

HANNA WAPNARUK-GRUCHMAN

GLÓWNE KIERUNKI DYSKUSJI O UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH W POLSCE

I. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE W SYSTEMIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

W ostatnich latach coraz większego znaczenia nabiera działalność socjalna państwa, z czyni wiąże się m. in. narastające zainteresowanie ubezpieczeniami społecznymi. Oczywistym tego przejawem są dokonywane w ostatnim okresie zmiany w systemie emerytalnym, służące poprawie warunków bytowych osób w tzw. „trzecim wieku”, z czym wiąże się zarówno potrzeba gromadzenia stosownych funduszy na ten cel, jak i zapewnienia właściwego ich wykorzystywania przez aparat ubezpieczeń.

Zaopatrzenie emerytalne stanowi najważniejszy, ale nie jedyny dział ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczenia te stanowią z kolei jeden z podstawowych typów występowania zabezpieczenia społecznego obok zaopatrzenia emerytalnego oraz opieki (pomocy) społecznej. Pojęcia te nie są jednak jednoznaczne. W prawie polskim, podobnie jak innych państw socjalistycznych, pojęcia zabezpieczenia, ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego określane są w rozmaity sposób, obejmując przy tym odmienne świadczenia. Można się też spotkać z zacieraniem w praktyce granic między ubezpieczeniem i zaopatrzeniem społecznym, zwłaszcza gdy systemem ubezpieczeniowym obejmuje się świadczenia typowo zaopatrzeniowe.

Podejmowane w tych warunkach dyskusje na temat udoskonalenia polskiego systemu zabezpieczenia społecznego nie doprowadziły do uzgodnienia poglądów. Odnosi się to również do prowadzonej od dłuższego już czasu dyskusji, dotyczącej finansowych aspektów ubezpieczenia społecznego. W przeciągających się sporach pojęciowych zapomina się nawet często, że celem tych dyskusji powinno być najlepsze z punktu widzenia ilościowego i jakościowego zaspokojenie potrzeb człowieka.

Najwłaściwszym metodologicznie podejściem do zagadnienia zabezpieczenia społecznego byłoby wstępne określenie i uściślenie cech, jakimi powinny się charakteryzować poszczególne jego urządzenia. W przeprowadzonej w tym zakresie systematycy pojęć należałoby przede wszystkim

kim sprecyzować przedmiot ubezpieczenia i zaopatrzenia, czyli zakres zdarzeń, których wystąpienie powinno pociągać za sobą udzielenie określonego świadczenia z każdego z obu tych tytułów, oraz krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z tych świadczeń. Ponadto należałoby określić warunki, jakie muszą spełnić te podmioty, aby móc korzystać ze świadczeń ubezpieczeniowych i zaopatrzeniowych lub także uprawnienia tych podmiotów w zakresie współdecydowania o podziale funduszy, które służą do pokrycia tych świadczeń.

Wszystko to stanowi niezbędną podstawę dla sformułowania zasad finansowania świadczeń charakterystycznych dla każdego z obu rozpatrywanych tu urzędów zabezpieczenia społecznego. Toteż zanim przystąpię do omówienia dyskusji na temat zasad finansowania świadczeń ubezpieczenia społecznego w Polsce, przedstawię cechy odróżniające, moim zdaniem, ubezpieczenie i zaopatrzenie jako podstawowe formy zabezpieczenia społecznego.

W ubezpieczeniu społecznym prawo pracowników do świadczeń wynika ze stosunku pracy. Przedmiotem ubezpieczenia powinno być ryzyko powodujące niezdolność lub ograniczenie zdolności do wykonywania pracy zawodowej. Stąd też system ubezpieczeniowy służy zabezpieczeniu pracowniczej części ludności środków materialnych w okresach trwałej lub czasowej niezdolności do pracy. Świadczenia te są ekwiwalentem utraconego zarobku, powinny więc mieć formę pieniężną (z pewnymi zresztą wyjątkami). Charakterystyczną cechą jest odpłatność świadczeń, która nie musi jednak obciążać pracowników, może się więc odnosić częściowo lub nawet w całości do pracodawców. W myśl zasad ubezpieczeniowych warunki uprawniające do świadczeń mogą być zróżnicowane w stosunku do różnych podmiotów w zależności od warunków ich zatrudnienia (a nie od rzeczywistych potrzeb), stopień tego zróżnicowania powinien jednak wynikać z ogólnych przepisów prawnych, a nie z ustaleń określanych umownie między ubezpieczonymi oraz instytucją ubezpieczającą.

Do cech ubezpieczenia społecznego można by wreszcie zaliczyć samorządność wynikającą z udziału zainteresowanych jednostek w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Ubezpieczenie społeczne ma służyć ludziom pracy, toteż ci właśnie ludzie powinni mieć udział w decyzjach dotyczących funkcjonowania tego systemu. Brak samorządności może doprowadzić do polityki ubezpieczeniowej niezgodnej z dążeniami ubezpieczonych.

Prawo do świadczeń zaopatrzeniowych uzależnione jest w systemie zaopatrzeniowym od każdorazowego stwierdzenia potrzeby subwencjonowania obywateli przez państwo ze względu na niewystarczalność znajdujących się w ich posiadaniu środków do życia (bez względu na przyczynę tego). Przedmiotem zaopatrzenia powinno być zapewnienie wszystkim członkom społeczeństwa określonego minimum socjalnego, a więc uzupełnienie brakujących im środków do ustalonego poziomu tego

minimum. Systemem tym mogą być objęci zarówno pracownicy, jak i osoby nie pracujące, jeśli tylko dochody tych osób nie wystarczają na życie na określonym poziomie. W systemie tym nie występuje odpłatność za świadczenia, które przyznawane są z funduszy publicznych. Zaopatrzenie społeczne powinno być traktowane jako wyraz odpowiedzialności społeczeństwa za zabezpieczenie każdemu obywatelowi elementarnych środków utrzymania. Z zasadą zaopatrzeniową należy wiązać wymiar świadczeń w równej wysokości dla wszystkich uprawnionych, chociaż w praktyce może się to odnosić wyłącznie do świadczeń pieniężnych (w przypadku świadczeń rzeczowych występuje z reguły indywidualizacja). Prawo podmiotowe do wszelkich świadczeń zaopatrzeniowych powinno być w każdym razie określone ustawowo.

