

WŁODZIMIERZ PIOTROWSKI

NIKTÓRE ASPEKTY PRAWNE REFORMY SYSTEMU EMERYTALNEGO

I. PRZESŁANKI I ZAKRES NIEZBĘDNOŚCI REFORMY SYSTEMU EMERYTALNEGO

1. Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszło w życie siedem ustaw zmieniających system ubezpieczeń społecznych stanowiących trzon zabezpieczenia społecznego¹. Na terenach Polski wchodzących w skład byłego zaboru pruskiego i austriackiego ubezpieczenia społeczne znane są od przeszło 100 lat. Dzisiejszy ich kształt znacznie różni się od ich pierwowzoru, obejmującego początkowo tylko robotników. Współczesne ubezpieczenia to zespół urzędów, finansowych, organizacyjnych i prawnych zapewniających nie tylko pracownikom, lecz także innym kategoriom osób utrzymujących się z własnej pracy pomoc finansową lub w postaci usług w przypadku niemożności zaspokojenia ich potrzeb w ramach własnej przeczności.

Prawo do zabezpieczenia społecznego stanowi jedno z powszechnie akceptowanych praw człowieka². Przyznaje je również Konstytucja RP każdemu w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz w razie bezrobocia (art. 67). Zakres i formy realizacji tego obowiązku państwa określają ustawy zwykłe. Ustawy te są od szeregu lat przedmiotem nieustannych zmian, co świadczy o poszukiwaniu optymalnych rozwiązań kwestii bezpieczeństwa socjalnego stale rozszerzanego kręgu uprawnionych w warunkach ograniczonych zasobów.

Nowe rozwiązania prawne nie wywołują jednak powszechnego zadowolenia. Zdaniem osób uprawnionych, świadczenia im przysługujące nie zapewniają im godnych człowieka warunków egzystencji, do czego zobowiązuje państwo ustawa zasadnicza (art. 30), natomiast zdaniem rządu³, realizacja

¹ a) Zob. Ustawę z dnia 13 X 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 886) [w skrócie cyt. jako *usus*]; b) Ustawa z dnia 17 XII 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118) [w skrócie: *emerent*]; c) Ustawa z dnia 28 VIII 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 934) [*offe*]; d) Ustawa z dnia 22 VIII 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 932) [*praprogem*]; e) Ustawa z dnia 28 VII 1997 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 139, poz. 933) [*fundinwest*]; f) Ustawa z dnia 4 IX 1997 r. o funduszach przemysłowych i ich prywatyzacji w związku z reformą ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 141, poz. 945) [*fundprzem*]; g) ustawa z dnia 6 II 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153, zmiana: Dz. U. Nr 75/97, poz. 468, Dz. U. z 1998 r. Nr 117/98, poz. 756, Nr 144, poz. 929) [*ubzdrowl*].

² Tak: Art. XXV Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 9 Międzynarodowego paktu praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych oraz art. 12 Europejskiej Karty Społecznej. Zob. także A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa-Poznań 1982, s. 210.

³ Zob. Opracowanie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego pt. *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Warszawa, luty 1997, (dalej cytuję w skrócie: Rdr.)

tego zobowiązania jest zbyt kosztowna i dlatego należy poszukiwać sposobów jej potanienia.

Zdaniem ekspertów Banku Światowego⁴ poziom zabezpieczenia społecznego jest zbyt wysoki w stosunku do poziomu rozwoju gospodarczego kraju, ponieważ udział wydatków na świadczenia socjalne w PKB brutto jest w Polsce wyższy niż w państwach wysoko rozwiniętych, w których udział ten wynosić ma 12%, w Polsce zaś przekracza 15% a w państwach o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego wynosi zaledwie 8%.

2. Przyczyną tego stanu rzeczy jest, jak się przypuszcza, niższy niż w innych krajach przeciętny wiek emeryta w Polsce, zwłaszcza dla kobiet oraz relatywnie wysoki stopień zastąpienia przez świadczenia utraconego zarobku lub dochodu, nadmierne liberalne zasady przyznawania statusu inwalidy (obecnie: osoby trwale niezdolnej do pracy) jako przesłanki prawa do renty, braku współzależności wysokości przysługującego świadczenia oraz wpłacanej do Funduszu Ubezpieczenia składki. Przedstawiony tu stan rzeczy jest rezultatem nadmiernego upolitycznienia systemu zabezpieczenia społecznego, polegającego na uległości ośrodków decyzyjnych wobec nacisku różnych grup interesu.

Jakkolwiek powyższa diagnoza wydaje się w znacznym stopniu trafna, nie można dokonywać na jej podstawie dowolnych zmian, które wprowadza oceniana reforma, albowiem opisane zjawiska są bardziej złożone niż to się *prima vista* wydaje.

Statystyka ubezpieczenia społecznego potwierdza występowanie relatywnie niższego wieku u znacznej liczby świadczeniobiorców, niż to wynika z ustawy⁵. Ustawowy wiek emerytalny wynosi dla kobiet 60 lat, a dla mężczyzn 65 lat i jest zbliżony do standardów międzynarodowych. Ponieważ w państwach Unii Europejskiej dąży się do jednakowego wieku dla kobiet i mężczyzn, w Polsce zgłaszany był postulat jego zrównania. Propozycja ta spotyka się ze zdecydowanym sprzeciwem nie tylko ze strony samych kobiet, lecz także związków zawodowych⁶. Zasadność zarzutu o liberalnym orzecznictwie o niezdolności do pracy jako jednej z przyczyn zbyt dużej liczby świadczeniobiorców oraz niskiego relatywnie wieku emerytów, potwierdził sam ustawodawca zmieniając tryb orzekania o trwałej niezdolności do pracy i likwidując tzw. komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, odpowiedzialne w poważnym stopniu za nieuzasadnione stanem zdrowia renty inwalidzkie.

Gwoli prawdy należy jednak przypomnieć, że znaczący wzrost liczby osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy był nie tylko

⁴ Zob. Rdr. s. 12. Cytowane opracowanie Biura Pełnomocnika Rządu powstało przy bezpośrednim udziale ekspertów Banku Światowego, zob. także *Eksperti Banku Światowego o reformach emerytalnych w Polsce i na świecie. Propozycje. Wzory. Kontrowersje*, Warszawa 1997, Wydawnictwo IPiSS.

⁵ *Rocznik Statystyczny ZUS (system pozarolniczy) na lata 1990 - 1995*, Warszawa 1997, s. 52, tab. nr 24 - podaje, że przeciętny wiek osoby, której przyznano emeryturę w latach 1992 - 1995 wynosił 57 lat (1992) i 56,9 (1995), natomiast przeciętny wiek osób pobierających świadczenie wynosi odpowiednio 65,9 i 65,5 lat.

⁶ Tak E. Lewicka reprezentująca NSZZ Solidarność w dyskusji opublikowanej w *Eksperti Banku Światowego*, s. 48. Autorka tej wypowiedzi jest obecnie pełnomocnikiem Rządu do spraw Reformy Ubezpieczeń Społecznych. Podobnie pozostałe związki zawodowe. *Vide Raport z przebiegu konsultacji reformy ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1995, s. 27.

rezultatem wadliwej koncepcji orzecznictwa inwalidzkiego i jeszcze gorszej jej realizacji, lecz także następstwem wzrostu bezrobocia i przyznawaniem, zamiast godziwych zasiłków z tytułu bezrobocia, rent inwalidzkich i w ten sposób przesuwania ciężaru spowodowanego brakiem zatrudnienia na barki ubezpieczenia emerytalno-rentowego, które z kolei na tej podstawie uznano za niewydolne i wymagające zmiany.

Nie można także negować istnienia nadmiernej wrażliwości systemu zabezpieczenia społecznego na naciski określonych grup interesu, skoro samo państwo przyjmuje na siebie rolę ubezpieczyciela a realizowane przez nie świadczenia, określane mianem ubezpieczenia społecznego są w istocie zaopatrzeniem społecznym. Zjawisko to nie będzie występować, jeżeli stworzy się mechanizm wykluczający możliwość oddziaływania silnie zorganizowanych środowisk pracowniczych na poprawę poziomu ich świadczeń. Mechanizm taki może zapewnić autentyczne ubezpieczenie społeczne, którego cechy podają poniżej.

