Roman GĄSZCZAK

# KONTROWERSJE WOKÓŁ SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W POLSCE

## Wstęp

Reforma systemu zabezpieczenia społecznego jest obecnie jednym z głównych zadań procesu transformacji w Polsce. Ubezpieczenia społeczne, podobnie jak każdy zakład pracy czy też instytucja, muszą dostosować się do wymogów gospodarki rynkowej. Budowanie gospodarki rynkowej oznacza ograniczenie roli państwa także w systemie zabezpieczenia dochodów na okres starości, chociaż na pewno nie oznacza jego całkowitej eliminacji*.

Mimo uznania konieczności reformy podstawowych dziedzin systemu zabezpieczenia społecznego nie ma jednak jednomyślności co do istoty reformy oraz kształtu przyszłego systemu.

W prezentowanym opracowaniu podjęto rozważania na temat rządowego projektu reformy ubezpieczeń społecznych, przedstawionego do konsultacji ogółowi społeczeństwa. Uzyskane po kilkumiesięcznej dyskusji uwagi i propozycje przedstawicieli różnych środowisk przesłano rządowi do dalszych przemyśleń. Chodzi przede wszystkim o próbę uzyskania odpowiedzi na postawione pytania problemowe:

1) Jakie powinny być działania państwa, by zabezpieczyć świadczenia emerytalno-rentowe dla osób w wieku poprodukcyjnym?

2) Jakie powinny być spełnione warunki, by osoby starające się o emerytury lub renty mogły uzyskać te świadczenia zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej?

---

* S. Golinowska, *Wybór reformy systemu emerytalno-rentowego dla Polski*, „Pollityka Społeczna" 1995, nr 5/6, s. 5.

3) Czy należałoby ograniczać możliwość łączenia emerytur i rent z dochodami z tytułu pracy po przejściu na te świadczenia? Ograniczenie to dotyczy również służb mundurowych.

4) Od czego powinna zależeć wysokość świadczeń emerytalno-rentowych?

## Projekt programu reformy ubezpieczeń społecznych przedstawiony przez rząd do konsultacji w 1995 r. a oczekiwania świadczeniobiorców i ubezpieczonych

Opinie i stanowiska na temat rządowego projektu przedstawiło 49 organizacji związkowych, 20 organizacji oraz związków emerytów i rencistów, a także 19 organizacji pracodawców, ponadto Departament Zabezpieczenia Społecznego Międzynarodowej Organizacji Pracy i Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej. Na zamówienie Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej **Centrum Badania Opinii Społecznej** przeprowadziło badania na reprezentatywnej próbce bazowej dorosłych mieszkańców Polski na temat zamierzonej reformy ubezpieczeń społecznych.

Pytania dotyczyły następujących zagadnień:

1) Jakie relacje powinny zachodzić między zróżnicowaniem świadczeń emerytalnych a wysokością składki na ubezpieczenie społeczne oraz od czego powinna zależeć wysokość świadczeń?

2) Jaka powinna być formuła waloryzacji emerytur i rent?

3) Stosunek do ubezpieczeń dodatkowych (dodatkowych funduszy emerytalnych) i zarządzania nimi.

4) Dopuszczalność łączenia renty lub emerytury z dochodami z pracy oraz problem ograniczenia w związku z bezrobociem wśród absolwentów szkół.

5) Możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i wysokość wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet.

Wyniki wyżej wymienionych badań przedstawiają się następująco:

1) Ponad 40% badanych opowiada się za obecnie obowiązującymi zasadami, tzn. za takimi samymi składkami dla wszystkich i zróżnicowaniem świadczeń w zależności od warunków pracy. Od nich powinna zależeć wysokość świadczeń czy też możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Prawie połowa badanych opowiada się za świadczeniami zależnymi od zarobków, przy takiej samej stopie składki lub różnicami w świadczeniach zależnymi wyłącznie od różnic w składkach. Przeważa opinia, że inne, dodatkowe lub uboczne wobec składek czynniki nie powinny różnicować świadczeń emerytalnych.