Ze względu na brak wyodrębnionego funduszu zaopatrzeniowego, w odróżnieniu od tworzonego ze składek funduszu ubezpieczeniowego, osoby korzystające ze świadczeń państwa w tym zakresie nie mogą uczestniczyć w decyzjach dotyczących funkcjonowania systemu zaopatrzeniowego. Świadczenia z tego tytułu finansowane są z ogólnych zasobów państwa, które zleca realizację zaopatrzenia swym organom.

W praktyce państw socjalistycznych nie mamy do czynienia ze ścisłym przestrzeganiem powyższych cech. I tak, w polskiej praktyce występuje system ubezpieczenia społecznego, w którym trudno się dopatrzeć wszystkich wyszczególnionych wyżej cech ubezpieczenia społecznego, przede wszystkim zaś uzależnienia we wszystkich przypadkach wypłacanych świadczeń od całkowitej lub częściowej utraty zarobków, a wysokości tych świadczeń od warunków zatrudnienia (np. w zasiłkach rodzinnych, świadczeniach sanatoryjnych), samorządności instytucji ubezpieczeniowej itp. W systemie tym przejawiają się natomiast niektóre cechy zaopatrzenia społecznego, mianowicie gdy uzależnia się wysokość wypłacanych świadczeń od minimum socjalnego (np. przy dostosowywaniu wysokości zasiłków rodzinnych do liczby dzieci w rodzinie).

Powyższe rozgraniczenie cech ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego można traktować jako dyskusyjne (zasługuje ono na oddzielne opracowanie), daje mi to jednak podstawę dla bliższego rozpatrzenia polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. Polski system ubezpieczeń społecznych charakteryzuje się z jednej strony oparciem na składkach opłacanych przez pracodawców, a wyjątkowo także przez pracowników, które są gromadzone zarówno w budżecie, jak i w funduszach parabudżetowych, a z drugiej strony różnorodnością rozwiązań w zakresie wykonywania ubezpieczeń: znaczna część świadczeń ubezpieczeniowych realizowana jest przez ZUS, niektóre świadczenia przez społeczną służbę zdrowia, a przy piacie świadczeń współuczestniczą same zakłady pracy. Rozwiązania organizacyjno-finansowe są więc dosyć rozbudowane, a ponieważ metody finansowania świadczeń powinny być dostosowane do ich charakteru, war-

to się zastanowić nad tym, czy wielorakość tych rozwiązań znajduje od tej strony uzasadnienie.

Rozmaitość form finansowania świadczeń obejmowanych systemem ubezpieczenia społecznego mogłaby znajdować uzasadnienie w obejmowaniu tym systemem obok świadczeń typowo ubezpieczeniowych również świadczeń o charakterze zaopatrzeniowym lub mieszanym. Bliższe tego rozpatrzenie wydaje mi się ważne, ponieważ brak właściwego dostosowania metody finansowania do ubezpieczeniowego lub zaopatrzeniowego charakteru świadczeń może przyczyniać się do mało racjonalnego zaspokajania potrzeb wynikających ze zdarzeń losowych.

Innym zagadnieniem, na które chciałabym zwrócić uwagę, jest organizacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz jego kompetencje, które niezbyt odpowiadają potrzebom prawidłowego funkcjonowania ubezpieczenia społecznego. W warunkach gdy Zakład ten jest jednostką budżetową, a jego dochody ze składek stanowią dochód budżetowy, trudno rozpatrywać racjonalność ich wykorzystywania przez ZUS (tym bardziej że ZUS nie jest nawet osobą prawną). To samo odnosi się do stymulacyjnej roli składek w zakresie lepszego zaspokojenia potrzeb ubezpieczeniowych.

W dalszym ciągu tego opracowania przedstawiam główne problemy ubezpieczeń społecznych w Polsce w świetle dyskusji toczonej na ten temat w piśmiennictwie finansowym. Wstępne sformułowanie cech ubezpieczenia społecznego pozwala mi wyjść poza samo przedstawienie spornych poglądów, stwarzając mi możliwość zasygnalizowania pewnych problemów, których rozwiązanie mogłoby przyczynić się do udoskonalenia ubezpieczeniowej metody zaspokojenia potrzeb wynikających ze zdarzeń losowych.

Poprzestaję na tym głównie z tego względu, że rozpoczęta przed dwudziestu laty dyskusja nie doprowadziła, mimo swej długotrwałości, do konkretnych wniosków, pozwalających na udoskonalenie systemu ubezpieczeń społecznych. Ujawniło się w niej natomiast zasadniczo przeciwstawne podejście do poruszanych w niej problemów ze strony przedstawicieli nauki finansów i prawa finansowego z jednej oraz pracowników i działaczy ubezpieczeń społecznych z drugiej strony. Konfrontacja tych stanowisk ma niewątpliwie znaczenie poznawcze.

II. BUDŻETOWA FORMA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Jedną z cech klasycznej formy występowania ubezpieczeń społecznych jest wyodrębnienie funduszu tworzonego ze składek, a przeznaczonego na pokrycie świadczeń ubezpieczeniowych. Toteż budżetowa forma polskiego systemu ubezpieczeń społecznych jest często podstawą wysuwanych wątpliwości co do ubezpieczeniowego w swej istocie charakteru tego systemu.

