

CZESŁAW JACKOWIAK

REWALORYZACJA I WALORYZACJA ŚWIADCZEŃ RENTOWYCH I EMERYTALNYCH W ŚWIETLE REFORMY Z GRUDNIA 1982 R.

I

W żadnej chyba gałęzi prawa nie występowały w naszym bez mała czterdziestoletnim rozwoju po drugiej wojnie światowej tak częste zmiany legislacyjne, jak w prawie ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza w prawie rentowym, ale też żadna gałąź prawa nie jest tak ściśle związana z dynamiką rozwoju społeczno-gospodarczego i tak bardzo zależna od wzrostu wywoływanych tym rozwojem potrzeb, a zarazem możliwości ich zaspokajania. Ten właśnie odczuwalny i uznawany wzrost potrzeb i ocena możliwości ich zaspokajania stanowią zasadnicze wektory dynamiki zmian systemu rentowego. W zależności jednak od relacji między skalą potrzeb i oceną zakresu ich zaspokajania, każda kolejka nowelizacja stanowiła kompromis dyktowany pod presją potrzeb bieżących, skażony więc od początku koniunkturalizmem i niosący w samym zarodku potrzebę rychłych zmian.

Refleksja ta narzuca ,się z siłą już przy pobieżnej analizie rozwoju polskiego systemu rentowego. Do 1954 r. nie dokonaliśmy w nim żadnych istotnych zmian, mimo dużej dynamiki rozwoju. Ogrom potrzeb zniszczonej wojną i intensywnie odbudowywanej i rozbudowywanej gospodarki nie skłaniał do kosztownych reform systemu rentowego. Opóźnienie tych reform doprowadziło jednak do *tak*. dużego napięcia między skalą potrzeb a zakresem ich zaspokojenia, że dalsze utrzymywanie tego napięcia było niemożliwe. Równocześnie rozmiar niezaspokojonych potrzeb był tak wielki, że koszt ich zaspokojenia przekraczał możliwości gospodarki narodowej. Zdecydowano się więc na objęcie systemem reformowanym dekretem z 25 VI 1954 r.¹ tylko nowo przyznawane renty, pozostawiając na nie zmienionym poziomie dawne. Powstały w ten sposób podział na stary i nowy portfel rent obniżył wprawdzie koszt reformy, zrodził jednak nowy problem, którego rozwiązanie nie mogło

¹ Dekret z 25 VI 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin — Dz.U. nr 30, poz. 116.

być dłużej odkładane. Już po dwóch latach została dokonana pierwsza nowelizacja², a w kolejnej reformie z 1958 r. podjęto próbę złagodzenia ostrości podziału na dwa portfele rentowe i wprowadzono dolną granicę wysokości rent³, która odtąd jako minimalne świadczenie rentowe podwyższana była rozporządzeniami Rady Ministrów w odstępach mniej więcej dwuletnich. Koszt tej reformy został zrównoważony równoczesnym wprowadzeniem zawieszalności świadczeń rentowych dla osób posiadających wystarczające źródła dochodów, co przyjęte zostało ze sceptycyzmem⁴.

Przez następne 10 lat podwyższano sukcesywnie jedynie renty minimalne, nie wprowadzono natomiast żadnych zmian do regulacji ustawowej, tzn. w zakresie podstawowych warunków prawa do świadczeń rentowych. Doprowadziło to ponownie do znacznego zróżnicowania sytuacji majątkowej rencistów i ludności pracowniczej, której zarobki dynamicznie wzrastały. Zwłaszcza renty dawne, zamrożone w swej wysokości, pozostawały w coraz większej dysproporcji nie tylko do trendu wzrostu płac, ale i kosztów utrzymania. Postępująca regresja przyznawanych świadczeń rentowych i nienadążanie rent za wzrostem kosztów utrzymania musiało spowodować napór rencistów na rynek zatrudnienia, nawet za cenę rezygnacji z przysługujących im świadczeń rentowych⁵. Uznanie potrzeb rencistów stało się więc koniecznością, której nie można było dłużej odkładać. Równocześnie jednak zaspokojenie narosłych potrzeb wymagało nakładów finansowych trudnych do udźwignięcia przez gospodarkę narodową⁶. Wynikiem kompromisu było tym razem rozłożenie realizacji podwyżek świadczeń rentowych dokonanych zespołem ustaw z 23 I 1968⁷ na trzy etapy: 1 I 1968 r., 1 I 1969 r., 1 I 1970 r.

² Ustawa z dnia 11 IX 1956 r. o zmianie przepisów dekretu o powszechnym, zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin — Dz.U. nr 43, poz. 199.

³ Ustawa z dnia 28 III 1958 r. o zmianie przepisów o rentach i zaopatrzeniach — Dz.U. nr 21, poz. 93,

⁴ Por. w szczególności K. Kolasiński, *Pojęcie i charakter prawny zawieszenia prawa do emerytury*, Towarzystwo Naukowe w Toruniu, *Studia Iuridica* z. 3, Toruń 1971 r., s. 54 i nast. i przytoczona tam literatura, a zwłaszcza wypowiedź ówczesnego Ministra Pracy i Opieki Społecznej TC Zawadzkiego uzasadniająca cele reformy.

⁵ Wnikliwej analizie tej sytuacji dokonał M. Winiewski, *Rozwój zaopatrzenia emerytalnego w Polsce*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1968, nr 4, s. 1 i nast. oraz T. Gortat, *Linia rozwojowa świadczeń rentowych 1955 -1965*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1966, nr 12.

⁸ Jak wskazywał ówczesny Przewodniczący Komitetu Pracy i Płac A. Burski, *Reforma systemu emerytalnego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1968, nr 3, s. 9: „Koszt reformy w ciągu trzech lat sięgać będzie około 14 mld zł, tj. 10-krotnie więcej, niż wynosiły wydatki na podwyżki rent z lat 1964- 1967”.

