

Adam
Szczęch

**Rozwój systemu
zabezpieczenia
na starość
w Polsce
w latach 1918-2021**

Wydawnictwo
Uniwersytetu
Gdańskiego

**Rozwój systemu
zabezpieczenia
na starość
w Polsce
w latach 1918-2021**

Adam
Szczęch

**Rozwój systemu
zabezpieczenia
na starość
w Polsce
w latach 1918-2021**

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2021

Recenzent
prof. dr hab. Marian Turek

Redaktor Wydawnictwa
Sylwia Rumińska

Projekt okładki i stron tytułowych
Jan Rutka

Skład i łamanie
Urszula Jędryczka

Publikacja sfinansowana ze środków Prorektora ds. Badań Naukowych
Uniwersytetu Gdańskiego w ramach Programu Publikacyjnego
Uniwersytetu Gdańskiego oraz Dziekana Wydziału Ekonomicznego
Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-335-6

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
wydawnictwo.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 14 49

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. System ubezpieczeń społecznych w Polsce	
do reformy z 1999 r.	11
1.1. Istota zabezpieczenia społecznego	11
1.2. Powstanie systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce	15
1.3. Funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej	20
1.4. System ubezpieczeń społecznych w Polsce po przemianach ustrojowych z 1989 r.	29
Rozdział 2. Cechy zreformowanego w 1999 r. polskiego systemu emerytalnego	41
2.1. Przyczyny wprowadzenia reformy emerytalnej z 1999 r.	41
2.2. Zasady funkcjonowania zreformowanego systemu emerytalnego w Polsce	46
2.3. Czynniki wpływające na wartość przyszłej emerytury	57
Rozdział 3. Zmiany w polskim systemie emerytalnym po 1999 r.	65
3.1. Grupy zawodowe wyłączone z powszechnego systemu emerytalnego	65
3.2. Zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych	70
3.3. Zmiany wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn	82
3.4. Symulacje porównawcze korzyści z uczestnictwa w otwartych funduszach emerytalnych	86
3.5. Wnioski z przeprowadzonych symulacji	102
Rozdział 4. Wykorzystanie dobrowolnych produktów emerytalnych w celu zwiększenia stopy zastąpienia	104
4.1. Charakterystyka dobrowolnych form gromadzenia oszczędności na emeryturę	104

4.2. Symulacje porównawcze korzyści z uczestnictwa w pracowniczych planach kapitałowych	112
4.3. Wnioski z przeprowadzonych symulacji	138
Zakończenie	140
Wykaz źródeł i opracowań	144
Publikacje zwarte	144
Artykuły	147
Akty normatywne	148
Pozostałe materiały źródłowe	155
Strony internetowe	156
Spis tabel	158

Wstęp

Rozpowszechnienie zabezpieczenia na starość jest jednym z najistotniejszych osiągnięć socjalnych świata minionego stulecia. Pierwsze ustawodawstwo dotyczące systemu emerytalnego zostało uchwalone pod koniec XIX w. Obecnie na świecie funkcjonują różnego typu systemy emerytalne. Jedne mają charakter zaopatrzeniowy, inne ubezpieczeniowy. Zdarza się, że dla pewnych grup społecznych stworzono system ubezpieczeniowy, a dla wybranych i uprzywilejowanych system zaopatrzeniowy. Często za zbudowanie systemu emerytalnego odpowiada państwo. Jednakże bywa też tak, że państwo tworzy ramy prawne dla działalności prywatnych instytucji odpowiadających za zabezpieczenie społeczne. W większym zakresie do powszechnego systemu emerytalnego prywatne instytucje zaczęto dołączać pod koniec minionego stulecia w wielu krajach Ameryki Łacińskiej oraz Europy Środkowo-Wschodniej.

