

## VII. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

1. Obrady "okrągłego stołu" na początku 1989 r. objęły również problematykę ubezpieczenia społecznego, a mianowicie palącą wówczas kwestię waloryzacji emerytur i rent oraz system emerytalno-rentowy rolników.

2. Wobec znacznej stopy inflacji w dekadzie lat osiemdziesiątych istotnym problemem stała się waloryzacja świadczeń emerytalnych i rentowych, która zapobiegałaby ich deprecjacji. Zapowiedź systematycznej waloryzacji znalazła się po raz pierwszy w ustawie emerytalnej z 1982 r., ale jej realizacja nastąpiła dopiero w 1986. Spowodowało to wiele niekorzystnych następstw, znacznie wykraczających poza kwestię realnej wartości świadczeń, i udaremniło w pewnym stopniu sprawność działania samego systemu. W drugiej połowie 1989 r. i w 1990 r. sprawa waloryzacji stała się problemem społecznym o podstawowym znaczeniu. Od początku 1990 r. roczną waloryzację zastąpiono waloryzacją kwartalną, aby nadażyć za wysoką stopą inflacji. Przejściowo nawet zastosowano waloryzację nie o podstawę wzrostu inflacji w poprzednim okresie, lecz o wzrost przewidywany w danym kwartale. Skala inflacji zmusiła już w 1989 r. do zwaloryzowania podstawy wymiaru zasiłków okresowych.

3. Przemiany ubezpieczenia społecznego skupiły się na systemie emerytalno-rentowym. Jego zmiany dokonano w dwóch etapach. W pierwszym etapie podwyższono świadczenia emerytom i rencistom, którzy do 31.12.1990 r. osiągnęli wiek 80 lat. W drugim etapie rozbudowano istotne zasady i założenia pierwszego etapu, które stały się trwałym elementem systemu emerytalnego pracowników oraz systemów pochodnych. Zmiana, dokonana ustawą z 17.10.1991 r., objęła od dnia 15.11.1991 r. pozostałych emerytów i rencistów oraz wszystkich przechodzących na emeryturę lub rentę po tej dacie.

Nowy system zachował wymagany dotychczas wiek emerytalny oraz okres zatrudnienia: 25 lat dla mężczyzn i 20 lat dla kobiet, zmienił jednak

sposób jego obliczania. Zamiast dotychczasowych okresów zatrudnienia, okresów równoważnych i okresów zaliczalnych przyjął okresy opłacania składek, czyli okresy składkowe, oraz określone okresy nieskładkowe jako warunek nabycia uprawnień. Za podstawę wymiaru przyjął odniesienie osiągniętego wynagrodzenia do przeciętnej płacy w danym roku w kraju (kwoty bazowej) z kolejnych 3 lat najlepszych dla zainteresowanego w ciągu ostatnich 12 lat zatrudnienia, nie więcej jednak niż 250% tej przeciętnej. Na wysokość emerytury składa się suma kwoty wskazanej jako podstawa w wysokości 1,3% za każdy rok składkowy i 0,7% za każdy rok okresu nieskładkowego oraz zryczałtowana dla wszystkich kwota stanowiąca 24% przeciętnej aktualnej płacy krajowej jako odniesienie do ustalenia podstawy wymiaru (kwoty bazowej).

Podobny sposób obliczenia przyjęto dla rent inwalidzkich I i II grupy, z tym że wskaźnik 0,7 zastosowano również w stosunku do lat brakujących inwalidzie do osiągnięcia łącznie 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych. Dla inwalidów III grupy, czyli najmniej poszkodowanych, przyjęto rentę w wysokości 75% renty obliczonej w podany sposób dla inwalidów II grupy; podobnie w odpowiednim procencie dla rent rodzinnych.

