likwidatorstwa” ubezpieczeń społecznych (w czasie kryzysu i w okresie pokryzysowym) i dowodzący, że powstały w tym czasie kryzys finansowy instytucji ubezpieczeń społecznych nie może być traktowany jako kryzys ideowy ubezpieczeń społecznych.

Cała rzecz w tym jednak, czy powstania określonego urzędnia socjalnego należy dopatrywać się w chwili, gdy w głowie myśliciela wytwarza się pierwsza jego wizja, czy też w chwili, gdy idea ta przyobleka się w szaty rzeczywistości, stając się uchwytnym zjawiskiem życia publicznego. Opowiadając się z przyczyn, w które nie chciałbym bliżej wchodzić w tym miejscu, raczej za drugim niż za pierwszym sposobem określania w czasie genezy wielkich urządzeń społecznych, sądzę, że datę uchwalenia pierwszej, niemal pozabawionej precedensu ustawy państwowej o ubezpieczeniu społecznym (1883 r.) powinniśmy uważać za datę urodzin asekuracji socjalnej.

Czym są ubezpieczenia społeczne? Wydaje mi się, że dobrze byłoby oprzeć się pokusie, która się tu nasuwa, pokusie ustalenia samego pojęcia ubezpieczeń społecznych. Dołączenie do bezgranicznie już długiej listy definicji ubezpieczeń społecznych jeszcze jednej, dalszej, byłoby pracą bezpłodną, bo nie posuwającą ani na krok naprzód prac, zmierzających ku wnikięciu w samą istotę ubezpieczeń społecznych. Roztrząsanie poszczególnych elementów definicji ubezpieczenia społecznego groziłoby popadnięciem w pusty werbalizm. Myślę, że może pewne światło na ich treść rzucają uwagi o powstaniu ubezpieczeń społecznych na skrzyżowaniu dwóch nurtów życia społecznego, płynących dotąd równolegle do siebie. Spróbujmy z kolei uchwycić istotę ubezpieczeń społecznych stosując inną metodę. Przyjmijmy ich punkt wyjścia, jakim jest asekuracja, jako urządzenie o cechach ustalonych i niespornych. "Wydaje się, że w chwili obecnej można uważać za najpowszechniej przyjętą szczególnie wnikliwą, zrewidowaną już zresztą z biegiem czasu, teorię Alfreda Manesa, która uważa za ubezpieczenie „oparte na wzajemności pokrywanie przypadkowych i wymierzalnych potrzeb pieniężnych wielu gospodarstw zagrożonych w sposób podobny”.

Biorąc więc jako założenie dalszych rozważań co do ubezpieczeń społecznych oparte na powyższych podstawach pojęcie ubezpieczenia, zwróć z kolei uwagę na przymiotnik, który, dodany do tego rzeczownika, daje pojęcie ubezpieczeń społecznych. Kiedy ubezpieczenia należy uważać za społeczne? Rozbieżność między odpowiedziami udzielanymi na to pytanie świadczy już sama przez się o wyjątkowym pomieszaniu pojęć istniejącym w tej dziedzinie-

⁶ Prof. dr Alfred Manes: *Versicherungsjexikon*. Berlin 1930, str. 290.

⁷ Rzecz charakterystyczna, że mimo rozwoju w Polsce ubezpieczeń społecznych nie mamy jeszcze dotąd wyrobionej odpowiednio w tej dziedzinie terminologii; nie wiadomo nawet napewno, czy ubezpieczenia społeczne są „plurale tantum” czy też należy używać tego pojęcia w liczbie pojedynczej.

Wydaje mi się, że znowu nie wiele dała by nam próba wytyczenia ścisłej i dokładnej linii demarkacyjnej między ubezpieczeniami społecznymi a innymi. Postawię sobie natomiast inne zadanie. Spróbuję mianowicie ustalić, jakie elementy składowe — poza elementami natury prawnej i organizacyjnej — nadają ubezpieczeniu charakter społeczny. Nie ustalając tego, obecność którego z tych elementów ma nadawać decydująco ubezpieczeniu piętno ubezpieczenia społecznego, zadowolę się stwierdzeniem, że im więcej wszystkich tych elementów wykazywać będzie rozpatrywane przez nas ubezpieczenie, tym wyraźniej posiadać ono będzie charakter społeczny.

Nie od rzeczy będzie stwierdzić jeszcze przed przystąpieniem do omówienia poszczególnych elementów socjalnych ubezpieczenia społecznego, że na urządzeniach ubezpieczeniowych piętno społeczne wyciska przede wszystkim cel, jakiemu mają służyć. Są one jednym z instrumentów ochronnej polityki społecznej.

„Społeczne ubezpieczenia są ubezpieczeniem w służbie polityki społecznej” powiedział znakomity teoretyk niemiecki ubezpieczeń społecznych dr Walter Weddigen.⁸ Według Gustawa Henricha⁹ „pojęciem nadrzędnym ubezpieczeń społecznych jest polityka społeczna, a nie ubezpieczenie”. Ubezpieczenia społeczne muszą być uważane za dział polityki społecznej równoległy do ochrony pracy w ściślejszym tego słowa znaczeniu. „Konieczny i naturalny ciąg dalszy ochrony pracy” — stwierdza Andreas Grieser, wielki ubezpieczeniowiec niemiecki i b. sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy Rzeszy w okresie weimarskim — „stanowią ubezpieczenia społeczne. Ochrona ubezpieczeniowa winna istnieć tam wszędzie, gdzie istnieje stosunek pracy”.

Podczas, gdy ochrona pracy ustala codzienne i normalne warunki pracy, ubezpieczenia społeczne normują warunki egzystencji pracownika i jego rodziny w razie zajścia zdarzeń losowych. Zdarzenia te losowe — jako choroba, wypadek przy pracy, macierzyństwo — zagrażają najczęściej zdrowiu i życiu pracownika lub członków jego rodziny, a zawsze pociągają poza tym za sobą ujemne następstwa gospodarczej natury; zwiększają bowiem wydatki pracownika lub zmniejszają jego dochody, albo pozbawiają go ich w zupełności; niekiedy zaś dokonywają równocześnie zmian w budżecie ubezpieczonego w obydwóch wyżej wymienionych kierunkach.

⁸ Dr Walter Weddigen: Grundfragen der Sozialversicherungsreform. Jena 1931, str. 3.

⁹ Gustaw Henrich: Die Problematik der Sozialversicherung. Berlin 1936, str. 12.

Wszystkie te zdarzenia losowe wprowadzają do egzystencji pracownika element niepewności i niestałości, którego usunięcie celem przywrócenia normalnej równowagi życiowej warstw pracujących stanowi główne zadanie ubezpieczeń społecznych. Prawda, że tym samym celom służyć mogą i służą różne jeszcze inne urządzenia socjalne, których nie pominiemy w rozważaniach niniejszych. W każdym razie jednak dziś coraz bardziej powszechne staje się przekonanie o tym, że zadanie to rozwiązują stosunkowo najlepiej ubezpieczenia społeczne. Jak już wynika z powyższego określenia, funkcja ubezpieczeń społecznych polega dotychczas przede wszystkim na wynagradzaniu szkody powstałej na skutek zajścia zdarzenia losowego, godzącego w egzystencję ubezpieczonego czy też jego rodziny. Dopiero z biegiem czasu punkt ciężkości działalności świadczeniowej ubezpieczeń społecznych zaczyna się przesuwac ku funkcjom zmierzającym bezpośrednio ku przywróceniu ubezpieczonego lub członków jego rodziny do stanu, w jakim się znajdowali, nim stali się ofiarami zdarzenia losowego. Zmiana ta występuje może mniej silnie w ubezpieczeniu na wypadek choroby (w którym zawsze element restytutywny górował nad indemnizacyjnym) niż w innych działach ubezpieczeń społecznych. Dalszy etap rozwoju ubezpieczeń społecznych nacechowany jest podjęciem przez nie akcji zmierzającej ku zapobieganiu zdarzeniom losowym, których skutkami ubezpieczenia społeczne zajmowały się dotychczas niemal wyłącznie. Nowe te dziedziny działalności świadczeniowej rozwinęły się niejednolicie w poszczególnych działach ubezpieczeń społecznych; w każdym razie jednak w chwili obecnej ustępują one jeszcze miejsca pierwotnym funkcjom ubezpieczeń społecznych natury ściśle odszkodowawczej. Jakkolwiek więc w tych warunkach z natury rzeczy świadczenia udzielane przez instytucje ubezpieczeń społecznych zaspakajają potrzeby indywidualne, to jednak przy przeznaczaniu środków, jakimi rozporządzają ubezpieczenia społeczne, na poszczególne cele uwzględnia się te, czy inne potrzeby jednostkowe w zależności od tego, czy i w jakim stopniu służą one potrzebom ogólnym, potrzebom społeczeństwa. Nie starając się wniknąć tu w dalsze następstwa tego stanu rzeczy, musimy przedstawić powyżej cechę ubezpieczeń społecznych podkreślić jako zasadniczą, odróżniającą ubezpieczenia społeczne od indywidualnych. Toteż niemiecki teoretyk ubezpieczeń społecznych prof. Moldenhauer zajmuje stanowisko, że założeniem ubezpieczenia indywidualnego jest interes jednostki lub poszczególnych gospodarstw, że natomiast ubezpieczenia społeczne nie dążą do zaspakajania potrzeb indywidualnych, lecz potrzeb wspólnych lub zbiorowych. Znakomity teoretyk i praktyk polityki społecznej (wysoki urzędnik

Międzynarodowego Biura Pracy) dr Karl Pribram¹⁰ określa w sposób bardzo jędrny charakter ryzyk, pokrywanych przez ubezpieczenia społeczne. „Gdy pewne typy ryzyk indywidualnych przybierają takie rozmiary, że dotyczą dużej części ludności i że następstwa ich finansowe mogą być odczuwane przez całą zbiorowość gospodarczą, to te właśnie ryzyka można określać jako „społeczne”. Ubezpieczenia społeczne i inne środki zabezpieczenia socjalnego są środkami ochrony przeciw groźnym konsekwencjom finansowym tych ryzyk”. Inaczej jeszcze określa zasadnicze to podejście ubezpieczeń społecznych, wyróżniające je od ubezpieczenia indywidualnego, wybitny ubezpieczeniowiec polski prof. Jan Łazowski.¹¹ „O ile celem ubezpieczenia prywatnego jest ochrona jednostek, często nawet w interesie publicznym, ale tylko jako podmiotów gospodarczych niezależnie od ich roli i sytuacji społecznej, celem ubezpieczenia społecznego jest ochrona jednostek jako członków określonej klasy społecznej przed degradacją społeczną, wywołaną przez grożące im wydarzenia losowe”.

Zakres ryzyk objętych ubezpieczeniami społecznymi nie jest jeszcze wyczerpany; wydaje się możliwe a nawet prawdopodobne rozszerzenie ich na inne poza wymienionymi już poprzednio.

Ubezpieczenia społeczne mają na celu przede wszystkim korektywę podziału dochodu społecznego na rzecz pracujących najemnie jako słabszych gospodarzo.¹² Zadaniem ubezpieczeń społecznych jest więc zmiana podziału dochodu społecznego między pracą a kapitałem, dokonywanego się spontanicznie w wyniku normalnego przebiegu zjawisk gospodarczych. Ubezpieczenia społeczne wyróżniają się od innych tym, że tak rozumiany cel społecz-

¹⁰ Dr Karl Pribram: *L'Assurance sociale en Europe et la Sécurité sociale aux Etats-Unis, Analyse comparative* (odbitka z „Revue internationale du Travail”, tom XXXVI, nr 6 z grudnia 1937 T.).

¹¹ Prof. Jan Łazowski: *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*. Warszawa, 1937, str. 23.

¹² Niektóre systemy ubezpieczeń społecznych obejmują nie tylko pracujących najemnie, lecz ogół ludności. Ustawodawstwo o ubezpieczeniu narodowym funkcjonuje w szczególności w Szwecji, w niektórych kantonach Szwajcarii i w Finlandii, a ma być wprowadzone w Nowej Zelandii.