Początków zabezpieczenia społecznego w Polsce należy szukać już w czasach, kiedy Polska znajdowała się pod zaborami: austriackim, pruskim oraz rosyjskim. Po zakończeniu I wojny światowej, kiedy Polska ponownie pojawiła się na mapie politycznej świata, mógł się rozpocząć proces ujednolicenia polskiego prawa, w tym krajowych przepisów regulujących zabezpieczenie społeczne. Niestety po II wojnie światowej Polska znalazła się za żelazną kurtyną, co skutkowało wprowadzeniem gospodarki centralnie planowanej, w przypadku której nieefektywnie były wykorzystywane przede wszystkim będące własnością państwa czynniki produkcji. Konsekwencją takiego stanu rzeczy był znacznie niższy niż w przypadku krajów wysoko rozwiniętych z gospodarką rynkową poziom produktu krajowego brutto (PKB) w przeliczeniu

na mieszkańca. Nie tylko poziom płac był w Polsce zdecydowanie niższy niż w krajach wysoko rozwiniętych, lecz także poziom świadczeń z zabezpieczenia społecznego, w tym wypracowanych przez lata emerytur.

Dopiero po wyborach z 4 czerwca 1989 r. mógł powstać w Polsce reformatorski rząd z pierwszym od dziesięcioleci niekomunistycznym premierem Tadeuszem Mazowieckim na czele. Zmiana władzy umożliwiła przejście od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej. Po krótkim czasie w Polsce rozpoczął się trwający przez ponad ćwierć wieku okres wzrostu gospodarczego, co miało swoje konsekwencje w relatywnie dobrej sytuacji finansowej gospodarstw domowych emerytów.

Po 10 latach od przełomowej zmiany na stanowisku premiera uruchomiono w Polsce zreformowany system emerytalny, z nowymi na polskim rynku instytucjami – otwartymi funduszami emerytalnymi (OFE) zarządzanymi przez powszechne towarzystwa emerytalne (PTE). Dotychczasowy system emerytalny przekształcono w system mieszany – w części repartycyjny, a w części kapitałowy. System ten funkcjonuje już ponad 20 lat i w tym czasie ze strony ekspertów padło wiele słów krytyki, które dotyczyły różnych jego elementów. Zostały wprowadzone liczne korekty mające w założeniu przyczynić się do zwiększenia poziomu dobrobytu przyszłych emerytów.

Monografia dotyczy niezwykle ważnego dla rozwoju państwa i społeczeństwa zagadnienia teoretycznego i zarazem praktycznego. Celem autora było wyszczególnienie głównych właściwości funkcjonującego od dziesięcioleci w Polsce systemu zabezpieczenia na wypadek starości oraz ich ocena. Dążąc do osiągnięcia wskazanego celu, przedstawiono system funkcjonujący na polskich ziemiach znajdujących się pod zaborami, a następnie po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, a także po zakończeniu II wojny światowej i w okresie transformacji ustrojowej po 1989 r.

W monografii posłużono się analizą opisową w celu zbadania podstawowych zależności występujących pomiędzy poszczególnymi kategoriami ekonomicznymi kształtującymi system zabezpieczenia na wypadek starości. Do oszacowania wartości kapitału emerytalnego gromadzonego w OFE, w ramach indywidualnej zapobiegliwości, a także w pracowni-

czych planach kapitałowych (PPK) wykorzystano matematykę ubezpieczeniową (aktuarialną). Do wyciągnięcia wniosków z pracy badawczej zastosowano metodę syntezy.

Autor monografii zmierza do weryfikacji hipotezy. Przyjęto, że konstrukcja systemu emerytalnego funkcjonującego w Polsce od 1999 r. nie zapewnia samofinansowania tego systemu.

W monografii wykorzystano różnorodne źródła – literaturę zarówno polskojęzyczną, jak i obcojęzyczną z zakresu teorii ubezpieczeń, finansów, a także ekonomii. W pracy znajdują się liczne odniesienia do źródeł powszechnie obowiązującego prawa dotyczącego zabezpieczenia społecznego: ustaw, dekretów czy rozporządzeń. Ponadto wykorzystano wiele publikacji Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), a także uzasadnienia do projektów ustaw oraz komunikaty z badań Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS).

Monografia składa się z czterech rozdziałów.