Tak obliczona wysokość emerytury lub renty, odniesiona do przeciętnej płacy jako jej stały procent, staje się następnie podstawą do systematycznej waloryzacji świadczenia w miarę wzrostu przeciętnej płacy krajowej. Według nowych zasad przeliczono na przełomie lat 1991 i 1992 wszystkie dotąd przyznane emerytury i renty, dzięki czemu wyeliminowano dysproporcje w wysokości świadczeń, które narosły. Nastąpiła również likwidacja różnego rodzaju dodatków do emerytur i rent.

Zgodnie z istotą świadczeń emerytalnych i wobec wzrastającego bezrobocia przywrócono rygor zawieszalności świadczeń w razie dalszego zatrudnienia. Warunek ten był w poprzednich latach (po 1956 r.) ściśle przestrzegany, następnie liberalizowany, a ostatnio praktycznie nie istniał (od 1989 r. - tylko zatrudnienie w pełnym wymiarze, bez ograniczenia zarobków). Pełna zawieszalność następuje, gdy zarobek osiągany z zatrudnienia (działalności objętej obowiązkiem opłacenia składki) przekracza 120% przeciętnej płacy krajowej (kwoty bazowej), a częściowa, gdy przekracza 60%.

4. Zasadniczej reformy dokonano w ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych, realizującym - obok celów właściwych dla ubezpieczenia - zadania polityki rolnej. Zmian dokonano w 1989 r. i w lutym 1990 r., aby od 1991 r. wprowadzić nowy system. Polega on na wydzieleniu

ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, z jednej strony, oraz emerytalno-rentowego z drugiej. Do jego realizacji powołano osobną instytucję - Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, podporządkowaną Ministrowi Rolnictwa, na czele z prezesem i Radą Rolników, organem wnioskującym, opiniodawczym i kontrolnym, reprezentującym ubezpieczonych rolników.

Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie przewiduje świadczenia zbliżone do systemu pracowniczego lub samodzielnie zarobkujących (zasilek chorobowy w razie niezdolności do pracy - co najmniej przez 30 dni), finansowane z funduszu składkowego, bez gwarancji wypłaty przez państwo. Natomiast emerytura i renta inwalidzka (zasadniczo okresowa, a stała tylko w przypadku I grupy inwalidów, tj. najciężej poszkodowanych lub w wieku przedemerytalnym) składa się z dwóch części: składkowej i uzupełniającej. Część składkowa zależy od okresu ubezpieczenia. Obie części łącznie nie mogą być niższe od emerytury podstawowej, tj. równej emeryturze minimalnej w systemie pracowniczym, a maksymalnie, co wynika z ich konstrukcji, nie mogą przekroczyć 135% wysokości emerytury podstawowej (minimalnej pracowniczej). Wysokość świadczenia jest więc niska i o nieznacznym różnicowaniu, ale jego wypłata jest gwarantowana przez państwo. Część składkowa jest wypłacana niezależnie od prowadzenia gospodarstwa, a także nie podlega zawieszeniu w razie podjęcia zatrudnienia gospodarstwa lub kierowania nim. Kasa Ubezpieczenia ma popierać prywatne dobrowolne ubezpieczenie rentowe rolników. Za gospodarstwo rolne uznano gospodarstwo powyżej 1 ha przeliczeniowego użytków rolnych. Osoby posiadające mniejsze gospodarstwa (działki) mogą być objęte ubezpieczeniem na zasadzie dobrowolności. Renty rodzinne są wypłacane na takich samych zasadach, jakie obowiązują w ubezpieczeniu pracowników. Stosownie do postulatów rolników, sprzedaż gospodarstwa nie ma wpływu na uprawnienia emerytalne. W przypadku zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnik może korzystać z obniżonego wieku emerytalnego i przy przedłużonym okresie ubezpieczenia ze 100 do 120 kwartałów po osiągnięciu 55 lat przez kobiety i 60 lat przez mężczyznę.

W wyniku tych zmian emerytury rolników są finansowane prawie w całości z budżetu państwa.