Nie można również pominąć innych typów ubezpieczeń społecznych, posiadających już charakter zupełnie wyjątkowy, jak obowiązkowe ubezpieczenie pracowników (najemnych i samodzielnych) gospodarzo słabych (ubezpieczenie inwalidzkie w Danii) lub obowiązkowe odrębne ubezpieczenie samodzielnie gospodarujących (ustawa czeskosłowacka nie wprowadzona dotąd w życie; projekty ubezpieczenia tego opracowywane są ostatnio w Bułgarii, Holandii, Italii, Rumunii i na Węgrzech); ewolucja w tym kierunku nie jest jeszcze sakończona, trudno więc jeszcze dziś przesądzać, jak wpłynie na samą treść pojęcia ubezpieczeń społecznych.

ny jest głównym ich celem. Podkreślając tę okoliczność, chciałbym wyrazić równocześnie dwie myśli. Z jednej strony bowiem również i ubezpieczenie niespołeczne może pośrednio — i to zupełnie nawet świadomie — przyczyniać się do wypełniania zadań społecznej natury. Jeżeli np. w przymusowym ubezpieczeniu od ognia, administrowanym przez Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych, tak kształtuje się taryfę, że oblicza się składkę stosunkowo nisko od małych nieruchomości, a stosunkowo wysoko od nieruchomości wielkich, tak, że ubezpieczenie drugich dopłaca do ubezpieczenia pierwszych, to w ten sposób ubezpieczenie daje skutki takie, jakich zazwyczaj oczekiwać należy po ubezpieczeniach społecznych; oczywiście w ogólnym rozplanowaniu zadań przymusowego ubezpieczenia od ognia, zadanie to jest na dalszym planie, nie nadając mu cech asekuracji socjalnej. Ubezpieczenie to jest więc publiczne, ale nie jest społeczne. Inna jego kwalifikacja nie jest możliwa, zresztą choćby już z tego względu, że ubezpieczenia społeczne są *ex definitione* ubezpieczeniem osobowym, a nie rzeczowym. Z drugiej strony również i ubezpieczenia społeczne podporządkowywane są jednak częstokroć także i celom innego rodzaju niż społeczne. U samej kolebki ubezpieczeń społecznych motywy polityczne odegrały rolę decydującą. Było by wprost niepodobieństwem wyczerpać w tym miejscu cele, jakim ubezpieczenia społeczne służą w świadomości ich twórców i wykonawców, chociażby tylko wyliczając cele te pobieżnie. Są gospodarcze, ludnościowe, ogólnoustrojowe,

¹³ Zasługuje w tym miejscu na podkreślenie uzasadnienie — pierwszego w dziejach — niemieckiego projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym pozwalające na ocenę podobieństw i różnic między ówczesnym a obecnym ujmowaniem zadań ubezpieczeń społecznych. „Przy obradach nad ustawą z 21 października 1878 r., dotyczącą niebezpiecznych dla społeczeństwa dążeń socjaldemokracji, uznano konieczność zwalczania nasuwających wątpliwości zjawisk, które spowodowały wydanie tej ustawy, również i w drodze pozytywnych zarządzeń, zmierzających do poprawy bytu robotników. To, że państwo w wyższym stopniu niż dotychczas ujmuje się za swymi obywatelami, wymagającymi pomocy ze strony ogółu, jest nie tylko obowiązkiem z punktu widzenia ducha humanitarnego i chrześcijańskiego, który nadaje charakter rządzeniom państwowym, ale równocześnie jest obowiązkiem państwowo-twórczym polityki, która dąży do tego celu, by w pozbawionych majątku klasach ludności, najbardziej licznych i najmniej uświadomionych, wyrabiać przekonanie o tym, że państwo jest urządzeniem nie tylko koniecznym, ale i dobroczynnym.” Przy innej sposobności Bismarck, twórca niemieckiego ustawodawstwa ubezpieczeniowego, podkreślał, że „byłoby to korzyścią zupełnie wyjątkową, gdybyśmy mogli uzyskać 700 000 małych rencistów, otrzymujących rentę od państwa; miałyby to szczególną wagę dlatego, bo klasy te nie mają poza tym wiele do stracenia i mylnie sądzą, że w razie zmian mogłyby wiele uzyskać. Gdyby renciści społeczni mieli do stracenia choćby tylko 115 do 200 mk, to metal ten utrzymałby ich już na powierzchni wody. Jest to mała suma, ale dzięki niej zdołaliby utrzymać równowagę.”

zdrowotne, finansowe, polityczne i inne; ostatnio coraz wyraźniej (zwłaszcza w ubezpieczeniu na starość) występują cele, związane z polityką w stosunku do rynku pracy. Często z biegiem czasu następuje substytucja celów, którym ubezpieczenia społeczne służą. Różne te cele wywierają w pewnej mierze wpływ na treść ubezpieczeń społecznych, ale nie na ich istnienie. Ubezpieczenia społeczne mają tyle celów, ile celów przyświeca ustrojom gospodarczo-społecznym i państwowym, w których funkcjonują.

O wręcz zdumiewającej wszechstronności ubezpieczeń społecznych świadczy zupełnie wyjątkowa ich wszechobecność. Mam tu na myśli zresztą nie tylko obowiązywanie ich w chwili obecnej w niemal wszystkich państwach wchodzących w skład społeczeństwa narodów zachodniej cywilizacji; choć nie od rzeczy będzie podkreślić, że z urządzenia typowo europejskiego a nawet środkowo-europejskiego, jakimi były jeszcze przed wojną, stały się dziś urządzeniem wszechświatowym, bo działającym też w Australii, Azji i Afryce, nie mówiąc już o imponującej ich ekspansji w dobie ostatniej na kontynencie amerykańskim (Social Security Act w Stanach Zjednoczonych A. P. i cała seria ustaw o ubezpieczeniach społecznych w państwach południowo-amerykańskich).

Ale to jeszcze nie wszystko. W jeszcze wyższym stopniu musi zwracać na siebie uwagę fakt, że ubezpieczenia społeczne mieszczą się w ramach bardzo różnych ustrojów realizowanych przez państwa współczesne.

Za kraj klasycznego liberalizmu uchodziła dotąd nie bez podstaw w oczach całego świata Francja. Wszak był to kraj, w którym zbiorowy sabotaż zainteresowanych unicestwił pierwszą próbę wprowadzenia ubezpieczeń społecznych (tzw. system emerytur robotniczych i włościańskich z r. 1910). A przecież jeszcze na 5 lat przed objęciem rządów przez front ludowy, bo w dniu 30 kwietnia 1930 r. Wydana została ustawa o ubezpieczeniu społecznym, która, okrzyczana jako „loi folle”, bojkotowana początkowo i zwalczana jak najostrzej przez cały szereg wpływowych czynników, weszła jednak w życie ostatecznie w całej rozciągłości, zapewniając zwłaszcza tak upragnioną dla Francuza możliwość wycofania się z pracy zawodowej już w 60 roku życia.

Również i Z. S. R. R. nie obył się bez ubezpieczeń społecznych. Do lat 1930—1932 funkcjonowały one na zasadach ogólnie przyjętych. W tych latach stały się one co prawda czymś innym. Są dziś mianowicie zarządzane przez związki zawodowe, a finansowane wyłącznie przez pracodawcę funduszem dobrobytu pracowniczego, który tylko w jednej części zużywany jest na pokrywanie ryzyk obejmowanych zazwyczaj ubezpieczeniami społeczny-

mi, a w pozostałej części na inne cele, związane z poprawą sytuacji socjalnej pracujących.

Ubezpieczenia społeczne zajęły również należną im pozycję w narodowo-socjalistycznej Rzeszy Niemieckiej. Początkowo stosunek III Rzeszy do ubezpieczeń społecznych pozostawał pod znakiem zapytania. Punkt 15 programu stronnictwa narodowo-socjalistycznego przewidywał co prawda „rozbudowę na szeroką skalę zabezpieczenia na starość”. Nie było jednak wiadomo, czy polityka społeczna nie pójdzie raczej w kierunku stworzenia państwowego zabezpieczenia ogółu obywateli, czy też zastąpienia ubezpieczenia przymusowego oszczędnością przymusową. Nie brakowało bowiem ataków przeciwko „zorientowanym w duchu marksistowskim” ubezpieczeniom społecznym. Po wstępnych wahaniach Niemcy narodowo-socjalistyczne przystąpiły jednak do rozbudowy ubezpieczeń społecznych, ustosunkowując się do nich jak najbardziej przychylnie, o czym świadczy zwłaszcza ustawa z dnia 21 grudnia 1937 r. przewidująca wydatne finansowanie ubezpieczeń społecznych z funduszy skarbowych. Doktryna narodowo-socjalistyczna wycisnęła jednak swe piętno na ubezpieczeniach społecznych, potęgując element rodzinny w świadczeniach ubezpieczeniowych i wysuwając na pierwszy plan cele, związane z rozbudową obronności państwa i wzmoczeniem przyrostu ludności.

Nic też dziwnego, że państwo korporacyjne, jakim są faszystowskie Włochy powierzyły ubezpieczeniom społecznym, które rozwinęły bardzo znacznie, zadania rozliczne i doniosłe. Ubezpieczenia społeczne Włoch nie wyróżniają się może, o ile chodzi o zasadniczą ich koncepcję, niczym szczególnym od ubezpieczeń społecznych innych państw europejskich; wypada może tylko podkreślić powołanie we Włoszech do życia osobnego przeciwgruźliczego ubezpieczenia społecznego, które dało wyniki zupełnie zadowalające.

Szczególny i niespodziany triumf odniosły ostatnio ubezpieczenia społeczne na drugiej półkuli. Nic nie zapowiadało bowiem wprowadzenia ich w Stanach Zjednoczonych A. P., które hołdowały dotąd światopoglądowi pioniersko-zdobycwemu, które rozwinęły szeroko prywatne ubezpieczenia na życie (na łączną sumę 100 miliardów \$ z początkiem 1936 r.)¹⁴ i które do niedawna nie znały wielkiego zawodowego ruchu robotniczego. A przecież w dniu 14 sierpnia 1935 r. Roosevelt podpisał największą co do swego osobowego zasięgu ustawę ubezpieczeniową: Social Security Act. Ustawa ta, przewidująca pomoc federacji dla stanowych ustawodawstw o ubezpieczeniu bezskładkowym celem zabezpieczenia potrzeb generacji

¹⁴ Maxwell S. Stewart „Social Security”, New York, 1937.

obecnej i dla różnych jeszcze innych urzędzeń socjalnych, wprowadza równocześnie wielkie federalne ubezpieczenie na starość, które tylko celem uchylenia niebezpieczeństwa, że uznane będzie przez sądownictwo za niekonstytucyjne, pozbawione zostało pewnych cech ubezpieczenia europejskiego. Systemem ubezpieczenia federalnego objęto w U. S. A. 36 milionów robotników.

Już sam fakt współistnienia ubezpieczeń społecznych na tak różnych podstawach społeczno-ustrojowych świadczy o różnorodności celów, którym mają służyć w każdym z tych państw. W każdym razie wspólny mianownik ubezpieczeń społecznych — niezależnie od różnych tych dodatkowych i wtórnych zadań — stanowi rola, do której spełnienia są powołane w zakresie podziału dochodu społecznego.

Jeżeli przyjmiemy, że ubezpieczenia społeczne przyczyniają się do korzystniejszego dla pracy podziału dochodu społecznego, to innymi słowy opieramy się na założeniu, że w braku ich udział jej przy podziale dochodu byłby skromniejszy. W braku ubezpieczeń społecznych ogólny fundusz płac byłby zatem niższy niż po wprowadzeniu ubezpieczeń społecznych — suma płac plus suma tych wszystkich niepokrywanych przez pracowników dopłat, które składają się na finansową podstawę ubezpieczeń (składka ubezpieczeniowa minus część składki pokrywana przez ubezpieczonego plus nieobjęte składkami subwencje państwowe i inne dopłaty czynników prawnopublicznych). Czy tak jest rzeczywiście? Jest rzeczą chyba całkowicie bezsporną i niewątpliwą, że taka a nie inna jest intencja polityki społecznej.

Znajduje ona wyraz w tym, że ustawodawstwo o ubezpieczeniach społecznych nakłada obowiązek uczestniczenia w ich kosztach nie tylko na zainteresowanych bezpośrednio w ich funkcjonowaniu ubezpieczonych (składka ubezpieczonego), ale również najczęściej na pracodawców, zainteresowanych w ich działaniu raczej pośrednio, a poza tym na fundusze publiczne.