W rozdziale pierwszym przedstawiono istotę zabezpieczenia społecznego oraz scharakteryzowano techniki jego realizacji. Ponadto omówiono historię systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce, a także zasadnicze elementy systemu zabezpieczenia na wypadek starości do czasu wprowadzenia zreformowanego systemu emerytalnego w 1999 r. Rozważania rozpoczęto od czasów, kiedy Polska była pod zaborami. Następnie opisano budowanie systemu zabezpieczenia społecznego po I wojnie światowej, a także po zakończeniu II wojny światowej, kiedy Polska znajdowała się w sferze wpływów Związku Radzieckiego i dominowała państwowa własność zasobów i przedsiębiorstw. Na końcu omówiono główne cechy polskiego zabezpieczenia społecznego po odbudowaniu gospodarki rynkowej w 1989 r.

W rozdziale drugim scharakteryzowano zreformowany w Polsce w 1999 r. system emerytalny. Omówiono przyczyny zaproponowania zmian w polskim systemie emerytalnym, w głównej mierze wskazywane przez ekspertów ekonomicznych. Następnie przedstawiono najważniejsze zasady funkcjonowania zreformowanego repartycyjno-kapitałowego systemu emerytalnego. Na końcu omówiono czynniki wpływające na

wartość emerytury ze szczególnym uwzględnieniem wpływu zmiany średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn w Polsce.

Rozdział trzeci poświęcono dalszym przekształceniom zreformowanego w 1999 r. systemu zabezpieczenia emerytalnego. Przedstawiono liczne grupy zawodowe wyłączone, często z przyczyn politycznych, z nowego systemu emerytalnego. Omówiono istotne korekty wchodzące w życie w różnych latach, dotyczące zasad funkcjonowania OFE i PTE. Ponadto wskazano główne przyczyny zmiany wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Przedstawiono też symulacje ewentualnych korzyści z uczestnictwa w OFE, które zostały przeprowadzone samodzielnie przez autora.

Rozdział czwarty poświęcono funkcjonowaniu w Polsce dobrowolnych produktów emerytalnych, umownie zaliczanych do tzw. trzeciego filaru w polskim systemie emerytalnym. Omówiono PPE, indywidualne konta emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego, a także stosunkowo niedawno wprowadzone PPK. Ponadto przedstawiono różne symulacje dotyczące korzyści z uczestnictwa w PPK, będące wyliczeniami własnymi autora.

Monografia została napisana według stanu na 31 maja 2021 r.

Rozdział 1

System ubezpieczeń społecznych w Polsce do reformy z 1999 r.

1.1. Istota zabezpieczenia społecznego

Zabezpieczenie społeczne oznacza ideę, zgodnie z którą państwo jest zobowiązane do zapewnienia odpowiednich warunków bytu ludziom niemogącym, nie ze swej winy, zapewnić ich sobie własną pracą¹. W związku z tym obowiązkiem państwa powstają koszty, które są ponoszone przez społeczeństwo, co stanowi przejaw solidarności społecznej. W art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) jest zapisane prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego w przypadku niezdolności do pracy z powodu choroby lub inwalidztwa i po osiągnięciu wieku emerytalnego. Ponadto prawo to ma obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania.

Kilka wieków temu o los ludzi w podeszłym wieku, schorowanych lub biednych troszczyły się różne organizacje, w tym Kościół. Działalnością charytatywną zajmowali się też bogaci ludzie. Aktywność o charakterze dobroczynnym była prowadzona dobrowolnie, bez przymusu ze strony państwa.

W literaturze przedmiotu są wymieniane trzy techniki (metody administracyjno-finansowe) realizacji zabezpieczenia społecznego. Zalicza się do nich ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne oraz pomoc społeczną. Stosowanie przez państwo jednej z tych metod nie wyklucza jednoczesnego wykorzystywania pozostałych.

¹ G. Uścińska, *Aktualne problemy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 7, s. 1.

Pomoc społeczna jest najstarszą formą realizacji zabezpieczenia społecznego. Jej celem jest zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych, a także pomoc osobom lub rodzinom w przezwyciężeniu jakiejś trudnej sytuacji, której sami nie mogą pokonać. Pomoc społeczną ma zapewnić państwo, a wszelkiego rodzaju przyznawane świadczenia nie mają w tym przypadku charakteru ekwiwalentnego². Ponadto cechą charakterystyczną pomocy społecznej jest uznaniowość, a świadczenia powinny być zindywidualizowane. Gdy pomoc społeczna obejmuje coraz większą liczbę ludzi, skutkuje to standaryzacją świadczeń.