Według S. Bollanda na przykład to, co nazywamy dziś ubezpieczeniem

społecznym, jest taką samą budżetową redystrybucją dochodu narodowego, jak finansowanie oświaty, ochrony zdrowia, administracji, obrony narodowej itp.¹ Zdaniem tegoż autora nie ma w naszym systemie ubezpieczeń pracowniczych odrębnego funduszu ubezpieczeń społecznych. Składki na ubezpieczenia społeczne stanowią od 1950 r. źródło dochodów budżetowych, z którego finansowane są świadczenia na rzecz osób ubezpieczonych, a wypłaty tych świadczeń nie są w żaden sposób związane z przyjmowanymi do budżetu składkami, nie są więc one również uzależnione od wysokości dochodów budżetu z tego tytułu. Rzekoma odrębność funduszu ubezpieczeniowego jest więc w tym przypadku pozorna i nie może uzasadniać odrębnego a kosztownego mechanizmu poboru składek, dublującego mechanizm podatku obrotowego².

Z wyżej przedstawionym stanowiskiem S. Bolland polemizuje E. Modliński. Według tego autora przeprowadzanie dochodów ubezpieczeniowych przez budżet nie oznacza, że wydatki ubezpieczeniowe pokrywane są z ogólnych zasobów budżetu. Od 1950 r. we wszystkich budżetach państwa figuruje odrębna część, która zawiera po stronie dochodów wpływy z tytułu składek ubezpieczeniowych, a po stronie wydatków pieniądze świadczenia ubezpieczeń społecznych, przy czym środki uzyskane tytułem składek mają ustawowo ustalone przeznaczenie³. Oznacza to, że w budżecie państwa zostało formalnie zachowane wyodrębnienie funduszowe ubezpieczeń społecznych. Może to świadczyć o autonomii finansowej ubezpieczeń społecznych, która została w dodatku wzmocniona w części dotyczącej emerytur i rent przez utworzenie odrębnego celowego funduszu emerytalnego. Poza wszelkimi już wątpliwościami jest wyodrębnienie funduszowe ubezpieczeń społecznych rzemieślników i innych grup ludności.

Składki w stosunkach ubezpieczeniowych stanowią metodę gromadzenia funduszu przeznaczonego na pokrycie zobowiązań świadczeniowych. Inaczej mówiąc występowanie składki ubezpieczeniowej oznacza, że określone potrzeby społeczne będą zaspokojone dzięki specjalnemu funduszowi ubezpieczeniowemu, choćby ten fundusz nie był organizacyjnie wyodrębniony⁴. Wobec powyższego można twierdzić, że nie tyle objęcie ubezpieczeń społecznych budżetem, lecz dopiero rezygnacja ze składek jako źródła dochodów budżetowych spowodowałaby zanik jednej z istotnych cech ubezpieczeń społecznych, tzn. funduszowego wyodrębnienia tych ubezpieczeń.

¹ S. Bolland, *O niektórych problematycznych elementach naszego systemu finansowego*, *Finanse* 1957, nr 12, s. 14.

² S. Bolland wyraził ten pogląd w wyżej cytowanym artykule z 1956 r., gdy nie było żadnych odrębnych funduszy ubezpieczeniowych.

³ E. Modliński, *Problemy ubezpieczenia społecznego w prawie polskim*, *Studia Prawnicze* 1974, z. 1/39, s. 281.

⁴ E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, s. 110.

Można się jednak spotkać z wyrażanymi w literaturze poglądami, że w przypadku objęcia ubezpieczeń społecznych budżetem, składki ubezpieczeniowe nie spełniają de facto swoich funkcji jako źródła finansowania świadczeń ubezpieczeniowych. Składki te przestały już nieomal działać jako odrębny instrument funkcji rozdzielczej finansów, stały się one jałowym elementem naszego systemu finansowego, który pochłania poważny nakład pracy, obciążając gospodarkę narodową nieprodukcyjnymi kosztami. Twierdzi się dalej, że likwidacja niepotrzebnych manipulacji z poborem składki ubezpieczeniowej, przy odpowiedniej modyfikacji systemu rozliczeń przedsiębiorstw z budżetem, oznaczałaby istotną obniżkę kosztów własnych i oszczędność nakładów pracy zarówno w przedsiębiorstwach, jak i w aparacie finansowym państwa, którą można by wykorzystać w produkcji⁵.

Nie wydaje się, aby można było na podstawie samego objęcia ubezpieczeń społecznych budżetem poddawać w wątpliwość ich charakter ubezpieczeniowy. Bliższego rozpatrzenia wymaga w każdym razie ubezpieczeniowy charakter obejmowanych budżetem świadczeń pracowniczych w warunkach, gdy składki ubezpieczeniowe nie są opłacane przez pracowników, lecz przez uspołecznione zakłady pracy, przy czym składki te zostają upodobnione w formie swego występowania do innych rodzajów dochodów budżetowych z gospodarki uspołecznionej.

Zwraca się również uwagę na to, że zniesienie składki ubezpieczeniowej nie jest równoznaczne ze zniesieniem planowania wydatków ubezpieczeniowych ani z likwidacją wyspecjalizowanego aparatu orzekającego o przyznawaniu świadczeń. Jeśli więc niektórzy autorzy dopatrują się w tym zakresie oszczędności w kosztach działalności aparatu księgowo-finansowego, jest to oszczędność tylko pozorna⁶.

III. ZASADNOŚĆ OPŁACANIA SKŁADKI UBEZPIECZENIOWEJ PRZEZ USPOŁECZNIONE ZAKŁADY PRACY

Jednym z głównych nurtów dyskusji, jaka rozwinęła się w Polsce w okresie powojennym, była zasadność opłacania składki przez uspołecznione zakłady pracy. W sytuacji, gdy zakłady pracy są własnością ogólnospołeczną, dla wielu autorów staje się wątpliwa konieczność pobierania składki jako odrębnego źródła dochodu budżetowego o określonym celowo przeznaczeniu. Z drugiej jednak strony wielu spośród autorów, zajmujących się problematyką ubezpieczeń społecznych, uznaje to za niezbędny warunek formalnego utrzymania funduszowego charakteru dochodów budżetowych z tytułu ubezpieczeń społecznych.