5. Wcześniejsze emerytury, a także, podobnie jak w innych państwach, liberalizacja orzecznictwa inwalidzkiego wobec narastającego bezrobocia, spowodowały ogromny wzrost rent inwalidzkich. Uprawnienia do wcześ-

niejszej emerytury mają pracownicy z 30-letnim okresem zatrudnienia (55 lat), kolejarze (60 lat), górnicy (50 lat), osoby wykonujące szereg innych zawodów, pracownicy wykonujący pracę w ciężkich lub szkodliwych warunkach oraz w określonych okolicznościach. Wszystko to powoduje faktyczne obniżenie wieku przechodzenia na emeryturę. Wcześniejsze emerytury od 1989 r. znalazły zastosowanie jako sposób zapobieżenia bezrobociu w przypadku likwidacji lub rekonstrukcji zakładów, związanych z wprowadzaniem gospodarki rynkowej.

6. Natomiast w zakresie zasiłków rozpatrywany okres charakteryzuje się stabilizacją i brakiem istotniejszych zmian systemowych. Zmiany ograniczały się zasadniczo do dostosowywania wysokości świadczeń oznaczonych kwotowo do warunków inflacji, z lekką tendencją do ich ograniczania.

7. Podstawowym w rozpatrywanym okresie stał się problem sfinansowania wypłaty świadczeń. Dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ze składek przestały od 1989 r. pokrywać wydatki, co wymagało dotacji z budżetu państwa. Przyczyny tego były następujące: względny spadek wpływów ze składek spowodowany wydatnym obniżeniem się zatrudnienia, zaległości w przekazywaniu składek przez jednostki budżetowe i przedsiębiorstwa państwowe, zaniżanie składek przez nowo powstające przedsiębiorstwa prywatne, utrzymanie waloryzacji oraz, w znacznym stopniu, wydatki na wcześniejsze emerytury. Wszystkie te przyczyny są związane z recesją i transformacją gospodarczą. Nie rozwiązany pozostał problem finansowania zasiłków chorobowych bezpośrednio przez jednostki gospodarki uspołecznionej. Z kolei ze względu na zadania polityki rolnej wydatki wyodrębnionego finansowo ubezpieczenia rolników były w ponad 87% (1989-1992) finansowane z budżetu państwa.

Podstawową pozycję wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowią emerytury i renty: w 1989 r. wyniosły one 67,8% ogółu wydatków, w 1990 - 75,7% i w 1991 - 76,7%, w 1992 - 78,7%. Nic więc dziwnego, że przedsięwzięte reformy skupiały się na systemie emerytalno-rentowym, a ściślej na emeryturach i rentach inwalidzkich, ponieważ renty rodzinne mają wśród tych świadczeń niewielki i malejący udział (w 1989 r. 14,1%, a w 1993 - 12,9%).

Wzrost udziału wydatków na emerytury i renty następował nie tylko z powodu malejącej liczby pracujących oraz waloryzacji świadczeń, ale także niebywałego wzrostu rentobiorców.

Liczbę emerytur i rent przedstawia tablica 4.

Wzrost liczby emerytur i rent wyniósł ogółem: w 1989 r. 146 tys., w 1990 - 495 tys., w 1991 - 979 tys. i w 1992 - 252 tys. W rezultacie odsetek emerytów i rencistów w stosunku do ogółu ludności, wzrósł z 18,1% w 1989 r. do 22,4% w 1992, a w stosunku do czynnych zawodowo z 40,2% do 57,5%. Szacuje się, że znacznie powyżej pół miliona wzrosła liczba rentobiorców (poza rolnikami) wskutek bezrobocia, wcześniejszych emerytur i innych ułatwień w nabywaniu świadczeń.