Świadczenia oferowane w ramach pomocy społecznej mogą mieć zarówno charakter pieniężny, jak i niepieniężny (w naturze). W tym drugim przypadku są to usługi oraz pomoc rzeczowa. Pomoc przy sprawach urzędowych, poradnictwo prawne, sprawowanie opieki nad osobami starszymi, schorowanymi czy pomoc psychologiczna są typowymi przykładami świadczeń w naturze.

W celu sfinansowania nieodpłatnych świadczeń z pomocy społecznej państwo musi zabezpieczyć w budżecie odpowiednie środki. Pomoc społeczna udzielana blisko miejsca zamieszkania generuje niższe koszty niż ta udzielana przez domy opieki społecznej. Ponadto w ramach pomocy społecznej mogą być udzielane świadczenia o zwrotnym charakterze, a także częściowo odpłatne, co wpływa na ograniczenie wydatków państwa na realizację zabezpieczenia społecznego. O wysokości odpłatności często decyduje sytuacja dochodowo-majątkowa osoby korzystającej ze świadczeń.

Zaopatrzenie społeczne wywodzi się z pomocy społecznej. Na początku XX w. w Anglii, a następnie w Danii zasiłkom stałym, wypłacanym osobom w podeszłym wieku, nadano charakter roszczeniowy. Prawa do świadczeń w ramach zaopatrzenia społecznego można dochodzić przed organami wymiaru sprawiedliwości³.

Uprawnione do świadczeń z zaopatrzenia społecznego mogą być pewne grupy społeczne lub cała ludność. Środki, które są przeznaczane na finansowanie tych świadczeń, pochodzą z budżetu państwa. Wpłata

² S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 30–32.

³ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 86.

świadczeń z zaopatrzenia społecznego następuje z tytułu określonej długości służby czy zasług dla państwa, a nie z tytułu pracy i opłacania składek⁴. W Polsce systemem zaopatrzeniowym objęto m.in. żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, np. Policji czy Biura Ochrony Rządu.

W przypadku ubezpieczeń społecznych obowiązek dostarczania ubezpieczonym świadczeń jest konsekwencją opłacania składek ubezpieczeniowych. Składki mogą być uiszczane nie tylko przez samych ubezpieczonych, lecz także przez działających na ich rzecz pracodawców. Ubezpieczenia społeczne mają charakter ubezpieczeń wzajemnych, nienastawionych na zysk⁵.

Ubezpieczenia społeczne cechuje powszechność i przymus. Określone grupy społeczne obowiązkowo należą do tzw. wspólnoty ubezpieczeniowej. Rozłożenie ryzyka na wszystkich zagrożonych skutkuje tym, że system ubezpieczeń społecznych staje się relatywnie tani. Zadania są wykonywane przez instytucje publiczne lub inne instytucje nadzorowane przez państwo. Typowe świadczenia są uzależnione od wkładów pracy (składek, stażu pracy) i są roszczeniowe⁶.

Ubezpieczenie społeczne jest oparte na zasadzie solidarności społecznej. Ubezpieczeni zasilają fundusz ubezpieczeniowy, a ryzyko socjalne urzeczywistni się tylko w przypadku niektórych z nich⁷. W ramach ubezpieczeń społecznych dochodzi do redystrybucji środków, np. od lepiej uposażonych do gorzej uposażonych, od pracujących do bezrobotnych.

W przypadku ubezpieczeń społecznych, do których są zaliczane ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe, rodzinne, na wypadek bezrobocia czy zdrowotne, największe środki służą

⁴ T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce. Zagadnienia prawne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze S.C., Kraków 1997, s. 30.

⁵ T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne jako instytucja prawna*, „Folia Iuridica” 1982, nr 8, s. 55.

⁶ U. Kalina-Prasznic, *Ochrona ryzyka starości a odrzucone paradygmaty społecznego ubezpieczenia emerytalnego*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 4, s. 7.