⁷ Podstawowe znaczenie miała ustawa o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin — Dz.U. nr 3, poz. 6. Por. także Cz. Jackowiak, *Podstawowe kierunki reformy systemu emerytalnego*, Państwo i Prawo 1969, nr 1, s. 139.

IW tych kolejnych trzech datach nastąpiło sukcesywne podwyższanie wszystkich świadczeń i dopiero w roku 1970 osiągnęły one poziom, który już w 1968 r. został uznany za odpowiadający poziomowi płac i kosztów utrzymania. A przecież już w tych latach zaczął się natychmiast proces ponownego rozwarstwiania poziomu płac i rent: płace wzrastały bowiem dalej, a świadczenia rentowe zostały zamrożone. Wprawdzie nowa ustawa stworzyła pewne możliwości przeciwdziałania temu zjawisku udzielając po raz pierwszy w powojennym ustawodawstwie delegacji Radzie Ministrów do podwyższenia wszystkich emerytur i rent oraz dodatków do nich, z delegacji tej jednak Rada Ministrów nigdy nie skorzystała. Nie spełniło też oczekiwań przywrócenie reformą z 1968 r. autonomii funduszu emerytalnego i częściowe obciążenie składką pracowników, dynamika wzrostu płac i kosztów utrzymania nie pozwalała bowiem na zakumulowanie w funduszu emerytalnym nadwyżek, które by mogły służyć pokryciu kosztów podwyższonych świadczeń.

Kolejne dwie reformy z roku 1974⁸ i 1977⁹ zostały podobnie wymuszone spadkiem realnej wartości świadczeń rentowych, zarówno w stosunku do poziomu płac, jak i wzrostu kosztów utrzymania. Podobnie też jak w roku 1968, realizacja tych reform została przeprowadzona wieloetapowo i zakończenie ich przewidziano na rok 1980. Efekty tych reform i ukształtowane nimi relacje świadczeń rentowych do przeciętnej płacy charakteryzuje poniższa tabela 1¹⁰.

W roku 1980, 1981 i 1982 załamanie gospodarki i szybko postępująca inflacja doprowadziły do jeszcze bardziej niekorzystnych relacji między poziomem rent i płac i przyspieszyły proces spadku realnej wartości rent, zwłaszcza dawnych. Podjęte zabiegi nadzwyczajne, jak ekwiwalenty wzrostu kosztów utrzymania czy jednorazowe wypłaty zasiłków dla osób pobierających świadczenia najniższe, były działaniami doraźnymi i nie mogły zastąpić zapowiadanej i oczekiwanej reformy systemu emerytalnego. Reforma musiała być jednak poprzedzona uporządkowaniem choćby najbardziej podstawowych problemów narastającego kryzysu gospodarczego.

Przedstawiona analiza podstawowych trendów rozwoju polskiego systemu rentowego jest oczywiście bardzo uproszczona i bierze pod uwagę jeden tylko aspekt tego rozwoju — relację świadczeń rentowych do poziomu płac i kosztów utrzymania. W rzeczywistości rozwój postępował wielopłaszczyznowo i kolejne reformy rozszerzały coraz bardziej zakres

⁸ Ustawa z 29 V 1974 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym — Dz.U. nr 21, poz 116.

⁹ Ustawa z 31 III 1977 r. o dalszym zwiększaniu emerytur i rent oraz o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym — Dz.U. nr 11, poz. 43

¹⁰ Zestawienie stanowi wyciąg z tabeli opracowanej przez M. Wdniewskiego, *System emerytalny i problemy jego doskonalenia. Polityka Społeczna 1980, nr 6, s. 8.*

Tabela 1

Rok	Stosunek przeciętnej emerytury bieżącej do przeciętnej płacy w %	Stosunek przeciętnej renty inwalidzkiej do przeciętnej płacy w %	Stosunek przeciętnej renty rodzinnej do przeciętnej płacy w %	Stosunek przeciętnej emerytury i renty do przeciętnej płacy w %
1960	52	40	29	40
1961	53	40	29	40
1962	53	40	29	40
1963	53	39	29	40
1964	54	39	29	41
1965	53	40	32	42
1966	53	40	32	42
1967	52	39	33	42
1968	56	41	36	45
1969	61	44	39	49
1970	65	45	41	51
1971	66	45	41	53
1972	64	43	40	50
1973	60	40	36	47
1974	55	37	34	44
1975	53	35	32	41
1976	51	34	32	41
1977	54	36	34	44
1978	58	40	37	47
1979	59	41	38	48

podmiotowy rentobiorców, jak i polepszały warunki nabycia prawa do świadczeń i metody kształtowania wysokości tych świadczeń. Zadaniem tej refleksji wprowadzającej było jednak uświadomienie jedynie stopnia zależności regulacji prawnej systemu rentowego od sytuacji ekonomicznej kraju, a równocześnie słabości systemu rentowego nie posiadającego ukształtowanych mechanizmów dostosowawczych poziomu świadczeń rentowych do poziomu płac i kosztów utrzymania. Brak tych mechanizmów jest zasadniczą przyczyną skokowego rozwoju systemu rentowego i nie kończącego się nienadążania świadczeń za potrzebami, a w konsekwencji poczucia braku stabilności rent i emerytur.

