

I. ARTYKUŁY

PROBLEMY ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

JAN JOŃCZYK

UBEZPIECZENIE EMERYTALNO-RENTOWE W LATACH 1989 - 1995

I. WPROWADZENIE

W opracowaniu tym nie chodzi o dalszy ciąg historii ubezpieczeń społecznych (w części dotyczącej prawa emerytalno-rentowego) w Polsce w latach 1920 - 1989¹, lecz raczej o odpowiedź na pytanie, czy i jakie istotne zmiany w tym prawie spowodowała transformacja ustrojowa w ostatnich latach. Odrzucie trzeba bowiem tezę, że odziedziczone po starym ustroju prawo emerytalno-rentowe jest niereformowalne i że trzeba je zastąpić czymś zupełnie innym². Przeczą jej fakty, tzn. liczne w tym zakresie zmiany uregulowań prawnych oraz metodologiczne założenie o ciągłości prawa i jego ewolucyjnym przekształcaniu. Z drugiej jednak strony zagadkowa jest ogólna niemożność dokonania strukturalnej reformy tego prawa, mimo wielokrotnie składanych przez różne rządy deklaracji i podejmowania przygotowań do realizacji tego zamierzenia. Przyjmując więc tezę, że prawo emerytalno-rentowe jest z natury rzeczy reformowalne, można sądzić, że albo polityczna wola reformy jest niewystarczająca³, albo też brakuje wiedzy, jak to zrobić (*know how*). Wydaje się, że przegląd wybranych, ważniejszych zmian ustawowych w tej dziedzinie w latach 1989 - 1995 pozwoli na wyjaśnienie pewnych aspektów sprawy. Chodzi także o spojrzenie wstecz na sześćioletni okres transformacji ustroju i prawa w celu lepszego zrozumienia sytuacji, w jakiej znajdujemy się u progu zasadniczej reformy prawa emerytalno-rentowego.

¹ *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Ossolineum 1991.

² Teza ta pojawia się co jakiś czas w publicystyce, prawdopodobnie w związku z ekspertyzami i sugestiami Banku Światowego, opublikowanymi ostatnio jako obszerny raport (*Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, 1994). W polskiej literaturze w podobnym duchu wypowiada się S. Golinowska, np. w referacie *System emerytalno-rentowy w Polsce. Rozwój instytucjonalny i polityka*, w: *Tworzenie prywatnych funduszy emerytalnych w Polsce*, pod red. J. de Fougerollesa i S. Golinowskiej, IPiSS, Studia i Materiały 1995, z. 1(401).

³ M. Żukowski w obszernej analizie *Das Alterssicherungssystem in Polen - Geschichte, gegenwärtige Lage, Umgestaltung*, Universität Bremen, ZeS Arbeitspapier 1995, nr 8, konkluduje, że zasadniczą przeszkodą w strukturalnej reformie prawa emerytalno-rentowego może być brak politycznej woli wynikający ze skomplikowanego układu sił politycznych w Polsce.

II. UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE W KONSTYTUCJI RP

Utrzymanie w mocy art. 70 Konstytucji⁴, mimo wielu od 1989 r. nowelizacji ustawy zasadniczej, które nie ominęły także rozdziału o prawach obywatelskich, jest znamienne i wymaga oceny.

Trzeba przede wszystkim przyjąć, że utrzymanie w mocy art. 70 nie jest jakimś przeoczeniem czy zaniedbaniem, bo określone w nim obywatelskie prawo dotyczy najżywoźniejszych interesów milionów obywateli i ogniskuje społeczne i polityczne kontrowersje. Jest to zatem świadoma akceptacja i kontynuacja konstytucyjnej zasady, iż zabezpieczenie społeczne na wypadek choroby i niezdolności do pracy ma dwuczłonową konstrukcję prawną: ubezpieczenia społecznego oraz różnych form pomocy społecznej. Jest to moim zdaniem trafne ujęcie zagadnienia i nie należy z niego rezygnować w przyszłej konstytucji⁵. Bieda w tym, że zarówno w PRL, jak i w latach 1989 - 1995, nie dokonano pogłębionej interpretacji i oceny tego przepisu, a zasady art. 70 przestrzegano wybiórczo i dość dowolnie.

W PRL mianowicie neglizowano prawo pomocy społecznej realizując jego zadania w znacznym stopniu przy pomocy ubezpieczenia społecznego, a w zakresie ochrony wobec ryzyka niezdolności do pracy wprowadzono wiele elementów zaopatrzeniowych, co słusznie i wielokrotnie krytykował E. Modliński ze stanowiska konsekwentnego zwolennika konstrukcji ubezpieczeniowej⁶. W III RP doceniono znaczenie prawa pomocy społecznej⁷, w drugim natomiast członie nie dokonano jednak wyraźnego wzmocnienia ubezpieczeniowej konstrukcji.

Można więc mówić o kontynuacji rozwiniętej w przeszłości, zwłaszcza w okresie stanu wojennego, doktryny "socjalnej osłony najsłabszych", odnośzonej w szczególności do emerytów i rencistów, która najpełniej wyrażona została w reformie prawa emerytalno-rentowego w 1982 r.⁸ Oznacza to, że w latach 1989 - 1995 zasada art. 70 Konstytucji w swej ubezpieczeniowej części nie została zrealizowana w sposób konsekwentny, a obfita działalność legislacyjna (z nielicznymi wyjątkami) pod wpływem populistycznej argumentacji w pewnym sensie pogłębiła rozbieżność między Konstytucją a zwykłymi ustawami. Za nimi stoją bowiem konkretne interesy określonych grup i ich politycznych reprezentantów. Mała skuteczność orzeczeń

⁴ Brzmienie art. 70 ustalono w 1952 r. Późniejsze jego zmiany dotyczyły spraw drugorzędnych i technicznych: numeracji (pierwotnie był to art. 60), redakcji, zmiany PRL na RP itp. Jedna tylko zmiana jest godna uwagi: przez skreślenie w ust. 2 pkt 1 słów "robotników i pracowników umysłowych" nastąpiło rozszerzenie zakresu podmiotowego formuły o ubezpieczeniu społecznym na wszystkich obywateli. Interesujący nas fragment art. 70 brzmi: "1. Obywatele mają prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. 2. Coraz pełniejszemu urzeczywistnieniu tego prawa służą: rozwój ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej...".

⁵ Na to się jednak niestety nie zanosi. Krytyczne uwagi o projektach konstytucji w tej sprawie przedstawiłem na łamach "Rzeczypospolitej": *Spór o socjalne prawa i wolności* (nr 18 z 22 I 1993 r.) oraz *Prawa, socjalne w projektach konstytucji* (nr 245 z 20 X 1994 r.).

⁶ Por. zwłaszcza jego monografię *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwo Prawnicze 1968.

⁷ Ustawa z 29 XI 1990 r. o pomocy społecznej; Dz.U. nr 87, poz. 506.

⁸ Ustawa z 14 XII 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin; Dz.U. nr 40, poz. 267 z późn. zm.

Trybunału Konstytucyjnego w sprawach emerytalno-rentowych jest tylko symptomem owej niespójności systemu prawnego, oddzielającej Konstytucję od ustaw zwykłych.