W PRL presja ta wyrażała się w postulatach uwzględnienia szczególnych warunków wykonywania pracy niebezpiecznej lub szczególnie uciążliwej jako przesłanki pewnej dyferencjacji uprawnień do świadczeń. Presja ta okazywała się na ogół skuteczna, ponieważ często decydenci, związani więzami solidarności z określonymi środowiskami pracowniczymi, uzyskiwali ich wdzięczność i poparcie, choć cenę za taką szczodropliwość płaciła pozostała część społeczności objętej tym „ubezpieczeniem”.

Na początku lat 80-tych w okresie burzliwych protestów społecznych, dążenie do przyznania szczególnych uprawnień w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych miało charakter masowy. Jego rezultatem są tzw. przywileje branżowe, obejmujące prawie 40% świadczeniobiorców⁷, polegające czy to na niższej od powszechnie obowiązującej granicy wieku uprawniającej do emerytury, czy też na przyznawaniu wyższych świadczeń poprzez wyższą wycenę każdego roku pracy uprawniającego do świadczeń, pomimo płacenia jednakowych dla wszystkich pracujących składek. Zróznicowaniu wysokości składek sprzeciwiają się stanowczo związki zawodowe dopatrując się, nie bez powodu, istotnego zagrożenia szczególnych uprawnień branżowych. W gospodarce rynkowej bowiem wyższe składki, to również wyższe koszty wytwarzania i mniejsza konkurencyjność produkcji lub usług, a tym samym także większe zagrożenie stanu zatrudnienia.

Za przesłankę konieczności zreformowania systemu emerytalnego uznaje się także zmiany demograficzne, wyrażające się we wzroście liczby osób w wieku poprodukcyjnym i tym samym wzroście liczby potencjalnych i rzeczywistych emerytów w stosunku do liczby zatrudnionych, mniejszej o prawie 2,5 mln osób w stosunku do lat 80-tych i zapewne w przyszłości ulegającej dalszej redukcji. W wyniku tych zmian na jednego zatrudnionego wypada prawie jeden świadczeniobiorca. Aby sfinansować w okresie

⁷ Lista tych grup zawodowych jest długa obejmuje nie tylko górników i kolejarzy lecz także nauczycieli, nauczycieli akademickich, pracowników samorządowych, pracowników organów kontroli, organów celnych, pracowników wykonujących działalność twórczą, dziennikarzy oraz funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych. Wszystkie te uprawnienia utrzymują w mocy art. 30 - 32 ustawy emrent dla osób powyżej 50 roku życia.

najbliższych 20 lat świadczenia, składka wynosząca przed reformą 45% + 3% razem 48% podstawy jej wymiary musiałyby wynieść prawie 60% wynagrodzenia, co będzie miało negatywne skutki w zakresie konkurencyjności polskiej gospodarki i wzrostu zatrudnienia.

3. Za przesłankę niezbędności reformy niektórzy ekonomiści, zwłaszcza o orientacji liberalnej, uznają niedostatecznie rozwinięty rynek kapitałowy, w którego stworzeniu przydatne mają być jakoby także ubezpieczenia społeczne. W związku z tym, za konieczne uważa się stworzenie obok świadczeń finansowanych przez FUS w drodze redystrybucji na zasadzie tzw. umowy pokoleń, jako podstawowego zabezpieczenia, określanego mianem I filaru systemu, także dodatkowych świadczeń finansowanych metodą kapitałową, co oznacza oszczędzanie na indywidualnych kontach w prywatnych towarzystwach ubezpieczeniowych, nazywane II (obowiązkowym) i III (dobrowolnym) filarem ubezpieczenia społecznego.

W ramach takiego rozwiązania, urzeczywistnianego notabene przez reformę, świadczenia w ramach systemu podstawowego można uzależnić od wysokości płaconej składki i dlatego byłyby one często niższe, lecz ich uzupełnianiem byłyby świadczenia udzielane przez II i III filar systemu. Gwarancje państwa zaś dotyczyłyby wyłącznie świadczenia minimalnego w ramach filaru I-ego.

Masowe oszczędzanie na zabezpieczenie starości w ramach ubezpieczenia realizowanego w ramach II i III filaru ma stać się źródłem taniego kapitału, wywołującego dynamiczny rozwój gospodarczy, jaki stał się udziałem niektórych państw południowo-amerykańskich, w tym szczególnie w Chile, gdzie taką reformę wdrożono⁸.

Propozycje te, lansowane przez środowiska liberalne, być może są uzasadnione z punktu widzenia gospodarczego, lecz trudno je pogodzić z zobowiązaniem państwa przyjętym w ustawie zasadniczej do zapewnienia zabezpieczenia społecznego i realizacji zasady sprawiedliwości społecznej.

Nie sposób bowiem uznać za zabezpieczenie społeczne możliwość oszczędzania na indywidualnych kontach prowadzonych, za odpowiednią odpłatnością, przez prywatne instytucje kredytowe bez gwarancji zwrotu lokat. Państwo bowiem zobowiązuje się w tym systemie jedynie do gwarancji polegającej na koncesjonowaniu takiej działalności „ubezpieczeniowej”, do nadzoru prawidłowości lokat i reasekuracji.

System „ubezpieczania się” w ramach II i III filaru pozbawiony jest całkowicie elementów solidarności osób zagrożonych podobnym ryzykiem społecznym oraz jakiegokolwiek redystrybucji, które stanowią istotę każdego ubezpieczenia osobowego i majątkowego, natomiast w ubezpieczeniu społecznym mają one charakter powszechny i obowiązkowy, i z reguły także urzeczywistniane są przez czynniki profesjonalne, działające wszelako pod kontrolą społeczną samorządu ubezpieczonych. Uzasadniona wydaje się

⁸ Tak: Estelle James, *Reformy systemu emerytalnego a okres przejściowy*, w: *Eksperti Banku Światowego*, s. 13. Na temat tzw. modeli chilijskiego zob. T. Karoń, *Zasady funkcjonowania chilijskiego systemu emerytalnego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” z. 9/1998, s. 8 - 11 oraz J. Jończyk, *Emerytalne złudzenia*, „Przegląd Tygodniowy” nr 9/1999 z dnia 3.03.1999 r.

obawa, że proponowany system nie jest w ogóle w stanie zapewnić utrzymania wartości zgromadzonego w ten sposób kapitału i jego zwrot po kilkudziesięciu latach oszczędzania. Obserwacja rynku kapitałowego w świecie, zwłaszcza załamanie się rynku kapitałowego w Japonii, Południowej Korei czy Brazylii uzasadniają sceptycyzm co do jego możliwości.

Sama idea dodatkowego ubezpieczenia nie jest nowa, gdyż w wielu państwach zachodnio-europejskich od dawna już funkcjonują dobrowolne uzupełniające ubezpieczenia prywatne na starość oraz na wypadek innych ryzyk (np. inwalidztwa) jako systemy ogólnie dostępne, czy też organizowane dla pracowników dużych przedsiębiorstw jako rozwiązania zakładowe, finansowane przez pracodawców i stanowiące ich dodatkowe świadczenie socjalne oddziaływujące na stabilizację załogi. Urządzenia te jednak nie zwalniają w żadnej mierze państwa z obowiązku zabezpieczenia społecznego na starość.

4. W państwie demokratycznym świadczeniobiorcy stanowią poważny elektorat, którego żaden rozsądny polityk nie może lekceważyć i dlatego w toku kampanii wyborczych nader konsekwentnie unika się poruszania bardziej konkretnych problemów zabezpieczenia społecznego, ograniczając się do frazesów i ogólnikowo formułowanej konieczności dokonania zmian. Działania reformatorskie podejmowane były natomiast po wyborach.

Projekt reformy systemu ubezpieczenia społecznego opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej w 1995 r. zawierający propozycję wielofilarowego systemu zabezpieczenia, jednakże o charakterze dobrowolnym został w zasadzie przez społeczeństwo zaakceptowany⁹. W przeprowadzonej wówczas konsultacji społecznej nad owym projektem, przeważał pogląd o konieczności przywrócenia systemowi zabezpieczenia społecznego charakteru ubezpieczeniowego i tym samym także wyraźniejszego uzależnienia wysokości świadczeń od płaconej składki.