Problem mechanizmów dostosowawczych świadczeń rentowych do poziomu płac i kosztów utrzymania stał się w latach sześćdziesiątych naszego stulecia kluczowym problemem systemów rentowych i w wielu państwach jest już rozwiązany¹¹. W literaturze polskiej podnoszony był

¹¹ Por. w szczególności raport A. Kaysera na XIV Zgromadzeniu Ogólnym Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego w Stambule (wrzesień 1961), *Doskonalenie rent starczych do zmian warunków ekonomicznych*, Materiały

już w związku z reformą z 1958 r., doniosłość tego zagadnienia dla efektywności systemu rentowego i konieczność pilnej jego realizacji zgłaszana była natomiast zwłaszcza w latach siedemdziesiątych¹². Ostrość konsekwencji braku systemowych mechanizmów dostosowawczych świadczeń rentowych wystąpiła z całą siłą w sytuacji głębokiego kryzysu gospodarczego, a zwłaszcza szybko postępującej inflacji. Stąd właśnie uregulowanie (tych mechanizmów, także na przyszłość, uznać trzeba za najważniejsze osiągnięcie reformy z 14 XII 1982 r.¹³ Złożoność sytuacji ekonomicznej skłoniła jednak do opóźnienia wejścia w życie mechanizmów waloryzacyjnych, co zminimalizowało skalę osiągnięcia, stanowiąc

Zagraniczne nr 23, Instytut Pracy oraz *Prawne problemy ustalania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. Sprawozdanie z VI Międzynarodowego Kongresu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego w Sztokholmie (15 - 17 VIII 1966)*, Materiały Zagraniczne nr 27, Instytut Pracy. Por. także *Die Anpassung von Sozialleistungen an wirtschaftliche Veränderungen in den verschiedenen Systemen der sozialen Sicherung — ein interdisziplinäres, internationales sozialpolitisches Symposium an der Freien Universität Berlin*, w: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, Karlsruhe, Berlin 1980, nr 2-3, a zwłaszcza zawarte tam opracowania: T. Tomandl, *Probleme der Anpassung von Sozialleistungen, insbesondere von Leistungen der Alterssicherung aus der Sicht eines österreichischen Juristen*, s. 229-239; Jef van Langendonck, *Rentenapassung in Belgien*, s. 263-274; Cz. Jackowiak, *Anpassung von Sozialleistungen in Polen*, s. 275-281; P. Kaim-Caudle, *Die Anpassung von gesetzlichen Altersrenten in Grossbritannien*, s. 283-296; B. von Maydell, *Die Anpassungsproblematik in der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen Vergleich*, s. 297 - 313; W. Sobmähl, *Die Diskussion über Veränderungen des Renten Anpassungsverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland*, s. 315 - 348 -
-¹² Por. w szczególności M. Waniewski, *Doskonalenie systemu rentowo-emerytalnego*, Studia i Materiały nr 18/54, Warszawa 1976., Instytut Pracy i Spraw Socjalnych., s. 40 i nast.; tenże: *Systemy dostosowawcze jako instrument mechanizmów podziału*, *Polityka Społeczna* 1978., nr 6, s. 1 i nast.; W. Szubert, *Seminamum Prawa Ubezpieczeń Społecznych*, cz. I z 1977 r. Zrzesz. Prawn. Polskich Żarz. Okr. Warszawskiego, Wyd. Prawn., s. 5 i nast.; tenże, *Problemy kodyfikacji prawa ubezpieczeń społecznych*, *Państwo i Prawo* 1978, nr 5, s. 7 oraz Cz. Jackowiak, *Stan i kierunki rozwoju zabezpieczenia społecznego*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 1973, nr 1, s. 15.

¹³ Reforma dokonana została zespołem ustaw. Są to w szczególności:

- a) ustawa z 14 XII 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin — Dz.U. nr 40, poz. 267,
- b) ustawa z 14 XII 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin — Dz.U. nr 40, poz. 268,
- c) ustawa z 14 XII 1982 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin — Dz.U. nr 40, poz. 269,
- d) ustawa z 1 II 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin — Dz.U. nr 5, poz. 32,
- e) ustawa z 1 II 1983 r. o zmianie niektórych przepisów w świadczeniach z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzeniu emerytalnym — Dz.U. nr 5, poz. 33.

W rozważaniach tych koncentruję uwagę na podstawowym modelu systemu rentowego z wyłączeniem systemu rent rolników indywidualnych, który z uwagi na swe odrębności wymaga oddzielnego omówienia.

nie pierwszy kompromis w rozwoju naszego systemu rentowego między rozmiarem potrzeb a zakresem możliwości ich zaspokojenia.

Reforma grudniowa rozwiązała problem dostosowania rent i emerytur do poziomu płac i kosztów utrzymania dwupłaszczyznowo. Pierwszą płaszczyznę stanowi dostosowanie rent i emerytur dawnych do obecnego poziomu płac i kosztów utrzymania, zwane rewaloryzacją, drugą — dostosowywanie w przyszłości poziomu rent do wzrastającego poziomu płac i kosztów utrzymania, zwane także ustawowo waloryzacją. W każdej z tych płaszczyzn występują odrębne zagadnienia.

II

Dokonana reformą rewaloryzacja dawnych świadczeń rentowych i emerytalnych jest najdalej idącą z wszystkich dotychczasowych zabiegów rewaloryzacyjnych i podobnie jak w poprzednich reformach połączona została z zastosowaniem nowego progu regresji i nowych wskaźników procentowych w odniesieniu do wszystkich świadczeń rentowych. Te dwa połączone zabiegi odczuwane są przez rentobiorców jako jednolita rewaloryzacja, ocena wartości dokonanych przeliczeń formułowana jest bowiem przez pryzmat wzrostu wartości otrzymywanych świadczeń.

Odmienne niż w reformie z 1977 r. rewaloryzacja grudniowa została przeprowadzona w drodze procentowego podwyższenia podstawy wymiaru świadczeń, a nie zwiększenia w jednolitej kwocie samego świadczenia rentowego¹⁴. Zastosowana obecnie metoda jest bardziej prawidłowa, zmierza bowiem do traktowania jednolicie wszystkich uprawnionych, podczas gdy poprzednio zastosowana powodowała odwrotnie proporcjonalny wzrost wartości świadczenia w stosunku do jego wysokości. Zabieg z 1977 r. był więc ukierunkowany na wzrost kosztów utrzymania, podczas gdy obecna rewaloryzacja została oparta w zasadzie na wzroście płac. Zwrócić trzeba jednak uwagę, że także w grudniowej reformie relacja do kosztów utrzymania nadal oddziaływa, obok bowiem wskaźnika procentowego wzrostu podstawy wymiaru renty¹⁵, wprost proporcjonalnego do długości okresu od roku przyznania renty, zastosowano minimalne i maksymalne kwoty wzrostu podstawy wymiaru¹⁶. Można przyjąć, że minimalna kwota wzrostu ma służyć zabezpieczeniu pokrycia wzrostu

¹⁴ Kwoty wzrostu były naturalnie zależne od roku przyznania świadczenia i wynosiły od 700 zł dla rent i emerytur przyznanych w 1961 r. i wcześniej do 100 zł dla rent przyznanych w 1974 r.