2) Aż 76% badanych uznało, że wysokość emerytur powinna również uwzględniać warunki pracy. Około 20% ankietowanych odpowiadało, że wysokość świadczeń powinna zależeć wyłącznie od długości okresu płacenia składek i ich wysokości.

3) W sprawie zasad waloryzacji rent i emerytur wśród badanych 46% jest za mieszaną formułą waloryzacji emerytur i rent, uwzględniającą zarówno wzrost płac, jak i cen.

4) Około cztery piąte respondentów opowiada się za możliwością dobrowolnych wpłat na dodatkowy fundusz emerytalny, 12% ankietowanych jest zdania, że dodatkowe ubezpieczenie powinno być obowiązkowe.

5) Ponad jedna piąta badanych jest przeciwna jakiejkolwiek możliwości łączenia emerytury lub renty z dalszą pracą zarobkową. Większość badanych dopuszcza dalszą pracę, ale tylko jedna trzecia ogółu badanych uważa, że nie powinno być żadnych ograniczeń w tej sprawie. Najczęstsza jest opinia, że powinny istnieć pewne ograniczenia – zawieszanie wcześniejszych emerytur czy wysokości wypłat świadczeń. Dwie trzecie badanych uznało, że należy ograniczyć możliwość pracy osobom, które nabyły prawa do emerytury, skoro brak jest pracy dla młodych ludzi po szkole.

6) Co dziesiąty z badanych przeciwny jest zniesieniu możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Znaczna większość opowiada się za jej utrzymaniem.

7) Opinie badanych o wysokości wieku emerytalnego są nacechowane chęcią wczesnego przechodzenia na emeryturę. Prawie 90% badanych wskazało na 55 lat dla kobiet, a około 30% na ten sam wiek dla mężczyzn. Niezwykle silnie zakorzenione jest przekonanie, że wiek emerytalny kobiet powinien być niższy od mężczyzn. Tak więc opinie badanych pozostają w całkowitej sprzeczności z planowanymi zmianami, tj. podwyższeniem wieku emerytalnego dla kobiet.

W sprawie reformy ubezpieczeń społecznych wypowiedzieli się także **czytelnicy „Gazety Prawnej"**. Opinie o projekcie oraz propozycje zmian przedstawiono w listach i telefonach.

Pierwsze zagadnienie dotyczy formuły świadczenia emerytalnego.Wiele osób uważa, że wbrew zapewnieniom autorów projektu reformy nowy system będzie jeszcze mniej ubezpieczeniowy niż obecny, że będzie to zabezpieczenie, a nie ubezpieczenie społeczne. Uznano, że poziom gwarancji socjalnych państwa jest za wysoki, a wpływ stażu pracy i poziomu uzyskiwanych dochodów na wysokość świadczenia za niski. Proponuje się odstąpienie od ograniczenia podstawy emerytury i renty do 250% przeciętnego wynagrodzenia oraz ograniczenia stażu pracy mającego wpływ na wysokość świadczenia do 40 lat. Proponowano również podwyższenie wskaźnika za każdy rok opłacania składki do 1,4 lub 1,5%. Zgodnie z projektem ten wskaźnik miałby wynosić od 1,1 do 1,25%.

Propozycja wprowadzenia we wszystkich systemach co najmniej dwóch składników świadczenia (powszechna renta państwowa i emerytura z obowiązkowego ubezpieczenia lub zaopatrzenia) spotkała się z krytyką „zaopatrzeniowców", głównie policjantów i wojskowych, żądających utrzymania dotychczasowych zasad odbiegających *in plus* od uprawnień pozostałej części społeczeństwa. Inni respondenci uważali, że ta propozycja jest słuszna, że najwyższy czas odejść od dotychczasowych preferencji dla służb mundurowych, nie płacących składek oraz mających znacznie korzystniejsze systemy płacowe i emerytalne. Większość respondentów popierała projekt powiązania wymiaru świadczenia z wcześniejszym opłacaniem wyższej składki (dodatkowym ubezpieczeniem dla osób pracujących w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze). Bezpośrednio zainteresowani chcieliby utrzymania dotychczasowych przywilejów bez nowych obciążeń składkowych.