Projekt realizowanej już reformy nie był przedmiotem szerokiej konsultacji społecznej, poza opinią Komisji Trójstronnej przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej, pomimo iż w bardzo wielu istotnych kwestiach daleko odchodzi od propozycji Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z roku 1995.

Celowość reformy systemu ubezpieczenia społecznego w związku z przebudową ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego państwa, nie może być wszelako kwestionowana, albowiem w systemie gospodarki rynkowej powstają zupełnie inne wymagania i możliwości w zakresie zabezpieczenia społecznego niż w gospodarce centralnie kierowanej. Instytucje zabezpieczenia społecznego ukształtowane w tamtym systemie nie są w stanie sprostać wymaganiom gospodarki rynkowej a poza tym muszą one być zharmonizowane z jej zasadami, czego nie można było powiedzieć o wielu elementach systemu zabezpieczenia społecznego przed reformą¹⁰.

⁹ Zob. *Projekt Programu reform ubezpieczeń społecznych* (maszynopis) oraz *Raport z przebiegu konsultacji projektu reformy ubezpieczeń społecznych* opracowany dla Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (opublikowany w formie broszury z dnia 11 X 1995 r.).

¹⁰ Chociażby przez to, że oblige do płacenia składki od całego wynagrodzenia, podczas gdy świadczenia ustala się tylko od niższych (w Polsce nie więcej niż 250% średniej płacy) wynagrodzeń zniechęcając pracodawców do zatrudnienia pracowników lepiej wynagradzanych lub też do ukrywania rzeczywistej wysokości wynagrodzeń.

5. Jakkolwiek w zakresie zabezpieczenia społecznego PRL, wyróżniano obok zaopatrzenia społecznego realizowanego przez państwo z budżetu, także ubezpieczenie społeczne finansowane rzekomo ze składek płaconych przez pracodawców, to w rzeczywistości pod nazwą „ubezpieczenia społecznego” państwo realizowało w nieco zmienionej formie zaopatrzenie społeczne¹¹. Od ubezpieczenia społecznego odeszło się na początku lat 50-tych, gdy włączono system zabezpieczenia społecznego w rydwan gospodarki planowej.

O charakterze określonego sposobu realizacji idei zabezpieczenia społecznego nie świadczy jego nazwa, lecz określone obiektywne cechy, o czym zdają się nie wiedzieć lub zapominać autorzy ocenianej reformy, którzy nazwą ubezpieczenia społecznego posługują się dosyć dowolnie, podobnie jak władze PRL.

Do cech ubezpieczenia społecznego, które jest nie tylko urządzeniem finansowo-organizacyjnym, lecz także instytucją prawną¹², zalicza się: obligatoryjny dla określonych kategorii osób ich charakter, wyrażający się w istnieniu ustawowo określonym obowiązku opłacania składki oraz roszczeniowym charakterze prawa do świadczeń. Składki zaś są głównym i podstawowym źródłem zasilającym autonomiczny w stosunku do budżetu państwa fundusz, zarządzany w sposób samorządny przez ubezpieczonych i ubezpieczających. Składka stanowi tytuł do świadczeń w razie aktualizacji ryzyka chronionego przez ubezpieczenie.

Rola zaś państwa w odniesieniu do ubezpieczenia społecznego polega jedynie na ustanowieniu prawa określającego obowiązek ubezpieczenia, sposób jego realizacji oraz strukturę organów ubezpieczenia społecznego i jego realizacji przez zapewnienie ochrony sądowej roszczeniom o świadczenie.

Instytucje ubezpieczenia społecznego, nie będąc organem administracji państwowej mają jednak charakter publiczny. Prawo i doktryna niemiecka nazywa je korporacjami prawa publicznego.

Osoby objęte ochroną ubezpieczeniową tworzą wspólnotę solidarnościową, złączoną węzłem takiego samego potencjalnego ryzyka i dlatego ubezpieczenia społeczne nie obejmują swym zasięgiem ogółu ludności, lecz jedynie osoby złączone podobną lub taką samą sytuacją społeczno-gospodarczą. Stałe rozszerzanie kręgu osób uprawnionych do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, rozpoczęte jeszcze w PRL o wciąż nowe kategorie ludności, jest źródłem napięć, których system stworzony dla pracowników nie jest w stanie udźwignąć. Powszechne zabezpieczenie ogółu ludności, tak jak to obserwujemy w W. Brytanii możliwe jest tylko na poziomie

¹¹ Niektórzy przedstawiciele nauki ubezpieczeń społecznych godzili się z tym faktem, jednakże dobitnie podkreślali cechy rzeczywistego ubezpieczenia społecznego. Zob. W. Szubert, *Ubezpieczenia Społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, natomiast E. Modliński, (*Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968) stanowczo sprzeciwiał się, zacieraniu charakterystycznych cech ubezpieczenia społecznego i zastępowania go rozwiązaniami typu zaopatrzeniowego. Pogląd ten podzielał także T. Zieliński, C. Jackowski. W literaturze niemieckiej stanowisko to nie budzi żadnych wątpliwości. Zob. G. Wannagt, *Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts*, Tybinga 1965, t. 1, s. 9 i n. Podobnie w literaturze austriackiej: H. Krejci, *Das Sozialversicherungsverhältnis*, Wiedeń 1977.

¹² Prawo nie jest tu przy tym tylko czynnikiem porządkującym, lecz ważnym elementem konstruującym cały system i dlatego nie można goździć się z jego instrumentalnym traktowaniem.

minimum i w ramach systemu zaopatrzeniowego, w którym państwo odgrywa kluczową rolę, za którą jednak płaci obowiązkiem pokrywania deficytu w „funduszu ubezpieczenia społecznego”.

Objęcie zatem jednym ubezpieczeniem ogółu obywateli, jak to czyni omawiana reforma, włączając do jego zakresu nie tylko pracowników i samodzielnie gospodarujących, twórców kultury, duchownych lecz także funkcjonariuszy państwowych świadczy o całkowitym zapoznaniu istoty ubezpieczenia społecznego.

II. PODSTAWOWE ELEMENTY SYSTEMU EMERYTALNEGO PO REFORMIE

1. Reforma zmienia w istotnym stopniu system zabezpieczenia społecznego. Tak, co się tyczy zakresu podmiotowego jak i przedmiotowego uprawnień do świadczeń oraz sposobu ich finansowania i zasad realizacji. W zakresie zaś ubezpieczenia emerytalnego wprowadza zgodnie z wypracowaną przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy koncepcję opisaną w raporcie pt. „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” trój-filarowy system emerytalny dla ubezpieczonych w wieku poniżej 50 lat, zapewniając osobom starszym zabezpieczenie na dotychczasowych zasadach, nieco jednak zmodyfikowanych.

2. Reforma nie obejmuje ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych, których uprawnienia do świadczeń reguluje znowelizowana niedawno ustawa z dnia 20 XII 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹³. Ubezpieczenie rolników finansowane w 95% przez budżet państwa, wykazuje znaczne zróżnicowanie w stosunku do ubezpieczenia pracowniczego oraz osób wykonujących samodzielnie działalność zarobkową. Powinno ono nie tylko zapewniać bezpieczeństwo socjalne rolników, lecz także wspierać proces dostosowania polskiego rolnictwa do wymagań związanych z integracją europejską. Ubezpieczenie to niestety tej funkcji nie spełnia, z wielu zresztą przyczyn. Ta okoliczność, jak się wydaje, przemawia za pozostawieniem go poza ramami omawianej reformy.

Istotną zmianę wprowadza reforma także w zakresie podmiotowym ubezpieczenia społecznego, do którego włączono osoby dotychczas objęte systemem zaopatrzenia społecznego tj. żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy: Policji, UOP, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, zwanych umownie służbami mundurowymi¹⁴. W systemie zaopatrzenia pozostawiono nadal sędziów i prokuratorów¹⁴.