Pociągnięcie pracodawców do uczestniczenia w kosztach ubezpieczeń społecznych jest bardzo charakterystyczną cechą ubezpieczeń społecznych. Różnicy, jaka pod tym względem zachodzi między ubezpieczeniami społecznymi a ubezpieczeniem indywidualnym, nie powinno zacierać powoływanie się na stosunkowo zresztą rzadkie w ubezpieczeniu indywidualnym ubezpieczenie na rzecz osoby trzeciej, w którym osoba ubezpieczającego nie pokrywa się z osobą mającą korzystać ze świadczeń ubezpieczeniowych. Składkę pracodawcy uzasadnia się zazwyczaj — poza ubezpieczeniem od wypadków, w którym ufundowana jest inaczej — odpowiedzialnością, jaką w obecnej organizacji gospodarczej przedsiębiorstwo ponosi za cię-

zary związane z produkcją. Uzasadnienie francuskiego rządowego projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym¹⁵ podkreśla, że „odnawiać siły ludzkie, które osłabły w służbie produkcji, zabezpieczać amortyzację tego kapitału ludzkiego, to znaczy zachowywać na przyszłość nietknięte siły produkcji”. Sprawozdawca tego projektu ustawy Edouard Grinda w swym raporcie¹⁶ przedstawionym Izbie Deputowanych zwrócił uwagę na to, że „ubezpieczenie dotarło do wszystkich dziedzin, obejmując pokrycie pożaru, wypadków, chorób roślinnych, kradzieży, utraty plonów obok ryzyk morskich. Dziwaczna anomalia sprawiła, że siła robocza, najdroższy i najbardziej niezbędny z naszych kapitałów, nie jest ubezpieczona”.

Opierając się na tych i na różnych jeszcze innych założeniach, ustawodawca powołuje do uczestnictwa w pokrywaniu ciężarów ubezpieczeń społecznych również i pracodawcę pracowników objętych obowiązkiem ubezpieczeń społecznych. Zamierzenia ustawodawcy nie świadczą jednak jeszcze same przez się o tym, czy rzeczywiście ciężary ubezpieczeń społecznych ponoszą te czynniki, na które ustawa je nakłada. Gospodarstwo jest bowiem silniejsze niż prawo. Wola ustawodawcy wpływa niewątpliwie na ustalenie, kogo mają faktycznie obciążać ubezpieczenia społeczne, ale nie wpływa na to decydująco. Występuje tu bowiem zjawisko przerzucania ciężarów ubezpieczeń społecznych, odpowiadające temu, co również i w zakresie ciężarów podatkowych istnieje jako zjawisko przerzucania obciążenia podatkowego na warstwy, formalnie niepowołane do pokrywania podatku. Rozmiary zjawiska przerzucania ciężarów społecznych są w nauce bardzo sporne. Międzynarodowe Biuro Pracy w swych studiach naukowych niejednokrotnie podkreśla, że przypisuje mu znaczenie rozstrzygające, uważając — co się z tym ściśle łączy i wiąże — podział ustawy składki między pracodawcę a ubezpieczonym za rzecz raczej drugorzędną. Nie brak jednak opinii przeciwnych. Należy zresztą podkreślić z całym naciskiem, że dotychczas ten jeden z najważniejszych w każdym razie problemów ubezpieczeniowych nie doczekał się jeszcze ścisłego zbadania naukowego. Na czym polega w najogólniejszym zarysie zjawisko przerzucania ciężarów społeczno-ubezpieczeniowych? Poborcą składki ubezpieczeń społecznych jest najczęściej pracodawca. Prawo przewiduje, że część składki ma potraćać przy wy-

¹⁵ *Projet de loi sur les assurances sociales No2369, Chambre des Députés, 1921*, cyt. w książce dra Ignacego Gliksmana „Ubezpieczenia Społeczne”, Warszawa 1933.

¹⁶ *Edouard Grinda, „Rapport fait au nom de la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales, chargée d'examen du projet de la loi sur les assurances sociales” No 1505, Chambre des Députés, 1920.*

płacie zarobku należnego swym pracownikom. Nie wynika stąd jednak bynajmniej, kto istotnie pokrywa składkę ubezpieczeniową. Przerzucanie ciężarów składkowych może być niekiedy nawet w ukrytej formie zamierzone przez ustawodawcę, może mu być obojętne, lecz może też być nawet wyraźnie sprzeczne z jego zamierzeniami. Najbardziej charakterystyczne dla ubezpieczeń społecznych jest przerzucanie ciężarów związanych z pokrywaniem składki ubezpieczeniowej w stosunku między pracodawcą a pracownikiem. W odniesieniu do pewnych zwłaszcza kategorii, zawodowych (służba domowa) spotykamy często zjawisko pokrywania pełnej składki przez pracodawcę bez potrącania z zarobku odpowiedniej jej części, przypadającej na pracownika. Zjawisko to czy inne podobne nie może być oczywiście rozpatrywane niezależnie od poziomu zarobku, gdyż niepotrącanie składki wynika niejednokrotnie stąd, że zarobek jest już tak niski, że potrącanie od niego składki ubezpieczeniowej uniemożliwiłoby pokrywanie przez pracownika najniezbędniejszych potrzeb życiowych. Niepotrącanie składki nie świadczy więc decydująco o tym, czy istotnie ponosi ją pracodawca. Względ na niemożność potrącania w tych warunkach składki ma widocznie na uwadze ustawa o ubezpieczeniu społecznym z 28 marca 1933 r., która w artykule 223 nakłada na pracodawcę obowiązek pokrywania pełnej składki, w razie gdy robotnik: 1. nie otrzymuje wynagrodzenia, 2. ma tylko zapewnione utrzymanie i 3. otrzymuje zarobek poniżej określonego minimum. Walka o ponoszenie ciężarów ubezpieczeń społecznych stanowi jedną z dziedzin rozgrywki między pracą a kapitałem, której wyniki zależą nie tylko od stosunku podaży i popytu na rynku pracy. Rynek pracy nie rządzi się bowiem tymi samymi prawami, co rynek wolny w ogólności (uwaga ta nie odnosi się co prawda do gospodarki zorganizowanej doby dzisiejszej). W dużej mierze waży tu na szali stopień zorganizowania pracodawców i pracowników i kierunek państwowego interwencjonizmu, który odgrywa w tej dziedzinie coraz większą rolę. Ocena skutków procesu przerzucania ciężarów społeczno-ubezpieczeniowych jest bardzo sporna, jeszcze bardziej niż zaznaczona już powyżej różnica poglądów na same rozmiary przerzucania w tej dziedzinie. Dwa biegunowo przeciwne poglądy na rezultaty wzajemnego przerzucania ciężarów ubezpieczeń społecznych między dwiema tymi grupami społecznymi ilustruje jedno z wydawnictw¹⁷ Ministerstwa Opieki Społecznej:

¹⁷ Obciążenie produkcji na rzecz ubezpieczeń społecznych w Polsce i za granicą. Studium porównawcze, Warszawa, 1926 r., Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej.

„Rzecznicy pracodawców twierdzą . . . , że całość składek na ubezpieczenia społeczne pokrywać musi produkcja, gdyż robotnik otrzymuje zawsze po uwzględnieniu wszystkich potrąceń pewien społecznie i gospodarczo uzasadniony zarobek i że nie otrzymywałby więcej, gdyby tych ubezpieczeń nie było, ani nie przystałby na mniej, gdyby należne od niego składki zostały podwyższone. Pogląd ten nie jest uzasadniony. Dla oceny obciążeń socjalnych należy brać pod uwagę tylko część składek przypadającą na przedsiębiorcę, gdyż wprowadzeniu ubezpieczeń społecznych, powodujących potrącenia z zarobku robotnika, bynajmniej nie towarzyszy podwyżka płac robotniczych, lecz potrącenia te stanowią istotną, ofiarę samego robotnika na cele własnej przeczności”.

Przerzucanie tych ciężarów między pracodawcą a pracownikiem istnieje, ale kiedy następuje — w czasie i w miejscu — i w jakim stopniu zmienia rezultaty w zakresie podziału dochodu społecznego, zamierzone przez politykę społeczną — to trudno stwierdzić, a jeszcze trudniej uogólnić we formie konkluzji ogólnej. Jeden z teoretyków ubezpieczeń społecznych, Gustav Henrich broni zapatrywania, że przy niskich zarobkach z reguły pracownik przerzuca część składki, którą winien pokrywać, na pracodawcę; z drugiej strony jednak zjawisko to wywołuje tendencję w kierunku zwalniania pracowników takich przez pracodawcę. Przy zarobkach wyższych pracownik sam ponosi ciężary przypadające na niego części składki, a nawet następuje przerzucanie ciężarów w kierunku przeciwnym.

Sprawdzenie, jak działa przerzucanie ciężarów ubezpieczeń społecznych, nasuwa duże trudności. Trudno bowiem eksperymentalnie wyodrębnić oddziaływanie tego zjawiska od różnych płynących skądinąd perturbacyj. Wydaje się, że stosunkowo najłatwiej ująć jego działanie z chwilą, gdy wprowadza się ubezpieczenia społeczne. W tych warunkach można bowiem starać się o stwierdzenie, czy po wprowadzeniu w życie ubezpieczeń społecznych, które dotąd jeszcze nie funkcjonowały, pracodawca istotnie ponosi przypadającą na niego część ciężarów ubezpieczeń społecznych (na własny koszt, czy też na koszt konsumenta) czy też przerzuca je na pracownika, obniżając z tego tytułu jego zarobek. Nawet w tej sytuacji bliższe określenie sposobu, w jaki ta reforma oddziaływa pod względem gospodarczym, nie jest łatwe choćby już z tego względu, że także w razie nieobniżenia zarobków trudno ustalić, czy utrzymanie ich na tym samym poziomie nie oznacza zaniechania ich podwyżki, która może byłaby dokonana, gdyby nie wpro-

¹⁸ Gustaw Henrich, op. cit. str. 178—183.

wadzono ubezpieczeń społecznych. Zresztą wprowadzenie ubezpieczeń społecznych może być w swych następstwach pokrzyżowane przez inne czynniki działające w przeciwnym kierunku. Jeżeli nawet obserwacja przerzucania ciężarów społeczno-ubezpieczeniowych z chwilą uruchomienia ubezpieczeń społecznych nie jest tak prosta, jakby to się wydawać mogło, to tym większe z konieczności przeszkody muszą stawać na drodze do uchwycenia dalszego rozwoju wypadków, kiedy wpływ ich funkcjonowania daje się tylko z trudem wyodrębnić.

Przerzucanie, o którym wyżej mowa, jest pewną szczególną właściwą ubezpieczeniom społecznym formą przerzucania ciężarów. Obok niej występuje jednak zjawisko przerzucania w formie bardziej typowej, pokrywającej się zasadniczo z przerzucaniem podatków w ogólności. Jest nim przerzucanie przez pracodawcę ciężarów ubezpieczeń społecznych na konsumenta. Przerzucanie to rozgrywa się na szerszej arenie, bo na rynku zbytu. Jeżeli elastyczność popytu i podaży w stosunku do towarów czy usług ma według dość rozpowszechnionego poglądu nauki ekonomicznej stanowić założenie ogólne przerzucalności podatków, to od tego samego warunku zależy również i możliwość przerzucania ciężarów socjalnych przez pracodawcę na konsumenta. Przerzucenie składki na konsumenta — czy to wyłącznie części składki pracodawcy, czy też (w zależności od wyniku walki o przerzucenie ciężarów między pracodawcą a pracownikiem) również i części składki, opłacanej przez pracownika — nie jest w żadnym wypadku obojętne z punktu widzenia interesów warstwy, dla której ubezpieczenia społeczne zostały powołane do życia. W zależności od roli danego artykułu spożycia w domowym budżecie gospodarstwa robotniczego, czy pracowniczego, warstwa ta może być bowiem ugodzona podwyżką o koszty socjalne cen artykułu spożycia już nie — jak poprzednio — w charakterze uczestnika produkcji, lecz konsumcji. Oczywiście, nie można o tym zapominać, że obok konsumenta-ubezpieczonego biorą w ten sposób na swe barki za pośrednictwem spożycia koszty ubezpieczeń społecznych również i warstwy społeczeństwa, nieobjęte ubezpieczeniami społecznymi i niepociągane przez ustawodawstwo do uczestnictwa w ciężarach socjalnych. Biorąc jednak pod uwagę współdziałanie w masowej konsumcji warstwy pracowniczej, można przyjąć że przerzucenie ciężarów składki ubezpieczeniowej na konsumenta może w zasadzie pociągać podwójne obciążenie jej składką ubezpieczeniową, a mia-

¹⁹ Fritz Karl Mann: Ueberwälzung der Steuer (Handwörterbuch der Staatswissenschaften z r. 1928, tom VIII, str. 350).

nowicie bezpośrednio składką ubezpieczonego z tytułu uczestnictwa w procesie produkcji i pośrednio składką pracodawcy z tytułu uczestnictwa w konsumpcji.