Podstawowe założenia reformy zakładały wprowadzenie powszechnej renty państwowej. Koncepcja wprowadzenia renty państwowej o stałej sile nabywczej, finansowanej z podatków, zyskała zrozumienie, ale jest obwarowana wieloma zastrzeżeniami. Do najczęściej zgłaszanych należy zaliczyć:

– objęcie rentą państwową ponad 9 mln osób może być groźnie dla budżetu i skłaniać do podwyższenia podatków, a na to zgody nie ma,

– poziom renty nie może i nie powinien przekraczać dotychczasowej wysokości tzw. socjalnej części obecnej emerytury, czyli 20-22%, znaczna część respondentów proponuje ustalenie jej na wysokości niższej, bo 10% przeciętnego wynagrodzenia.

Należy zawęzić zakres uprawnień do tej renty do osób posiadających chociażby krótki staż pracy oraz inwalidów od urodzenia. Pozostałe osoby mogłyby ubiegać się o zasiłki ze środków pomocy społecznej. Proponuje się zaostrzenie kryteriów przyznawania pomocy oraz pełniejsze rozpoznawanie sytuacji materialnej wnioskodawców i ich rodzin, w tym przez policję pracy i publiczne służby socjalne.

Projekt programu reformy ubezpieczeń społecznych przewidywał także wydłużenie wieku emerytalnego kobiet. W przypadku wieku emerytalnego występuje silniejsze zróżnicowanie poglądów w tej kwestii. Większość czytelników aprobuje dążenie do ujednolicenia wieku emerytalnego na poziomie 65 lat i ograniczenie praw do wcześniejszych emerytur (w tym dla wojska i policji). Proponuje się, aby:

– podniesienie wieku emerytalnego dla kobiet rozłożyć na większą liczbę lat,

– wszelkie pozostałe uprawnienia do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę uzależnić od dodatkowego ubezpieczenia i opłacania zwiększonej składki.

Powyższe propozycje spotykają się z ostrą krytyką ze strony osób liczących na szybkie skorzystanie z dotychczasowych możliwości.

Kolejnym zagadnieniem poddanym ocenie społeczeństwa była waloryzacja emerytur i rent. Była ona przedmiotem najczęstszych wypowiedzi:

– z powszechną krytyką spotkało się upublicznienie i upolitycznienie sporów o zasady waloryzacji świadczeń,

– przeważa pogląd, że mniejsze znaczenie ma metoda waloryzacji (płacowa, cenowa czy mieszana), a większe stabilność i czytelność przyjętych zasad, gwarantujących stałą siłę nabywczą danego świadczenia,

– z mocnym poparciem poza środowiskiem emerytów wojskowych, policji itp. służb mundurowych spotyka się projekt ujednolicenia zasad waloryzacji,

– uznano za zasadne stopniowe, ale szybkie podnoszenie kwoty bazowej do 100% przeciętnego wynagrodzenia,

– za sprzeczne z koncepcją reformy, ale i z „Programem dla Polski" w części dotyczącej spraw socjalnych uznano projekty Ministerstwa Finansów w sprawie skali wzrostu świadczeń w 1996 r.,

– zdaniem respondentów waloryzacja świadczeń, niezależnie od metody jej prowadzenia, nie może zachwiać obecnych proporcji między emeryturami i rentami a wynagrodzeniami za pracę.

Uznano, że poprawa bytu emerytów i rencistów zależy przede wszystkim od postępów w gospodarce.