System prawny nie znosi jednak zbyt długo tego rodzaju niezgodności między konstytucją a ustawami zwykłymi. Sprawa może skończyć się oczywiście jakimś radykalnym rozwiązaniem⁹, np. typu chilijskiej reformy ubezpieczeń socjalnych z 1981 r. (przykład w Polsce często powoływany), z efektem, który może się okazać kłopotliwy nawet dla gorliwych zwolenników takiego radykalizmu¹⁰.

III. NOWELIZACJA USTAWY EMERYTALNEJ (MAJ 1990)

Wydanie ustawy z 24 V 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym¹¹, którą w dalszym ciągu nazywać będziemy nowelą majową, było konieczne, pilne i spóźnione. Chodziło głównie o skorygowanie mechanizmu waloryzacji świadczeń, ale przy okazji uregulowano także kilka innych istotnych spraw. Jak wiadomo, w 1982 r. zastąpiono stosowaną poprzednio waloryzację *ad hoc* waloryzacją automatyczną (parametryczną), co w tamtym czasie uznano za wydarzenie o znaczeniu historycznym, dzięki któremu problem odradzających się "starych portfeli" emerytur i rent zostanie rozwiązany ostatecznie¹². Nadzieje te nie miały jednak dobrego uzasadnienia i okazały się chybione, gdyż zanim nowe przepisy o waloryzacji weszły w życie, trzeba je było już zmienić, a następnie stosować w krótkich odstępach czasu doraźne rozwiązania korygujące. Ta sytuacja przypominała o dylemacie waloryzacji *ad hoc* i waloryzacji automatycznej według wskaźnika ruchu płac (lub cen), przed którym prawodawca stanął wiele jeszcze razy.

W noweli majowej zdecydowano się na ulepszenie mechanizmu z 1982 r. z zachowaniem wskaźnika ruchu płac, ale uczyniono to w sposób, który zaowocował szybko powiększającym się deficytem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i odpowiednim wzrostem dotacji budżetu państwa¹³. Pierwotne uregulowanie sprawy zawierało bowiem ograniczenia czasowe i kwotowe, które redukowały emeryturę/rentę z upływem czasu przez sto-

⁹ Znaczny radykalizm w reformowaniu prawa emerytalno-rentowego ujawnił się w dokumencie rządowym "Strategia dla Polski". Pisałem o nim krytycznie w: *Strategia socjalna, czyli nowy podział dóbr*, Rzeczpospolita nr 226 z 28 IX 1994 r.

¹⁰ Krytycznie o tym eksperymencie pisałem w: *Reforma ubezpieczenia społecznego - opcja chilijska*, Rzeczpospolita nr 95 z 22 IV 1992 r. Krytyczną ocenę reformowania ubezpieczeń społecznych w Ameryce Łacińskiej, zwłaszcza w Chile, dał ostatnio C. Mesa-Lago, *La reforma de la seguridad social en America Latina y el Caribe*, Corporation de Investigation, Estudio y Desarrollo de Seguridad Social, Santiago de Chile 1994.

¹¹ Dz.U. nr 36, poz. 206.

¹² Więcej o tym por. C. Jackowiak, *Rewaloryzacja i waloryzacja świadczeń rentowych i emerytalnych w świetle reformy z grudnia. 1982 r.*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1983, z. 1; J. Jończyk, *Reforma prawa emerytalno-rentowego*, Państwo i Prawo 1983, nr 8.

¹³ Do 1988 r. FUS nie korzystał z dotacji uzupełniającej. Zmiany prawa emerytalnego w 1989 r., a także i w szczególności przyznanie rekompensat cenowych do emerytur i rent sprawiły, że w II poł. tego roku wykorzystano całą rezerwę, dalej - zwróconą przez budżet lokatę (291 mld zł) i zwrot realizowanych przez FUS dopłat do leków (311 mld zł), a nadto dotację uzupełniającą w celu pokrycia deficytu FUS (98,5 mld zł). W 1990 r. (m.in. w związku z obowiązywaniem noweli majowej wstecz od 1 I 1990 r.) dotacja uzupełniająca wzrosła do 6,7% wydatków FUS.

pniową dewaluację, łagodząc finansowe skutki korzystnej w zasadzie ustawy i dość korzystnej relacji emerytury/renty do płacy w momencie przyznania świadczenia. W noweli majowej - zamiast corocznej - dopuszczono "okresową" (nawet kwartalną) waloryzację, w dodatku nie według ustalonego statystycznie (z okresu przeszłego), lecz przewidywanego wzrostu płac. Podniesiono też maksymalną kwotę podwyżki podstawy wymiaru waloryzacyjnego świadczenia ze 150% do 200% różnicy wzrostu płac. Dotyczyło to wyrównań od pierwszego dnia miesiąca danego okresu. Ponadto upoważniono Radę Ministrów do podwyższania świadczeń zaliczkowo, na poczet następnej waloryzacji.

Uwarunkowanie tego rozwiązania prawnego było wyjątkowe (przejściowa ostra inflacja), ale samo rozwiązanie zostało uogólnione i utrwalone w ustawie, tworząc nowy społeczny fakt: oczekiwanie pełnej i częstej waloryzacji świadczeń, automatycznej i z urzędu. Była to więc istotna pod każdym względem zmiana systemowa, której negatywne skutki ujawniły się szybko i okazały się trudne do usunięcia.

Druga istotna zmiana dotyczyła charakteru minimalnej emerytury/renty. Według art. 67 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników, kwotę najniższej emerytury/renty ustalała Rada Ministrów, a w ustawie określono tylko dolną granicę, a mianowicie 90% lub 75% płacy minimalnej. Ta ostatnia zaś ustalana była administracyjnie, co łącznie ze wspomnianym wyżej upoważnieniem Rady Ministrów stwarzało możliwość kontroli tego ważnego w systemie parametru kosztu ubezpieczenia. W noweli majowej wprowadzono ustawowe minimum świadczenia w relacji do przeciętnego wynagrodzenia (odpowiednio 35% i 27%). Minimalna emerytura/renta stała się więc funkcją ruchu płac i zaczęła odzwierciedlać ten żywiołowy proces, stając się z kolei parametrem dla innych uzależnionych od niej świadczeń. Stworzono zatem dodatkowy mechanizm napędzający wzrost wydatków na emerytury i renty, bez możliwości jego kontroli ze strony rządu.

W noweli majowej zwiększono też dostęp do świadczeń i ułatwiono ponowne ustalanie prawa do świadczenia w celu zwiększenia jego wymiaru. Rozszerzono mianowicie listę okresów równorzędnych z okresem zatrudnienia (m.in. o okresy pozostawania bez pracy, okresy pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, okresy uwięzienia z przyczyn politycznych, internowania i niesłusznego skazania), zwiększono liczbę, zakres i rodzaje okresów zaliczanych do okresu zatrudnienia, listę przypadków podwójnego liczenia okresów zaliczanych oraz - przez zmianę treści art. 79 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników - stworzono emerytom szerokie możliwości nowego ustalenia podstawy wymiaru świadczenia dzięki ponownemu podjęciu zatrudnienia. W ten sposób związek świadczenia z zatrudnieniem i płacą stał się przypadkowy, a możliwości sztucznego zawyżania świadczeń wręcz kusiły do uprawiania takiej praktyki.