Spółeczny charakter ubezpieczeń społecznych uwidacznia się co do ich podstaw finansowych również i we współdziale w ubezpieczeniach społecznych funduszy publicznych. Udział ten uzasadniany bywa w sposób bardzo różny. Jeżeli na ogół proporcję podziału między pracodawcą a ubezpieczonym tłumaczy się stopniem odpowiedzialności jednego i drugiego za ryzyko pokrywane ubezpieczeniem, to nie trudno zauważyć, jakie względy muszą przemawiać pod tym kątem widzenia za oparciem ubezpieczeń społecznych na współdziale ogółu, wyrażonym w finansowaniu ich przez państwo, kraje, prowincje, czy gminy. Nie może przede wszystkim ulegać wątpliwości ogólna odpowiedzialność całego społeczeństwa za takie ukształtowanie ustroju ubezpieczno-gospodarczego, które stwarza potrzebę zorganizowania ubezpieczeń społecznych. „Sytuacja gospodarcza ludności jest owocem ustroju społecznego i gospodarczego, stworzonego lub co najmniej tolerowanego przez państwo” — wyraża się orędzie szwajcarskiej Rady Związkowej.²⁰ Ubezpieczenia społeczne spełniają cały szereg czynności, które w ich braku musiałaby pokrywać opieka społeczna obciążająca z reguły państwo lub samorząd terytorialny; toteż francuska²¹ ustawa o ubezpieczeniu społecznym przewiduje nawet między źródłami dochodów ubezpieczeń społecznych subwencję państwową odpowiadającą oszczędnościom, wynikającym dla opieki społecznej z wprowadzenia ubezpieczeń społecznych. Zadania ubezpieczeń społecznych w dziedzinie higieny publicznej spokrewnione są szczególnie blisko i ściśle z zadaniami, jakie w tym zakresie stają przed państwem. Ubezpieczenia społeczne interesują poza tym najbezpośredniej państwo tym wszystkim, co podejmują dla korektywy populacyjnego układu stosunków, dla wzmocnienia siły obronnej państwa, dla akumulacji kapitałów, z których nieraz szeroką ręką czerpie kredyt państwowy i dla odprężenia stosunków między pracą a kapitałem. Udział publicznych czynników w finansowaniu

²⁰ Message du Conseil Fédéral à l'Assemblée concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité-vieillesse et survivants (No 1102 z 21 czerwca 1919).

²¹ Art. 69 ustawy z 30 kwietnia 1930 r.: „Fundusz podwyżkowo-solidarnościowy składa się z ... 9) rocznych wpłat państwa, departamentów i gmin, stanowiących równowartość — w stosunku do państwa pełnej kwoty a w stosunku do departamentów i gmin połowy — kwoty oszczędności, uzyskanych przez nie z tytułu wprowadzenia ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do kredytów na ten cel w ciągu 5 lat poprzedzających wejście w życie ustawy o ubezpieczeniu społecznym.”

ubezpieczeń społecznych może być pozytywny (udział w dochodach ubezpieczeń społecznych lub uzupełnianie udzielanych przez nie świadczeń), lub też negatywny (polegający na różnych ulgach i udogodnieniach, udzielanych w tej dziedzinie instytucjom ubezpieczeń społecznych, a sprowadzających się do rezygnacji z dochodów, które mogłyby być pobierane w formie podatków czy opłat od tych instytucyj). Społeczne następstwa współdziałania funduszy publicznych w ubezpieczeniach społecznych są więc wypadkową całego szeregu czynników skarbowości publicznej, które mogą przedstawiać się bardzo różnorodnie w zależności od ustroju fiskalnego. W każdym razie jedno nie może ulegać wątpliwości: z punktu widzenia obciążenia socjalnego gospodarstwa i to zarówno pracy, jak i kapitału, nie może być rzeczą obojętną, czy i w jakim stopniu fundusze publiczne uczestniczą w finansach ubezpieczeń społecznych; na barki pracodawców spadają coprawda ciężary podatków, zwłaszcza bezpośrednich, a na konsumenta-pracownika ciężary podatków pośrednich. Odciążenie w drodze pomocy funduszy publicznych czynników, powołanych normalnie do pokrywania ciężarów ubezpieczeń społecznych, nie jest jednak nigdy faktem pozbawionym istotnej doniosłości. Wynika to z całego szeregu przyczyn, tkwiących głęboko w podstawach dochodowości publicznej. Obciążenie za pośrednictwem podatków, a nie składek, ma charakter bardziej pośredni; zakres osobowy ubezpieczeń społecznych nigdy nie wyczerpuje bezwzględnie ogółu gospodarstw i ogółu pracowników, a więc jest w zasadzie węższy od zakresu czynników pociąganych do udziału w dochodach państwa, czy samorządu; finansowanie z funduszy publicznych pewnych działów zawodowego ubezpieczenia społecznego (np. górników) pociągać musi za sobą doniosłe odciążenie pracodawców i pracowników tego działu gospodarstwa społecznego; źródeł dochodów publicznych nie wyczerpują zresztą środki pokrywane bezpośrednio, czy chociażby pośrednio przez pracodawcę lub pracownika. Wszystkie te okoliczności, przytoczone zresztą tylko przykładowo, sprawiają, że ciężary ponoszone za pośrednictwem podatków muszą być w zasadzie — pod kątem widzenia interesów warstw, pociąganych do bezpośredniego uczestnictwa w kosztach ubezpieczeń społecznych — mniejsze niż ciężary ponoszone za pośrednictwem składek. Stopień, w jakim fundusze publiczne współdziałają przy tworzeniu środków finansowych przeznaczonych na wypełnianie zobowiązań ubezpieczeń społecznych, stanowi jeden z czynników, od których zależy stopień, w jakim ubezpieczenie ma charakter społeczny; dalej wpływa na to mniej lub więcej społeczny charakter źródeł dochodów publicznych. Nawiasowo wypada tu stwierdzić, że w rozwoju ubezpieczeń społecz-

nych (zwłaszcza społecznego ubezpieczenia emerytalnego — w szczególności już ubezpieczenia emerytalnego górników — i ubezpieczenia na wypadek bezrobocia) daje się dziś wszędzie — stosunkowo jednak w Polsce w mniejszym stopniu — zauważyć tendencja ku ciąglemu zwiększaniu roli funduszy publicznych w ubezpieczeniach społecznych.

Nie można również w tym miejscu pominąć milczeniem zjawiska, którego ocena nasuwa się z konieczności z chwilą, gdy mówimy o udziale finansowym państwa w ubezpieczeniach społecznych. Mam tu na myśli system ubezpieczeń bezskładkowych czy zaopatrzenia państwowego. Są one powszechnie uważane za szczebel pośredni na drabinie postępu społecznego między opieką społeczną a ubezpieczeniami społecznymi; rolę tę istotnie odgrywają bardzo często w rozwoju urządzeń polityki społecznej. Systemy ubezpieczenia bezskładkowego polegają na tym, że z funduszy państwowych, mieszczących się w ramach ogólnego budżetu, przyznaje się świadczenia obywatelom pozbawionym środków utrzymania w razie zajścia określonego zdarzenia losowego. Typowymi zdarzeniami losowymi, uzasadniającymi udzielanie świadczeń są: starość, ociemniałość, wdowieństwo (połączone najczęściej z warunkiem pokrywania ciężarów rodzinnych) rzadziej — inwalidztwo. W systemach tych nie ma więc ubezpieczających, ani składki ubezpieczeniowej. Nie są one zacieśnione do warstw pracujących, stanowiących normalną sferę działania ubezpieczeń społecznych.²² Głównym założeniem przyznania świadczenia jest dochód zainteresowanego nie przekraczający określonego minimum. Systemy ubezpieczenia bezskładkowego udzielają dalej rent pod warunkiem przebycia pewnego minimalnego okresu czasu na obszarze danego państwa. Dalszymi warunkami są niekiedy obywatelstwo a nawet (poza Europą) rasa osób ubiegających się o świadczenia oraz ich moralność. Systemy ubezpieczenia bezskładkowego nie mają osobowości prawnej. Są one administrowane przez władze państwowe. Wszystkie te cechy odróżniają „pensions non-contributives” od ubezpieczeń społecznych w ścisłym tego słowa znaczeniu. Sprawa stosunku między ubezpieczeniem składkowym a bezskładkowym należy zresztą do zagadnień najbardziej spornych w literaturze ubezpieczeniowej. O trudnościach, jakie nasuwa pojęciowe sklasyfikowanie ubezpieczenia bezskładkowego — niezależnie nawet od ustosunkowania się praktycznego wobec szczególnego tego

²² Ubezpieczenia społeczne rozszerzają zresztą swój zakres osobowy z warstw szczególnie narażonych na ryzyko, jak marynarze i górnicy na ogół pracujących najemnie, a nawet na pracujących samodzielnie; zbliżają się więc pod tym względem do systemów ubezpieczenia bezskładkowego.

urządzenia socjalnego — świadczy bardzo chwiejny i zmienny punkt widzenia w tej sprawie Międzynarodowego Biura Pracy. Na ogół w wydawnictwach Międzynarodowego Biura Pracy przeważa jednak pogląd na ubezpieczenie bezskładkowe jako pewien szczególnie rodzaj ubezpieczeń społecznych. Podobne stanowisko zajmuje sir William Beveridge, stwierdzając,²⁴ że „ubezpieczenia społeczne polegają na zbiorowym pokrywaniu pewnych ryzyk; zachodzi ono zarówno w tym wypadku, gdy jednostki opłacają specjalne składki mające na celu pokrywanie specjalnych ryzyk, jak i w tym wypadku, gdy otrzymują bezpłatne świadczenia ubezpieczeniowe ze środków pokrywanych przez ogół”. Nie umniejszając wychowawczej roli składki ubezpieczonego, trudno jednak od jej obecności uzależniać uznanie danego urządzenia społecznego za ubezpieczeniowe. Niemiecka literatura na ogół wypowiada się w kierunku przeciwnym, traktując ubezpieczenia bezskładkowe jako pewną ukrytą i upozorowaną na zewnątrz formę opieki publicznej. Omówiwszy powyżej różnice, jakie zachodzą między ubezpieczeniem bezskładkowym a ubezpieczeniem składkowym, pragnę podkreślić z kolei dla należytego umiejscowienia ubezpieczenia bezskładkowego różnice, oddzielające je od opieki społecznej. Sprowadzają się one głównie do tego, że ubezpieczenie bezskładkowe przewiduje określone prawa podmiotowe do świadczeń, nie wyłączając dochodzenia roszczeń w drodze spornej w razie odmowy ich udzielenia ze strony władzy państwowej. Warunkiem zasadniczym przyznania świadczeń nie jest poza tym, jak w opiece społecznej, niemożność zaspokojenia własnymi środkami potrzeb elementarnych, lecz brak dochodów powyżej pewnego określonego ustawowo minimum.

Ojczyzną ubezpieczenia bezskładkowego jest Dania (1891 r.). Przejściowo funkcjonowało ono we Francji; w Wielkiej Brytanii obowiązuje jeszcze jako środek zabezpieczenia przeciw ryzyku starości. W Europie nie miało jednak większego powodzenia poza państwami skandynawskimi, gdzie utrzymało się — o ile chodzi o ubezpieczenie na starość — w Danii, a nawet ostatnio wprowadzone zostało w Norwegii i Irlandii. Do większego rozkwitu ubezpieczenie bezskładkowe doszło jednak poza Europą: w Nowej Południowej Walii, w Stanach Zjednoczonych A. P., Kanadzie, Związku Południowo-Afrykańskim i Urugwaju. Dalszy rozwój ustawodawstwa o ubezpieczeniu bezskładkowym znajduje się jednak pod

²³ Pension contributives, Bureau International du Travail. Genève, 1933, Etudes et documents, Série M No 9.