Ograniczenie możliwości łączenia dochodów z pracy z emeryturą lub rentą wszystkich systemów ubezpieczenia i zaopatrzenia przewidywał projekt programu reformy ubezpieczeń społecznych. Propozycja zmniejszenia możliwości łączenia emerytur i rent z dochodami z tytułu pracy nie uzyskała poparcia. Opinie w tej sprawie sprowadzały się do żądania: niech władze nie reglamentują możliwości pracy emerytów, od tego jest rynek pracy, zrezygnujmy też z limitowania ich dochodów, bo od tego jest system podatkowy. Bezrobocie należy zwalczać przez rozwój przedsiębiorczości, a nie przez ograniczanie aktywności emerytów. Powyższa opinia nie dotyczy dzisiejszych wcześniejszych emerytur i rent inwalidzkich. Zdaniem respondentów dalsza aktywność zawodowa w przypadku osób pobierających te świadczenia stoi w sprzeczności z istotą tych świadczeń i nie powinna być dozwolona. Ponadto aprobowano dostosowanie zasad obowiązujących służby mundurowe do systemu powszechnego.

W programie proponuje się uzupełnienie dotychczasowego systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego systemem dodatkowych dobrowolnych ubezpieczeń. Dodatkowe ubezpieczenia budzą najwięcej kontrowersji, co jest zrozumiałe, ale i najwięcej nieporozumień. Krytycy projektu rządowego zwracają uwagę, że nie zawiera on rozwiniętej koncepcji tych ubezpieczeń,

metod ich wprowadzania i zakresu zachęt do inwestowania w te ubezpieczenia. Zdaniem respondentów należy już określić ulgi w podatku, umożliwiające płacenie dodatkowych składek, i należy przeprowadzić powszechne uwłaszczenie społeczeństwa, co umożliwi tworzenie funduszy emerytalnych. Inni są zdania, że ubezpieczenia dodatkowe oparte na inwestowaniu składek muszą być tworzone powoli, w miarę bogacenia się społeczeństwa, pod nadzorem wyspecjalizowanych instytucji państwowych lub samorządowych, a nadzieje na zasilenie z prywatyzowanego majątku są przesadzone, gdyż na wsparcie z tego majątku oczekują również ubezpieczenia zdrowotne oraz pracownicy budżetówki, emeryci i renciści na podstawie znanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Założenia projektu programu reformy ubezpieczeń społecznych dotyczą także systemu ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych. W przypadku systemu ubezpieczenia społecznego rolników wyrażono zrozumienie dla odrębności rozwiązań i świadczeń, ale pod następującymi warunkami:

– szybkiego doprowadzenia do samowystarczalności tego systemu,

– przeanalizowania zasadności funkcjonowania odrębnej instytucji obsługującej rolników, czyli Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,

– mocniejszego powiązania wysokości świadczeń z wysokością składki zależnej od faktycznych dochodów rolnika.

Zgłoszono również wiele uwag, wątpliwości i wniosków wykraczających poza pytania autorów projektu.

Projekt programu reformy ubezpieczeń społecznych oceniony został również przez **przedsiębiorców**. Stanowisko w sprawie reformy ubezpieczeń społecznych zajęte przez przedsiębiorców zrzeszonych w Business Centre Club jest następujące:

1) Uznają oni konieczność reformy oraz potrzebę szerokiej konsultacji projektu Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej.

2) Formuła świadczenia emerytalnego przyjęta przez autorów projektu jest generalnie słuszna, ale zdaniem przedsiębiorców emerytura powinna stanowić świadczenia za pracę, jej wysokość powinna zależeć od długości okresu ubezpieczenia i od podstawy wymiaru składek. Zasada ta powinna obowiązywać zarówno w systemie ubezpieczenia pracowników, jak i rolników, duchownych oraz służb mundurowych. Uzyskanie prawa do korzystniejszego wymiaru świadczenia powinno być związane z opłacaniem odpowiednio wyższej składki.