⁵ S. Bolland, op. cit., s. 3; M. Ponarski, *Istota zabezpieczenia społecznego w państwie polskim*, Polityka Społeczna 1956, nr 8/9.

⁶ E. Modliński, *Ubezpieczenie społeczne czy jakaś nowoczesna forma filantropii*, Nowe Prawo 1973, nr 4, s. 161.

Niezgodność zdań w tym zakresie skłania do analizy obu stanowisk, przy czym najważniejsze wydaje się kierowanie w tej analizie celem, jaki mają do spełnienia składki ubezpieczenia społecznego w gospodarce socjalistycznej. W tym kontekście wymagają odpowiedzi następujące pytania:

- a) czy składki są właściwym źródłem finansowania ubezpieczeń społecznych w obecnych warunkach,
- b) czy składki służą wyłącznie temu celowi,
- c) czy składki mogą lub nawet czy powinny być zastąpione przez innego rodzaju obciążenia zakładu pracy na rzecz budżetu lub innego funduszu?

Opłacanie przez zakłady pracy składki ubezpieczeniowej zaczęło budzić w socjalistycznej nauce finansów zastrzeżenia głównie ze względu na przekazywanie jej do budżetu. Zaczęto wskazywać na podatkowy charakter składki ubezpieczeniowej oraz zastanawiać się, czy dochodów budżetu z tytułu składek nie można by zastąpić podatkiem obciążającym państwowe jednostki gospodarcze⁷.

W przedsiębiorstwie uspołecznionym zalicza się składki ubezpieczeń społecznych do kosztów własnych. W rzeczywistości nie są one elementem kosztów produkcji, lecz częścią produktu nowo wytworzonego. Składki te nie są ani pieniężnym wyrazem nakładów pracy żywej ani tym bardziej nakładów pracy uprzedmiotowionej. Wzrost lub spadek wpływów na rzecz ubezpieczeń społecznych nie oznacza zmiany w rozmiarach społecznych kosztów wytwarzania. Składki ubezpieczenia społecznego są składnikiem akumulacji finansowej przedsiębiorstw, a różnica między tymi składkami oraz pozostałą częścią akumulacji polega jedynie na różnicy w trybie jej rozliczania⁸. Wobec powyższego wydaje się oczywiste, że składki ubezpieczeniowe można by połączyć z innymi wpłatami z tytułu akumulacji finansowej przedsiębiorstw do budżetu.

Wielu spośród przedstawicieli nauki finansów nie ogranicza się do odmawiania dochodom ubezpieczeń społecznych charakteru składkowego, lecz zastanawia się również nad tym, który z podatków opłacanych przez przedsiębiorstwa należałoby powiększyć o wartość opłacanych przez nie składek ubezpieczeniowych⁹. Najczęstszą propozycją jest zwiększanie podatku obrotowego.

Odmienne stanowisko zajmują zwolennicy utrzymania składkowego charakteru dochodów ubezpieczenia społecznego. Uzupełniają oni swoją argumentację powiązaniem świadczeń ubezpieczeniowych ze zmianami

⁷ Z. Radzimowski, *Finanse ubezpieczeń społecznych*, w: *Finanse w XXX-leciu Polski Ludowej*, Warszawa 1975, s. 567.

⁸ M. Weralski, *Perspektywiczny model finansowania ubezpieczeń społecznych*, *Polityka Społeczna*, 1974, nr 12, s. 24 - 28.

⁹ Jak to uczynił m. in. S. Bolland, *O niektórych problematycznych elementach naszego systemu finansowego*, *Finanse* 1967, nr 1.

w stanie zatrudnienia oraz ogólnymi i szczególnymi warunkami pracy w rozmaitych gałęziach gospodarki, a nawet w poszczególnych przedsiębiorstwach. Składki ubezpieczeniowe stanowią w takim razie ważny element kosztów reprodukcji siły roboczej i dlatego właśnie — jak pisze E. Modliński — nie ma podstaw, aby miały być one pomijane w rachunku kosztów¹⁰. Zwraca się zresztą czasem również uwagę na to, że racjonalnej gospodarce ubezpieczeniowej odpowiada podwyższanie stawek ubezpieczeniowych w tych gałęziach, w których ze względu na szczególnie ciężkie warunki występuje wyższe prawdopodobieństwo ryzyka albo też pracownicy we wcześniejszym wieku tracą zdolność do normalnie wydajnej pracy¹¹. Opodatkowanie przedsiębiorstw nie mogłoby ze względu na cechę ogólności uwzględniać tego zróżnicowania warunków pracy.

Podstawowym wnioskiem, jaki nasuwa się z powyższych rozważań, jest to, że znaczenie dochodów składkowych w ubezpieczeniach społecznych jest dyskusyjne i to niezależnie od tego, czy są to składki opłacane przez pracowników, czy przez uspołecznione zakłady pracy. Dużo ważniejsze wydają się argumenty wiążące celowość dochodów ubezpieczeniowych z tytułu składek z potrzebą ich obejmowania rachunkiem kosztów i wyników przedsiębiorstw. Podstawowe znaczenie uzyskuje w związku z tym zróżnicowanie wysokości składek ubezpieczeniowych w zależności od warunków pracy. Bez tego nie byłoby możliwe uczynienie ze składek ubezpieczeniowych instrumentu kierowania gospodarką przedsiębiorstw. Z tego właśnie punktu widzenia należałoby zastanowić się nad możliwością ewentualnego zastąpienia składek ubezpieczeniowych opodatkowaniem przedsiębiorstw. W każdym razie wykracza to już poza ramy tego opracowania.