¹⁵ Wskaźnik ten został ustalony od 511% w stosunku do rent przyznanych do 1960 r. (włącznie) do 15% dla rent przyznanych w 1981 r.

¹⁶ Minimalne kwoty wzrostu wynoszą od 3500 zł dla rent przyznanych do 1960 r. do 550 zł dla rent przyznanych w 1981 r., zaś kwoty maksymalne odpowiednio dwukrotną wartość wzrostów minimalnych, tzn. od kwoty 7000 zł do 1100 zł.

podstawowych kosztów utrzymania, zaś kwota maksymalna ma ograniczać nadmierny przyrost rent szczególnie wysokich. To także kompromis dyktowany z jednej strony koniecznością zabezpieczenia pokrycia minimum potrzeb, z drugiej zaś względami oszczędnościowymi, zrozumiałymi w istniejącej, sytuacji ekonomicznej.

Relacja do kosztów utrzymania znalazła wyraz ponadto w zwiększeniu podstawy wymiaru emerytur i rent przyznanych do dnia 31 XII 1982 r. o kwotę rekompensat z tytułu podwyżek, które pobierał rentobiorca przed wejściem w życie ustawy. Rozwiązanie to stanowi także kompromis między skalą potrzeb i możliwością ich zaspokojenia. Rekompensaty służyły pokryciu zwiększonych w 1982 r. podstawowych kosztów utrzymania i odpowiadały W-swojej wysokości szacunkowym rozmiarom wzrostu tych kosztów, odpowiednio do wielkości i struktury budżetu rodzinnego. Jeżeli teraz rekompensaty zostają, wliczone do podstawy wymiaru renty, to przy zasadzie wzrostu degresywnego¹⁷ tylko wynagrodzenie za pracę do kwoty 3 000 zł (wg; nowej regulacji) wchodzi w 100% do wartości emerytury lub renty¹⁸, pozostała część natomiast jedynie w 55 lub 50%¹⁹. Kwota rekompensaty znajduje się z reguły w tej drugiej strefie podstawy wymiaru renty, zamiast więc kwoty około 1600 zł²⁰ otrzyma rencista jej ekwiwalent w postaci jedynie podwyższonej renty w kwocie około 800 zł. Wydaje się to jednak usprawiedliwione tym, że podstawa wymiaru rent, zwłaszcza tych najniższych z dawnego okresu, została obecnie znacznie podwyższona, inna więc funkcja przypada rekompensatom.

Zastrzeżenia budzi natomiast rozliczenie rekompensat w odniesieniu do rent rodzinnych (art. 122 ust. 3 ustawy z 14 XII 1982 r.), dyskryminuje ono bowiem dotkliwie rodziny wieloosobowe. Według postanowień uchwały nr 24 Rady Ministrów z 27 I 1982 r. „w razie gdy do emerytury lub renty uprawniona jest więcej niż jedna osoba, rekompensata przysługuje każdej osobie w wysokości uzależnionej od świadczenia przypadającego na danego uprawnionego”. System rekompensat złagodził więc znacznie sytuację bytową zwłaszcza rodzin wielodzietnych utrzymujących się

¹⁷ Przyjęta w naszym systemie rentowym zasada wzrostu degresywnego oznacza, że tylko do pewnego progu renta wzrasta wprost proporcjonalnie do wzrostu podstawy jej wymiaru (zarobku), powyżej tego progu wskaźnik wzrostu zostaje znacznie obniżony.

¹⁸ W odniesieniu do renty inwalidzkiej III grupy oraz renty rodzinnej — tylko w 85%.

¹⁹ 50% także w rentach inwalidzkich III grupy i rodzinnych.

²⁰ Kwoty rekompensat wypłacane były w wysokości odwrotnie proporcjonalnej do wysokości zarobków, czy emerytury lub renty, Por. uchwała nr 24 R.M. z 27 I 1982 r. w sprawie rekompensat pieniężnych z tytułu wprowadzenia z dniem 1 lutego 1982 r. nowych cen detalicznych podstawowych artykułów żywnościowych, opału i energii — M.P. nr 4, poz. 18. Podobnie wcześniejsza uchwała nr 187 R.M. z 26 VIII 1981 r. w sprawie podwyższenia cen. detalicznych niektórych artykułów żywnościowych, M.P. nr 22, poz. 200 oraz 201.

Tabela 2

Podstawa wymiaru renty w 1978 r.	Sytuacja w grudniu 1982 r.					Wartość świadczenia zrewaloryzowanego				
	Ilość	renta	dodatek	rekompensa- ta	ogółem	średnio na osobę	renta	dodatek rodzinny	średnio na osobę	renta w 1985 r.
4 000	1	2600	—	1650	4 250	4250	5 000	—	5000	5 475
	2	2800	350	3300	6 450	3225	5 915	150	3030	5 915
	3	3000	800	4950	8 750	2917	6 355	500	2288	6 355
	4	3000	1250	6600	10 850	2712	6 795	1250	2010	6 759
6 000	1	3000	—	1650	4 650	4650	5 340x	—	5340	6 725
	2	3300	350	3300	6 950	3475	6 830x	150	3490	7 295
	3	3500	800	4950	9 250	3080	7 895	300	2722	7 895
	4	3500	1250	6600	11 350	2840	8 435	750	2296	8 435
8 000	1	4000	—	1610	5 610	5610	6 315x	—	6315	7 725
	2	4300	250	3300	7 850	3925	7 865x	70	3970	8 395
	3	4500	800	4950	10 250	3417	9 065	300	3120	9 065
	4	4500	1250	6600	12 350	3088	9 735	750	2620	9 735
10 000	1	5000	—	1610	6 610	6610	7 315x	—	7315	8 725
	2	5300	150	3300	8 750	4375	8 900x	70	4485	9 495
	3	5500	800	4950	11 250	3750	10 265	300	3520	10 265
	4	5500	1250	6600	13 350	3340	11 035	450	2871	11 035
12 000	1	6000	—	1610	7 610	7610	8 338x	—	8338	9 725
	2	6300	150	3300	9 750	4875	9 931x	70	5000	10 593
	3	6500	500	4950	11 950	3980	11 461	175	3878	11 461
	4	6500	1250	6600	14 350	3560	12 329	450	3195	12 329