3) Propozycja wprowadzenia tzw. renty państwowej nie jest zasadna z uwagi na konieczność oddzielenia systemu ubezpieczeń społecznych (samofinansującego się i zrównoważonego dzięki dostosowaniu wysokości

świadczeń do wielkości gromadzonych środków) od systemu pomocy społecznej (finansowanego z budżetu państwa). Pomoc dla najuboższych, uzależniona od rzeczywistej sytuacji materialnej, dochodów i staniu posiadania, powinna być świadczona w ramach pomocy społecznej finansowanej z budżetu państwa.

4) W ramach dotychczasowego systemu emerytalno-rentowego, charakteryzującego się wysokim poziomem składek oraz emerytur w stosunku do płac, należy ograniczyć się do waloryzacji cenowej. Nowy system emerytalny powinien opierać się na zasadzie samofinansowania i stałej dla kolejnych pokoleń składki (30% zarobków). Zasada zrównoważenia wpływów i wydatków uniezależni system od problemu waloryzacji, który jest podatny na wpływy polityczne.

5) Sposób waloryzacji w ramach obecnego systemu powinien być jednakowy dla wszystkich systemów ubezpieczenia i zaopatrzenia emerytalnego. Dalsze podwyższanie emerytur zgodnie z dynamiką płac uniemożliwi obniżenie składek, co jest niezbędne dla rozwoju rynku pracy oraz budowania dodatkowych ubezpieczeń kapitałowych, które zwiększają skłonność do oszczędzania, a tym samym do możliwości inwestowania.

6) Ograniczenie uprawnień do niższego wieku emerytalnego jest nie tylko zasadne, ale i konieczne, podobnie jak zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat. Można dopuścić przejście na emeryturę w wieku 60–65 lat, ale powinno to być powiązane z obniżeniem świadczeń (analogicznie do systemu szwedzkiego). Wcześniejsze przejście na emeryturę ze względu na warunki lub charakter pracy powinno być uzależnione od opłacania odpowiednio wyższej składki.

7) Warunkiem uzyskania emerytury powinna być utrata wynagrodzenia z tytułu pracy. Kontynuowanie pracy zawieszałoby wypłatę emerytury.

8) System emerytalny rolników powinien być samofinansujący, podobnie jak system emerytalny pracowników, a wysokość emerytury powinna zależeć od wysokości i okresu opłacania składek. Rolnicy powinni być ubezpieczani na takich samych zasadach, jak inne osoby prowadzące działalność gospodarczą.

9) Niezbędne jest stopniowe ograniczanie państwowego systemu ubezpieczeń emerytalnych finansowanego z bieżących składek na zasadzie umowy międzypokoleniowej, aby umożliwić rozwój dobrowolnych ubezpieczeń finansowanych na zasadzie kapitalizacji, tzn. gromadzenia i inwestowania funduszy.

10) Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne powinno obejmować dochody do 200% średniej płacy krajowej, ze stopniowym zmniejszaniem tej samej wysokości. Państwo powinno promować rozwój dodatkowych ubezpieczeń emerytalno-rentowych, tworząc odpowiednie zachęty podatkowe.

Należy stwierdzić, że przedsiębiorcy zrzeszeni w Business Centre Club w wielu zagadnieniach prezentują odmienne poglądy niż pracownicy i świadczeniobiorcy.

Rząd, w wyniku przeprowadzonej konsultacji, dokonał zmian w projekcie reformy ubezpieczeń społecznych. Z nowego systemu usunięto większość elementów nieubezpieczeniowych i socjalnych, tak by mocniej związać wysokość emerytury z pracą i zarobkami.

1) Formuła świadczenia – jego wysokość będzie uzależniona od wysokości uprzednio płaconej składki i długości stażu ubezpieczeniowego; za każdy rok ubezpieczenia świadczenie mogłoby wzrosnąć o 2,1% podstawy wymiaru.

2) Renta państwowa powinna znaleźć się poza systemem ubezpieczeń społecznych, w sferze pomocy społecznej.