Jednocześnie emerytury i renty pracownicze osiągnęły w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem pracowników w kraju dość wysoki poziom, a mianowicie: średnia emerytura w 1992 r. brutto, (ponieważ od 1.1.1992 r. emerytury i renty, a także zasiłki: chorobowy, opiekuńczy i macierzyński, zostały opodatkowane podatkiem dochodowym tak jak wynagrodzenia) wyniosła 71,7% przeciętnego wynagrodzenia (brutto), renta inwalidzka 51%, a renta rodzinna 58%. Tak wysoki poziom tych świadczeń zmienił poprzednią proporcję wysokości emerytur i rent w stosunku do wynagrodzeń zatrudnionych pracowników. Zwiększyło to dodatkowo wydatki z Funduszu Ubezpieczenia Społecznego oraz stworzyło motywację do przechodzenia na emeryturę i rentę zamiast kontynuować lub podejmować zatrudnienie.

W tej sytuacji Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej opracowało w 1993 r. projekt dalszych zmian w systemie emerytalno-rentowym.

Następujące problemy wymagają rozważenia:

- 1) zakres stosowania wcześniejszych emerytur (ze względu na obciążenie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a także jako środek łagodzenia skutków bezrobocia);
- 2) renty inwalidzkie dla osób tylko częściowo niezdolnych do zatrudnienia (III grupa inwalidzka);
- 3) zasiłki rodzinne;
- 4) zasiłki chorobowe (ich koszt ponoszą bezpośrednio zakłady gospodarki uspołecznionej w przeciwieństwie do sektora prywatnego);
- 5) ściągalność składek na ubezpieczenie społeczne od jednostek budżetowych i gospodarki uspołecznionej (zaległości w ich opłacaniu);
- 6) ściągalność składek od jednostek gospodarki prywatnej (efektywność ściągalności, zaniżanie zgłaszanych do ubezpieczenia wynagrodzeń, stosowania umów zlecenia zamiast umów o pracę i innych form unikania opłacania składek).

W związku z obecną sytuacją w sferze ubezpieczenia społecznego powstały następujące projekty zmian w systemie emerytalno-rentowym:

– Projekt systemu dodatkowych ubezpieczeń emerytalno-rentowych. Materiał dyskusyjny, W. Topiński, M. Wiśniewski, Warszawa 1991.

– Projekt inicjatywy ustawodawczej Senatu o ubezpieczeniach społecznych, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, 1992.

– Emerytury i renty pracownicze. Szanse i zagrożenia. Budowa systemu, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, 1993.

W końcu 1993 r. problematykę tę podjęła też Rada Polityki Społecznej przy Prezydencie Rzeczypospolitej.

Tablica 1

Liczba ubezpieczonych (bez rolników indywidualnych) zarejestrowanych w ZUS (średnioroczna w tysiącach osób)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
Ogółem	14 696	14 124	13 629	13 250	12 733
w tym					
zatrudnieni na podstawie stosunku pracy, uczniowie, wykonujący pracę na kładczą i członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych	13 868	13 240	12 604	12 082	11 512*
Osoby prowadzące działalność gospodarczą na rachunek własny	659	713	915	1 083	1 145
Agenci	147	129	70	44	
Twórcy i artyści	17	15	11	9	7
Duchowni	5	27	29	30	33

\*) pracownicy.

## Wydatki na świadczenia (w miliardach złotych)

## a) Emerytury i renty

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
Emerytury i renty					
Ogółem	7 684	47 918	101 825	167 838	231 941
Pracownicze i pochodne					
Razem	6 503	39 280	84 743	141 692	195 137
Emerytury	2 993	18 903	44 562	75 299	103 841
Renty inwalidzkie	2 363	13 816	27 410	44 214	60 343
w tym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych	311	1 772	3 601	6 943	9 954
Renty rodzinne	1 087	6 273	12 401	21 750	30 162
w tym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych	40	210	422	881	1 228
Emerytury i renty pozostałe	60	287	370	430	791
Rolników					
Razem	1 182	8 638	17 082	26 146	36 803
Emerytury	824	6 042	11 867	17 680	24 325
Renty inwalidzkie	351	2 510	5 031	8 159	12 026
Renty rodzinne	8	86	184	307	452