²⁴ Sir William Beveridge: Insurance for All and Everything. The New Way Series VII, London, 1924.

znakiem zapytania. Wynika to w dużej mierze z krytycznej oceny wielu wad i niedomagań ubezpieczenia bezskładkowego, między którymi nie na ostatnim miejscu znajduje się finansowa nieodporność funkcjonujących dotychczas jego systemów na wzrastające z konieczności z biegiem czasu coraz bardziej wydatki na renty, którym tylko ubezpieczenie składkowe może sprostać należycie, zastosowując właściwe mu systemy finansowe. Na tle niepowodzeń ubezpieczenia bezskładkowego szczególnej wymowy nabiera fakt, że wbrew poprzednim tradycjom, które mogły za tym przemawiać (istnienie old-age assistance w 18 stanach w r. 1935), wielka federalna reforma wprowadzająca ubezpieczenie na starość („Federal old-age benefits”) dokonana została przez Roosevelta przez przyjęcie ubezpieczenia w ściślejszym tego słowa znaczeniu.²⁵

Wszystkie związane z finansowaniem ubezpieczeń społecznych elementy, odróżniające je od indywidualnych, nie mają — jak zresztą wszystkie inne — charakteru cech absolutnej natury, odgraniczających stanowczo jedną dziedzinę od drugiej. A przecież nie może ulegać wątpliwości, że jedną z cech charakterystycznych ubezpieczeń społecznych jest to, że jedną z cech charakterystycznych ubezpieczeń społecznych jest to, że poważną (niekiedy nawet przeważną) część ich ciężarów pokrywają czynniki, które bezpośrednio nie korzystają z dobrodziejstw świadczeniowych ubezpieczenia. Nie jest coprawda niemożliwe ubezpieczenie społeczne, oparte wyłącznie na składce ubezpieczonego; nie szukając daleko przykładu dla zilustrowania tej możliwości, wystarczy wskazać ubezpieczenie brackie w Zagłębiu Dąbrowskim, oparte na rozporządzeniu Ministra Opieki Społecznej z 27 sierpnia 1935 r., w którym — poza pokryciem ciężarów wynikających z przepisów przejściowych — składka ubezpieczonego stanowi wyłączny fundament finansowy Kasy Bratniej Zagłębia Dąbrowskiego. Jest również możliwe, choć rzadkie ubezpieczenie indywidualne, w którym składkę ubezpieczeniową pokrywa nie ten lub nie tylko ten, kto korzysta z świadczeń ubezpieczeniowych. Nie traktowana w sposób bezwzględny i oderwany lecz łącznie z innymi zasadniczymi elementami cecha ta nie jest jednak pozbawiona istotnego znaczenia pod kątem widzenia oddzielenia od siebie obu tych wielkich dziedzin asekuracji.

Cechy charakterystyczne ubezpieczeń społecznych wynikające ze sposobu pokrywania ich ciężarów nie wyczerpują jeszcze oczywiście odrębności społecznego charakteru ubezpieczeń społecznych. Tkwi ona głębiej. Przejawia się w niej przeciwieństwo między dwiema sprzecznymi siłami, kierującymi życiem człowieka i życiem ludz-

²⁵ Patrz artykuł autora niniejszych uwag pt. „Reforma Roosevelta” (Przeгляд Ubezpieczeń Społecznych nr 11 i 12 z r. 1935).

kości, bo między indywidualnym interesem jednostki z jednej strony, a dążnością ku wysunięciu na plan pierwszy współzycia grupowego, opartego na solidaryzmie — z drugiej strony. W ubezpieczeniu indywidualnym dochodzi do głosu interes jednostki, w ubezpieczeniach społecznych przeważa interes ogółu. Ideał sprawiedliwości przyświecający ubezpieczeniu indywidualnemu: sprawiedliwości wymiennej, opartej na ścisłym „do ut des”, odbiega daleko od ideału sprawiedliwości, wypisanego na sztandarze ubezpieczeń społecznych: ideału socjalnej sprawiedliwości wyrównawczej. Ta polarnie sprzeczna różnica w całym nastawieniu obu tych działów ubezpieczenia — ujmowana niekiedy błędnie jako równoznaczna z przyjęciem egoizmu jako motoru asekuracji indywidualnej i altruizmu jako motoru asekuracji socjalnej — przejawia się zarówno w składce jak i w świadczeniu, przejawia się we wzajemnym ich stosunku. W ubezpieczeniu indywidualnym istnieje — przestrzegana na ogół ściśle — równowartość między składką a świadczeniem. Ubezpieczony bierze udział w ponoszeniu ciężarów w tym stopniu, w jakim to odpowiada ryzyku, jakie przedstawia dla ubezpieczenia. Jak to podkreśla Gustaw Henrich, „ubezpieczenie prywatne dąży do zagwarantowania sprawiedliwej premii, którą może zapewnić tylko jej zindywidualizowanie”; odchylenia od tej zasady mają tu zawsze charakter wyjątkowy. Ubezpieczenie indywidualne nie dopuszcza tego, by dobre ryzyka dopłacały do złych. Nic w tym dziwnego; zwłaszcza w ubezpieczeniu prywatnym i dobrowolnym — tak charakterystycznym dla indywidualnego jak publiczne i obowiązkowe dla społecznego — trudno byłoby wyobrazić sobie, by ubezpieczony stanowiący dobre ryzyko ubezpieczenia zawierał umowę asekuracyjną, zdając sobie z tego sprawę, że premia, którą będzie opłacał, jest wyższa od składki, którą by sam powinien właściwie pokrywać, a to z uwagi na okoliczność, że premia ta obliczona została z uwzględnieniem złego ryzyka, jakie przedstawia inny ubezpieczony. Dostosowanie ubezpieczenia do ryzyka, jakie reprezentuje indywidualnie ubezpieczony, następuje przy ustalaniu wymiaru składki (różna składka przy równym świadczeniu) lub świadczenia (równa składka przy różnym świadczeniu) lub w drodze odpowiednich kombinacji obu tych metod.

Zupełnie inaczej rozstrzygają to zagadnienie ubezpieczenia społeczne. Brak tu równowagi między indywidualną składką a indywidualnym świadczeniem. „Ubezpieczenia społeczne nie szukają sprawiedliwej równowagi między indywidualnym ryzykiem, a indywidualną składką” stwierdza prof. dr Lutz Richter.²⁶ „Wzajemna

²⁶ Prof. dr Lutz Richter: Grnndriss der Reichsversicherung. Stuttgart, Berlin, 1935.

prawna łączność obu głównych stosunków gospodarki ubezpieczeniowej: roszczenia do świadczenia w razie zajścia zdarzenia losowego i obowiązku opłacania składki jest tu rozluźniona" — podkreśla w dalszym ciągu ten sam autor. Z reguły ubezpieczenia społeczne nie znają składki zindywidualizowanej w zależności od stopnia ryzyka, jakie przedstawia ubezpieczony. Ubezpieczenia społeczne pobierają bowiem składkę przeciętną. W zasadzie składka pobierana od ubezpieczonego w ubezpieczeniach społecznych jest w stosunku do ubezpieczenia poszczególnego pracownika za niska albo za wysoka, przypadkowo więc tylko taka, jaką być powinna. W ubezpieczeniu na starość na ogół składka nie zależy od wieku, w jakim pracownik obejmowany jest obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Ubezpieczeniu na wypadek choroby poddaje się pracowników nie badając stopnia, w jakim są narażeni subiektywnie na chorobę; nie przewiduje się tu bowiem badania lekarskiego. W ubezpieczeniu na wypadek inwalidztwa nie stosuje się różnej składki w zależności od tego, w jakim stopniu ryzyko utraty zdolności do pracy grozi ubezpieczonemu. Wbrew przeciwnym pozorom wymiar składki ubezpieczenia od wypadków nie stanowi odchylenia od tej zasady; zresztą całkowicie odrębna natura tej gałęzi ubezpieczeń społecznych, wynikająca stąd, że jest ono właściwie ubezpieczeniem pracodawców opartym na zasadzie ryzyka zawodowego, nie pozwala na jakiegokolwiek oparte na jego zasadach uogólnienia w stosunku do ubezpieczeń społecznych w całości. Jak to trafnie stwierdza prof. dr Lutz Richter, „ubezpieczenia społeczne są ubezpieczeniem masowym, które nie może tak dokładnie dbać o odrębne warunki poszczególnego stosunku ubezpieczeniowego i poszczególnego ryzyka. Działają one przy pomocy uogólnień i ujmowania zjawisk w pewne typy; uczestników swych dobierają sobie według znamion ponadindywidualnych, pobierają przeciętne składki i udzielają świadczeń w stopniu uniezależnionym od indywidualnych potrzeb, natomiast opartym na zwyczajnych doświadczeniach (wyrównanie abstrakcyjne zamiast konkretnego odszkodowania).” Ubezpieczenia społeczne tworzą wielką wspólnotę ryzyka określonej grupy świata pracy, w której zabezpieczenie przeciw zdarzeniom losowym zagrażającym egzystencji członków tej grupy następuje w duchu szerokiego solidaryzmu społecznego. Zupełnie trafnie istotę ubezpieczeń społecznych ujmuje afisz propagandowy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na którym widzimy w perspektywie łańcuch utworzony z rąk zespolonych ze sobą zaciśniętymi dłońmi, a pod którym widzimy napis: „Wszyscy za jednego i jeden za wszystkich”. W obrębie społecznej wspólnoty ubezpieczeniowej jedni pomagają drugim. Jeżeli już w samej istocie ubezpieczenia tkwi ideał wzajem-

ności, to jednak dopiero w ubezpieczeniach społecznych potęguje się ona, stając się wyrazem głębokiej i ścisłej solidarności ogółu ubezpieczonych, solidarności nie zawsze odczuwanej i uświadamianej sobie przez nich, ale wyrażonej w każdym razie w całej treści społecznego stosunku ubezpieczeniowego. W ubezpieczeniach społecznych młody pomaga bowiem staremu, zdrowy — choremu, kawaler — obciążonemu ciężarami rodzinnymi, długowieczny — rodzinie krótkowiecznego i silniejszy gospodarczo — gospodarczo słabszemu. Szczególny akcent musi przy tym spoczywać na tej ostatniej formie pomocy, związanej szczególnie blisko z charakterem społecznym ubezpieczeń społecznych. W składce ubezpieczeń społecznych tkwi właśnie z uwagi na powyższą okoliczność pewien element podatku socjalnego. Wynika on stąd, że, jak to zauważył M. Rubinow, „klasy, które potrzebują ubezpieczeń społecznych, nie mogą ich opłacać, a klasy, które mogą je opłacać, ich nie potrzebują”.²⁷ Nie tylko na korektywie podziału dochodu społecznego między pracą a kapitałem wyczerpuje się więc funkcja ubezpieczeń społecznych w zakresie podziału dochodu społecznego. Dodatkowo wyrównują one bowiem również i rozpiętość istniejącą w zakresie możliwości zaspakajania potrzeb w związku z zajściem zdarzeń losowych między pracownikami lepiej uposażonymi, a pracownikami uposażonymi gorzej.

Rzadko wyraża się to już przy samym ustawowym normowaniu wysokości składki ubezpieczeniowej. Najczęściej składka ubezpieczeniowa ustalana jest bowiem w określonym odsetku zarobku. Gdyby ubezpieczenia społeczne udzielały świadczeń również ściśle w proporcji do zarobku ubezpieczonego, to okoliczność powyższa zatępiłaby tę wyrównawczą ich funkcję, o której tu mowa. Jeżeli istnieją systemy tego rodzaju, systemy bardziej indywidualistyczne i mniej socjalne, to świadczeniowa ich działalność wymierzona jest swym ostrzem przeciw deklasowaniu jednostki w razie zajścia zdarzenia losowego; dążą więc one do zapewnienia ubezpieczonemu w tym przypadku takiej samej pozycji socjalnej, jaką zajmował poprzednio. Najczęściej tak jednak nie jest. Zazwyczaj przy wymiarze świadczeń indywidualny zarobek nie odgrywa roli wyłącznie decydującej. Przeciwny biegun systemów o takim wymiarze składek i świadczeń stanowi system, przy którym składka ubezpieczeniowa określana jest wprawdzie w określonym odsetku zarobku, natomiast świadczenie posiada wysokość stałą i niezmienną w każdym razie niezależną od rozpiętości indywidualnych zarobków. Na tym systemie opiera się austriackie ubezpieczenie górników, funkcjonujące

²⁷ M. Rubinow: Social Insurance. New York 1913, str. 491.

na podstawie ustawy z 30 marca 1935 r.²⁸ Do tego systemu zbliżone jest również ubezpieczenie górników francuskie i belgijskie. Taki system możliwy jest tylko w obrębie stosunkowo ograniczonej grupy zawodowej o względnie wyrównanym poziomie zarobków. Trudno wyobrazić sobie system bardziej solidarystyczny, godzący się wyraźniej na opodatkowanie wyższych grup pracowniczych na rzecz niższych. Pod innym kątem widzenia, bo na płaszczyźnie sprzeczności między indywidualizmem a egalitaryzmem wypada przeciwstawić systemowi proporcjonalnej do zarobku składki i proporcjonalnych do zarobków świadczeń system, polegający na tym, że i składka i świadczenie ustalone są w kwocie stałej. System ten dominuje w ustawodawstwach anglosaskich, które różniczkują składkę i świadczenia pieniężne tylko w zależności od wieku i płci oraz stanu cywilnego ubezpieczonego. W ustawodawstwie polskim stały i jednolity wymiar składki i świadczenia spotykamy tylko w ubezpieczeniu brackim, które obowiązywało w Małopolsce i na Śląsku Cieszyńskim na podstawie dawnej ustawy austriackiej z 28 lipca 1889 r. w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. i w ubezpieczeniu brackim, obowiązującym obecnie w Zagłębiu Dąbrowskim, opartym na rozporządzeniu z 27 sierpnia 1935 r. System ten wychodzi z idei pełnej równości między ubezpieczonymi, o ile chodzi o ciężary, do których są pociągani i dobrodziejstwa świadczeniowe, z których korzystają.