Jest paradoksem, że niemal w rok po politycznym upadku PRL, w noweli majowej dokonano zasadniczego kroku w kierunku społecznego egalitaryzmu, a mianowicie przez ujednoczenie wszystkich systemów emerytalno-rentowych w zakresie waloryzacji świadczeń, z poszerzeniem jed-

nak przywilejów dla sił zbrojnych oraz inwalidów wojennych i wojskowych. Upowszechnienie modelu pracowniczego było znamienne dla schyłkowej PRL, ale przetrwało - jak widać - w III RP. Dalej - w przypadku inwalidów wojennych i wojskowych zrezygnowano z ryczałtowego określenia podstawy wymiaru świadczenia i zastąpiono je przeciętnym (przewidywanym) wynagrodzeniem, co uzależniło te świadczenia, podobnie jak przy minimalnej emeryturze i rencie, od ruchu płac. Co się zaś tyczy żołnierzy zawodowych i milicjantów, to skreślenie warunku osiągnięcia wieku emerytalnego (50/55 lat) lub okresu wysługi lat (30 lat) do uzyskania pełnej emerytury było podyktowane zmianą polityki kadrowej, a nie względami emerytalnymi. Pojawiła się wówczas liczna grupa młodych wojskowych i milicyjnych emerytów.

Na koniec trzeba wymienić i podkreślić zdecydowane odejście w noweli majowej od zasady niedziałania ustawy wstecz. Z jednym, mało istotnym wyjątkiem (dotyczącym zmiany art. 29¹ k.k.w.), wszystkie zmiany w systemach emerytalno-rentowych wprowadzone w tej noweli miały obowiązywać wstecz - od 1 stycznia 1990 r. Ponadto, na wniosek uprawnionych, dopuszczono rewizję przyznanych już w przeszłości świadczeń. Jest powszechnie stosowaną praktyką, że zmiany w prawie emerytalno-rentowym, które powodują doniosłe skutki finansowe, są czynione z kilkuletnim nawet wyprzedzeniem. Dotyczyło to także ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników z 1982 r., wedle której pełne zastosowanie nowego mechanizmu waloryzacji miało nastąpić dopiero po trzech latach. W noweli majowej dokonano dzieła "rewolucyjnego" burząc rachunek po stronie wydatków na świadczenia. Nic dziwnego, że stracono nad nim kontrolę, a przepis, że państwo gwarantuje wypłatę świadczeń przysługujących z ubezpieczenia społecznego¹⁴, nabrał nowej treści, wyrażonej w strukturalnej już dotacji uzupełniającej do FUS.

IV. USTAWA O UBEZPIECZENIU SPOŁECZNYM ROLNIKÓW

Ustawa z 20 XII 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁵ (w części dotyczącej emerytur i rent) była kolejną z serii ustaw reformujących prawo emerytalno-rentowe w 1990 r., a zarazem stanowiła ukoronowanie 30-letniej niespełna ewolucji form zabezpieczenia społecznego rolników: od umowy dożywocia, przez instytucję renty za ziemię, do wzorowanego na pracowniczym ubezpieczeniu społecznego. Miała ona teoretyczne podstawy w tezie, iż podniesienie standardu socjalnego wsi jest konieczne w celu przebudowy ustroju rolnego - w Polsce bardzo zacofanego i wymagającego zmiany właśnie przy udziale państwa z zastosowaniem środków w sferze świadczeń socjalnych¹⁶. Wokół tej ustawy zapadła następnie cisza. Nie ma

¹⁴ Art. 3 ustawy z 25 XI 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych; tekst jednolity: Dz.U. 1989, nr 25, poz. 137 z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. 1991, nr 7, poz. 24.

¹⁶ Taki B. Wierzbowski, *Prawo ubezpieczeń społecznych w przebudowie ustroju rolnego*, UMK, Toruń 1985.

też zapowiedzi zasadniczych reform w tej dziedzinie¹⁷, co sugerowałyby, iż rolniczy system emerytalno-rentowy nie budzi zastrzeżeń.

Z takim stanowiskiem trudno się jednak zgodzić. Uważam, że ustawa ta realizuje w istocie koncepcję socjalistycznego zaopatrzenia emerytalno-rentowego, wzorowanego na systemie pracowniczym, z tą wszakże różnicą, że o ile ten drugi jest finansowany w ponad 80% ze składek (liczonych w koszt pracy), o tyle rolnicze emerytury i renty finansowane są w ponad 90% z budżetu państwa, tzn. z podatków całej, zwłaszcza pozarolniczej ludności. Mamy więc do czynienia z oczywistym i znacznym transferem dochodów z miasta do wsi, który w dodatku wcale nie służył i nadal nie służy - tak jak to zakładano - przebudowie ustroju rolnego. Przeciwnie, jako szczodry "ludowy zasiłek" zdaje się utrwać strukturalne zacofanie wsi¹⁸.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z 1990 r. była moim zdaniem polityczną ceną przejścia PSL do obozu solidarnościowego, a milczenie na jej temat - ceną zawiązania w 1993 r. koalicji z SLD. Ustawę tę należałoby ocenić jako nieudaną w sensie gospodarczym i społecznym, a jej gruntowna rewizja jest - w moim przekonaniu - kwestią czasu¹⁹.

V. USTAWY O (RE)WALORYZACJI EMERYTUR I RENT

1. Wprowadzenie

Zasadniczy problem w prawie emerytalno-rentowym polegał na znalezieniu takiej formuły prawnej, która pozwalałaby, z jednej strony, na obliczenie nowej wysokości wszystkich emerytur i rent wedle odmiennych niż poprzednio zasad (zmiana formuły świadczenia w celu jego rewaloryzacji), z drugiej zaś strony, na utrzymanie wartości przyznanych świadczeń (reguły waloryzacji) świadczenia). Chodziło o realizację zasad sprawiedliwości społecznej w rozumieniu art. 1 Konstytucji, a więc nie tylko o złagodzenie społecznych skutków zjawiska "starych portfeli" świadczeń, ale także o wprowadzenie nowego sposobu obliczania emerytury/renty i zastosowanie go do wszystkich przyznanych już świadczeń (wówczas prawie 6 mln emerytur i rent).

Potrzeba zmiany prawa emerytalno-rentowego w tych najważniejszych punktach stawała się paląca ze względu na rosące społeczne niezadowolenie. Realizacja noweli majowej sygnalizowała już trudności w finansowaniu

¹⁷ Np. w "Strategii dla Polski" i w Projekcie programu reformy ubezpieczeń społecznych przygotowanym przez MPiPS zagadnienie ubezpieczenia społecznego rolników jest potraktowane zdawkowo, bez zakwestionowania jego podstaw i zasad.

¹⁸ Zagadnienia te przedstawiłem na VII Konferencji Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego (Poznań, 14 - 15 IX 1995 r.) w referacie *Reforma zabezpieczenia społecznego rolników*, opublikowanym w Materiałach Informacyjnych ZUS 1995, nr 8.