Racjonalność tego kroku trudno odgadnąć. Jeśli autorzy reformy obejmując zreformowanym „ubezpieczeniem społecznym” żołnierzy zawodowych i wymienione powyżej kategorie funkcjonariuszy państwowych, liczyli na

¹³ Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25.

¹⁴ Zob. Ustawę z dnia 20 VI 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 z późniejszymi zmianami) oraz ustawę z dnia 20 VI 1985 r. o prokuraturze. (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 z późniejszymi zmianami).

osiągnięcie oszczędności finansowych, to należało opinii społecznej przedłożyć stosowne opracowanie wykazujące wielkość tych oszczędności. Wówczas można by ocenić czy oszczędności dadzą się pogodzić z racją stanu, która wymaga aby wszystkie ogniwa aparatu państwowego były jednakowo sprawne i spolegliwe dla sprawujących rządy w państwie. Jakkolwiek w państwie demokratycznym o jego sile decyduje postawa samych obywateli, nie można nie doceniać roli jego funkcjonariuszy, dla których uprawnienia emerytalne stanowią i stanowiły istotny bardzo element statusu prawnego i społecznego. W sytuacjach krytycznych dla państwa sama prokuratura i sąd mogą okazać się nie wystarczające. Sądzę, że nie bez powodu podobne propozycje w Niemczech spotkały się ze stanowczym sprzeciwem Ministra Finansów RFN i takich ministrów poszczególnych landów, którzy stwierdzili, że składki na ubezpieczenie społeczne za funkcjonariuszy państwowych stanowić będą znacznie większe obciążenie dla budżetu, niż system emerytalny oparty o zasady zaopatrzenia społecznego.

3. Istotne zmiany wprowadzono także w organizacji ubezpieczenia społecznego oraz w zakresie finansowania jego świadczeń. Zakład Ubezpieczeń Społecznych dotychczas uznawany za organ administracji państwowej został wyposażony w osobowość prawną, pozostając jednak nadal państwową jednostką organizacyjną.

Nie mogąc zdecydować się na przyznanie ubezpieczonym samorządności w realizacji ubezpieczenia, ustawodawca utrzymał powołaną jeszcze w PRL jako organ kontroli społecznej, Radę Nadzorczą Zakładu. Rada ta składa się z 15 członków, reprezentujących po 5 rząd, pracodawców i pracowników. Ograniczenie roli czynnika przedstawicielskiego do roli organu kontroli społecznego, notabene nie wybieranego, lecz powoływanego przez Prezesa Rady Ministrów, wyposażonego przy tym jedynie w kompetencje opiniotwórcze, trudno uznać za krok we właściwym kierunku, jakim powinien być rozwój ubezpieczenia społecznego zarządzanego przez samorząd ubezpieczonych, który niestety nie ma w Polsce szczęścia u rządzących¹⁵.

Samorząd ubezpieczonych stanowi jednak istotny element prawdziwego ubezpieczenia społecznego i nie może być traktowany jako ozdobnik lub listek figowy. Jego istnienie lub brak determinuje z jednej strony charakter systemu świadczeń jako ubezpieczenia, a z drugiej zakres odpowiedzialności państwa za jego funkcjonowanie i tym samym obowiązek dofinansowania w razie deficytu środków. W okresie przekazywania przez władze centralne części ich kompetencji na samorząd terytorialny, brak istotnych zmian w usamorządowieniu zarządzania ubezpieczeniami społecznymi, dowodzi nie tyle niekonsekwencji ile niezrozumienia roli i znaczenia samorządu ubezpieczonych dla funkcjonowania tej instytucji i zobowiązań finansowych państwa. Fakt ten wydaje się tym bardziej godny zastanowienia, że jednym z założeń i celów reformy miało być ograniczenie finansowego udziału państwa w realizacji zabezpieczenia społecznego obywateli.

¹⁵ Polskie ubezpieczenia społeczne w okresie międzywojennym tylko do 1929 r. były zarządzane w sposób samorządowy. Zob. W. Szubert, *Ubezpieczenie Społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 31 oraz M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918 - 1939*, Warszawa 1960, s. 283.

Samorządne ubezpieczenia społeczne pozwalają państwu na ograniczenie jego roli do stanowienia i kontroli przestrzegania prawa określającego jego strukturę, oraz obowiązki związane z gromadzeniem środków na świadczenia i wypłatę należnych według prawa świadczeń, między innymi także przez zapewnienie sądowej ochrony roszczeń, którą zapewniają sądy pracy i ubezpieczeń społecznych.

4. Istotnym elementem klasycznego ubezpieczenia społecznego jest także istnienie autonomicznego funduszu ubezpieczenia. Źródłem finansowania ubezpieczeń społecznych w Polsce pozostają nadal składki. Dotychczas składka była łączna na wszystkie rodzaje świadczeń i płacił wyłącznie pracodawca. Zasadnie uważano ją za podatek celowy. Reforma zmienia ten stan rzeczy, dzieląc składkę na kilka różnych składek płaconych także przez pracownika. Na ubezpieczenie emerytalne i rentowe składka płacona będzie po połowie przez pracodawcę i pracownika, na ubezpieczenie wypadkowe tylko przez pracodawcę a na chorobowe tylko przez pracownika. Udział pracownika w składce wynosi 23%, a pracodawcy 22% podstawy jej wymiaru. Jednakże zmiana ta nie obciąża pracowników, gdyż ich wynagrodzenie uległo podwyższeniu o kwotę zasiłku. Zabieg ten nazywany jest potocznie „ubruttowaniem”, ponieważ wynagrodzenie pracownika uległo zwiększeniu jedynie brutto.

Fundusz Ubezpieczenia Społecznego (FUS) nie stał się funduszem autonomicznym, lecz jest nadal „państwowym funduszem celowym” (art. 51 *usus*), którego przychody stanowią w pierwszym rzędzie składki pracowników i pracodawców oraz dotacje z budżetu państwa. Nowym elementem w zakresie organizacji i finansowania jest podział FUS na następujące fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy a ponadto fundusze rezerwowe dla ubezpieczeń rentowego i chorobowego oraz wypadkowego. Utworzono również Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD), wyposażony w pewne atrybuty samodzielności jak osobowość prawna (art. 60 *usus*) oraz organ funduszu, którym jest jednak ZUS (sam będący organem państwa). Powołanie takiego funduszu było konieczne, ponieważ z jednej strony w wyniku ograniczenia podstawy wymiaru składki do wysokości 250% przeciętnej płacy (tj. 30-krotnej wysokości takiego wynagrodzenia), a z drugiej także w związku z obowiązkiem dla osób poniżej 30 lat i możliwością dla osób w wieku od 30 do 50 lat wpłacania części (wynoszącej 7,3%) składki na ubezpieczenie emerytalne na indywidualne konta kapitałowe w prywatnych instytucjach finansowych, zwanych otwartymi funduszami emerytalnymi, poważnie zmniejszając przychody funduszu emerytalnego, wchodzącego w skład FUS. Zabezpieczenie, którym ma być wspomniany powyżej FRD zasilać mają wpłaty w postaci odpisu części składki na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 1% podstawy jej wymiaru oraz dochody z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa oraz przychody od lokat na rachunkach tego funduszu¹⁶.

¹⁶ Realizacji tego zabezpieczenia dot. ustawa z dnia 4 IX 1997 r. o funduszach przemysłowych i ich prywatyzacji w związku z reformą (Dz. U. Nr 141, poz. 945).