⁷ K. Jaworska, *Główne cechy ubezpieczeń społecznych [w:] Prawo ubezpieczeń społecznych. Wybrane problemy*, red. M. Czuryk, K. Naumowicz, Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, Olsztyn 2016, s. 35.

finansowaniu ubezpieczenia emerytalnego. Każde z tych ubezpieczeń ma inny charakter. W przypadku niektórych z nich wartość świadczenia nie zależy od wartości wniesionych składek.

Ubezpieczonemu, który podlega ubezpieczeniu emerytalnemu, przysługuje emerytura, gdy spełni on określone przepisami prawa kryteria. Najczęściej jest to dożycie określonego wieku (wieku emerytalnego) lub legitymowanie się odpowiednim stażem ubezpieczeniowym. W obecnie funkcjonującym w Polsce systemie emerytalnym kryterium uprawniającym do uzyskania emerytury jest wiek emerytalny, a w starym systemie emerytalnym, obok wieku emerytalnego, trzeba było udokumentować odpowiedniej długości staż ubezpieczeniowy.

Wartość emerytury może być wyliczana w różny sposób – w zależności od rodzaju systemu emerytalnego funkcjonującego w państwie. W przypadku formuły zdefiniowanego świadczenia emerytura często jest wyliczana w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia, jej wysokość nie ma zwykle związku z wartością wpłaconych składek, a stopa procentowa składek może być często zmieniana. Nazwa formuły wskazuje, że wiadomo, jaka będzie wartość przyszłego świadczenia. Jednakże w praktyce wzór wykorzystywany do wyliczenia świadczenia był zmieniany w zależności od sytuacji finansowej państwa.

W przypadku systemu zdefiniowanej składki ubezpieczeni mają indywidualne konta, na których są zapisywane składki. Stan konta zwiększa się nie tylko wskutek napływu nowych składek, lecz także w rezultacie osiągnięcia dodatniej stopy zwrotu czy waloryzacji. Emerytura jest wyliczana jako iloraz stanu konta i średniego dalszego trwania życia. Dzielnik w omawianym wzorze nie jest wielkością stałą.

System emerytalny może funkcjonować na podstawie tzw. umowy pokoleniowej. W tym przypadku emerytury są na bieżąco finansowane ze składek pobieranych od aktualnie pracujących. System emerytalny może być także systemem kapitałowym. Wówczas składki na ubezpieczenie emerytalne są lokowane, a nie wypłacane na bieżąco. System emerytalny może mieć charakter mieszany, w którym występuje filar repartycyjny i filar kapitałowy. Często w filarze kapitałowym występuje

prywatne zarządzanie, ale nie jest to reguła, co ilustruje przykład centralnego rządowego funduszu w Singapurze⁸.

1.2. Powstanie systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce

Pierwsze na świecie ustawodawstwo z zakresu ubezpieczeń społecznych powstało pod koniec XIX w. w Niemczech⁹, w czasie sprawowania urzędu przez kanclerza Ottona von Bismarcka. Polski nie było wówczas na mapie politycznej Europy, co miało swoje konsekwencje w postaci objęcia części polskich obszarów prawodawstwem obcych państw. Na Pomorzu, w województwie poznańskim i na Górnym Śląsku już w czasie zaborów funkcjonowały ubezpieczenia chorobowe, wypadkowe, a także emerytalne (inne dla robotników i inne dla pracowników umysłowych). Na ziemiach polskich na obszarze zaboru austriackiego funkcjonowało ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i emerytalne, ale tylko dla pracowników umysłowych. Ponadto zarówno na obszarze byłego zaboru pruskiego, jak i byłego zaboru austriackiego obowiązywały specjalne przepisy z zakresu ubezpieczenia górników. Ubezpieczenie społeczne praktycznie nie funkcjonowało na terenach byłego zaboru rosyjskiego¹⁰.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości na terenach II Rzeczypospolitej obowiązywały różne przepisy prawa ubezpieczeń społecznych. W pierwszej kolejności polskimi przepisami unormowano w 1919 r. ubezpieczenie na wypadek choroby¹¹. Ubezpieczenie to uregulowano w dekreście z dnia 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz. Pr. Nr 9, poz. 122), a w kolejnym roku

⁸ G.W. Kołodko, J. Tomkiewicz, *Reparycyjny i kapitałowy system emerytalny. Synergia czy antagonizm?*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2014, nr 1, s. 8, 9.