¹⁹ Zreformowany system powinien mieć trójczłonową budowę, z zastosowaniem formy ubezpieczeniowej do rolników na gospodarstwach zdolnych do jej sfinansowania, zaopatrzeniowej - w sensie renty za ziemię - do rolników na gospodarstwach nierozwiniętych, oraz formy pomocy społecznej do pozostałych rolników; *ibidem*.

świadczeń. Troska o przyszłość finansów publicznych nakazywała ostrożność i oszczędne podejście do formuły świadczenia i zasad waloryzacji, ale oczekiwania społeczne były całkiem inne. Było to przyczyną zwłoki prawodawcy, która z kolei pozostawiała rządowi coraz mniejsze pole manewru.

W rezultacie stała się rzecz bezprecedensowa i w skutkach fatalna. W grudniu 1990 r. Jacek Kuroń, ówczesny minister pracy i polityki społecznej, nie mogąc załatwić całej sprawy, nalegał w Sejmie o uchwalenie ustawy "dla osób, które ukończyły 80 lat"²⁰, używając przy tym argumentu, że "emeryci wymrą nie doczekawszy reformy". Uregulowanie tej materii dla pozostałych uprawnionych odłożono na później. Błąd polegał na tym, że w ustawie grudniowej przyjęto bardzo kosztowne rozwiązanie prawne, które jednak - ze względu na bardzo ograniczony zakres podmiotowy ustawy - nie miało daleko idących skutków finansowych. Ta okoliczność oraz nadzieja, iż w przyszłości, w spokojniejszej atmosferze, skoryguje się to uregulowanie, osłabiła zapewne czujność posłów. Tak czy inaczej, nie było wielu takich, którzy odważyliby się poskąpić wyższej emerytury osobom "stojącym nad grobem", jak je charakteryzował minister pracy. Następnie jednak, w ustawie rewaloryzacyjnej z 17 X 1991 r. (jednej z najbardziej kontrowersyjnych w ostatnich latach), niewiele dało się już skorygować, a późniejszym próbom w tym kierunku zawsze towarzyszyły szczególnie okoliczności. Warto więc przyjrzeć się bliżej zagadnieniu (re)waloryzacji emerytur i rent.

2. Ustawa dla osób, które ukończyły 80 lat

Ustawa dotyczyła emerytur i rent przyznanych w ramach wszystkich systemów (z wyjątkiem rolniczego) i stanowiła, że rewaloryzacja tych świadczeń następuje przez obliczenie nowej ich wysokości (według określonych w ustawie zasad) od podstawy wymiaru ustalonej przez mnożenie indywidualnym wskaźnikiem wysokości wynagrodzenia (wyrażającym stosunek przeciętnej indywidualnej płacy do przeciętnej płacy wszystkich pracowników w danym okresie) kwoty przewidywanego przeciętnego wynagrodzenia (w danym przypadku - z IV kwartału 1990 r.).

W tej też ustawie ustanowiono nową formułę świadczenia, wedle której należało obliczyć nową wysokość emerytur i rent. W przypadku emerytury - 25% kwoty bazowej plus 1,5% podstawy wymiaru za każdy pełny rok wszystkich okresów zatrudnienia (łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczanymi). W przypadku renty inwalidzkiej inwalidów I i II grupy zastosowanie miały te same współczynniki, z wyjątkiem lat tzw. okresu hipotetycznego (tzn. brakującego do wymaganych 25 lat okresów zatrudnienia), z których liczono 0,9% podstawy wymiaru za każdy rok. Renta inwalidy III grupy wynosiła 75% renty obliczonej wedle powyższej formuły, a renta rodzinna, w zależności od liczby uprawnionych osób: 75%, 85% lub

²⁰ Ustawa z 14 XII 1990 r. o rewaloryzacji emerytur i rent dla osób, które ukończyły 80 lat oraz o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym; Dz.U. nr 92, poz. 540.

95% świadczenia, które przysługiwałyby zmarłemu. Obliczone wedle tej nowej formuły emerytury i renty miały być następnie waloryzowane w sposób określony w noweli majowej z 1990 r. Nowe świadczenia przysługiwały od 1 października 1990 r. (ustawa działała więc wstecz).

Łatwo obliczyć, na przykładzie osoby z zarobkami na poziomie przeciętnej płacy i mającej za sobą 40 lat zatrudnienia (z okresami równorzędnymi i zaliczanymi), że emerytura wynosiła 85% podstawy wymiaru. Ta procentowa wielkość to tzw. stopa kompensacji zarobku, która była wyższa u osób o niższych zarobkach i niższa u osób z płacą wyższą od przeciętnej (jest to efekt działania bardzo wysokiego socjalnego współczynnika "25% kwoty bazowej"). Zapowiedź upowszechnienia tych zasad była dla wielu sygnałem: nie warto pracować, trzeba starać się o uzyskanie emerytury, która jest niewiele niższa od płacy. W przypadku długoletniej pracy i więcej niż jednym zatrudnieniu wysokość emerytury przechodziła najśmielsze oczekiwania. Nieco niższej tylko rencie towarzyszyły tzw. przywileje inwalidzkie (wysoko cenione przez uprawnionych), co łącznie dawało bardzo korzystny dla uprawnionego status dochodowy i społeczny.

3. Ekonomiczno-Społeczne uwarunkowania ustawy rewaloryzacyjnej

Emerytury i renty mają aspekt nie tylko dochodowy, lecz także kosztowy, będący wynikiem działania łącznie stopy kompensacji zarobku i liczby świadczeniobiorców, z uwzględnieniem relacji liczby ubezpieczonych, za których jest płacona składka, do liczby świadczeniobiorców. Jeżeli relacje te układają się niekorzystnie, powstaje problem finansowania emerytur i rent, przechodzący w określonych warunkach w fazę finansowego kryzysu systemu, wymagającego interwencji ustawodawcy w zakresie przesłanek nabycia prawa, formuły świadczenia i waloryzacji emerytur i rent.

W wyniku zmian prawa emerytalno-rentowego w 1990 r. pogłębiła się niebezpieczna tendencja po stronie kosztów ubezpieczenia emerytalno-rentowego, które ilustrują następujące dane (bez systemu rolniczego)²¹.

W latach 1990 - 1994 liczba ubezpieczonych spadła o 10%, natomiast liczba emerytów i rencistów wzrosła o 23% (w liczbach bezwzględnych: ubyło 1,5 mln ubezpieczonych, a przybyło 1,33 mln emerytów i rencistów). W innym ujęciu - stosunek ilościowy ubezpieczonych do emerytów i rencistów (relacja socjalna) pogorszył się z 1:0,4 w 1990 r., do 1:0,6 w 1994 r.