5. Największe zaś zmiany wprowadzono w zakresie rodzajów świadczeń i sposobu ustalania ich wysokości. Powołaniu odrębnych funduszy: emerytalnego i rentowego towarzyszy całkowity rozdział ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, dotychczas z uwagi na bliskie więzi ryzyk chronionych przez te ubezpieczenia finansowanych łącznie. Społeczna racjonalność tego zabiegu jest wątpliwa. Rozdział ten nastąpił w celu włączenia rozwiązań opartych o zasady kapitałowe do zabezpieczenia emerytalnego. Podział tych dwóch rodzajów ubezpieczenia społecznego na dwa odrębne systemy budzi wątpliwości, ponieważ ryzyko osiągnięcia wieku emerytalnego po reformie dla osób poniżej 50 roku życia ma być chronione nie tylko przez prawo do świadczenia z ubezpieczenia społecznego wypłacanego z funduszu emerytalnego, zwanego I-ym filarem ubezpieczenia emerytalnego, lecz także w postaci przymusowego¹⁷ oszczędzania na cele emerytalne w ramach tzw. otwartych funduszach emerytalnych, zwanego II-gim filarem oraz dobrowolnym oszczędzaniem w pracowniczych funduszach emerytalnych, zwanych III-im filarem systemu. Ryzyka chronione ubezpieczeniem rentowym to **niezdolność do pracy** z przyczyn ogólnych (renta z tytułu niezdolności do pracy i renta szkoleniowa), **utrata żywiciela** (renta rodzinna dla wdów i sierot oraz dodatek dla sierot zupełnych) a także **śmierć** ubezpieczonego, emeryta lub rencisty względnie członka jego rodziny, (zasiłek pogrzebowy) i **potrzeba pielęgnacji** (dodatek pielęgnacyjny). Ryzyka objęte ubezpieczeniem rentowym należą niewątpliwie do ryzyk trudniejszych i dlatego motywy obarczenia nim wyłącznie FUS czyli państwa, a pozostawienie prywatnym instytucjom finansowym ryzyka łatwiejszego są niezrozumiałe.

6. W ramach generalnej prezentacji koncepcji reformy ubezpieczeń społecznych, należy zwrócić uwagę na wolę ustawodawcy podkreślenia związku pomiędzy wysokością płaconych przez ubezpieczonego składek i wysokością świadczeń przysługujących w razie osiągnięcia wieku lub też aktualizacji innego ryzyka socjalnego, gdy chodzi o pozostałe rodzaje ubezpieczenia społecznego.

Przejawem tej woli jest wprowadzenie indywidualnych kont każdego ubezpieczonego tak w ramach tzw. I-ego filaru systemu ubezpieczenia społecznego, jak i filaru II i III realizowanych przez otwarte i pracownicze fundusze emerytalne.

Ustawa o emeryturach i rentach dzieli ogół uprawnionych do emerytury na trzy kategorie wiekowe. Osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r. a więc mające 50 i więcej lat, w zasadzie zachowują dotychczas im przysługujące uprawnienia i ekspektatywy do nich w ramach I filaru systemu ubezpieczenia czyli będą finansowane wyłącznie z FUS.

Osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r. i przed dniem 1 stycznia 1969 r., a więc w wieku od 30 do 50 lat mają obok uprawnień emerytalnych realizowanych w ramach ubezpieczenia z FUS prawo przystąpienia

¹⁷ Przymus dotyczy tylko najmłodszej grupy wiekowej tj. osób przed 31 XII 1969 r, osoby urodzone po 31 XII 1948 r. i przed 31 XII 1969 r. korzystają z prawa wyboru co do lokowania części swojej składki w FUS lub otwartych funduszach emerytalnych.

do wybranego przez siebie otwartego funduszu emerytalnego i wpłacania tam części składki w wysokości 7,3% podstawy jej wymiaru, względnie pozostawienie tej składki w całości w FUS oraz ewentualnie przystąpienie do III filaru.

Do trzeciej grupy wiekowej należą osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1968 r., a więc mające nie więcej niż 30 lat, które nabywają, podobnie jak osoby poprzedniej grupy wiekowej, prawo do emerytury ustalone według całkowicie nowych zasad zapewniających pełną zależność wysokości emerytury od zebranego na koncie kapitału w postaci wpłat składkowych.

Dlatego dla ogółu osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a za których przed wejściem w życie ustawy opłacano składki względnie sami płacili je, ustala się jako pewną wartość umowną tzw. **kapitał początkowy** (art. 173 ust. emrent) na dzień 1 stycznia 1999 r. Kapitał ten będzie podlegał co kwartalnej waloryzacji o uwzględniającej część wzrostu płac (art. 173 ust. 4 ust. emrent).

7. Przechodząc do naszkicowania warunków powstania prawa do emerytury, należy zwrócić uwagę na znaczne ich zróżnicowanie według kryterium wieku. Reforma nie likwiduje zatem problemu tzw. nowego i starego portfela emerytalnego, który był plagą poprzedniego systemu, a którą łagodził w pewnym stopniu mechanizm waloryzacji świadczeń, także nie wolny od pewnych mankamentów. W wyniku reformy istnieć będą więc trzy odmienne rodzaje warunków powstania prawa do świadczeń oraz ustalania ich wysokości, co w świetle konstytucyjnej zasady równości i zakazu dyskryminacji w życiu społecznym i gospodarczym (art. 32 Konstytucji RP) nasuwa wątpliwość co do legalności takiej regulacji.

8. Cechą **pierwszego** obejmującego osoby w wieku **powyżej 50 lat** jest uzależnienie prawa do emerytury od określonego wieku oraz okresu ubezpieczenia, który obejmuje tzw. okresy składkowe i nieskładkowe¹⁸. W klasycznym systemie ubezpieczenia społecznego za okresy nieskładkowe, które mają charakter wyjątkowy, koszty świadczenia ponosi państwo, względnie w zakresie usprawiedliwionym zasadą solidarności grupowej wspólnota ubezpieczonych. Reforma nie wprowadziła dla omawianej teraz kategorii ubezpieczonych istotnych zmian.

Prawo do emerytury dla tych osób powstaje w zasadzie w razie osiągnięcia **wieku emerytalnego** tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn oraz wymaganego **okresu składkowego** lub **nieskładkowego**, wynoszącego 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn (art. 27 ust. emrent).

Od przedstawionej tu zasady istnieją nadal dosyć liczne wyjątki, albowiem prawo do emerytury mogą uzyskać także osoby, które mając określony powyżej wiek, legitymują się o 5 lat krótszymi okresami składkowymi i nieskładkowymi (art. 28 ust. emrent). Zachowano również możliwość na-

¹⁸ Zaliczenie określonych sytuacji życiowych do okresów nieskładkowych jest realizacją określonej polityki społecznej. W państwach, w których zabezpieczenie społeczne zapewnia rzeczywiste a nie tylko tak nazywane „ubezpieczenie społeczne”, zaliczenie określonych sytuacji do okresów nieskładkowych wiąże się z obowiązkiem dotacji ze strony budżetu, państwa pokrywających koszty tego świadczenia.

bycia prawa do wcześniejszej emerytury tj. jeszcze przed osiągnięciem ustawowo określonego wieku, a więc w razie osiągnięcia przez: kobietę – 55 lat, jeżeli ma co najmniej 30 letni okres składkowy i nieskładkowy, albo 20 letni okres składkowy i nieskładkowy oraz uznana została za całkowicie niezdolną do pracy (art. 29 ust. emrent).

Ponadto zachowano także uprawnienia do wcześniejszej emerytury, przewidziane we wszystkich odrębnych dotąd obowiązujących ustawach. Chodzi tu o ustawy dotyczące: inwalidów wojennych i wojskowych, kombatanów, pracowników urzędów państwowych, pracowników samorządowych, żołnierzy zastępczej służby wojskowej zatrudnianych przymusowo w kopalniach i nauczycieli akademickich (art. 30) oraz osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy, z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (art. 31) i wreszcie dla dosyć licznej grupy osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach (art. 32), a zwłaszcza górników i kolejarzy.

Dla tych ostatnich zachowano także przepisy przewidujące tzw. okresy równorzędne z okresami zatrudnienia na kolei, które rozszerzają krąg osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury.

Sposób ustalenia wysokości emerytury nie uległ zmianie, gdyż dla tej grupy osób emerytura składa się z 24% kwoty bazowej, która stanowi przeciętne wynagrodzenie pomniejszone o składkę na ubezpieczenie społeczne oraz z kwoty stanowiącej 1,3% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok składkowy i 0,7% za rok nieskładkowy (art. 53 ust. 1).