⁹ A. Hempel, *Towarzystwo wzajemnej pomocy i Towarzystwo wzajemnych ubezpieczeń urzędników prywatnych*, „Pieniądze i Więź” 2020, nr 4, s. 13 – fragmenty broszury A. Hempla *Towarzystwo wzajemnej pomocy i Towarzystwo wzajemnych ubezpieczeń urzędników prywatnych. Odczyt wygłoszony w Sekcji Rolnej 18 czerwca 1906 roku*, Warszawa 1907.

¹⁰ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987, s. 24–26.

¹¹ I. Jędrasik-Jankowska, *Geneza, rozwój i stan ubezpieczenia społecznego w Polsce [w:] Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2014, s. 53.

w ustawie z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz. U. Nr 44, poz. 272; dalej: u.o.u.w.c.), która nie obowiązywała na Górnym Śląsku. Ubezpieczeniem chorobowym objęto pracowników obydwu płci, w tym sezonowych pracowników rolnych, leśnych, niestale zatrudnionych chałupników oraz służbę domową (art. 3 u.o.u.w.c.). W celu zapewnienia ubezpieczenia na wypadek choroby utworzono w Polsce kasy chorych. Jednak różniły się one od kas chorych wprowadzonych kilkadziesiąt lat później (w 1999 r.), które funkcjonowały w ramach ubezpieczenia zdrowotnego. Kasy chorych z okresu międzywojennego, oprócz udzielania pomocy lekarskiej, wypłacały zasiłki na pokrycie kosztów pogrzebu, a także zasiłki pieniężne w czasie choroby i połogu (art. 22 u.o.u.w.c.).

W 1927 r. wprowadzono nowe przepisy ujednolicające sytuację prawną pracowników umysłowych¹². Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (Dz. U. Nr 106, poz. 911) unormowano (w art. 24) – oprócz ubezpieczenia na wypadek braku pracy, na wypadek niezdolności do wykonywania zawodu, na wypadek śmierci – ubezpieczenie emerytalne (na starość). Prawo do tzw. renty starczej przysługiwało ubezpieczonemu zarówno płci męskiej, jak i płci żeńskiej po ukończeniu 65. roku życia. Świadczenie to można było uzyskać wcześniej, ale wiązało się to ze spełnieniem dodatkowych wymogów dotyczących wieku i okresów składkowych. W przypadku kobiet wymagane było posiadanie 420 miesięcy składkowych i ukończenie 55. roku życia. W przypadku mężczyzn zarówno okres składkowy, jak i wiek były wyższe – 480 miesięcy składkowych i ukończony 60. rok życia.

Jednolite krajowe przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych dla ogółu pracowników uchwalono w niesprzyjającym reformom zabezpieczenia społecznego okresie kryzysu gospodarczego w 1933 r. – w ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 51, poz. 396; dalej: u.u.s. lub ustawa scaleniowa)¹³. W zakresie pieniężnych

¹² K. Antonów, *Ewolucja systemu emerytalnego* [w:] *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, kier. B. Wagner, A. Malaka, PSUS, Bydgoszcz 2011, s. 45.

¹³ U. Jackowiak, *Kilka uwag o ryzyku starości w prawie zabezpieczenia społecznego* [w:] *Ryzyko starości – problemy zabezpieczenia*, kier. U. Jackowiak, L. Abramowicz, PSUS, Kraków 2007, s. 11.

świadczeń emerytalnych przyznano prawo do renty inwalidzkiej m.in. osobie, która ukończyła 65. rok życia, bo taka osoba była uważana za inwalidę według przepisów ustawy scaleniowej. Inwalidą była też osoba, która ukończyła 60. rok życia, ale jednocześnie musiała pozostawać w ubezpieczeniu przez 750 tygodni składkowych (art. 154 u.u.s.).