Z punktu widzenia kosztów ubezpieczenia, zwiększenie obciążenia nastąpiło także w związku ze wzrostem stopy kompensacji zarobku. Widać to wyraźnie z porównania okresów 1960 - 1980 (dane co 5 lat), 1981 - 1989 i 1990 - 1994. Dla pierwszego okresu przeciętna emerytura i renta w relacji do przeciętnej płacy wynosiła średnio 46%, w drugim - 53%, a w trzecim - 61%²². Coraz wyższe relatywnie świadczenia przy coraz większej liczbie świadczeniobiorców wymagały podniesienia składki do 45% podstawy wy-

²¹ Por. *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych (system pozarolniczy)*, ZUS, Warszawa 1995.

²² Dane w procentach są średnią arytmetyczną stóp kompensacji w badanych okresach.

miaru, a nadto wzrostu dotacji uzupełniającej do FUS z budżetu państwa w celu pokrycia deficytu (w 1990 r. dotacja wyniosła ponad 5% dochodów FUS, w roku następnym - 13,5%, w 1992 r. - 19,6%, w 1993 r. - 20,8% i dopiero w 1994 r. zaznaczył się po raz pierwszy spadek tej wielkości - 19,3%)²³.

Szczególnie wysoki przyrost nowych wniosków o świadczenia nastąpił w 1990 r. (emerytury) i 1991 r. (renty inwalidzkie). Także w tych latach nastąpił znaczny wzrost stopy kompensacji: z 52,6% w 1989 r. do 55,8% w 1990 r. i 64,8% w 1991 r.²⁴. Zarysował się więc kryzys finansów ubezpieczenia społecznego (wydatki na emerytury i renty pochłaniały ponad 80%; wszystkich wydatków FUS na świadczenia), a ponadto - w aspekcie sprawiedliwości społecznej - powstały nowe problemy, zwłaszcza w związku z rosnącą stopą kompensacji płacy, co sprawiło, że zagadnienie (rewaloryzacji emerytur i rent trzeba było rozważyć ponownie i rozwiązać je w odniesieniu do wszystkich świadczeniobiorców.

4. Ustawa rewaloryzacyjna

Ustawa ta została przygotowana przez rząd J. K. Bieleckiego i uchwalona przez "kontraktowy" Sejm tuż przed jego rozwiązaniem (bez tej okoliczności prawdopodobnie nie doszłoby do jej uchwalenia). Niewątpliwą intencją rządu było wówczas opanowanie narastającego kryzysu finansów ubezpieczenia społecznego, mianowicie przez bardziej rygorystyczne potraktowanie warunków nabycia prawa do świadczenia (zwłaszcza okresów zatrudnienia) oraz, w szczególności, formuły świadczenia i sposobu (rewaloryzacji świadczeń. Rząd wykonał to zadanie tylko częściowo, a działając pod presją czasu i okoliczności przygotował projekt budzący uzasadnioną krytykę merytorycznego i techniczno-prawnego aspektu ustawy. W celu związłego scharakteryzowania ustawy trzeba ograniczyć się do kilku wybranych, najważniejszych punktów, z uwzględnieniem zmian w porównaniu z ustawą rewaloryzacyjną z grudnia 1990 r.

A. W aspekcie techniczno-prawnym ustawa październikowa została wykonana jako tzw. nakładka do innych ustaw regulujących te same materie, bez uchylecia jednak sprzecznych z nią przepisów. Stworzyło to niezwykle skomplikowany i nieprzejrzysty stan prawny, który później uległ jeszcze pogorszeniu w wyniku licznych odrębnych zmian ustawy rewaloryzacyjnej i nowelizacji tych innych ustaw²⁶. To swoiste legislacyjne partactwo tłum-

²³ *Ważniejsza informacja z zakresu...*, także za poprzednie lata. Por. też U. Prasznic, *Ewolucja dochodów ubezpieczenia społecznego ze składki i dotacji budżetowej (w systemie pozarolniczym)*, Materiały Informacyjne ZUS 1994, nr 8.

²⁴ *Ważniejsze informacje z zakresu...*

²⁵ Ustawa z 17 X 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz.U. nr 104, poz. 450.

²⁶ We wrześniu 1995 r., sygnalizując niejako veto Prezydenta RP wobec noweli ustawy rewaloryzacyjnej, A. Gliniecki (z Kancelarii Prezydenta) postawił m.in. ten zarzut, że sprawa dotyczy 6 ustaw z łącznie 45 nowelizacjami, przy czym żadna z ustaw nie ma jednolitego tekstu; por. *Ustawa czy łamigłówka*, Rzeczpospolita nr 224 z 27 IX 1995 r.

czono brakiem czasu i obiecywano usunięcie usterek, co miał umożliwić przepis art. 47 stanowiący, iż ustawa obowiązuje tylko przez dwa lata (do 31 XII 1993 r.). Innymi słowy, także ta ważna dla systemu ustawa miała mieć epizodyczny charakter, ale - jak się okazało - Trybunał Konstytucyjny orzekł (w sprawie K 14/91), iż jest to sprzeczne z Konstytucją, a ten punkt orzeczenia nie został odrzucony przez Sejm²⁷. W ten sposób epizodyczna w zamierzeniu ustawa nabrała waloru trwałości.

B. Z zakresu podmiotowego ustawy, inaczej niż w grudniu 1990 r., wyłączono inwalidów wojennych i wojskowych, żołnierzy zawodowych i milicjantów, dokonując jednocześnie nowelizacji odrębnych ustaw dotyczących tych grup osób. Oznaczało to powrót do zasadniczego w systemie podziału na świadczenia powszechnie i "mundurowe" oraz otwarcie drogi do uprzywilejowanego traktowania tych drugich.

C. W ustawie rewaloryzacyjnej przemianowano okresy zatrudnienia (w tym równorzędne i zaliczane) na okresy składkowe i nieskładkowe, co faktycznie oznaczało nazwanie starych fikcji prawnych po nowemu, ale w założeniu bardziej zgodnie z ubezpieczeniową koncepcją emerytur i rent. Jak daleko było jednak ustawie do tej koncepcji, niech świadczą następujące przykłady. W długiej liście fikcyjnych okresów składkowych figurują także okresy pracy przymusowej wykonywanej na rzecz hitlerowskich Niemiec w czasie II wojny światowej oraz na rzecz ZSRR w okresie od 17 IX 1939 r. do 31 XIII 1956 r., które nadto kazano liczyć podwójnie. Krótko mówiąc, FUS i aktualnie zatrudnionych obciążono emerytalno-rentowymi skutkami przymusowej pracy w dalekiej przeszłości na rzecz obcych państw. Wykracza to nawet poza koncepcję zaopatrzeniową, gdyż tego rodzaju zobowiązania należało zaspokoić w ramach odszkodowań na rzecz ofiar wojny. To (i inne zbliżone) uregulowanie razi tym bardziej, iż w tejże ustawie wyłączono okresy pracy w zakładzie pracy prowadzonym przez małżonka, krewnego lub powinowatego, uderzając w ten sposób w prawo do pracy realizowane w ramach gospodarki rodzinnej. Wyjątek uczyniono jednak dla rolników: rozszerzono mianowicie ustanowiony już wcześniej (w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników) przywilej zaliczalności w systemach pozarolniczych okresów pracy w gospodarstwie rolnym, tym razem nie tylko jako przesłanki nabycia prawa, ale także wymiaru emerytury/renty. Głośne stały się wątpliwości co do procesów sądowych, w których zainteresowani udowadniają przy pomocy świadków, że np. przed 1977 r. prowadzili gospodarstwo rolne, albo przed 1983 r. mając ukończone 16 lat pracowali w gospodarstwie rolnym. Przykłady te świadczą o trwałym kombatancko-rolniczym syndromie, który determinuje reformę prawa emerytalno-rentowego.