Nowym zaś elementem sposobu ustalania wysokości emerytury, jest możliwość wyboru sposobu ustalania wysokości emerytury w sposób opisany powyżej lub w sposób przewidziany dla przyszłych świadczeniobiorców urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a więc na podstawie art. 26 ustawy (art. 55) dla tych emerytów, którzy po osiągnięciu ustawowego dla tej kategorii osób wieku emerytalnego będą kontynuować zatrudnienie i wystąpią z wnioskiem o emeryturę dopiero po 31 grudnia 2008 r.

9. Całkowicie zmienia się natomiast sposób ustalania wysokości świadczenia dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a więc w wieku poniżej 50 lat z tym wszakże zastrzeżeniem, że w stosunku do osób w wieku powyżej 30 lat, system ten może być częściowo modyfikowany.

Jedyną przesłanką powstania prawa do emerytury jest tu osiągnięcie wieku emerytalnego, wynoszącego dla kobiet co najmniej 60 lat a dla mężczyzn co najmniej 65 lat. Brak wymaganej w systemie opisanym powyżej drugiej przesłanki tj. określonego stażu ubezpieczeniowego stanowi novum w zakresie przesłanek powstania uprawnienia emerytalnego. Zmianie tej towarzyszy całkowicie nowy sposób ustalenia wysokości emerytury.

Wysokość emerytury określać będą bowiem dwa czynniki tj.: a) zgromadzona na indywidualnym koncie ubezpieczonego kwota składek, odpowiednio zwaloryzowana i zwaloryzowany tzw. kapitał początkowy oraz b) wiek ubiegającego się o emeryturę. Wysokość emerytury określa iloraz podstawy ustalenia emerytury i liczby określającej „średnie dalsze trwanie życia”. Ten wskaźnik ustalić ma jednakowo dla kobiet i mężczyzn prezes Głównie-

go Urzędu Statystycznego, corocznie w terminie do dnia 31 marca każdego roku (art. 26 ust. 3 i 4 ust. emrent).

Emerytura ustalona według tego systemu, będzie tym wyższa im później uprawniona do niej osoba zgłosi wniosek o jej wypłatę. Ustalona w podany co dopiero sposób emerytura będzie jednak wypłacana do końca trwania życia emeryta, choćby trwało ono dłużej niż ustalona przez prezesa GUS jego średnia. Wynika z tego, że w zreformowanym systemie emerytalnym ustalona w opisany powyżej sposób emerytura, której wymiar w 100% zależy od wysokości zgromadzonej na koncie ubezpieczonego kwoty składek i kapitału początkowego, zachowa jednak w związku z obowiązkiem jej wypłaty po upływie średniej trwania życia, co prawda w ograniczonym zakresie element redystrybucji i solidarności ubezpieczonych.

W opisany co dopiero sposób ustalona będzie emerytura w ramach ubezpieczenia społecznego finansowanego przez FUS (I filaru) i ponieważ, jak się przypuszcza, jej wysokość będzie niższa niż emerytura ustalonych w sposób opisany w punkcie 7, osoby w wieku od 30 do 50 lat mają prawo wyboru odnośnie dodatkowego ubezpieczenia, które mogą powierzyć jednemu z otwartych funduszy emerytalnych, wybranym do dnia 31 grudnia 1999 r. bądź pozostawić część swej składki w filarze I-ym tj. w FUS.

10. Prawa do takiego wyboru nie mają natomiast osoby urodzone po dniu 1 stycznia 1969 r., które mają obowiązek przystąpienia do wybranego przez siebie funduszu, jeśli tego nie uczynią, ZUS dokona wyboru za nich w drodze losowania właściwego otwartego funduszu emerytalnego. Osoby te mogą co prawda zmienić wybrany przez siebie otwarty fundusz emerytalny, lecz nie mają prawa powierzenia na zasadzie dodatkowego ubezpieczenia części swej składki FUS, które przysługuje tylko osobom w wieku od 30 do 50 lat.

Poważne zróżnicowanie uprawnień emerytalnych osób należących do grupy wiekowej poniżej 50 lat, w zakresie sposobu ustalenia wysokości emerytury, uzasadnia potrzebę uznania osób urodzonych po dniu 1 stycznia 1969 r., a więc w wieku poniżej 30 lat jako odrębnej grupy. Do tych ostatnich przedstawione nowe zasady ustalania wysokości emerytury znajdą zastosowanie bez żadnych wyjątków. Zasady dotyczące tej kategorii osób wyznaczają kontury przyszłego modelu ubezpieczenia emerytalnego, niewątpliwie znacznie mniej kosztownego dla budżetu państwa.

Natomiast dla osób należących do średniej grupy wiekowej (tj. w wieku od 30 do 50 lat) przewidziano na okres przejściowy ustalenie wysokości emerytury według mieszanych zasad (art. 183 ust. emrent). Emerytury przyznane w roku 2009 będą w 80% obliczone na podstawie dawnego sposobu obliczania (tj. według art. 53), natomiast w 20% na podstawie nowego (tj. według art. 26). W roku 2013 proporcje ulegną odwróceniu tj. 20% emerytury określa reguły z art. 53, a 80% sposób ustalony w art. 26 ustawy.

Elementem różnicującym omawianą tu grupę wiekową, osób poniżej 50 lat, jest ponadto przyznanie osobom w wieku od 30 do 50 lat, prawa do wcześniejszej emerytury na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39

ustawy o emrent. w razie zaistnienia łącznie trzech następujących warunków tj.: a) nieprzystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego, b) spełnienia warunków do uzyskania emerytury przed 31 grudnia 2006 r. a w przypadku pracownika – c) także rozwiązania stosunku pracy.

11. Istotnym dla charakterystyki nowego systemu emerytalnego elementem, jest ograniczenie gwarancji państwa dla uprawnień emerytalnych tylko do minimalnej wysokości świadczenia, wynoszącego 415,00 zł miesięcznie (art. 85 ust. 2). Jeżeli zatem emerytura ustalona zgodnie z zasadami opisanymi powyżej (pkt. 8) oraz z otwartego zakładu emerytalnego nie osiągnie minimalnej wysokości emerytury, to w razie osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego i okresu składkowego i nieskładkowego, mogą otrzymać wyrównanie do poziomu minimalnej emerytury.

Gwarancja ta nie przysługuje osobom, które skorzystały z prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 28 (art. 54).

12. Omawiając kształt systemu emerytalnego określony przez omawianą reformę nie sposób nie wspomnieć o warunkach nabywania uprawnień do świadczeń w ramach II i III filaru ubezpieczenia emerytalnego, skoro lokowane w ramach tych filarów oszczędności, ustawodawca uznaje za formę ubezpieczenia społecznego na starość (art. 3 ust. 1 ustawy o usus).

Regulacja prawna tego segmentu „zabezpieczenia społecznego” jest z punktu widzenia uprawnień „ubezpieczonego” nader lakoniczna. Podstawowy akt normatywny w tym zakresie jakim jest ustawa z dnia 13 X 1998 r. o sus ogranicza się do określenia obowiązku odprowadzenia przez ZUS części składki wynoszącej 7,3% podstawy jej wymiaru do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego, łącznie z ewentualnymi odsetkami za zwłokę według zasad określonych przez ustawę z dnia 29 VIII 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁹. Natomiast ustawa z dnia 28 VIII 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych²⁰ stwierdza, że członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym nabywa się przez zawarcie umowy (art. 81), przy czym niedopuszczalne jest członkostwo w więcej niż jednym funduszu. Osoba przystępująca do otwartego funduszu nabywa nie tylko uprawnienia do wypłacenia jej środków zgromadzonych na jej rachunku, lecz warunki tej wypłaty określić ma nie istniejąca dotąd odrębna ustawa (art. 110), natomiast ogólnikowo i nie precyzyjnie określono obowiązki członka funduszu. A mianowicie chodzi tu o obowiązek złożenia pisemnego oświadczenia o stosunkach majątkowych między daną osobą a jej małżonkiem, a w razie istnienia rozdziału majątkowego małżonków, także udokumentowania sposobu uregulowania tych stosunków (art. 83 ust. 1).

Brak dotychczas jasnego sprecyzowania warunków wypłaty zgromadzonych oszczędności wynika stąd, że ustawa z dnia 28 VIII 1997 r. o organi-

¹⁹ Dz. U. Nr 137, poz. 926 i Nr 160, poz. 1083 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668.