Prawo do świadczeń wymagało określonego okresu wyczekiwania – opłacania składek, a nie okresu zatrudnienia. W przypadku emerytalnych świadczeń pieniężnych prawo do renty inwalidzkiej przysługiwało po przebyciu w ubezpieczeniu 200 tygodni składkowych (art. 153 u.u.s.). Z tego powodu pierwsze tego typu świadczenia dla osób, które wcześniej nie podlegały ubezpieczeniu, można było wypłacić po kilku latach.

Ustawą scaleniową uregulowano obowiązek ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i emerytalno-rentowego. Jednakże wiele grup społecznych nadal miało swoje systemy z zakresu zabezpieczenia społecznego. Ustawą scaleniową nie objęto m.in. funkcjonariuszy państwowych i kolejnictwa, osób pozostających w czynnej służbie wojskowej czy osób duchownych¹⁴.

Na mocy art. 17 u.u.s. utworzono ubezpieczalnie społeczne oraz zakłady ubezpieczeń społecznych: Zakład Ubezpieczenia na Wypadek Choroby, Zakład Ubezpieczenia od Wypadków, Zakład Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników, Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych. Jednakże taki sposób zorganizowania ubezpieczeń społecznych nie funkcjonował długo. Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 95, poz. 855) zmieniono przepisy i w miejsce czterech zakładów ubezpieczeń społecznych utworzono jeden – ZUS, oraz fundusze ubezpieczeniowe: Fundusz Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników, Fundusz Ubezpieczenia Emerytalnego Pracowników Umysłowych, Fundusz Ubezpieczenia od Wypadków i Chorób Zawodowych, Fundusz Ubezpieczenia na Wypadek Braku Pracy Pracowników Umysłowych, Ogólny Fundusz Ubezpieczenia na

¹⁴ M. Zieleniecki, *Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego* [w:] *Ubezpieczenie społeczne – dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym*, red. Ł. Kucharczyk-Rok i in., ZUS, PSUS, Wrocław 2013, s. 41, 42.

Wypadek Choroby i Macierzyństwa. Tymi nowo powstałymi funduszami zarządzał ZUS (art. 1 pkt 11 i 12).

Pierwsze niemieckie ubezpieczenia społeczne, które pojawiły się już za czasów kanclerza Ottona von Bismarcka, odegrały istotną rolę nie tylko w zaopatrywaniu osób ubezpieczonych w dochody, lecz także w uprzemysłowieniu kraju. W przypadku ubezpieczenia emerytalnego, wypadkowego oraz chorobowego dochodziło do akumulacji znaczących środków pieniężnych, co pozwoliło sfinansować wiele projektów inwestycyjnych. Początkowo w Niemczech nadwyżka akumulowanego kapitału pieniężnego nad wydatkami na świadczenia była dość znacząca¹⁵. W przypadku niemieckich kapitałowych ubezpieczeń solidaryzm przejawiający się w płaceniu składek przez pracowników i pracodawców był wyrazem troski pracodawców o zniedołężniałych i niezdolnych do pracy byłych pracowników i przyczyniał się do wzrostu gospodarczego¹⁶. W Polsce również dokonywano lokat aktywów zakładów ubezpieczeń społecznych.

W tabeli 1 przedstawiono, jak kształtowały się w Polsce w okresie międzywojennym aktywa zakładów ubezpieczeń społecznych w przypadku ubezpieczenia emerytalnego robotników oraz odrębnego ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych.

Analizując dane zaprezentowane w tabeli 1, można zauważyć, że w okresie, którego dotyczą badania, nastąpił wzrost wartości aktywów ogółem zakładów ubezpieczeń społecznych – zarówno ubezpieczenia emerytalnego robotników, jak i ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych. W przypadku ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych odnotowano znacznie większy wzrost wartości aktywów niż w przypadku ubezpieczenia emerytalnego robotników. Najczęściej duży odsetek aktywów analizowanych zakładów ubezpieczeń społecznych stanowiły papiery wartościowe. W latach 1936–1937 udział ten wynosił już ponad 40%. W tym samym czasie relatywnie mniejsze znaczenie miały pożyczki hipoteczne, które stanowiły około 12–13% aktywów.