W większości współczesnych ustawodawstw przyjęty jest pewien kompromis między indywidualizmem a solidaryzmem, czy między indywidualizmem a egalitaryzmem. U podłoża systemów ubezpieczeń społecznych, przyjętych niemal bez wyjątku przez ustawodawstwa środkowo-europejskie łącznie z polskim, tkwi przekonanie o tym, że świadczenia ubezpieczeń społecznych muszą zawierać obok elementu indywidualnego, stanowiącego odpowiednik zarobku ubezpieczonego i okresu przebytego w ubezpieczeniu, społeczny element wyrównawczy, niwelujący różnice między ubezpieczonymi co do obu powyższych warunków; punkt ciężkości oceny socjalnej ubezpieczeń społecznych spoczywa właśnie na tej sprawie. Jeżeli bowiem nawet wychodzi się z założenia, że świadczenia pieniężne zwłaszcza rentowe winny być dostosowane do poziomu indywidualnego zarobku, aby zapobiegać zbyt wielkiej rozbieżności między poziomem życia pracownika w okresie jego aktywności i pasywności zawodowej, to jednak musi się uznać, że świadczenia ubezpieczeń społecznych straciłyby swą rację bytu gdyby zeszły poniżej określonego poziomu, zapewniającego pokrycie minimalnych kosz-

²⁸ Bundesgesetz, betreffend die gewerbliche Sozialversicherung. Ausgegeben am 30 März 1935.

tów utrzymania. Cel społeczny ubezpieczeń społecznych przemawia za ustaleniem świadczeń w taki sposób, by zawierały pewien element zrównujący je między sobą i zapewniający tym samym minimalny poziom zabezpieczenia, niezależny od indywidualnych warunków ubezpieczonego. Taki system świadczeń gwarantuje szczególną pomoc na rzecz tych, którzy potrzebują jej bardziej niż inni: pracownikom słabszym gospodarczo, mającym poza sobą stosunkowo krótszą karierę ubezpieczeniową i młodszym, a więc dotkliwiej odczuwającym skutki zdarzenia losowego.

Szczególne uwzględnienie w ramach działalności świadczeniowej ubezpieczeń społecznych potrzeb pracowników gorzej uposażonych i słabszych gospodarczo upodabnia ubezpieczenia społeczne do innych działów pomocy socjalnej, a w szczególności opieki społecznej, oddalając je tym samym poniekąd od asekuracji. Wszak nie brak w nauce poglądu, że ubezpieczenia społeczne wbrew swej nazwie nie są ubezpieczeniem lecz pewnym szczególnym urządzeniem opieki społecznej. Podobieństwo między opieką społeczną a ubezpieczeniami społecznymi idzie niekiedy nawet tak daleko, że przy udzielaniu świadczeń ubezpieczeniowych bierze się pod uwagę sytuację materialną uprawnionego, wynikającą z jego pozaubezpieczeniowych dochodów, co stanowi już istotne znamię charakterystyczne opieki społecznej. Zwłaszcza w okresie kryzysu, gdy na ubezpieczenia społeczne wbrew pierwotnym ich założeniom spadły pośrednio ciężary masowego bezrobocia i, gdy wobec katastrofalnego spadku dochodów i wzrostu wydatków musiała być pomoc udzielana przedewszystkim tym, którzy jej najbardziej potrzebowali, elementy opieki społecznej wtargnęły — zresztą, jak się zdaje, przejściowo — do ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza środkowo-europejskich, nie tylko ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, gdzie zawsze granica między ubezpieczeniową a opiekuńczą metodą pomocy zacierała się w wysokim stopniu²⁹ — ale również i inne działy ubezpieczeń społecznych ulegają w ostatnim czasie pewnym wpływom opieki społecznej. W tym kierunku zmierza zwłaszcza wprowadzenie 1. renty starczej warunkowej (pod warunkiem zaprzestania zarobkowania) zamiast bezwarunkowej, 2. przepisów o redukowaniu lub wstrzymaniu świadczeń w razie zbiegu prawa do kilku świadczeń tej samej lub kilku gałęzi ubezpieczeń społecznych, 3. uzależniania wypłaty całości lub części renty od tego, że uprawniony nie ma środków utrzymania itp. Z chwilą gdy dają się zauważyć wszystkie te punkty styczności między społecznymi: opieką a ubezpieczeniem, nasuwa się konieczność ustalenia zasad, według któ-

²⁹ Vide: Assurance-Chômage et diverses formes d'assistance aux chômeurs (str. 6—7). Bureau International du Travail, Genève 1933.

rych miałyby być przeprowadzona z kolei linia delimitacyjna między opieką społeczną, a ubezpieczeniami społecznymi; inaczej trudno byłoby nam należycie umiejscowić ubezpieczenia społeczne na tle całokształtu środków działania polityki społecznej. Brak nam tu jednak miejsca dla rozpatrzenia stosunku między dwoma tymi działaniami ustawodawstwa socjalnego. Chciałbym tylko nawiasowo zaznaczyć tutaj, że szczególnie ciekawego materiału do rozważań na temat granic zasięgu ustawodawstwa o opiece społecznej i ubezpieczeniach społecznych dostarczają nam spory interpretacyjne, jakie powstają między poszczególnymi państwami, a dotyczą podciągania danego ustawodawstwa pod normy umów międzynarodowych; w sporach tych chodzi bowiem właśnie o to, czy konkretna ustawa podpada pod pojęcie działu ustawodawstwa społecznego, objętego zobowiązaniami międzynarodowymi.³⁰

Idea społecznego wyrównania wywarła pewien wpływ na polskie ubezpieczenia społeczne. W ubezpieczeniu pracowników umysłowych uwzględniono ją tylko w skromnym zakresie (minimum renty — 50 zł), gdyż renta składa się z kwoty zasadniczej równej 40% przeciętnego zarobku indywidualnego i z kwoty wzrostu (1/6% za każdy miesiąc od 121 do 480 mies.); zrównując z sobą w pewnej mierze pracowników o krótkiej i dłuższej przynależności do ubezpieczenia, rozporządzenie nie ogranicza jednak w niczym rozpiętości, wynikającej z różnicy między wyższymi a niższymi zarobkami. Natomiast w ubezpieczeniu emerytalnym robotników (kwota zasadnicza, określana corocznie dla rent ustalanych w danym roku w granicach od 10 do 16% przeciętnego zarobku ubezpieczonych, którym przyznano renty w roku ubiegłym i dopłaty roczne do rent niższych — poza tym kwota indywidualna) element ten uwzględniono w stosunkowo szerokim zakresie. O różnorodności możliwych tu rozwiązań świadczy klasyfikacja ustawodawstw o społecznym ubezpieczeniu emerytalnym, przeprowadzona pod ką-

³⁰ Zasluguja tu na uwage ostatnio zwlaszcza dwa spory miedzynarodowe: spór miedzy Polskà a Belgià, co do zastosowania konwencji (waszyngtońskiej) z r. 1919, dotyczàcej ubezpieczenia od bezrobocia, unormowanego belgijskim dekretem królewskim z 31 maja 1933 r. (vide artykuł pt. „Rokowania z Belgià w sprawie ubezpieczenia na „wypadek bezrobocia” — Przegląd Ubezpieczeń Społecznych nr 4 z r. 1935) i spór miedzy Polskà a Francjà co do zastosowania konwencji w przedmiocie traktowania pracowników cudzoziemskich na równi z własnymi w zakresie odszkodowania za wypadki przy pracy do dodatków ustanowionych przez całą serię ustaw francuskich, zapocàtkowanych ustawà z 15 lipca 1922 r. (vide artykuły pt. „Spór polsko-francuski o dodatki do rent wypadkowych” i „Na drodze do rozwiàzania sporu z Francjà w sprawie dodatków do rent wypadkowych” — Praca i Opieka Społeczna nr 3 i 4 z r. 1937 oraz pt. „Les majorations de rentes d'accidents du travail” — Bulletin du Ministère du Travail nry 7, 8, 9 rocz. 44).

tem widzenia konstrukcji świadczeń przez Międzynarodowe Biuro Pracy.³¹ Rozróżnia ono mianowicie:

I. renty niezależne od zarobku ubezpieczonego i długości okresu ubezpieczenia;

II. renty zawierające część stałą i część zmienną w zależności od końcowego zarobku a niezależną od długości okresu ubezpieczenia;

III. renty ustalane wyłącznie w zależności od zarobku niezależnie od długości okresu ubezpieczenia;

IV. renty zmienne w zależności od przeciętnego zarobku i wieku przystąpienia do ubezpieczenia;

V. renty zawierające część stałą i część niezależną od zarobku, ale zmienną w zależności od długości okresu ubezpieczenia;

VI. renty niezależne od zarobku, ale zmienne w zależności od długości okresu ubezpieczenia;

VII. renty zmienne w zależności od zarobku i długości okresu ubezpieczenia; ta ostatnia grupa rozpada się z kolei na osiem różnych kategorii.

Istnienia społecznego elementu wyrównawczego, wyciskającego tak wybitne piętno na społecznym ubezpieczeniu, nie wyczerpuje jednak sam wymiar periodycznych świadczeń pieniężnych. Świadczenia rzeczowe (pomoc lecznicza, lekarstwa, pomoc szpitalna, lecznictwo zapobiegawcze i restytutywne, protezy itp.) z natury rzeczy nie pozostają w związku z indywidualnymi warunkami zarobkowymi ubezpieczonych; stanowią więc one dalszy element społecznego wyrównania wertykalnego między grupami pracowniczymi na wyższym i niższym stopniu drabiny socjalnej.

Dalszy czynnik pogłębiający społeczny charakter świadczeń ubezpieczonych stanowi stopniowanie ich wymiaru w zależności od stanu rodzinnego ubezpieczonych i uprzystępnianie świadczeń ubezpieczeniowych bezpośrednio członkom rodziny ubezpieczonych. Pod tym względem ubezpieczenia społeczne przeobraziły się z biegiem czasu bardzo znacznie, tracąc charakter jednostkowy i nabierając charakteru rodzinnego. Rozrost polityki populacyjnej we współczesnych ustrojach państwowych pociąga za sobą przeznaczenie rodzinie coraz to ważniejszego miejsca w działalności świadczeniowej instytucji ubezpieczeń społecznych. Rozwój w tym kierunku społecznego ustawodawstwa ubezpieczeniowego nie jest jeszcze zakończony. W podobnym kierunku idzie zresztą polityka płac, uwzględniająca w coraz to szerszym zakresie dodatki dla pracow-

³¹ L'Assurance Invalidité-Vieillesse-Décès Obligatoire. Bureau International du Travail, Genève 1933.

ników obciążonych ciężarami rodzinnymi („allocations aux familles nombreuses” — dział polityki społecznej nieznan w Polsce zresztą zupełnie). Równie wyraźnie od asekuracji indywidualnej odgrada ubezpieczenia społeczne działalność, jaką rozwijają poza pieniężnymi i rzeczowymi dobrodziejstwami, obliczonymi na zapewnienie bezpośrednich korzyści jednostce: ubezpieczonemu, czy członkowi jego rodziny. Wypełnianie przez ubezpieczenia społeczne — często w ścisłej współpracy z państwem i samorządem — ważnych zadań z zakresu publicznego lecznictwa i tworzenie przez nie potężnej aparatury sanitarnej — to zadania ubezpieczeń społecznych daleko odbiegające od zadań asekuracji indywidualnej. Działalność ubezpieczeń społecznych w dziedzinie bezpieczeństwa pracy i w ogóle w zakresie zapobiegania zdarzeniom losowym nie zawiera w sobie może niczego, co byłoby wyłącznie właściwe tej dziedzinie ubezpieczenia. Wystarczy choćby wskazać przykładowo to wszystko, co dla zapobiegania wypadkom przy pracy zdziałały amerykańskie towarzystwa asekuracyjne. Niemniej dopiero w ramach asekuracji socjalnej ten kierunek działalności ubezpieczeniowej przybiera większe rozmiary, nadając ton całemu rozwojowi ubezpieczeń społecznych w dobie ostatniej, współczesnej.