z renty rodzinnej, z reguły bowiem w przypadku np. rodziny trzyosobowej część renty przypadająca na każdego z uprawnionych mieściła się w granicy poniżej 4500 zł, każdy więc otrzymywał rekompensatę w najwyższej kwocie. Sytuację tę, jak i skutki nowej regulacji ilustruje tabela 2²¹. Wykazuje ona spadek wartości świadczeń rentowych w porównaniu z wartością świadczeń dotychczasowych, już w rodzinach dwuosobowych, a zwłaszcza w rodzinach liczniejszych. Wprawdzie w wyliczeniu tym zastosowano dotychczasowy poziom dodatków rodzinnych, który być może ulegnie podwyższeniu, nie wyeliminuje to jednak dyskryminacji rent rodzinnych, dla której trudno znaleźć usprawiedliwienie. Zastrzeżenia tego nie umniejsza fakt, że zgodnie z art. 124 ustawy z 14 XII 1982 r. w przypadkach, w których zrewaloryzowane świadczenie byłoby niższe od dotychczas przysługującego, wypłaca się je w dotychczasowej wysokości. Brak bowiem jakiegokolwiek podwyższenia godzi w samą ideę rewaloryzacji.

Jak wspomniałem, rewaloryzacja została przeprowadzona nie tylko za pomocą ograniczonego wartościami bezwzględными procentowego podwyższania podstawy wymiaru renty, odpowiednio do rozmiaru upływu czasu od roku jej przyznania oraz przez wliczenie do podstawy wymiaru renty kwoty rekompensaty dla 1 osoby, ale także za pomocą zastosowania nowych podwyższonych wskaźników procentowych poszczególnych rodzajów rent, zróżnicowanych w odniesieniu do progu regresji.

III

Problem progu regresji odgrywał zawsze istotną rolę we wszystkich systemach rentowych opartych na zasadzie wzrostu regresywnego, charakteryzował bowiem stopień spłaszczenia rent. Trzeba przypomnieć, że próg ten ustalony w 1954 r. na kwotę 1200 zł był wyższy o 20% od przeciętnej płacy, ale też stanowił górną granicę wysokości świadczenia rentowego, a od 1956 r. górną granicę podstawy wymiaru renty. W 1958 r. wprowadzono dwa progi regresji: pierwszy nadal w poziomie 1200 zł, drugi w kwocie 2000 zł. Tylko w pierwszej strefie podstawy wymiaru obowiązywały wysokie wskaźniki procentowe dla poszczegól-

²¹ Nowa wysokość rent została obliczona z uwzględnieniem art. 122 ust. 2 i 3 oraz art. 123 ust. 1, pkt 4 ustawy z 14 XII 1982, tzn. w odniesieniu do liczb z krzyżkiem uwzględniono zwiększenie w 1983 r. jedynie o kwotę odpowiadającą rekompensatom pobieranym przez wszystkich uprawnionych oraz o 1/3 podwyżki wynikającej z przeliczenia podstawy wymiaru renty oraz nowych wskaźników procentowych dla rent rodzinnych. Wzięto także pod uwagę, że kwota zwiększenia podstawy wymiaru renty przyznanej w 1978 r. nie może przekroczyć 3700 zł.

W odniesieniu do dodatków rodzinnych zastosowano przepisy rozp. Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 22 XII 1981 r. — Dz.U. nr 32, poz. 191.

nych rodzajów rent, w drugiej (od 1200 do 2000 zł) obowiązywał jednolity wskaźnik 20%, a w trzeciej (powyżej "2000 zł) już tylko 15% dla wszystkich rent. W tymże 1958 r. przeciętna płaca miesięczna brutto wynosiła w gospodarce uspołecznionej 1510 zł²², a najniższa emerytura — 500 zł. Pierwszy próg degresji był więc 2,5-krotnie wyższy od minimalnej renty i na poziomie 80% przeciętnej płacy brutto.

W kolejnej reformie z 1968 r. podwyższono pierwszy próg degresji do kwoty 1500 zł²³ i zachowano drugi próg na poziomie 2000 zł, podwyższając równocześnie wskaźniki procentowe w II i III strefie podstawy wymiaru renty.

W reformach z 1974 r. i 1977 r. powrócono do jednego progu degresji i usytuowano go na poziomie 2000 zł. Oznaczało to dalsze obniżenie wartości tego progu w stosunku do średniej płacy (63% w 1974 r. i 45% w 1977 r.)²⁴ oraz pewne zbliżenie do najniższej emerytury, która w 1974 r. wynosiła 1050 zł, ale w 1977 r. już 1275 zł.

W publicystyce społecznej przyjmuje się na ogół jako istotne osiągnięcie reformy grudniowej podwyższenie progu degresji z kwoty 2000 zł do 3000 zł. Nie sposób jednak nie zauważyć, że od dnia 1 I 1983 r., tzn. równocześnie z wejściem w życie reformy, kwota najniższej emerytury i renty została ustalona w wysokości 5000 zł²⁵, a przeciętna płaca w gospodarce uspołecznionej jest notowana na poziomie przekraczającym 12 000 zł.