IV. ZNACZENIE KALKULACJI SKŁADKI DLA CHARAKTERU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

W związku ze scaleniem finansowym w 1949 r. czterech działów ubezpieczeń społecznych (ma wypadek choroby i macierzyństwa, od wypadków przy pracy, emerytalnego i rodzinnego)¹², ustalono składkę łączną (jedynie w nie uspołecznionych zakładach pracy utrzymano podział składki na ubezpieczenie rodzinne i pozostałe działy ubezpieczenia). Jednocześnie odstąpiono od poprzedniego różnicowania składki na ubezpieczenie od wypadków w zatrudnieniu i chorób zawodowych. Za podstawę kalkulacji składki przyjęto zasadę pokrywania bieżących wydatków. Zreformowana

¹⁰ E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, s. 83.

¹¹ K. Szwembereg, *Społeczny fundusz spożycia w Polsce*, Warszawa 1968, s. 269 - 270.

¹² Ustawa o zmianie niektórych przepisów o ubezpieczeniach społecznych z 1 III 1949 r., Dz. U. nr 18, poz. 109.

składka stała się jednym z dochodów budżetu, co ma niewątpliwy wpływ na sposób jej kalkulacji.

Określone konsekwencje dla ustalania wysokości składki ma również organizacja finansowa ZUS. Zakład ten nie ma samodzielności finansowej. Jest on powiązany z budżetem metodą brutto (jest jednostką budżetową). Przy ustalaniu wysokości składki nie występuje więc potrzeba uwzględniania kosztów bieżących instytucji ubezpieczeń społecznych i kosztów działalności prewencyjnej, które mogą być pokrywane z ogólnych środków budżetu.

Niektórzy autorzy podważają potrzebę utrzymywania wyodrębnionych funduszy ubezpieczeń społecznych, jeśli by wysokość składek nie była różnicowana w zależności od wielkości indywidualnego ryzyka. Według Z. Radzimowskiego wysokość składek ubezpieczeniowych powinna być tak ustalona, by zapewniały one zarówno pokrycie bieżących wydatków ubezpieczeniowych, biorąc przy tym pod uwagę również koszty działalności prewencyjnej, jak i stworzenie pewnej rezerwy, przekazywanej częściowo do budżetu. Autor zakłada więc konieczność pewnej samodzielności finansowej ubezpieczeń społecznych¹³.

E. Modliński uważa, że znaczne zróżnicowanie konstrukcji składek ubezpieczeniowych nie może podważać zasadności samej instytucji ubezpieczeń społecznych¹⁴. Twierdzi on, że masowość ubezpieczeń społecznych eliminowała lub ograniczała stopniowo indywidualne zależności w sprawach składkowych. W ubezpieczeniu społecznym składka poszczególnych osób nie odpowiada z zasady wartości świadczeń przez nie otrzymywanych. W ubezpieczeniu masowym, a do takich należą ubezpieczenia społeczne, dostosowanie wysokości składki do prawdopodobieństwa zajścia zdarzenia losowego i rozmiaru potrzebnych świadczeń odbywa się w stosunku do całych zbiorowości. Zasada ta nie narusza jednak zasadniczego nastawienia ubezpieczeń społecznych, którym jest zaspokojenie indywidualnych potrzeb osób ubezpieczonych.

Tego rodzaju ujęcie wskazuje na priorytet aspektów socjalnych przed aspektami ekonomicznymi ubezpieczeń społecznych, ograniczając istotnie znaczenie zróżnicowania wysokości składki w zależności od warunków pracy. Niemniej należy zauważyć, że tego rodzaju rozwiązanie, w którym przedkłada się aspekty socjalne ubezpieczeń społecznych przed ekonomicznymi, nie jest typowe dla klasycznej formy ubezpieczeniowej.

Główną podstawą ustalenia wysokości składki jest w obecnych systemach ubezpieczeń społecznych charakter wkładu pracy obywatela w gospodarkę narodową. Z tej właśnie przyczyny wysokość składki zróżnicowana jest dla systemu pracowniczego i pozapracowniczego.

¹³ Z. Radzimowski, *Finanse ubezpieczeń społecznych* w: *Finanse w XXX-leciu Polski Ludowej*, Warszawa 1975, s. 563.

¹⁴ E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne...*, s. 106.

Praktyka wielu krajów socjalistycznych wskazuje na różne rozwiązania w zakresie sposobu ustalania w obu tych systemach wysokości składek ubezpieczeniowych. Moim zdaniem sposób kalkulacji składki jest zagadnieniem wynikowym w stosunku do organizacji finansowej ubezpieczeń. Bliższego w związku z tym rozpatrzenia wymaga związek występujący między dochodami i wydatkami instytucji ubezpieczeniowej.

V. ZNACZENIE ZWIĄZKU MIĘDZY DOCHODAMI I WYDATKAMI INSTYTUCJI UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Niektórzy autorzy są zdania, że gdyby polskie ubezpieczenia społeczne miały się odznaczać wszystkimi cechami charakterystycznymi dla ubezpieczeń, musiałyby występować ścisła zależność wydatków od dochodów funduszu ubezpieczeniowego. W warunkach gdy głównym płatnikiem składek ubezpieczeniowych są pracodawcy, wielkość płaconych przez nich składek powinna pokrywać wydatki świadczeniowe. Natomiast autorzy negujący ubezpieczeniowy charakter ubezpieczeń społecznych stwierdzają, że świadczenia ubezpieczeniowe są niezależne od ogólnej wysokości dochodów ze składek ubezpieczeniowych (może się to jednak odnosić wyłącznie do ubezpieczeń obejmowanych budżetem, ponieważ w pozostałych rodzajach ubezpieczeń, opieranych na funduszach parabudżetowych zależność świadczeń od dochodów nie budzi kontrowersji)¹⁵.