D. W ustawie rewaloryzacyjnej dokonano kilku istotnych zmian w przepisach o podstawie wymiaru świadczenia:

²⁷ Art. 47 uchylono w noweli z 2 XII 1993 r.; Dz.U. nr 127, poz. 583.

- zerwano ostatecznie z konstrukcją liczenia zarobków praktycznie z ostatniego roku zatrudnienia (co kusiło do sztucznego zawyżenia podstawy wymiaru w tym okresie) i postanowiono, że stopniowo, do końca 1999 r., wydłużany będzie okres brany pod uwagę przy ustalaniu podstawy wymiaru do wybranych 10 z 20 lat zatrudnienia;
- ograniczono możliwość uwzględnienia zarobków z więcej niż jednego zatrudnienia;
- odstąpiono od miernika "przewidywanego wynagrodzenia", wprowadzając nową definicję "kwoty bazowej", mianowicie jako przeciętnego wynagrodzenia, na podstawie którego przeprowadzono ostatnią waloryzację świadczeń (to przesunięcie w czasie pozwalało, w warunkach inflacji, na niewielką redukcję świadczenia);
- ustanowiono górną granicę podstawy wymiaru na poziomie 250% kwoty bazowej (do tej sprawy jeszcze wrócimy).

E. W formule świadczenia udało się dokonać korekty przez zredukowanie socjalnej części świadczenia z 25% do 24% kwoty bazowej i współczynnika okresów składkowych z 1,5% do 1,3% oraz przez wprowadzenie dla okresów nieskładkowych i okresu hipotetycznego współczynnika 0,7% (poprzednio 0,9%). Pozwoliło to na zwiększenie różnicy poziomu między emeryturami i rentami inwalidzkimi. W podanym wcześniej przykładzie w przypadku emerytury stopa kompensacji wyniosłaby 76% (a nie 85%;), a w przypadku renty inwalidzkiej, w zależności od proporcji lat składkowych i nieskładkowych - odpowiednio mniej.

F. Skorygowano także regułę waloryzacji świadczeń przez ustanowienie 105% progu wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w czasie między jedną i drugą waloryzacją.

G. Ustanowiono nowe reguły zawieszalności świadczeń w razie osiągnięcia przez świadczeniobiorcę dochodów z pracy: dochody do 60% kwoty bazowej nie są brane pod uwagę, dochody między tą granicą i 120% kwoty bazowej powodują redukcję świadczenia o jego część socjalną (24% kwoty bazowej i proporcjonalnie mniej w przypadku renty inwalidy III grupy), a całkowita zawieszalność emerytury/renty powodują dochody powyżej tej granicy.

H. Wedle nowych zasad ustawy rewaloryzacyjnej, z mocą wsteczną od 1 listopada 1991 r., należało z urzędu obliczyć nową wysokość wszystkich (ponad 6 000 000) emerytur i rent, co ZUS wykonał z wzorową sprawnością w ciągu trzech niespełna miesięcy.

Ustawa rewaloryzacyjna wywołała gwałtowną reakcję przede wszystkim tych środowisk, w których zarobki kształtowały się znacznie powyżej przeciętnej i/lub w których możliwe było łączenie więcej niż jednego zatrudnienia i "wypracowanie" wysokiej podstawy wymiaru krótko przed przejściem na emeryturę/rentę (dotknął je boleśnie pułap podstawy wymiaru

świadczenia - 25% kwoty bazowej). Ponieważ jednocześnie są to środowiska opiniotwórcze, wszczęły one kampanię przeciw nowemu uregulowaniu, której ukoronowaniem było zaskarżenie ustawy przez kilka związków zawodowych i Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wydał w krótkim czasie orzeczenie uznające ustawę za sprzeczną z Konstytucją w jedenastu punktach (sprawa K. 14/91). Orzeczenie to (a zwłaszcza jego obszernie uzasadnienie) wywołało jednak także prawne wątpliwości, czy wręcz krytykę²⁸. W kwietniu 1992 r. Sejm uznał jedynie 3 z 11 zarzutów Trybunału, 8 z nich odrzucając²⁹.

Negatywna ocena ustawy nie mogła jednak liczyć na szerokie poparcie. Jak wykazała analiza ponad 6 milionów decyzji emerytalno-rentowych, wydanych w związku z tą ustawą, 67% świadczeniobiorców uzyskało podwyżkę świadczenia, 19% zachowało dotychczasowy poziom, a tylko 14% straciło na obliczeniu nowej wysokości emerytury/renty. Ponadto, w związku z dowartościowaniem okresów składkowych, uzyskano lepszą relację między zarobkiem i świadczeniem (wkładem do i korzyścią z systemu), co uznano za rozwiązanie sprawiedliwe. Ogólnie można powiedzieć, że ustawa była szczodra dla świadczeniobiorców, co musiało się podobać. Ale w tym właśnie tkwiła jej finansowa słabość. Ujawniła się ona w krótkim czasie i zmusiła prawodawcę do poszukiwania nowych rozwiązań.

V. ZMIANY PRAWA EMERYTALNO-RENTOWEGO W LATACH 1993-1995

Ewolucja prawa emerytalno-rentowego w okresie słabnącej pozycji rządu H. Suchockiej i formułowania strategicznych celów przez rząd koalicji SLD-PSL (uformowany w rezultacie wyborów parlamentarnych z 1993 r.) była interesująca, ale niepomyślna. Mówiąc ogólnie i krótko: 1) zamiast reformy systemu wprowadzono finansowopravny mechanizm regulowania wydatków na emerytury i renty przy pomocy prawa budżetowego, 2) poczyniono dalsze ustępstwa na rzecz interesów branżowych, 3) podstawowe problemy reformy systemu stały się przedmiotem wizjonerskiej raczej strategii w trzech dokumentach rządowych.

1. Przypomnijmy: pomimo podniesienia (od marca 1992 r.) składki na ubezpieczenie społeczne do 45% podstawy wymiaru, dotacja uzupełniająca budżetu państwa wzrosła w 1992 r. do 19,6%, a w 1993 r. do 20,1% dochodów FUS. Dla twórców ustaw rewaloryzacyjnych było to pewnym zaskoczeniem i dowodem na to, iż w uregulowaniu prawnym popełniono jakieś błędy, które są trudne do zidentyfikowania i naprawienia. Można rzec, że rząd i prawodawca stracili wiarę w możliwość takiego ukształtowania prawa emerytalno-rentowego, które pozwoliłoby na utrzymanie

²⁸ Por. np. J. Jończyk, *Jak dobrze nie być posłem*, Rzeczpospolita nr 86 z 10 IV 1992 r. Bardziej umiarkowaną ocenę orzeczenia dał W. Szubert, *Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Przegląd Sądowy 1993, nr 10.