Nominalne podwyższenie progu degresji do kwoty 3000 zł stanowi więc w rzeczywistości znaczne jego obniżenie, zarówno w porównaniu z poziomem najniższej emerytury i renty, jak i w relacji do średniej płacy. Można oczywiście dyskutować w jakim stosunku powinien pozostawać próg degresji w relacji do średniej płacy, nie można natomiast godzić się na usytuowanie go poniżej poziomu renty najniższej, a zwłaszcza na poziomie zaledwie 60% tej renty.

Ustawa z 14 XII 1982 r. udzieliła po raz pierwszy w rozwoju naszego Systemu rentowego delegacji Radzie Ministrów do podwyższania kwoty progu degresji, „kierując się wzrostem najniższego wynagrodzenia” (art.

²² Rocznik Statystyczny Pracy 1945-1968, G.U.S., Warszawa 1970, tabl. 8 (150), s. 414.

²³ Stanowiło to już tylko około 65% średniej płacy, zaś najniższa emerytura ustalona została na rok 1968 w kwocie 760 zł, na rok 1969 — 820 zł oraz na 1970 r. — 900 zł. Wyższe były najniższe renty inwalidzkie I i II grupy, zaś niższe — renty inwalidzkie III grupy. Por. rozp. RM. z 25 I 1908 r. w sprawie najniższych emerytur i rent — Dz.U. nr 3, poz. 17. Nadal więc pierwszy próg degresji obowiązywał na poziomie dwukrotnej wartości najniższej emerytury.

²⁴ Przeciętna płaca miesięczna netto w gospodarce uspołecznionej wynosiła w 1974 r. — 3185 zł, zaś w 1977 r. — 4428 zł. Por. Rocznik Statystyczny 1981 r., G.U.S., Warszawa 1982, tabl. 5 (183), s. 183.

²⁵ Rozp. RM. z 7 II 1988 r. w sprawie najniższych emerytur i rent — Dz.U. nr 8, poz. 44.

31, 35 ust. 3 oraz 44 ust. 4). Odniesienie poziomu progu degresji do poziomu najniższego wynagrodzenia stanowi równocześnie określenie relacji do najniższej -emerytury i renty, zgodnie bowiem z art. 67 ustawy Rada Ministrów ma obowiązek określenia kwoty najniższej emerytury i renty na poziomie nie niższym niż 90% najniższego wynagrodzenia. Użyty w art. 81 zwrot „kierując się .. .” ma naturalnie charakter zwrotu niedookreślonego i nie wyraża dostatecznie precyzyjnie relacji do najniższego wynagrodzenia i najniższej renty. Można było jednak oczekiwać, że dyrektywa ta będzie rozumiana i realizowana jako nakaz nieobniżania progu degresji poniżej poziomu najniższej emerytury. Sugestie takie mogły być nie (bez racji wyprowadzane z faktu, że w chwili uchwalania ustawy najniższa emerytura, podobnie jak renta inwalidzka I i II grupy, wynosiły 3000 zł²⁶, a jedynie kwota rekompensaty plasowała ją na poziomie około 4600 zł. Rekompensata nie była jednak wliczana do podstawy wymiaru renty, automatycznie więc podwyższała bez ograniczeń kwotę świadczenia rentowego. Wprawdzie już od dnia 1 IX 1982 r. najniższe wynagrodzenie pracowników obowiązywało w ujęciu łącznym z rekompensatą w kwocie 5400 zł miesięcznie²⁷, w zakresie świadczeń rentowych rekompensata była jednak stale traktowana jako świadczenie odrębne.

Szczególne zastrzeżenia wywołuje usytuowanie progu degresji na poziomie niższym od najniższej renty w aspekcie funkcjonalnym. Jeżeli bowiem tylko w I strefie podstawy wymiaru renty obowiązuje wskaźnik 100% (tak przy emeryturze i rencie inwalidzkiej I i II grupy), a tym bardziej — 85%/ (tak przy rencie inwalidzkiej III grupy i rencie rodzinnej), zaś w II strefie tylko 55% (emerytura i renta inwalidzka I i II grupy), względnie 50% (renta inwalidzka III grupy i renta rodzinna), to dopiero przy podstawie wymiaru 6700 zł wymiar emerytury i renty I i II grupy osiągnie poziom renty najniższej, a renta inwalidzka III grupy i renta rodzinna dla 1 osoby osiągną ten poziom dopiero przy podstawie wymiaru 7900 zł. Ilustruje to wyliczenie zawarte w tabeli 3. Oznacza to, że emerytury i renty inwalidzkie I i II grupy obliczane od zarobków w przedziale między 5400 zł a 6700 zł zostały programowo wtłoczone w portfel rent najniższych i zawsze już będą dzieliły los tego portfela. W odniesieniu zaś do rent inwalidzkich III grupy²⁸ oraz rent rodzinnych przedział ten stanowi jeszcze większy obszar, obejmuje bowiem zarobki

²⁶ Tak rozp. R.M. z 7 IX 1981 r. w sprawie najniższych emerytur i rent — Dz.U. nr 24, poz. 129.

²⁷ Por. Uchwała nr 158 R.M. z 2 VII 1982 r. w sprawie najniższych wynagrodzeń pracowników — M.P. nr 19, poz. 164.