¹⁵ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 60.

¹⁶ *Ibidem*, s. 72.

Tabela 1. Aktywa zakładów ubezpieczeń społecznych w Polsce w latach 1927–1937 (w mln zł)

Rok	Aktywa ogółem	Kapitały w bankach	Papiery wartościowe	Pożyczki hipoteczne	Nieru- chomości
Ubezpieczenie emerytalne robotników					
1927	77,7	13,5	4,4	7,9	32,1
1933	150,6	15,7	34,4	18,0	52,5
1936	278,7	43,3	115,3	35,5	49,0
1937	355,3	48,6	148,6	43,2	55,8
Ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych					
1927	84,9	21,3	9,7	24,8	16,4
1933	548,5	72,6	195,2	72,3	94,8
1936	739,2	126,2	302,6	90,6	104,5
1937	776,9	122,7	324,0	92,3	109,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Mały rocznik statystyczny 1939*, Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1939, s. 308.

W tabeli 2 wyszczególniono dochody i wydatki zakładów ubezpieczeń społecznych w Polsce w okresie międzywojennym w zakresie ubezpieczenia emerytalnego – w podziale na powszechne ubezpieczenie robotników oraz ubezpieczenie pracowników umysłowych. Dochody ogółem obejmują m.in. dochody ze składek i z majątku, a w wydatkach ogółem mieszczą się m.in. wydatki na świadczenia.

Z danych zawartych w tabeli 2 można wyciągnąć wniosek, że w latach 1925–1937 w przypadku ubezpieczenia emerytalnego w Polsce – zarówno powszechnego, jak i pracowników umysłowych – najczęściej występowała nadwyżka dochodów nad wydatkami. W niektórych latach nie tylko dochody były wyższe od wydatków, lecz także dodatnie saldo było kilkakrotnie wyższe niż wydatki. W okresie, którego dotyczą badania, tylko w 1933 r. została odnotowana przewaga wydatków nad dochodami w przypadku powszechnego ubezpieczenia emerytalnego robotników. Wydatki w przypadku obydwu przedstawionych systemów emerytalnych cechowała tendencja wzrostowa.

Tabela 2. Dochody i wydatki zakładów ubezpieczeń społecznych w Polsce w latach 1925–1937 (w mln zł)

Rok	Powszechne ubezpieczenie emerytalne robotników		Ubezpieczenie emerytalne pracowników umysłowych	
	dochody ogółem	wydatki ogółem	dochody ogółem	wydatki ogółem
1925*	24,6	17,1	21,1	2,0
1926*	24,0	16,4	24,7	3,2
1927	29,2	18,7	33,8	5,5
1928	37,5	23,9	71,7	10,2
1929	41,9	28,4	95,6	17,9
1930	40,2	28,4	105,1	20,9
1931	38,0	31,4	110,9	22,2
1932	31,8	31,7	99,0	25,4
1933	29,4	32,2	99,0	31,0
1934	89,1	40,2	99,5	36,3
1935	105,3	46,9	102,5	46,2
1936	99,6	57,9	95,6	56,9
1937	115,9	63,6	104,3	65,5

* Powszechne ubezpieczenie emerytalne robotników bez Bractwa Górniczego w Krakowie i Kasy Brackiej w Boryslawiu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Mały rocznik statystyczny 1939...*, s. 310.

1.3. Funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

W przypadku rozwoju ubezpieczeń społecznych w powojennej Polsce można odnotować zmiany typowe dla epoki gospodarki centralnie planowanej. Dekretem z dnia 28 października 1947 r. o ubezpieczeniu rodzinnym (Dz. U. Nr 66, poz. 414) wprowadzono ubezpieczenie rodzinne i w tym celu został utworzony Fundusz Zasiłków Rodzinnych (art. 1). Wpływy do tego funduszu stanowiły przede wszystkim składki płacone przez pracodawców. Rada Ministrów ustaliła wysokość tej składki na 10% zarobków będących podstawą wymiaru innego ubezpieczenia – na



**Uniwersytet
Gdański**

Wydawnictwo
Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-335-6