²⁹ Dwa z nich uwzględnił w ustawie z 2 XII 1993 r.; Dz.U. nr 127, poz. 583 (w sprawie ochrony nabytych uprawnień, a nie zrealizowanych przed wydaniem ustawy oraz w sprawie uchylecia epizodycznego art. 47 ustawy). Jeden z zarzutów, dotyczący przywrócenia dodatków branżowych (ich kompensacji), czeka na realizację.

w ryzach obciążenia socjalnego na poziomie nie zagrażającym gospodarce i na kontrolowanie wydatków na emerytury i renty. Sięgnęli zatem do fiskalnego instrumentu prawa budżetowego.

Sprawy dotyczące wysokości waloryzowanych emerytur i rent (oraz wydatków FUS na ten cel) zostały określone jako "okołobudżetowe", a zatem nadające się do regulowania w ustawie budżetowej. W konsekwencji, w celu zahamowania wzrostu wydatków na emerytury i renty, w ustawie budżetowej zredukowano kwotę bazową dla celów rewaloryzacji najpierw do poziomu 91%³⁰, podwyższając ją później do 93%³¹. Miały to być rozwiązania doraźne i przejściowe, ale perspektywa powrotu do pełnej wysokości kwoty bazowej jako podstawy waloryzacji nie została jasno określona, co musiało być stałym zarzewiem konfliktu społecznego i politycznego.

Rozwiązanie tego problemu miała przynieść ustawa z 29 IX 1995 r.³², wyrażająca kompromis w głośnym sporze między ministrami finansów i pracy o metodę waloryzacji (indeksacji) emerytur i rent³³. W ustawie tej przyjęto w istocie propozycję ministra finansów - przejście na cenową indeksację świadczeń (co przy szybszym wzroście płac niż cen powoduje stopniowe obniżanie "starzejących się" emerytur i rent), ale zagwarantowano realny wzrost tych świadczeń na poziomie nie niższym niż 2,5%³⁴.

Poważną słabością ustawy jest także to, że ma obowiązywać tylko do 1996 r., a więc że znów ma charakter epizodyczny. Nie zawiera zatem systemowego i trwałego (w intencji) rozwiązania i - bez względu na wynik skargi do Trybunału Konstytucyjnego - sprawa waloryzacji emerytur i rent (kluczowy obecnie element systemu) pozostanie otwarta.

2. Idea ujednoczenia wszystkich systemów emerytalno-rentowych znalazła najpełniejszy praktyczny wyraz na jesieni 1990 r. w ustawach o ubezpieczeniu społecznym rolników i o rewaloryzacji emerytur i rent osób, które ukończyły 80 lat. Rolnicy uznali, że osiągnęli maksimum, broniąc zatem stanu posiadania (por. wyżej). Natomiast inne grupy dotąd uprzywilejowane poczuły się zagrożone i rozpoczęły akcję rewindykacyjną.

Górnicy osiągnęli swój cel w ustawie z 30 VI 1994 r.³⁵. W nowelizacji tej: a) rozszerzono krąg uprawnionych do górniczej emerytury/renty, b) wydłużono listę okresów pracy uznanej za pracę górniczą lub równorzędną,

³⁰ Art. 36 ustawy budżetowej na rok 1993; Dz.U. nr 14, poz. 64.

³¹ W sprawie K 16/93, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny uznał, że obniżenie w ustawie budżetowej podstawy rewaloryzacji emerytur i rent do 91% kwoty bazowej jest sprzeczne z Konstytucją (narusza konstytucyjny tryb uchwalania ustawy budżetowej oraz zasadę zaufania obywateli do państwa). Sejm uwzględnił pierwszą część tego zarzutu i redukcję kwoty bazowej wprowadził za pomocą ustawy z 10 XII 1993 r. (Dz.U. nr 129, poz. 603) do ustawy rewaloryzacyjnej, nie zmieniając stopnia redukcji na rok 1993 i początek 1994, podwyższając go jednak do 93% od drugiej waloryzacji w 1994 r.

³² Prezydent RP założył veto, ale Sejm większością 4 głosów je odrzucił. Następnie jednak Prezydent przed podpisaniem ustawy zaskarżył ją do Trybunału Konstytucyjnego. Gdyby Trybunał uznał ustawę za sprzeczną z Konstytucją, to - zgodnie ze stanowiskiem Trybunału - cały proces legislacyjny należałoby powtórzyć.

³³ J. Jończyk, *Emerytury i renty: kłopot z waloryzacją (indeksacją)*, Rzeczpospolita nr 195 z 23 VIII 1994 r.

³⁴ Według danych o sytuacji gospodarczej Polski w I poł. 1995 r. ("Rzeczpospolita - Statystyka Polski" z 3 X 1995 r.) realne płace w sektorze przedsiębiorstw wzrosły w porównaniu z I poł. 1994 r. o 7,3%. Gwarancja 2,5-procentowego realnego wzrostu emerytur i rent nie jest więc atrakcyjna. Sprawa wygląda jednak nieco inaczej w aspekcie dochodowym: w okresie od 1994 r. (pierwsze półrocze) realne dochody rodzin emerytów i rencistów oraz rolników wzrosły, obniżyły się natomiast realne dochody rodzin pracowników (ibidem). Omawiana ustawa ma się przyczynić do skorygowania tych relacji i proporcji.

³⁵ Ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz.U. nr 84, poz. 385.

c) złagodzone warunki przechodzenia na górniczą emeryturę, d) zastosowano zwiększone przeliczniki pracy górniczej w szerszym niż dotąd zakresie, e) poszerzono krąg osób z obniżonym wiekiem emerytalnym. Nie wydaje się, by w przyszłości odstąpiono od uprzywilejowanego traktowania górniczych emerytur i rent³⁶.

Kolejarze, zagrożeni likwidacją odrębnego systemu emerytalno-rentowego, zdołali osłabić lub nawet oddalić to niebezpieczeństwo dzięki pozasystemowemu w pewnym sensie uregulowaniu, mianowicie w ustawie o PKP³⁷, w której (art. 9) potwierdzono, że PKP prowadzi działalność związaną z ustalaniem i wypłatą świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin, i dodano, że koszty tej działalności ponosi ZUS.