²⁸ Dla ścisłości trzeba dodać, że dotyczy to inwalidów, którzy osiągnęli 60 lat (mężczyzna) lub 35 lat (kobieta); dla osób młodszych zaliczonych do III grupy inwalidów renta najniższa została bowiem ustalona na poziomie 4050 zł. Zróżnicowanie to bierze z pewnością pod uwagę, że z reguły inwalidzi III grupy, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego, są nadal zatrudnieni, choćby w ograniczonym rozmiarze

Tabela 3

Podstawa wymiaru	Emerytura	Renta inwalidzka I i II grupy	Renta inwalidzka III grupy	Renta rodzinna dla 1 osoby
5400	4320	4320	3750	3750
5600	4430	4430	3850	3850
5800	4540	4540	3950	3950
6000	4650	4650	4050	4050
6200	4760	4760	4150	4150
6400	4870	4870	4250	4250
6600	4980	4980	4350	4350
6800	5090	5090	4450	4450
7000	5200	5200	4550	4550
7200	5310	5310	4650	4650
7400	5420	5420	4750	4750
7600	5530	5530	4850	4850
7800	5640	5640	4950	4950
8000	5750	5750	5050	5050

od kwoty 5400 zł do kwoty 7900 zł. A przecież trzeba pamiętać, że do podstawy wymiaru renty nie są wliczane wszystkie przychody pracownika z tytułu pracy²⁹, rzeczywisty przychód jest więc większy od kwoty podstawy wymiaru renty. Zwiększa to jeszcze bardziej przedział zarobków objętych portfelem rent najniższych. Stanowi to też dodatkową i trudno zrozumiałą deprecjację warunków bytu najniżej sytuowanych emerytów i rencistów.

IV

Wprawdzie szybko narastający kryzys gospodarczy i postępująca inflacja spowodowały, że rewaloryzacja świadczeń rentowych uznana została za najważniejsze rozwiązanie reformy grudniowej, to jednak zasadniczym jej osiągnięciem reformującym w sposób istotny polski system

²⁸ Do chwili opracowania artykułu w końcu marca 1983 r. nie zastało wydane nowe rozporządzenie w sprawie podstawy wymiaru renty, nie można więc dokonać pełniejszej oceny tego zjawiska. Trzeba równocześnie zauważyć, że wbrew opinii Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie (por. *Opinia o projekcie ustawy emerytalno-rentowej*, Trybuna Ludu nr 273 PRL(11897) z dnia 18 IX 1982 r.) ustawa emerytalna nie zawiera wykazu podstawowych składników wynagrodzenia zaliczanych do podstawy wymiaru emerytury.

Warto także przypomnieć, że Rada postulowała w swej opinii coroczne określanie przez Radę Ministrów kwoty stanowiącej próg degeneracji, w ostatecznej redakcji art. 31 ustawy emerytalnej pominięto jednak nakaz corocznego rewidowania tego progu.

zaopatrzenia emerytalnego jest wprowadzenie systemowych mechanizmów waloryzacyjnych.

Zgodnie z postanowieniem art. 74 ustawy grudniowej, który *mutatis mutandis* ma zastosowanie także we wszystkich pozostałych polskich systemach rentowych³⁰, podstawa wymiaru emerytury i renty ulega corocznym podwyżkom z urzędu o taki procent, o jaki wzrosło przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce uspołecznionej w roku poprzedzającym rok podwyżki, nie więcej jednak niż o 150% kwoty wzrostu tego wynagrodzenia. Podwyższenia tego dokonuje się przy zastosowaniu współczynnika waloryzacyjnego stanowiącego — wyrażony procentowo — stosunek emerytury lub renty do podstawy wymiaru tych świadczeń, bez uwzględnienia dodatków: rodzinnego, pielęgnacyjnego i dla sierot zupełnych. Podwyższenie będzie następowało od dnia 1 marca każdego roku i będzie obejmowało świadczenia przyznane przed dniem 1 stycznia roku poprzedniego.

Ta ogólna formuła nie budzi zastrzeżeń i wydaje się prawidłowo określać reguły waloryzacji. Wprowadzone ograniczenie kwoty wzrostu podstawy wymiaru renty do 150% kwoty wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia stanowi zaporę przeciwko nadmiernemu wzrostowi jedynie rent bardzo wysokich i spotykane jest w większości współczesnych systemów rentowych. Zastosowany natomiast „współczynnik waloryzacyjny” spełnia odwrotną funkcję i służy ochronie istniejącej relacji między wartością świadczenia rentowego i podstawą wymiaru tego świadczenia³¹. Posłużenie się współczynnikiem waloryzacyjnym będzie polegało na tym, że najpierw trzeba ustalić dotychczasowy stosunek procentowy renty do podstawy jej wymiaru, a następnie podwyższoną podstawę wymiaru pomnożyć przez ten współczynnik waloryzacyj-

³⁰ Por. w szczególności ustawę z dnia 1 II 1983 r. o zmianie niektórych przepisów o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzeniu emerytalnym, Dz.U. nr 5, poz. 33.

³¹ W systemie rentowym opartym na zasadzie wzrostu degresywnego stosunek procentowy renty do podstawy jej wymiaru ma również charakter degresywny. Im wyższa podstawa wymiaru, tym niższy stosunek procentowy wartości renty do podstawy jej wymiaru. Np. w odniesieniu do emerytur, które obliczane są obecnie w wysokości 100% od kwoty 3000 zł i 55% od pozostałej wartości podstawy wymiaru, ten tzw. „współczynnik waloryzacyjny” wynosi:

Podstawa wymiaru	Emerytura	Stosunek procentowy emerytury do podstawy wymiaru
10 000 zł	6850 zł	68%
12 000 zł	7950 zł	66%
14 000 zł	9050 zł	64%

W wyliczeniu pominięto dla uproszczenia zwyżkę z tytułu ponad dwudziestoletniego okresu zatrudnienia, czy wzrost z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, jak i dodatek z tytułu odznaczenia państwowego.

ny, a nie obliczać nowego wymiaru renty przez stosowanie obowiązujących w danym rodzaju renty wskaźników procentowych do 3000 zł i powyżej tej kwoty³².

Konsekwencją odniesienia waloryzacji do podstawy wymiaru renty, a nie samej kwoty renty, jest umniejszenie stopnia wzrostu renty w porównaniu ze stopniem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia za pracę. Przyrost podstawy wymiaru renty dotyczy bowiem tej jej strefy, od której renta obliczana jest jedynie w wysokości 55 lub 50%. Umniejszenie to jest łagodzone zastosowaniem współczynnika waloryzacyjnego, mawet jednak wtedy nie osiąga pełnego stopnia wzrostu przeciętnego wynagrodzenia³³. Taka jest jednak konsekwencja przyjętej zasady wzrostu regresywnego rent. ;:... .