²⁰ Dz. U. Nr 139, poz. 934.

zacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych²¹ reguluje przede wszystkim zasady tworzenia i działania funduszy emerytalnych, zawiera regulacje dotyczące lokowania zgromadzonych środków po to, aby zapewnić bezpieczeństwo oraz sprawowanie nadzoru ze strony państwa nad przestrzeganiem ustalonych reguł postępowania, pozostawiając nie uregulowaną kwestię wypłaty świadczeń.

Ponieważ zabezpieczenie emerytalne w ramach II i III filaru ma w istocie charakter oszczędzania na indywidualnych kontach bankowych i nie ma tu miejsca na żadną redystrybucję świadczeń pomiędzy osobami objętymi tym systemem, wysokość świadczeń zależeć będzie od wielkości zgromadzonych środków, które jak się zakłada ulec mają pomnożeniu w wyniku rozsądnego ich inwestowania.

Ponieważ gromadzenie oszczędności w otwartych funduszach emerytalnych wiąże się z szeregiem dosyć kosztownych operacji finansowych, których koszty ponosić będą oczywiście członkowie funduszy a zważywszy na niestabilną sytuację na rynkach finansowych w świecie, trudno oczekiwać pomnożenia oszczędności, nawet gdy powierzy się je najbardziej wytrawnym finansistom, jeżeli koszty obsługi nie przewyższą ewentualnego zysku, co, jak pokazuje praktyka, jest iluzją. W tej sytuacji trudno obowiązek odprowadzania nie małej wszak części, bo liczącej 7,3% podstawy wymiaru składki, uznać za formę ubezpieczenia emerytalnego. Można chyba zaryzykować twierdzenie, że jest to istotne ograniczenie ubezpieczenia społecznego i zwycięstwo liberalnej koncepcji zawężenia zakresu odpowiedzialności państwa za politykę społeczną.

III. OCENA ZMIAN WPROWADZONYCH W RAMACH REFORMY

1. Pod nazwą reformy kryją się, jak wynika z powyższych uwag, tak daleko idące zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego, że zasadne są wątpliwości czy jest to jeszcze reforma istniejącego dotychczas systemu czy też całkowicie odmienny tak pod względem zasad, zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz sposobu finansowania systemem świadczeń²². O reformie bowiem można mówić wówczas gdy wprowadzane zmiany nie naruszają istoty zmienianego obiektu²³. Tymczasem zmiany tu omawiane w odniesieniu do najmłodszej grupy wiekowej przekraczają tę granicę.

2. Pierwszym zastrzeżeniem jakie nasuwa się w tym miejscu, jest wątpliwość co do zgodności obowiązku wyboru otwartego funduszu emerytalnego przez osoby należące do najmłodszej grupy wiekowej, z konstytucyjną zasadą równości obywateli i zakazem dyskryminacji w życiu społecznym i gospodarczym ze względu na wiek (art. 32 Konstytucji RP).

²¹ Dz. U. Nr 139, poz. 934.

²² Pytanie takie stawia zasadnie: U. Kalina-Prasznic, *Uwagi na temat reformy ubezpieczenia społecznego pracowników*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, z. 1/1999 r., s. 5.

²³ Tak: *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 632.

Dyskryminacja najmłodszej grupy wiekowej wyraża się nie tylko w pozbawieniu ich możliwości uzyskania świadczeń emerytalnych odpowiednich do części składki (tj. 7,3%), jaką zobowiązani są ulokować w jednym z otwartych funduszy emerytalnych i pozbawienie ich możliwości wyboru, która przysługuje osobom urodzonym przed 31 XII 1969 r., lecz także w nałożeniu na nich ustawowego obowiązku lokowania części ich majątku w prywatnych instytucjach ubezpieczeniowych bez zapewnienia ustawowej gwarancji zwrotu tych środków po upływie kilkudziesięciu, z reguły co najmniej 30 lat.

Lokata kapitału na zwykłych kontach bankowych nie jest połączona z obowiązkiem uiszczania jakichkolwiek opłat na rzecz banku, który płaci nawet swemu klientowi odsetki od złożonego kapitału. W przypadku oszczędzających w II filarze, w zamian za obietnicę iluzorycznego powiększenia powierzonego kapitału w wyniku efektywnego zainwestowania, oszczędzający liczyć się musi z zupełnie realnym obowiązkiem ponoszenia kosztów obsługi, które wynosić będą, jak dowodzą tego oferty tych funduszy, co najmniej 10% od kapitału. Na koszty te, czterokrotnie wyższe niż koszty obsługi ubezpieczenia w ramach FUS²⁴, składać się będą z kosztów wysokich wynagrodzeń członków zarządów, rad nadzorczych i personelu z pewnością znacznie przewyższających średnie wynagrodzenie „ubezpieczonych” w tym systemie, koszty depozytu²⁵, reasekuracji oraz reklam w środkach przekazu, już obecnie są znacznie bardziej agresywnych od reklam proszku do prania i artykułów higienicznych. Do tych kosztów należałoby także doliczyć koszty funkcjonowania powołanych na użytek obsługi II i III filaru Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, które oczywiście obciążać będą budżet państwa. Obliczając udział wydatków publicznych związanych z realizacją zabezpieczenia emerytalnego nie powinno się tych wydatków przeoczyć.

3. Zasadnicze wątpliwości w aspekcie konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności (art. 36 ust. 3 Konstytucji RP) budzi dopuszczalność zobowiązania części obywateli do lokowania ich majątku we wskazanych przez państwo, bo dopuszczonych na podstawie udzielonej koncesji do tej działalności instytucji finansowych. Nie do przyjęcia jest traktowanie uiszczanych do II filaru składek jak należności podatkowych, w przypadku zwłoki ich zapłaty i pobieranie odsetek według zasad określonych w Ordynacji Podatkowej (art. 23 ust. 2 *usus*). Nie są to przecież żadne zobowiązania publiczne obywatela, lecz tylko jego własne oszczędności, z których będzie mógł korzystać tylko w wypadku osiągnięcia wieku emerytalnego względnie przejść je jego spadkobiercy.

Nadając ustawowy charakter obowiązkowi uiszczania składek na rzecz wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego, ustawodawca wykazał godną podziwu konsekwencję zezwalając na zmianę takiego funduszu za określoną przez fundusz opłatą, natomiast wykluczając

²⁴ Koszty te dotychczas kształtowały się na poziomie 2,5%.

²⁵ Zupełnym zaś *curiosum* określenie tym terminem (Krajowy Depozyt – art. 158 ust. 2 *offe*) podmiotu, który ma się zajmować przechowaniem depozytu.

możliwość zrezygnowania z tej formy zabezpieczenia na starość niezależnie od sytuacji życiowej ubezpieczonego, na przykład w razie emigracji w związku z zawarciem małżeństwa lub innych podobnych sytuacji w wyniku których nie będzie potrzebował emerytury w razie starości.

4. Oceniając zmiany wprowadzone w ramach omawianej reformy, wypada zwrócić uwagę na brak respektu wobec ograniczeń wynikających z obowiązujących w tym zakresie norm prawa, tak konstytucyjnego jak i międzynarodowego. Co się tyczy Konstytucji, to podnieść należy zastrzeżenia wobec nieuzasadnionej dyferencjacji według kryterium wieku prawa wyboru do lokowania części składki w otwartych funduszach emerytalnych lub FUS.

Nie da się na gruncie Konstytucji RP utrzymać w mocy obowiązkowego charakteru lokowania oszczędności w otwartych funduszach emerytalnych i ograniczeń możliwości dysponowania tym majątkiem, zgodnie z własnym interesem obywatela. Istniejące ograniczenia naruszają konstytucyjną zasadę ochrony istoty własności do majątku, jakim jest kapitał zgromadzony na koncie (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Istota własności wyraża się bowiem w prawie swobodnego dysponowania rzeczą z wyłączeniem innych osób (art. 140 k.c.). Właściciel może ze swego prawa korzystać zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem danego prawa, może pobierać pożytki i inne dochody.