Oderwanie się z biegiem czasu w pewnej mierze działalności świadczeniowej instytucji ubezpieczeń społecznych od zaspakajania li tylko przy pomocy świadczenia pieniężnego indywidualnych potrzeb jednostki, wynikających z zajścia zdarzenia losowego, godzącego w jej organizm, znamionuje ewolucję ubezpieczeń społecznych jako urzędzenia, powołanego do spełniania szerokich, rozszerzających się z biegiem czasu coraz bardziej funkcji społecznych. Również i objęcie przez ubezpieczenia społeczne pokrywania nie tylko ryzyk fizycznej natury — jak choroba, starość, macierzyństwo — i mieszanych ryzyk fizyczno-zawodowej natury — jak wypadek przy pracy — lecz również ryzyka społeczno-gospodarczego, jakie stanowi bezrobocie³² (ostatnie chronologicznie ryzyko wciągnięte w orbitę ubezpieczeń społecznych) świadczy o linii ich rozwoju. Coraz więcej uwagi i coraz więcej środków ubezpieczenia społeczne poświęcają rozwiązywaniu zadań nie dających się wtłoczyć w ramy pomocy indywidualnej.

Jakakolwiek byłąby zresztą sama działalność świadczeniowa ubezpieczeń społecznych już sama ich rola na tle stosunku pracy,

³² Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia otrzymało w Polsce dwa określenia: W stosunku do pracowników umysłowych obowiązuje „ubezpieczenie na wypadek braku pracy”; ustawodawstwo obejmujące robotników określono natomiast z powodów nie zupełnie zrozumiałych jako ustawodawstwo o „zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia”.

stanowiącego główne podłoże faktyczne dzisiejszej kwestii socjalnej, wyróżnia ubezpieczenia społeczne od innych działów asekuracji. Ubezpieczenia społeczne są prawnopublicznym uzupełnieniem prawnoprywatnego stosunku pracy. Istotą ubezpieczeń społecznych na tle stosunku pracy trafnie ujmuje Andreas Grieser. „Ubezpieczenia społeczne oznaczają solidarystyczną rozbudowę stosunku pracy celem ochrony przeciw zdarzeniom losowym grożącym robotnikowi i jego rodzinie. Składka pochodzi z płacy; w składce koncentruje się płaca, przeznaczona dla udzielenia opieki w przyszłości; we funduszach ubezpieczeniowych przechowuje się, jak w spichlerzu siłę nabywczą, którą z chwilą zajścia zdarzenia losowego zwraca się w formie świadczeń pieniężnych lub rzeczowych. Otrzymując zasiłki chorobowe lub renty, ubezpieczeni i pozostali po nich członkowie rodziny zanoszą do domu zaoszczędzony poprzednio zarobek”.

Jak już wiemy z poprzednich uwag, zagadnienie stosunku między ubezpieczeniami społecznymi a płacą, to niewątpliwie centralne zagadnienie gospodarcze ubezpieczeń społecznych, nie należy do zagadnień, których ekonomiczna i socjalna ocena byłaby niesporna. Nie wchodząc w to w tej chwili, czy powinniśmy traktować ubezpieczenia społeczne w całości — czy też tylko część funduszy ubezpieczeń społecznych, pochodzącą ze składki pracownika — jako część płacy, musimy zwrócić uwagę na to, jaką rolę spełniają jako podstawa egzystencji pracowniczej w stosunku do pozostałej części płacy. Zmniejszając mianowicie część płacy, która byłaby przeznaczona przede wszystkim na bezpośrednią konsumpcję indywidualną, ubezpieczenia społeczne wciągają ją w zakres planowej gospodarki zbiorowej. „Ubezpieczenia społeczne stanowią uzupełnienie płacy a mianowicie są tą częścią płacy, która ma pokryć koszty utrzymania w nieaktywnych dniach i w nieaktywnych latach egzystencji pracowniczej” — stwierdza Heyde.³³ Ubezpieczenia społeczne są więc wielkim transformatorem siły nabywczej, ograniczającym konsumpcję obecną na rzecz konsumpcji przyszłej i zapewniającym zaspakajanie potrzeb, uznanych za bardziej ważne i istotne — kosztem potrzeb innych. Ubezpieczenia społeczne, ustalając rodzaj świadczeń i ich wysokość, tym samym określają w sposób swoisty hierarchię potrzeb z punktu widzenia doniosłości, jaką przedstawia — pod kątem widzenia interesu ogólnego — ich zaspokojenie. W ten sposób ubezpieczenia społeczne wpływają nie tylko na podział dochodu społecznego, ale również i na konsumpcję. Cała ta rola ubezpieczeń społecznych na tle stosunku pracy i opartej na

³³ Heyde: Sozialversicherung, Abriss der Sozialpolitik. Leipzig 1929.

nim egzystencji gospodarczej pracownika oraz jego rodziny odbiega już daleko od tego wszystkiego, co odpowiadałoby jej w dziedzinie asekuracji indywidualnej.

W rozważaniach na temat cech istotnych ubezpieczeń społecznych nasuwa się na koniec pytanie, czy należy dopatrywać się decydującego ich znamienia w przymusowości, która cechuje przeważającą większość ustawodawstw o ubezpieczeniach społecznych. Zagadnienie to stanowi jedno z najbardziej spornych. Prof. Krzeczkowski, którego nazwisko przytoczyliśmy już w tej pracy niejednokrotnie., określa jako ubezpieczenia społeczne „przymusowo tworzone organizacje przezorności społecznej, oparte o wzajemność, dające swym członkom, poszkodowanym przez losowe wypadki prawo do odszkodowania”. Ażeby nie pozostawiać żadnej wątpliwości co do tego, jak, zdaniem jego, należy rozumieć przymusowe podstawy ubezpieczeń społecznych prof. Krzeczkowski dodaje, że, przyjmując to określenie, chce „stwierdzić, że ubezpieczenia społeczne muszą być tworzone przy pomocy przymusu, gdyż chodzi o ich powszechność, że wszelkie ubezpieczenia, w których podstawą zrzeczenia jest dobrowolność, nie mają cech wyraźnie ubezpieczeniowych, lecz raczej są to próby zorganizowania samopomocy”. A więc według opinii prof. Krzeczковского ubezpieczenia społeczne muszą opierać na przymusie prawnopublicznym w ścisłym tego słowa znaczeniu. W swym ujęciu istoty ubezpieczeń społecznych prof. Krzeczkowski nie jest osamotniony. Z autorów niemieckich Gustaw Heinrich uważa za ubezpieczenia społeczne tylko obowiązkowe. Inni natomiast — jak Manes, Schmittman i Zwiedineck-Südenhorst — tworzą szerszą definicję ubezpieczeń społecznych, dzieląc je na dwie grupy: obowiązkowe i dobrowolne. Czy należy się zgodzić z tym określeniem istoty ubezpieczeń społecznych? Oczywiście nie można z góry przeciwstawiać się określeniu delimitacyjnej ich linii w ten sposób, jakkolwiek zacieśniłoby ono w sposób bardzo dotkliwy rzeczowy zasięg urządzeń podciąganych obecnie pod pojęcie ubezpieczeń społecznych i jakkolwiek określenie to nie pozostawałoby w zgodzie ani z powszechnie utartą już w praktyce potoczną terminologią, ani nawet z pojęciem ubezpieczeń społecznych, jakie spotykamy w obowiązującym ustawodawstwie. Zwróćmy bowiem np. uwagę na przepis art. 133 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 26 stycznia 1928 r.,³⁴ który wyłącza spod kontroli Ministerstwa Skarbu (Państwowego Urzędu Kontroli Ubezpieczeń) zakłady ubezpieczeń społecznych, przy czym określenie tych zakładów odsyła do osobnego rozporządzenia. Wydane

³⁴ Dz. P. R. P. nr 9 poz. 64.

w wykonaniu tego artykułu w porozumienia z Ministrem Opieki Społecznej rozporządzenie Ministra Skarbu z 22 marca 1928 r.³⁵ podzieliło zakłady ubezpieczeń społecznych na instytucje, oparte na przymusie prawno-publicznym i na „pracownicze kasy ubezpieczeń (emerytalne, pogrzebowe, pensyjne itp.), do których należą pracownicy na podstawie stosunku roboczego lub służbowego”. A więc ubezpieczenia społeczne w rozumieniu ustawodawstwa polskiego nie ograniczają się w istocie rzeczy do ubezpieczenia przymusowego.

Nim wypowiem się ostatecznie co do tego, czy do samego pojęcia ubezpieczeń społecznych należy włączać element podstawy ich, jaką miałyby stanowić przymus prawno-publiczny, pragnąłbym zwrócić uwagę na to, jaką rolę w funkcjonowaniu ubezpieczeń społecznych spełnia obowiązkowy ich charakter. Obowiązek ubezpieczeniowy niejednokrotnie już zestawiano z obowiązkiem szkolnym. W stosunku do jednej, jak i drugiej dziedziny państwo zajmuje stanowisko, że należyte zabezpieczenie interesów jednostki czy to w zakresie wykształcenia jej czy też w zakresie zapewnienia jej należytej ochrony przed skutkami zdarzeń losowych grożących jej egzystencji — podyktowane jest tak bardzo interesem publicznym, że nie można pozostawiać jednostce pełnej swobody działania w tej dziedzinie. Nie wystarcza w szczególności, by tylko pewna liczba osób zainteresowanych podjęła dobrowolnie wysiłek zmierzający do przysporzenia sobie dóbr moralnego czy też materialnego rzędu, za czym przemawia również interes powszechny. Chodzi bowiem o zapewnienie, że należyta ochrona przysługiwać będzie ogółowi społeczeństwa. Państwo stosuje więc tu dla osiągnięcia celów, którym przypisuje znaczenie, ogólne środki przymusowe. Stąd wynika już jednak pośrednio również i zakres ochrony, która nie może przekraczać tego minimum, jakie może jeszcze usprawiedliwiać stosowanie przymusu publicznego. Podobnie jak przymus szkolny może najczęściej obejmować tylko szkołę elementarną, nie stosując się do studiów średnich czy wyższych, tak też i ubezpieczenia społeczne mogą zapewniać przy użyciu przymusu narzuconego przez państwo tylko pokrycie potrzeb, nie przekraczających pewnego określonego poziomu. Toteż świadczenia ubezpieczeń społecznych zapewniają w zasadzie tylko minimum egzystencji. Minimum egzystencji gwarantowane przez ubezpieczenia społeczne nie ma jednak charakteru absolutnego minimum fizjologicznego. Minimum społeczne egzystencji zabezpieczane przez ubezpieczenia społeczne w węższym tego słowa znaczeniu przewyższa minimum uwzględniane przez

³⁵ Dz. U. R. P. nr 50 poz. 483.

ubezpieczenie bezskładkowe a jeszcze bardziej minimum przyjęte w opiece społecznej, z reguły najniższe. Gustaw Henrich rozróżnia dwa pojęcia minimum egzystencji brane pod uwagę w ubezpieczeniach społecznych: proletariackie (np. w ubezpieczeniu emerytalnym robotników) i ponadproletariackie (np. w ubezpieczeniu pracowników umysłowych).

Przymus ubezpieczeniowy może być rozumiany w sposób bardziej szeroki lub bardziej wąski. Może sprowadzać się tylko do tego, że określona grupa osób, pociągana jest — bez względu na ich wolę — do ubezpieczenia. To jednak jeszcze nie wszystko. Zazwyczaj przymus ustawowy idzie dalej. Nie ogranicza się do ustalenia, że ma być nawiązany stosunek ubezpieczenia. Obejmuje bowiem poza tym również określenie w sposób ścisły samej materialnej treści tego stosunku, a więc ustalenie ciężarów ubezpieczeniowych i ubezpieczeniowych świadczeń i to zarówno ich wysokości, jak i warunków, od których zależy nabycie prawa do nich. Bardzo często ustawodawstwo idzie jeszcze dalej, ustalając równocześnie monopol określonego typu instytucji, której powierza wykonywanie ubezpieczenia obowiązkowego. Charakter obowiązkowy posiada więc również przynależność ubezpieczonego do instytucji ubezpieczeniowej. Przeciwny biegun ustawodawstw o typie „monopolicznym” stanowią ustawodawstwa krajów romańskich, przyznające ubezpieczonym prawo wyboru jednej z bardzo wielu instytucji ubezpieczeniowych (Francja, Belgia).