Zgodnie z art. 74 ust. 3 ustawy grudniowej podwyższenie świadczeń po raz pierwszy nastąpi od dnia 1 marca 1986 r. Sprawa ta była przedmiotem ożywionej dyskusji w okresie przygotowywania ustawy, a wniesiony do Sejmu rządowy projekt ustawy nie określał daty pierwszej waloryzacji i cedował tę kompetencję na Radę Ministrów³⁴. Propozycja ta nie została zaakceptowana w opinii Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie, która postulowała rozpoczęcie waloryzacji nie później niż w rok po wejściu w życie ustawy³⁵.

Przyjęte opóźnienie wejścia w życie waloryzacji budzi zastrzeżenia³⁸. Wprawdzie w kolejnych trzech latach gros emerytów i rencistów będzie odczuwało pewną podwyżkę otrzymywanych świadczeń w wyniku trzystopniowej rewaloryzacji, nie można jednak zapominać, że rewaloryzacja jest ukierunkowana na wyrównanie relacji między rentami i płacami według stanu w 1982 r. i w rzeczywistości zamraza świadczenia rentowe na tym poziomie. Tymczasem poziom płac i kosztów utrzymania właśnie w najbliższych trzech latach wychodzenia z kryzysu będzie z pewnością zwyżkował, doprowadzając do ponownego rozwarstwienia poziomu płac

³² Np. przy podstawie wymiaru emerytury — 10 000 zł i wzroście przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia o 20% podstawa wymiaru wzrośnie do 12 000 zł, a obliczona od tej kwoty emerytura, przy zastosowaniu podstawowych wskaźników wymiaru do 3000 zł i ponad tę kwotę wynosiłaby 7950 zł. Stosunek procentowy emerytury do podstawy jej wymiaru obniżyłby się wtedy o 2 punkty. Posłużenie się współczynnikiem waloryzacyjnym, w naszym przykładzie 68%, spowoduje, że podwyższona emerytura wyniesie 8160 zł i stanowić będzie nadal 68% podstawy jej wymiaru, oczywiście teraz podwyższonej.

³³ Np. przy wzroście przeciętnej płacy o 20% wartość wzrostu renty wyniesie około 19%. Natomiast bez zastosowania współczynnika waloryzacyjnego wartość wzrostu renty wyniosłaby jedynie około 16%.

³⁴ *Emerytury i renty — Projekt ustawy*, wyd. „Rzeczpospolita”, Warszawa, listopad 1982 r., art. 75 ust. 4.

³⁵ Por. przypis 29.

³⁶ Por. także: *Przeskoczyć trzy lata*, rozmowa z doc. dr. hab. Michałem Wieniewskim Kierownikiem Zakładu Warunków Bytu w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, *Polityka* nr 8 (1346) z 19 II 1983 r.

i rent. Rozwarstwieniu będzie ulegał także poziom rent dawnych i nowo przyznawanych, nasilając na nowo podziały portfeli rentowych.

To grożące rozwarstwienie może spowodować, że pierwsza waloryzacja będzie zabiegiem znowu skokowym i tak kosztownym, że trudnym do udźwignięcia dla budżetu państwa i gospodarki narodowej. Może powstać wtedy konieczność poszukiwania kompromisów opóźniających ostateczne zlikwidowanie problemu starych i nowych portfeli rentowych. Opóźnienie wejścia w życie waloryzacji nie pozwala więc na pozytywną ocenę jej wyników, choć samo zaprogramowanie jej w ustawie grudniowej stanowi niewątpliwe osiągnięcie w rozwoju polskiego systemu rentowego.

REVALORIZATION AND VALORIZATION OF PENSION BENEFITS IN LIGHT OF THE REFORM OF DECEMBER 1982

Summary

A development of pension scheme system in the People's Poland has heavily depended on the economic situation of the country and barely followed increase in costs of living and in wages. A lack of built-in system mechanisms adjusting level of pension benefits to level of wages or cost of living indices resulted in a discontinuous development of the pension system which in turn led to a further discrepancies in levels of pensions and wages.

Revalorization of all previous pension benefits is thus a basic achievement of the Dec. 1982 pension reform. The previous benefits are to equal in three subsequent stages (up to Jan. 1, 1985), the level of the presently granted benefits, the built-in valorisation mechanisms are to be introduced starting from Jan. 1, 1986.

Revalorisation of the previously granted pension benefits was carried out in two areas. Basis of assessment of all previous pensions was revalorized proportionally to the period of time from the date of their granting, also a value of pension benefits was recalculated with an application of increased (to 3000 zł) degression value and increased percentage indices for particular types of pension benefits and pension allowances. Revalorization of wages as a basis of assessment of pension comprised the inclusion of compensations paid after the 1861 and 1982 increases of prices of consumption goods. This however, resulted in a reduction of value of dependents' pensions, especially in a numerous families which can raise objections. The degression threshold moreover, has been situated on a too low level equaling only 60% of a lowest pension which gives occasion to include pensions calculated on a basis of wages even 50% higher from the lowest ones to the portfolio of lowest pensions (as regards dependents' pensions).

Rules of valorization to be introduced in future are correct, especially the adoption of the so called valorization ratio can maintain a stable relation between a pension and a basis of its assessment, in spite of increases in wages being a basis of valorization. What is raising objections though, is putting off a date of introduction a yearly valorization scheme to Jan. 1, 1986.

A further increase of costs of living and wages must be accounted for in the present situation of economic crisis and rapidly developing inflation. Further discrepancies in levels of pensions calculated on the basis of 1982 indices vs. levels of dynamically growing wages will eventually make the 1986 valorisation operation economically difficult.