Od czasu, gdy w ubezpieczeniu pracowniczym przyjęto zasadę pokrywania wydatków na świadczenia bezpośrednio z budżetu, uzyskuje on wpłaty z tytułu obciążenia zakładów pracy lub także pracowników składkami ubezpieczeniowymi, ale rozmiar tych dochodów nie ma wpływu na wielkość wydatków budżetowych z tego tytułu. Nie odbiera to, zdaniem niektórych autorów, wypłacanym z budżetu świadczeniom charakteru ubezpieczeniowego, ponieważ odpowiednikami tych wydatków są dochody budżetowe ze składek¹⁶. Co więcej, w okresie od 1951 do 1973 r. dochody te były w każdym pięcioleciu wyższe od wydatków.

Wprowadzenie w 1968 r. pracowniczych składek na cele emerytalne stanowi potwierdzenie ciągłej aktywności związku między wysokością dochodów i wydatków budżetowych z tytułu ubezpieczenia społecznego. Gdyby ustawodawca nie liczył się z dochodami typu składkowego, nie wprowadzałyby pracowniczego udziału w tych składkach.

Wyrażane w dyskusjach poglądy akceptujące składkę jako źródło pokrywania wydatków z tytułu ubezpieczenia społecznego są na ogół uzupełniane zastrzeżeniem, że wielkość wpływów ze składek nie determinuje

¹⁵ W. Szubert, *O charakterze prawnym ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1972, nr 3; M. Weralski, *Perspektywiczny model finansowania ubezpieczeń społecznych*, Polityka Społeczna 1974, nr 12, s. 26.

¹⁶ E. Modliński, op. cit., s. 111.

wysokości wydatków na świadczenia, o poziomie tych świadczeń i w konsekwencji tego wydatków budżetowych decydują bowiem aktualnie przyjęte założenia polityki społecznej państwa¹⁷. Takie zastrzeżenie wynika z faktycznego w pewnych okresach dofinansowywania ubezpieczeń społecznych z ogólnych dochodów budżetu państwa. Nie wydaje się jednak, aby potrzeba okresowego dofinansowania ubezpieczeń społecznych z ogólnych dochodów budżetowych była najsilniejszym argumentem na poparcie tezy o braku zależności między dochodami i wydatkami ubezpieczeń społecznych.

Z dofinansowywaniem budżetowym ubezpieczeń społecznych spotykaliśmy się również w systemach przedwojennych ubezpieczeń społecznych, które były zasadniczo wyodrębnione z budżetu. Udział budżetu państwa w pokrywaniu wydatków na świadczenia ubezpieczeniowe wynikał zawsze z założeń polityki społecznej (państwa w tym zakresie).

VI. ZALEŻNOŚĆ MIĘDZY OPLACANIEM SKŁADKI A PRAWEM DO ŚWIADCZEŃ W POLSKIM SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Prawo podmiotu do świadczenia może, lecz nie musi, przysługiwać w przypadku formy zaopatrzeniowej zabezpieczenia społecznego. Natomiast cechą formy ubezpieczeniowej zabezpieczenia społecznego jest podmiotowe prawo osoby ubezpieczonej do określonych świadczeń, które gwarantuje ich uzyskanie. Wynika to w ubezpieczeniu społecznym ze wzajemności świadczeń (bez względu na to, kogo obciąża wzajemne świadczenie składkowe). Oznacza to, że udział ubezpieczonego w tworzeniu środków instytucji ubezpieczeń daje mu gwarancję korzystania ze świadczeń ubezpieczeniowych, czyli, innymi słowy, konieczność występowania związku między opłacaniem składki a prawem do świadczenia.

Nie jest to pogląd powszechnie zaakceptowany. Autorzy, którzy skłonni są przypisywać składce charakter podatkowy, nie dopatrują się związku między obowiązkiem opłacania składek a prawem do świadczeń. Według Z. Radzimowskiego nie ma nawet potrzeby opierania tego poglądu na podatkowym charakterze składek. Jego zdaniem od 1950 r., gdy składka stała się dochodem budżetu, został przez to samo niejako automatycznie zerwany związek między opłacaniem składek a prawem do świadczeń. Uprawnienia do świadczeń wynikają po prostu ze stosunku pracy¹⁸. Za brakiem omawianego związku przemawia według niego również to, że brak opłacenia składek przez pracowników lub pracodawców nie stoi na przeszkodzie do uzyskania świadczeń. W. Szubert stwierdza wręcz, że pra-

¹⁷ Z. Radzimowski, *Finanse ubezpieczeń społecznych*, w: *Finanse w XXX-leciu, Polski Ludowej*, Warszawa 1975, s. 568.

¹⁸ Z. Radzimowski, *Rozwój ubezpieczeń społecznych*, *Polityka Społeczna* 1974, nr 6.

wo do świadczeń jest uniezależnione od płacenia Składki, w odróżnieniu od tego, co było przed wojną¹⁹.

W sporze toczonym na ten temat można się spotkać z odwoływaniem do ustawodawstwa przedwojennego w interesującym nas zakresie, którego interpretacja okazuje się dosyć kontrowersyjna. Powołując się na ustawę z 28 III 1933 r., E. Modliński stwierdza, że opłacenie składki nie było warunkiem koniecznym dla uzyskania świadczenia. Przepisy uzależniające prawo do świadczeń od opłacenia składki znajdowały się w rozdziale: świadczenia pieniężne emerytalne, nie dotyczyły więc świadczeń z ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa ani z ubezpieczenia od wypadków przy pracy (art. 111 i 112 ustawy). Uzależnienie uprawnień świadczeniowych pracowników od faktu dokonania zapłaty składki występowało w Polsce tylko w ramach ubezpieczenia emerytalnego robotników oraz odrębnego ubezpieczania pracowników umysłowych, uregulowanego rozporządzeniem prezydenta RP z 24 XI 1927 r.²⁰

E. Modliński przeciwstawia się w związku z tym tezie W. Szuberta, zarzucając mu zwłaszcza przeoczenie art. 155 (ustawy, który określa tygodnie składkowe jako te tygodnie, za które ubezpieczalnie składki wymierzyły. Z mocy tego artykułu sam wymiar wystarczył do uznania pełnego okresu ubezpieczenia. Pełny okres ubezpieczenia równał się więc w okresie międzywojennym pełnemu okresowi zatrudnienia (poza faktycznym zasięgiem ubezpieczeń pozostały zatem tylko wypadki karalnego ukrywania przez pracodawców faktu zatrudnienia pracownika)²¹. Pracownik nabywał prawo do pomocy leczniczej lub położniczej w całym potrzebnym zakresie lub prawo do pełnych świadczeń wypadkowych, tak jak i obecnie, od chwili powstania obowiązku ubezpieczenia i niezależnie od uprzedniego zgłoszenia czy uregulowania spraw składkowych.