A przecież nawet w ramach bezsprzecznie i niewątpliwie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych nie brak miejsca dla elementu dobrowolności. Nie rzadko ustawodawstwo o przymusowych ubezpieczeniach społecznych przewiduje możliwość uzyskania w zamian za podwyższoną składkę podwyższonych świadczeń. Co więcej najczęściej ustawy o obowiązkowych ubezpieczeniach społecznych przewidują możność ubezpieczania się dobrowolnego. Bywa ono kształtowane w sposób bardzo różny. Niekiedy przybiera formę dobrowolnego kontynuowania dawnego ubezpieczenia obowiązkowego. Ma ono wtedy na celu zachowanie w obrębie wspólnoty danej grupy społecznej lub zawodowej osób, które nie należą już do niej czynnie, bo jeszcze przed zajściem zdarzenia losowego uzasadniającego udzielenie świadczenia ustąpiły z niej np., usamodzielniając się gospodarczo lub przechodząc do grupy ludności nieobjętej obowiązkowym ubezpieczeniem. Jeżeli dobrowolne kontynuowanie ubezpieczenia stanowi w każdym razie przedłużenie poprzedniego ubezpieczenia obowiązkowego, to tym większą uwagę musi na sobie skupić ubezpieczenie dobrowolne w węższym znaczeniu tego słowa, organizowane przez ustawodawstwo o ubezpieczeniach społecznych-

Większość ustawodawstw, ustanawiając przymusowe ubezpieczenia społeczne, wprowadza równocześnie ubezpieczenie dobrowolne, które przybiera formy bardzo różne. Dobrowolność wszystkich tych form ubezpieczenia fakultatywnego sprowadza się zresztą do dobrowolności afiliacji ubezpieczonego. Akt woli jednostki, zmierzający ku przystąpieniu do ubezpieczenia, nakłada równocześnie na instytucję ubezpieczeń społecznych obowiązek przyjęcia jej — pod warunkami przewidzianymi ustawowo czy statutowo — do ubezpieczenia. Niekiedy ubezpieczenie dobrowolne oddzielane jest finansowo od ubezpieczenia obowiązkowego, podlegając też innym przepisom materialnym niż to ubezpieczenie. Niekiedy jednak poza niemożnością obciążania składką pracodawcy — muszą być w ubezpieczeniu dobrowolnym uregulowane inaczej niż w ubezpieczeniu obowiązkowym, dwa te typy ubezpieczenia normowane są w ramach tej samej ustawy w sposób podobny. Cała różnica między jednym a drugim sprowadza się już wtedy jedynie i wyłącznie do tego, że przynależność ubezpieczonych do ubezpieczenia fakultatywnego opiera się nie na przymusowym pociągnięciu ich do niego. Zachodzi więc pytanie, czy w tych warunkach można by uważać za uzasadnione odmawianie — przy tych samych przesłankach prawnych i aktuarialnych — charakteru społecznego ubezpieczeniu dobrowolnemu, jeżeli charakter ten przyznaje się ubezpieczeniu obowiązkowemu?

Sprawa przymusowości ubezpieczeń społecznych musi być zresztą uważana za względną. Za przymus uzasadniający uznanie ubezpieczenia za ubezpieczenie społeczne uważa się przymus prawnopubliczny, oparty na normie ustawy. Jest to najbardziej typowa, nie jest to jednak jedyna możliwa podstawa obowiązku ubezpieczenia. Obok obowiązku ubezpieczenia wynikającego z ustawy spotykamy bowiem obowiązek ubezpieczenia wynikający z umowy o pracę. Przytoczyliśmy już powyżej przepisy rozporządzenia z 22 marca 1928 r. Przepisy te nie są bynajmniej przypadkowe. Są one bowiem niewątpliwie wyrazem zasadniczych poglądów polskiego ustawodawstwa na istotę ubezpieczeń społecznych. Świadczy o tym także fakt, że podobne stanowisko zajmuje również opracowany ostatnio i uzgodniony niemal zupełnie w łonie Rządu projekt ustawy o pracowniczych kasach ubezpieczeń i funduszach emerytalnych. W art. 3 projekt ustawy stwierdza, że „pracownicze kasy ubezpieczeń są instytucjami ubezpieczeń społecznych”.³⁶ Uzasadnienie tego

³⁶ Patrz W. Mamrotowa: Kilka uwag o pojęciu ubezpieczenia na tle działalności pracowniczych kas ubezpieczeniowych. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych nr 12 z r. 1925 str. 917.

projektu wychodzi z założenia, że „obok ubezpieczeń społecznych opartych na obowiązku prawnopublicznym i wykonywanych przez instytucje prawa publicznego... istnieją w Polsce urządzenia posiadające również charakter ubezpieczeniowo-społeczny, nieoparte jednak na obowiązku ustawowym. Są to urządzenia dobrowolne, będące przejawem swobodnej inicjatywy społecznej. Ubezpieczenia te spełniają pożyteczną rolę uzupełniania systemu świadczeń ustawowych”. Przynależność do tych instytucji nie opiera się na ustawie. Wynika natomiast ze stosunku roboczego lub służbowego w odniesieniu do określonego przedsiębiorstwa. Pracownik, przystępując do pracy w przedsiębiorstwie, przy którym np. funkcjonuje kasa emerytalna zastępująca nieistniejące ubezpieczenie czy też uzupełniająca jego świadczenia, staje się niezależnie od swej woli najczęściej na mocy umowy o pracę członkiem tej instytucji ubezpieczeniowej. Wydaje się nawet, że niejednokrotnie nie było by w ogóle możliwe ustalenie charakteru społecznego instytucji ubezpieczeniowej, jeżeli miało by się ono opierać na tym założeniu, czy przymusowa przynależność do ubezpieczenia wynika z ustawy czy z umowy. Niejednokrotnie granica między dwiema tymi podstawami ubezpieczenia zaciera się bowiem niemal zupełnie. Weźmy bowiem np. instytucje ubezpieczenia zastępczego (np. przewidziane w art. 5, ust. 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o ubezpieczeniu pracowników umysłowych z 24 listopada 1927 r. w brzmieniu obecnie obowiązującym). Ubezpieczenie w nich, jeżeli odpowiada przepisom ustawowym, czyni zadość obowiązkowi wynikającym z ustawy. Z drugiej strony jednak sama przynależność do instytucji zastępczej, która (już bez obowiązku ustawowego) udziela z reguły świadczeń dalej idących niż obowiązujące ogólnie, nie wynika bezpośrednio z ustawy. Powstają stąd zupełnie zrozumiałe i niewątpliwe trudności sklasyfikowania ubezpieczenia wykonywanego przez te instytucje. Nie brak również i innych form przejściowych między ubezpieczeniem dobrowolnym, na ogół wcześniejszym historycznie, a ubezpieczeniem obowiązkowym, na ogół późniejszym; zaliczanie ich w zależności od omówionego powyżej kryterium do ubezpieczenia społecznego lub niespołecznego posiadałoby cechy sztucznej dowolności.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że zwolennicy zwięzania ubezpieczeń społecznych do ubezpieczeń ustawowych nie opierają się w istocie rzeczy na ocenie pewnych szczególnych cech tego urządzenia socjalnego, którym przypisywaliby decydujące znaczenie. Powodują się widocznie dwiema przesłankami. Z jednej strony bowiem wychodzą z świadomych swych i celowych dążeń, zmierzających ku oparciu ubezpieczeń społecznych na przymusie prawnop-

publicznym jako na najlepszej podstawie skutecznego ich funkcjonowania; mają więc na myśli nie to, co jest, lecz to, co, zdaniem ich, być powinno; z drugiej strony ocena roli przymusowości w stosunku do ubezpieczeń społecznych wynika u nich ze stwierdzenia kierunku rozwoju ubezpieczeń społecznych na całym świecie na przestrzeni kilkunastu lat ostatnich. Obu tych przesłanek nie możnaby kwestionować. Bo, zaczynając od drugiej, wydaje się, że w miarę doskonalenia się ubezpieczeń społecznych i podporządkowywania ich szerszym zadaniom polityki społecznej, ubezpieczenie dobrowolne ustępuje miejsca ubezpieczeniu przymusowemu, uzupełnianemu ubezpieczeniem fakultatywnym tylko w stosunku do kategorii niepociąganych do obowiązku ubezpieczenia. Jest to reguła niemal bez wyjątku. Jeszcze niedawno trwał spór co do tego, czy ubezpieczenia społeczne winny być zorganizowane jako obligatoryjne czy też jako fakultatywne. Wybitny ekonomista niemiecki Lujo Brentano występował wtedy przeciw obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, które, zdaniem jego, byłoby początkiem przymusowej reglamentacji całego życia gospodarczego i społecznego. W chwili obecnej dominuje jednak pogląd przeciwny, wyrażony w sprawozdaniu parlamentarnym Edwarda Grindy,³⁷ że „obowiązkowość ubezpieczenia jest aktuarialną i finansową koniecznością każdego systemu ubezpieczeń społecznych”.

Wiąże się to najściślej z drugą przesłanką, o której wspomniałem poprzednio. Stało się dziś mianowicie powszechnym przekonanie, że ubezpieczenia społeczne nie mogą spełnić wielkich zadań, do których są powołane, bez zastosowania przymusu prawnopublicznego. I to z wielu przyczyn. Przede wszystkim doświadczenia wykazały, że bez zastosowania przymusu trudne jest osiągnięcie powszechności ubezpieczenia, stanowiącej warunek istotny jego działania. Przy fakultatywnej organizacji ubezpieczenia znajdują się zazwyczaj w jego granicach pracownicy materialnie lepiej sytuowani, otrzymujący wyższe uposażenie, bardziej ustabilizowani, stanowiący z zasady korzystniejsze ryzyko ubezpieczeniowe. Natomiast warstwy pracownicze zasługujące w szczególnym stopniu na ochronę ubezpieczeniową pozostają najczęściej poza obrębem ubezpieczenia społecznego, powołanego do życia jako dobrowolne; brak im bowiem częstokroć należytej oceny wartości potrzeb przyszłych w zestawieniu z palącymi potrzebami obecnymi, brak im zresztą środków potrzebnych do nawiązania stosunku ubezpieczeniowego. Ubezpieczenie dobrowolne już z swego założenia nie nakłada żadnych ciężarów na pracodawców; korzysta ono co najwyżej

³⁷ Przytoczone powyżej sprawozdanie parlamentarne, str. 39.

z funduszków publicznych. Również więc, jeżeli chodzi o rozłożenie ciężarów między poszczególne czynniki gospodarcze i społeczne, ubezpieczenie nie może stać się w tym stopniu społecznym przy przyjęciu dobrowolnych jego podstaw, jak to jest możliwe przy oparciu go na przymusie prawnopublicznym. Tylko szaraka wspólnota ryzyka, obejmująca ogół określonej grupy społecznej czy zawodowej, może stanowić należytą podstawę osobową ubezpieczeń społecznych. Jest to w chwili obecnej prawda nie podlegająca już dyskusji, uznana zresztą też międzynarodowo przez międzynarodowe ustawodawstwo pracy, poświęcone ubezpieczeniom społecznym; wbrew usiłowaniam podjętym przez obóz zwolenników ubezpieczenia dobrowolnego na kilku sesjach Międzynarodowej Konferencji Pracy międzynarodowe prawo ubezpieczeniowe, wcielone w konwencjach normujących poszczególne działy ubezpieczeń społecznych, uznaje jedynie i wyłącznie ubezpieczenie obowiązkowe, odmawiając uznania, że czynią zadość zobowiązaniom konwencyjnym państwa, które organizują ubezpieczenie dobrowolne zamiast obowiązkowego.

Wszystko, co tu wspomniałem zupełnie zresztą przykładowo, a nie wyczerpująco, składa się na obraz wyższości ubezpieczenia obowiązkowego nad dobrowolnym; nie mogła ona nie wpłynąć na stanowisko tych, którzy odmawiają charakteru społecznego urządzeniom ubezpieczeniowym nieopartym na przymusie ustawowym. Dodam w tym miejscu już tylko nawiasowo, że gdybyśmy nawet wbrew wszystkim powyższym rozważaniom uznali przymusowość za jedno ze znamion istotnych ubezpieczenia społecznego, to tym samym nie uwydatnilibyśmy jeszcze odrębności ubezpieczenia społecznego w stosunku do innych działów ubezpieczenia. Ubezpieczenie indywidualne, które przeciwstawiamy społecznemu, może być bowiem, jak już to stwierdziliśmy poprzednio, prywatne — dobrowolne albo też państwowe — przymusowe.

Ograniczę się więc do stwierdzenia, idąc po linii, którą obrałem sobie na wstępie, że ubezpieczenia społeczne lepiej mogą realizować socjalne swe cele — a więc są bardziej społeczne — wtedy, gdy obejmują swym zakresem działania warstwy pracownicze podporządkowane im przymusowo.