Ustawy składające się na reformę wywołują także zastrzeżenia jeśli chodzi o jakość rozwiązań legislacyjnych.

Trudno uznać za właściwą sprzeczną z logiką kolejność uchwalania tych ustaw²⁶ przypominającą rozpoczynanie budowy domu od pierwszego piętra a nie od fundamentu, jakim jest ustawa uchwalona na końcu i opublikowana po dacie wejścia jej w życie. Nie da się usprawiedliwić braku rozsądnego *vacatio legis*, aktu o tak dużej doniosłości społecznej dla milionów obywateli. Nie można chyba także mówić, że reforma cieszy się społeczną akceptacją, skoro jej treść nawet dla prawników jest trudno czytelna i nie była ona przedmiotem szerszej dyskusji nawet w kręgach specjalistów, jeśli pominąć dyskusje w ramach Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych organizowane w dosyć hermetycznym kręgu osób zapraszanych przez Instytut²⁷, jako resortowy instytut badawczy, wykonujący zamówienie rządowe.

Dlatego nie może dziwić niska jakość tych ustaw, przejawiająca się w braku racjonalności norm prawnych nawet na gruncie przyjętej koncepcji tej reformy, braku precyzyjnej aparatury pojęciowej, wyrażaniu treści norm prawnych za pomocą powtórzeń (vide art. 27 i 28 ustawy o emeryturach i rentach) kilkakrotnych odesłań, utrudniających poważnie zrozumie-

²⁶ Przejawiała się ona w uchwaleniu najpierw ustaw dotyczących dalszych elementów systemu jakimi niewątpliwie są filar II i III systemu (zob. cztery ustawy z dnia 22 i 28 VIII 1997 r.) i dopiero krótko przed wejściem w życie reformy podstawowego dla jej kształtu aktu prawnego, jakim jest ustawa o sus czy ustawa z dnia 17 XII 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (Dz. U. Nr 162, poz. 1118) „opublikowana” (?) co prawda formalnie przed jej wejściem w życie, faktycznie jednak dostępna jej adresatom dopiero w połowie stycznia, a więc w dwa tygodnie po jej formalnym jakoby wejściu w życie.

²⁷ Por. *Eksperci Banku Światowego o reformach emerytalnych w Polsce i na świecie. Propozycje. Wzory. Kontrowersje*, Warszawa 1997, w której wspomina się o seminarium, w którym środowiska uniwersyteckie nie były reprezentowane.

nie woli ustawodawcy nawet osobom do tego fachowo przygotowanym, a zupełnie chyba niezrozumiałych dla przeciętnego adresata, skazanego na zrozumienie istoty dokonywanych zmian dzięki informacjom przekazywanym za pośrednictwem środków masowego przekazu, obsługiwanych, głównie przez osoby wtajemniczone czyli w znacznym stopniu autorów dokonywanych zmian.

Sprzeczny z elementarnymi regułami stanowienia prawa jest język ustaw dotyczących II i III filaru. Odnosi się wrażenie, że tekst tych ustaw jest kiepskim przekładem angielsko-języcznych aktów normatywnych. Roi się tam od nazw kłócących się z etymologią języka polskiego. Ustawy te regulują sprawy drugorzędne, pomijając materię dla ustawy istotną. Układ treści tych aktów jest nieprzejrzysty i merytorycznie nieuporządkowany.

Oceniana reforma zawiera niewątpliwie także pewne pozytywne elementy, lecz błędna one wobec braku jej spójności i racjonalności. Trudno ukryć, że nie jest ona oparta na rzetelnej ocenie przyczyn wzrostu wydatków na świadczenia emerytalne i rentowe, lecz wynika z przyjętego *a priori* liberalnego założenia, że system emerytalny oparty o zasady solidarności społecznej i redystrybucyjny system finansowania „ma immanentną niezdolność do radzenia sobie z dostosowaniem się do zmieniającej się sytuacji, w tym presji demograficznych, politycznych i presji na rynku pracy”²⁸ (Bdr s. 13).

Autorzy koncepcji reformy nie chcą albo nie potrafią zrozumieć faktu, że funkcjonujący dotychczas system emerytalny i rentowy już dosyć dawno utracił cechy klasycznego systemu ubezpieczenia społecznego, do których należą zarówno publiczny i roszczeniowy charakter świadczeń, gwarantowanych przez prawo, lecz także współzależność wysokości świadczenia i opłacanej składki, finansowanej z autonomicznego funduszu ubezpieczeniowego, zarządzanego przez samorządnego ubezpieczyciela. Tych cech ubezpieczenie emerytalne i rentowe było pozbawione zarówno przed reformą jak i po niej. Dlatego możliwa okazywała się presja czynników politycznych na kształt rozwiązań prawnych, na utrzymywanie różnego rodzaju przywilejów branżowych, których omawiana reforma nie eliminuje i przez wiele jeszcze lat będzie trzeba je tolerować i brak jak się wydaje koncepcji ich ograniczenia. Przepis ustawy o tzw. emeryturach pomostowych, wprowadzony pod presją gróźb górników, świadczy dobitnie o bezradności i niezdolności autorów reformy do rozwiązania tego problemu.

Zamiast przywrócenia systemowi emerytalnemu cech autentycznie ubezpieczeniowych, za czym opowiadała się większość uczestniczących w konsultacji nad projektem reformy ocenianym w 1994 r. Omawiana reforma redukuje jego rolę do poziomu świadczeń z pomocy społecznej, transferując istotną część dochodów ubezpieczenia społecznego (tj. 7,3% wynagrodzenia tytułem składki na rzecz tzw. II filaru ubezpieczenia) do prywatnych instytucji finansowych, bez istotnych gwarancji zwrotu tych lokat po osiągnięciu wieku emerytalnego przez pokolenie 30-latków.

²⁸ Tak w oryginale.

Jeśli uwzględni się wysokie koszty obsługi „ubezpieczenia” z tzw. II filaru oraz brak jakiegokolwiek gwarancji co do możliwości nie tylko powiększenia o ewentualne dochody z zainwestowania tych środków, lecz nawet zwrotu tych sum w wartości nominalnej w razie osiągnięcia wieku emerytalnego, zobligowanym do przymusowego oszczędzania osobom, trudno uznać emeryturę z tzw. II filaru za instrument zabezpieczenia społecznego, przynajmniej w przyjętym na gruncie europejskim ich rozumieniu.

W państwie pozbawionych jakichkolwiek instytucji zabezpieczenia społecznego²⁹, opartych o zasady solidarności określonej grupy społecznej (np. pracowniczej) być może proponowane w omawianych ustawach przymusowe oszczędzanie może stanowić substytut zabezpieczenia społecznego. Nie można jednak nazywać go ubezpieczeniem społecznym, ponieważ jest to oczywiste nadużycie, ciesząc się dobrą reputacją pojęcia.

CHOSEN LEGAL ASPECTS OF THE REFORM OF PENSIONS FOR THE RETIRED

S u m m a r y

The article relates to legal issues involved with the realisation of the mentioned reform, in force in Poland from January 1st, 1999, which fundamentally changes the system of social insurance in Poland. The kind of social insurance comprising the whole of employees and a majority of non-employed population groups which has been realised up to the present by the State on the basis of redistribution principle and the so-called „generations agreement” – is now being replaced, for the people under 30, with additional insurance which is based on capital principle and has a form of an obligatory savings system for the pension purpose within the framework of some open pension funds called the second pillar, completed also with voluntary savings in the so-called employees' funds which are also called the third pillar of the system of social insurance.

The Author found questionable giving the name of social insurance to the additional insurance based on capital principle and, next, also – including in this system the State officers who up to the present have profited of social provision, as well as, finally, differentiation of the principles for social insurance after the criterion of the age.

In the Authors' opinion the aim of the recent reform could be reached on the way of giving back the authentically assurance character to the new social insurance. Obligatory saving in private pension funds diminishes seriously the income of the Found of Social Insurance System but, for young generation, it does not assure in the same time any insurance for the old age, because the State does no longer guarantee the solvency of pension performances in the future.

²⁹ Takim państwem były USA, Chile i większość państw latynoamerykańskich.