W obecnej praktyce wszystkie zakłady pracy przelewają automatycznie do budżetu składkę ubezpieczeniową pod bezpośrednią kontrolą banków, a więc wypadki nieopłacenia składki za pracownika są wyjątkowe. Zagadnienie to nie traci znaczenia teoretycznego, pozbawione jednak zostaje znaczenia praktycznego.

VII. UWAGI DO DYSKUSJI NA TEMAT FINANSOWANIA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Dyskusja toczona od szeregu lat na temat polskiego powojennego systemu ubezpieczeń społecznych przyczyniła się raczej do bliższego określenia charakteru tego systemu aniżeli udoskonalenia jego rozwiązań or-

¹⁹ W. Szubert, *O charakterze prawnym ubezpieczeń społecznych*, Polityka i Zabezpieczenia Społeczne 1972, nr 3.

²⁰ Szeroką analizę ustawodawstwa okresu międzywojennego przedstawia E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ...*, s. 58 i nast.

²¹ E. Modliński, *Ubezpieczenia społeczne ...*, s. 36.

ganizacyjno-finansowych. Wynika to w dużej mierze z pomijania w tej dyskusji kryteriów, które powinny stanowić podstawę dla oceny przydatności rozwiązań systemowych w tym zakresie. Poszczególni dyskutanci bądź uzasadniali ubezpieczeniowy charakter tego systemu, bądź negowali go, wykazując w nim elementy zaopatrzeniowe. Toteż dyskusja, rozpoczęta wysunięciem wątpliwości co do celowości dalszego posługiwania się tradycyjnymi elementami techniki ubezpieczeniowej, rozwijała się bardziej ze względu na chęć obrony znajdującej zastosowanie techniki ubezpieczeniowej aniżeli na chęć jej przebudowy w dostosowaniu do potrzeb wynikających z występowania (zdarzeń losowych). Wyniki tej dyskusji stwarzają w każdym razie punkt wyjścia dla sformułowania wniosków praktycznych, dotyczących pożądanych (kierunków ewolucji ubezpieczeń społecznych w państwie socjalistycznym).

Głównym nurtem dyskusji stał się spór o zasady finansowania świadczeń ubezpieczeniowych, a zwłaszcza o potrzebę funduszowego ich finansowania, z właściwym instytucji ubezpieczeń społecznych powiązaniem dochodów ze składek z wydatkami na świadczenia. Dyskusja ta ograniczyła się wyłącznie do dochodów i wydatków ubezpieczenia obejmowanego budżetem, przy przyjęciu jako bezdyskusyjnej potrzeby występowania tego powiązania w przypadku ubezpieczenia wyłączonego z budżetu. Wydaje się, że zagadnienie wzajemnego powiązania składek i świadczeń ubezpieczeniowych jest szersze i nie powinno być ograniczane wyłącznie do budżetowego finansowania tych świadczeń.

Uczestników dyskusji, o której mowa, można podzielić na dwie grupy. Do (pierwszej zaliczyłabym „ubezpieczeniowców”, którzy szukali argumentów uzasadniających ubezpieczeniowy charakter naszego systemu ubezpieczeniowego, do drugiej zaś „finansowców”, którzy wskazywali na zaopatrzeniowy charakter przyjętych w tym zakresie rozwiązań. Dla podjętego przez dyskutantów tematu istotny wydaje się sposób argumentacji, jaki zastosowały obie te strony dla uzasadnienia swoich stanowisk.

I tak, ponieważ dla większości autorów uzasadniających ubezpieczeniowy charakter naszego systemu ubezpieczeń społecznych podstawą argumentacji było wyodrębnienie funduszu ubezpieczeniowego, gromadzonego ze składek, starali się oni uzasadnić, że system, który obecnie funkcjonuje, odznacza się tą właśnie cechą. Ze względu właśnie na to wskazywali oni, że środki z tytułu ubezpieczeń, jakie gromadzone są w budżecie, mają de facto celowe przeznaczenie, przez co odróżniają się one istotnie od pozostałych dochodów budżetowych. Autorzy ci starali się więc wykazać występujące w ramach budżetu wyodrębnienie środków przeznaczonych na cele ubezpieczeniowe. Inni autorzy negowali „rzekomą” w tych warunkach odrębność funduszu ubezpieczeniowego, uważając że samo występowanie dochodów ze składek nie stanowi o tej odrębności w warunkach, gdy dochody i wydatki budżetowe z tytułu ubezpieczeń nie są formalnie z sobą powiązane. Konsekwencją tej przeciwstawności stanowisk

jest uzasadnienie celowości utrzymywania składki ubezpieczeniowej jako źródła dochodów funduszu ubezpieczeniowego lub wykazywanie jej zbędności jako mechanizmu komplikującego rozliczenia przedsiębiorstw z budżetem.

Drugorzędne już znaczenie ma poruszona w dyskusji możliwość zmniejszenia kosztów funkcjonowania aparatu ubezpieczeniowego przez rezygnację z wymiaru i poboru składek, nie można bowiem od tego uzależniać odstąpienia od funduszowego wyodrębnienia ubezpieczenia społecznego w budżecie lub także poza budżetem. Nie są to zresztą, zdaniem ubezpieczeniowców, koszty odgrywające największą rolę w aparacie ubezpieczeniowym.