## b) Zasilki

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
Ogółem	3 364	1 530	29 187	39 749	48 942
w tym rolników	51	384	–	–	–
Rodzinny i pielęgnacyjny	2 380	8 518	15 167	20 307	20 878
Chorobowy	642	4 272	8 982	12 571	18 818
w tym wypłacony z wynagrodzeń osobowych	584	3 680	7 157	8 655	11 316
Opiekuńczy	74	371	735	952	1 368
Wychowawczy	32	607	1 860	2 358	2 828
Macierzyński	100	709	1 186	1 804	2 494
Pogrzebowy	81	641	962	1 308	1 977
w tym po ubezpieczonych i członkach ich rodzin po emerytach, rencistach i członkach ich rodzin	10	68	93	131	167
Pozostałe zasilki	56	183	293	450	–

Dane 1991, 1992 i 1993 bez rolników.

## Fundusze ubezpieczeniowe (w miliardach złotych)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Fundusz Ubezpieczeń Społecznych</b>					
Dochody ogółem	10 009	59 488	11 661	198 326	266 527
Składki	8 135	49 692	92 769	145 936	196 663
Dotacje z budżetu państwa	1 272	8 819	22 060	49 508	66 052
Inne dochody (w tym zwroty nienależnych świadczeń)	602	997	1 784	2 882	3 812
Wydatki ogółem	10 144	54 028	115 057	187 323	246 830
Emerytury i renty	6 887	40 516	88 320	147 435	197 634
Zasiłki i inne świadczenia	2 736	11 287	22 204	31 367	.
Inne wydatki	521	1 825	4 532	8 521	.
<b>Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rolników</b>					
Dochody ogółem	1 143	8 582	15 236	24 504	33 032
Składki	96	963	1 529	1 378	2 112
Dotacje z budżetu państwa	1 047	7 500	13 621	22 472	30 850
Inne dochody	.	119	86	654	70
Wydatki ogółem	1 050	7 749	15 610	23 804	33 046
Emerytury i renty	978	7 104	13 711	20 648	29 987
Zasiłki i świadczenia społeczne	62	467	1 303	1 423	1 919
Inne wydatki	10	179	596	1 732	1 140

## Liczba emerytur i rent (w tysiącach)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
Liczba emerytur i rent na początku roku	6 749	6 895	7 390	8 369	8 621
Przyrost emerytur i rent nowo przyznanych	586	925	1 361	678	528
Ubytek z powodu zgonu	292	306	344	326	.
Saldo pozostałych zmian - przywracanych i zawieszanych świadczeń	-148	-124	-38	-100	.
Liczba emerytur i rent w końcu roku	6 895	7 390	8 369	8 621	8 839
w tym pracownicze i pochodne					
Liczba emerytur i rent na początku roku	5 430	5 494	5 783	6 417	6 607
Przyrost emerytur i rent nowo przyznanych w tym emerytury renty inwalidzkie renty rodzinne	437 158 188 87	653 322 243 85	912 497 318 94	501 176 243 81	415 140 203 71
Ubytek z powodu zgonu	220	226	252	234	232
Saldo pozostałych zmian - przywracanych i zawieszanych świadczeń	-153	-138	-26	-77	-10
Liczba emerytur i rent w końcu roku	5 494	5 783	6 417	6 607	6 779

## Przeciętna miesięczna wysokość emerytur i rent (w tysiącach złotych)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Pracownicze i pochodne</b>					
Emerytury i renty razem	99	585	1 148	1 815	2 426
Emerytury	110	670	1 338	2 104	2 808
Renty inwalidzkie	925	526	986	1 513	2 014
Renty rodzinne	91	515	1 001	1 703	2 304
<b>Rolników</b>					
Emerytury i renty razem	73	478	795	1 095	1 513
Emerytury	72	479	788	1 083	1 520
Renty inwalidzkie	73	474	810	1 119	1 498
Renty rodzinne	92	519	829	1 161	1 522

Dane 1992 opodatkowane podatkiem dochodowym - brutto.