W służbach zbrojnych "przodująca" rola przypada zwykle żołnierzom zawodowym, a ci odżegnali się ostatnio zdecydowanie od tożsamości z pracowniczym systemem emerytalno-rentowym, czemu dano wyraz w ustawie z 10 XII 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin³⁸, z którą długo zwlekano, dopuszczając do rażących dysproporcji między świadczeniami starego i nowego portfela³⁹, co zapewne nie pozostało bez wpływu na szczodry gest prawodawcy

Oto wybrane uregulowania wskazujące na uprzywilejowanie wojskowej emerytury/renty: a) podstawą wymiaru świadczenia jest ostatnio pobierane uposażenie, b) waloryzacja świadczeń następuje według wzrostu uposażeń (w ciągu trzech miesięcy od zmiany uposażeń), c) prawo do emerytury przysługuje po 15 latach służby (w razie zwolnienia ze służby), a do służbowego stażu dolicza się także inne okresy zatrudnienia przed i po zakończeniu służby, d) emerytura wynosi 40% uposażenia po 15 latach służby plus 2,6% za każdy dalszy rok służby (1,3% za inne okresy zatrudnienia), do wysokości 75% uposażenia (bez dodatków), e) emeryturę podwyższa się o 15% w razie inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą, f) inwalidów dzieli się na: niezdolnych do pracy całkowicie (I) lub częściowo (II) i zdolnych do pracy (III), a o inwalidztwie orzekają odrębne komisje wojskowe, g) wysokość renty wynosi 80% (I), 70% (II) lub 40% (III) uposażenia, a w razie wypadku (choroby) pozostającego w związku ze służbą świadczenie zwiększa się o 10%; h) wojskowy emeryt/rencista zachowuje określone przywileje socjalne (m.in. prawo do bezpłatnej opieki zdrowotnej,

³⁶ W rozpatrzonem już przez Radę Ministrów i skierowanym do międzyresortowych uzgodnień programie restrukturyzacji górnictwa w latach 1996 - 2000 przewiduje się m.in. "uatrakcyjnienie form korzystania z osłon socjalnych", a problem nadmiernego zatrudnienia zamierza się rozwiązać przy pomocy emerytur i rent; por. informacja w "Rzeczpospolitej" nr 229 z 3 X 1995 r. Więcej nawet, w zawartym 5 X 1995 r. w Katowicach przez rząd i samorząd terytorialny "kontrakcie dla województwa katowickiego" uznano ten region, który w rzeczywistości ma stosunkowo niski wskaźnik bezrobocia, za rejon o szczególnie wysokim bezrobociu, co umożliwi m.in. obniżenie o 2 lata wieku emerytalnego dla wszystkich zatrudnionych (chodzi zapewne o złagodzenie dysproporcji między przywilejem górniczym i powszechnym prawem emerytalno-rentowym).

³⁷ Ustawa z 6 VII 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe"; Dz.U. nr 95, poz. 474.

³⁸ Dz.U. 1994, nr 10, poz. 36.

³⁹ Rewaloryzacja na podstawie ustawy z 17 X 1991 r. nie objęła świadczeń "mundurowych". W 1993 r. podnoszono, że np. emerytura generała po 10 latach od jej przyznania wynosi tyle, co świadczenie świeżo emerytowanego sierżanta. Pretensje żołnierzy zawodowych były tym bardziej uzasadnione, że "kontraktywo" Sejm zdążył nową ustawę uchwalić, ale uczynił to dopiero w przededniu swego rozwiązania, wskutek czego Senat nie zdążył jej zatwierdzić. W nowym parlamencie podjęto sprawę i sfinalizowano ją szybko w ustawie z 10 XII 1993 r.

i) w razie dalszego zarobkowania redukuje się emeryturę/rentę, ale nie więcej niż o 25% świadczenia, j) administracja emerytur/rent jest odrębna (wyłączona z ZUS).

3. Projekty zasadniczej reformy prawa emerytalno-rentowego wymagałyby odrębnego omówienia. Powiedzmy więc krótko, że w 1993 r. projekt lansowany przez J. Kuronia⁴⁰ spotkał się na ogół z krytycznym przyjęciem⁴¹. Niektóre jego elementy zostały jednak zachowane w propozycjach koalicyjnego (SLD-PSL) rządu i zawarte w "Strategii dla Polski" (czerwiec 1994)⁴² i w Projekcie programu reformy ubezpieczeń społecznych (maj 1995)⁴³. Co z tego stanie się obowiązującym prawem - trudno przewidzieć⁴⁴.

VI. KONKLUZJA

W ciągu 6 lat system emerytalno-rentowy został pogrążony w sprzecznych i trudnych do uzgodnienia interesach grupowych, w których dominuje jednak idea "socjalnej osłony najsłabszych", realizowana wedle mniej lub bardziej egalitarnych zasad na koszt pozostałych grup. Była to jednak w pewnym sensie kontynuacja socjalnej doktryny rozwiniętej w okresie stanu wojennego (zastosowanej zwłaszcza w ustawie emerytalnej z 14 XII 1982 r.), a decydujące o dalszej ewolucji systemu prawodawcze fakty dokonały się w 1990 r. Następnie, w celu złagodzenia finansowych skutków tych rozwiązań, posłużono się mechanizmem (re)waloryzacyjnym świadczeń, co nadało kolejnym zmianom prawa piętno społecznego konfliktu, wykorzystywane dla celów politycznych. Zmiany prawa emerytalno-rentowego w latach 1989 - 1995 nie dowodzą braku politycznej woli reformy. Świadczą raczej o braku wiedzy o przedmiocie i koniecznych reformatorskich umiejętności, co jest złym prognostykiem dla skądinąd nieuchronnej strukturalnej reformy tego prawa.

RETIREMENT AND PENSION INSURANCE SCHEMES IN 1989 - 1995

S u m m a r y

The paper is not a continuation of the history of insurance presented in an Ossolineum publication describing the insurance system in the years 1920-1989 but is rather an analysis of the

⁴⁰ *Emerytury i renty pracownicze. Szanse i zagrożenia. Budowa systemu*, MPiPS, maj 1993.

⁴¹ Por. m.in. W. Szubert, *System emerytalny w obliczu niezbędnych zmian*, Praca i zabezpieczenie Społeczne 1993, nr 8. J. Jończyk, *Emerytury i renty - propozycja resortu pracy*, Rzeczpospolita nr 182 z 6 VIII 1993 r.

⁴² Druk sejmowy nr 447.

⁴³ W formie zatwierdzonej przez Radę Ministrów i skierowanej do społecznej konsultacji został opublikowany w Rzeczypospolitej nr 119 z 24 V 1995 r.

⁴⁴ Odmienne od rządowych propozycje reformy systemu przedstawiłem w obszernej ekspertyzie *O reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce*, IPiSS, Ekspertyzy i Informacje, Warszawa 1995, z. 4 (w nieco innej wersji także jako *Raport o reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce*, materiały Informacyjne ZUS 1994, nr 8).

transformations of the system and laws in years 1989 - 1995 with regards pension and retirement policies. Despite the fact that during the investigated period the constitution was amended a number of times, the principles of pension and retirement insurance remained unchanged. Moreover, in practice the tendency to provide for the after retirement period and to pay pension benefits even at the cost of salaries and wages was stronger than ever.

This was evidenced in the fast growing compensation rate (ratio: average pension benefit to average pay) and - in the aspect of the financing of insurance benefits - high insurance premiums and increased amounts of government subsidies.

The paper contains a critical analysis of the statutory changes in the insurance system which were introduced in the analysed period. Major legislative mistakes made in 1989 - 1990 were particularly emphasised as they led to a considerable financial inefficiency of the system and created adverse effects on later changes introduced in 1991 - 1995.

In the conclusion the author states that the mistakes committed earlier were due to insufficient knowledge and not the result of the absence of the political will and wish to carry out reforms of the system (and thus the common opinion has been rejected as not proved); however, the existing defect in the transformations of the pension/retirement insurance system may negatively influence the future development of the whole process.