Nie przywiązywałabym większego znaczenia również do argumentu wiążącego potrzebę utrzymania składek ubezpieczeniowych z potrzebą opierania ich kalkulacji na właściwych działaniach ubezpieczeniowej zasadach, zwłaszcza gdy kalkulację tę wiąże się z wysokością pobieranego przez pracowników wynagrodzenia, co jest tradycyjnie w naszym systemie ubezpieczeniowym stosowaną zasadą. Wskazywana w dyskusji możliwość wykorzystania zróżnicowanej wysokości składek ubezpieczeniowych jako aktywnego elementu rachunku kosztów i wyników przedsiębiorstw nie może stanowić istotnego argumentu w obronie odrębności funduszowej ubezpieczeń społecznych, i to nie tylko ze względu na to, że postulat tego nie urzeczywistnia się w praktyce, lecz także ze względu na opieranie tego postulatu na dążeniu do poprawy racjonalności gospodarki przedsiębiorstw, a nie poprawy zaspokojenia potrzeb ubezpieczonych. Wysuwanie tego argumentu można, co więcej, rozumieć jako uznanie słabości argumentacji uzasadniającej potrzebę odrębności funduszowej ubezpieczenia społecznego w ramach znajdującego dotychczas zastosowanie systemu składek ubezpieczeniowych.

Cała ta dyskusja nie doprowadziła do konstruktywnych wyników. Mają rację ci autorzy, którzy stwierdzali, że rozważanie i spory na temat składki ubezpieczenia społecznego nie mają istotnego znaczenia, jeśli nie są prowadzone w kontekście poprawy zaspokojenia potrzeb wynikłych ze zdarzeń losowych. Opłacanie składek ubezpieczeniowych należy utrzymać, jeśli może to przyczynić się do lepszego zaspokojenia tych potrzeb, inaczej można by z niego zrezygnować. Powinien być przy tym zachowany lub nawet przywrócony związek między dochodami ze składek oraz wydatkami na świadczenia.

Rozpoczętą więc w tym zakresie dyskusję warto kontynuować tylko przy zmianie podejścia do zagadnienia odrębności funduszowej ubezpieczeń społecznych, spoglądając mianowicie na to zagadnienie od strony wpływu rozwiązań finansowych na zakres i jakość świadczeń ubezpieczeniowych. Warto dodać, że znikome dotychczas zainteresowanie tą stroną zagadnienia zdaje się wynikać z (ilościowego) wyłącznie rozpatrywania świadczeń ubezpieczeniowych, charakterystycznego dla świadczeń wystę-

pujących w formie pieniężnej. W przypadku świadczeń w naturze, jak usługi lecznicze lub także opiekuńcze, zachodzi potrzeba przywiązywania znaczenia nie tylko do ilości, lecz także standardu świadczeń, a to właśnie może w dużej mierze zależeć od metod ich finansowania.

Świadczenia ubezpieczeniowe w naturze zostały co prawda w naszym systemie ubezpieczeniowym bardzo ograniczone, zgodnie z zasadą pieniężnej rekompensaty za ograniczone lub utracone możliwości zarobkowania. Usługi lecznicze i opiekuńcze są w ogromnej większości finansowane z budżetu poza ubezpieczeniami społecznymi. Należałoby jednak rozpatrzyć, czy objęcie ich w szerszym zakresie systemem ubezpieczeń nie pozwoliłoby na zastosowanie takich metod finansowania, które by sprzyjały poprawie ich jakości (zwłaszcza gdyby finansowanie to występowało w formie zapłaty za „zakupywane” przez zakład ubezpieczeń usługi świadczone na rzecz ubezpieczonych). W takim przypadku warto byłoby objąć systemem ubezpieczeń społecznych, poza świadczeniami pieniężnymi, określone rodzaje świadczeń usługowych, wiążąc je z opłacaniem składek ubezpieczeniowych. Jeśliby bowiem zakład ubezpieczeń miał wywierać wpływ na standard usług świadczonych na rzecz ubezpieczonych, niezbędne byłoby jego usamodzielnienie finansowe, a bez zapewnienia mu własnych dochodów na pewno nie byłoby to możliwe.

Wyrażając taki pogląd, będący skromnym wkładem z mojej strony do toczonej dyskusji na temat ubezpieczenia społecznego, dodam, że nie widzę potrzeby funduszowego wyodrębnienia ubezpieczeń społecznych w przypadku, gdyby miały się one ograniczać wyłącznie do świadczeń pieniężnych, w tym bowiem przypadku trudno byłoby się dopatrzeć pozytywnego wpływu wyodrębnienia na poprawę zaspokojenia potrzeb ludności. Toteż mało zrozumiałe są motywy, które doprowadziły do wyodrębnienia w funduszu parabudżetowym ubezpieczenia emerytalnego, polegającego właśnie na świadczeniach pieniężnych (finansowane z tego funduszu świadczenia w naturze mają marginesowe znaczenie)²².

THE MAIN DIRECTIONS OF THE DISCUSSION OF THE SOCIAL SECURITY IN POLAND

Summary

This study is devoted to controversial problems of the social security and it is not one of the first papers dedicated to this subject. This discussion on the social security started in fifties. Lack of agreement of discussion's participants opinion inclined the author to take up this subject again. In the paper, the author tries to

²² Sformułowane wyżej uwagi do dyskusji na temat ubezpieczenia społecznego kształtowały się w trakcie dyskusji prowadzonych na seminarium doktoranckim z polityki finansowej i działalności socjalno-kulturalnej pod kierownictwem prof. dr. J. Wierzbickiego w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

find out reasons which made agreement authors of earlier studies on that matter impossible.

In the introductory section of the study the author points out to some of the classification issues, as well as to problems demanding-according to his opinion-a further consideration. Against this background are presented some of the more interesting threads of the discussion, which took place in financial literature.

In the final section of the paper an attempt is made to estimate the discussion essentially and to estimate its use in practice.