Tablica 6

## Przeciętna wysokość zasiłków (w tysiącach złotych)

Zasiłek	1989	1990	1991	1992	1993
Rodzinny i pielęgnacyjny - miesięcznie	37,8	132,3	238	322	347
chorobowy - dziennie	2,5	17,2	37	60	84
w tym wypłacany z wynagrodzeń osobowych	2,6	17,8	37	60	85
Opiekunicy - dziennie	2,5	16,7	36	59	82
Wychowawczy - miesięcznie	13,4	179,5	396	543	777
Macierzyński - dziennie	2,1	14,8	32	50	70
Pogrzebowy - jednorazowo					
po ubezpieczonych i ich rodzinach	140,1	976,8	2 196	3 329	4 778
po emerytach, rencistach i członkach ich rodzin	234,9	1 753,6	3 457	4 614	6 907
Przeciętna miesięczna liczba rodzin (bez emerytów i rencistów) uprawniona do zasiłku rodzinnego w tysiącach	5 243	5 365	5 309	5 290	

Opodatkowanie podatkiem dochodowym - brutto. Dane 1991, 1992 i 1993 bez rolników.

Tablica 7

## Zasiłki dla rolników (w tysiącach świadczeń)

Zasiłek	1989	1990	1991	1992	1993
Chorobowy	5 054	4 140	12 424	22 905	28 381
Porodowy	41	44	49	47	47
Macierzyński	4 919	5 312	3 223	2 628	2 630
Rodzinny	30	43	63	123	162
Pielęgnacyjny na dzieci	12	12	13	14	17
Pogrzebowe po ubezpieczonych i członkach ich rodzin	19	18	13	8	7
po emerytach i członkach ich rodzin	70	80	88	88	81
Odszkodowania wypadkowe	72	59	58	50	44

Dla zasiłków chorobowych i macierzyńskich liczba dni, dla zasiłków rodzinnych przeciętna miesięczna liczba rodzin, dla zasiłków pielęgnacyjnych miesięczna.

Tablica 8

## Zasiłki dla rolników (w milionach złotych)

Zasiłek	1989	1990	1991	1992	1993
Zasiłki	50 991	38 442	1 090 952	2 032 002	2 898,0
Chorobowy	4 846	35 719	243 974	475 894	591,6
Porodowy	105	4 667	77 352	107 397	168,2
Macierzyński	6 903	56 087	62 690	54 190	54,8
Rodzinny	16 821	113 626	331 785	920 822	1 221,5
Pielęgnacyjny na dzieci	4 007	17 949	31 304	46 062	77,9
Pogrzebowy po ubezpieczonych i członkach ich rodzin	2 030	15 219	39 952	34 132	49,5
po emerytach i członkach ich rodzin	16 279	141 160	303 894	393 514	554,1
Odszkodowania wypadkowe	10 584	82 175	21 256	204 022	180,2

Tablica 9

## Świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
Przeciętna liczba osób uprawnionych do pobierania świadczeń	115 044	115 724	141 270	201 375	263 096
Wypłaty w milionach złotych	8 589	40 460	394 392	921 172	1 536 152
Przeciętne miesięczne świadczenie bieżące w złotych	5 119	20 960	152 865	329 590	449 983
Wpłaty należności od osób zobowiązanych do zwrotu świadczeń w milionach złotych	5 803	13 290	51 3471	126 926	205 380
w % ogólnej kwoty wypłat	67,6	32,8	13,0	13,8	13,4

Tablica 10

## Odsetek emerytów i rencistów do ogółu ludności i pracujących

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
Do ludności	18,1	19,3	21,8	22,4	23,0
Do pracujących	39,6	45,8	54,2	57,4	59,8