3) Waloryzacja – wzrost emerytur w danym roku byłby nie niższy niż planowany wzrost cen i nie wyższy niż prognozowany wzrost przeciętnego wynagrodzenia; chodzi o to, by emeryci uczestniczyli we wzroście gospodarczym, ale nie w takim stopniu, jak pracujący; wskaźnik waloryzacji byłby negocjowany.

4) Za każdy rok pracy i płacenia składek świadczeniobiorcy otrzymują po 2,1% podstawy wymiaru (obecnie 1,3%).

5) System będzie się składać z trzech poziomów:

– powszechnego i obowiązkowego ubezpieczenia finansowanego z bieżącej składki – repartycyjny system finansowania,

– ubezpieczenia dodatkowego opartego na zasadach kapitałowych,

– dobrowolnych, indywidualnych oszczędnościach w bankach, funduszach powierniczych itp.

6) Stworzony zostanie system rehabilitacji przedrentowej.

7) Zostaną wprowadzone inne kryteria przyznawania rent inwalidzkich – nie za stopień utraty zdrowia, lecz utraty zdolności do pracy. Renty nie będą przyznawane na stałe, lecz na okres niezdolności do pracy. Orzeczenie wydawałby lekarz – orzecznik ZUS, a nie komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, jak obecnie.

8) Wydłużenie wieku emerytalnego kobiet będzie procesem ewolucyjnym, polegającym na zrównaniu w dłuższej perspektywie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

9) Składki na ubezpieczenie wypadkowe będzie płacić wyłącznie pracodawca; składka będzie tym wyższa, im większe będzie zagrożenie życia i zdrowia pracownika.

10) Przywileje branżowe, np. wcześniejsze emerytury, będzie można utrzymać, ale za wyższą składkę. Po uzgodnieniu faktycznych kosztów przywilejów ustalona zostanie negocjacyjnie wysokość składki w danej branży.

11) System emerytur rolniczych będzie tak jak dotychczas odrębnym systemem. Generalnym założeniem reformy jest stopniowe ograniczanie skali dotacji z budżetu do funduszu emerytalno-rentowego.

12) Emerytury mundurowe finansowane będą nadal z budżetu, ale ich bieżąca waloryzacja i łączenie zarobków z emeryturą przestaną być korzystniejsze niż przy emeryturach pracowniczych.

13) Obowiązywać będą zwolnienia z obowiązku odprowadzania składki od kwoty przekraczającej 250% przeciętnego wynagrodzenia.

14) Nastąpi zmiana zasad łączenia emerytury i renty z pracą. Wypłata świadczenia podlegałaby ograniczeniu, aż do całkowitego zawieszenia po przekroczeniu dochodu z pracy w kwocie będącej różnicą między podstawą wymiaru świadczenia a jego wysokością.

## Zakończenie

W 1995 r. rząd przedstawił projekt programu reformy ubezpieczeń społecznych. Projekt ten został poddany konsultacji społecznej. Po konsultacjach rząd dokonał zmian w projekcie, uwzględniając niektóre uwagi i propozycje zgłaszane przez środowisko zawodowe, w tym również uwagi rolników. Problem w tym, że jeśliby tworzyć program reformy według opinii przedstawionych podczas społecznej debaty, to bardzo trudno byłoby zbudować na tej podstawie spójny system. Ponadto przy modyfikacji projektu uwzględniono uwagi zgłaszane przez członków rządu, a te również w niektórych przypadkach nie są spójne z koncepcją przedstawioną podczas konsultacji.

Największe kontrowersje budzi zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Zdaniem większości respondentów podwyższenie wieku emerytalnego kobiet w aktualnej sytuacji na rynku pracy jest niecelowe, a ponadto jakość i poziom życia, niski poziom opieki zdrowotnej oraz niemożność korzystania z niej w pełnym zakresie powodują, że kobiety wcześniej tracą zdolność do pracy. Zrównanie wieku emerytalnego w Polsce, wzorem innych bogatych krajów europejskich, jest obecnie przedwczesne i należy je odłożyć na okres późniejszy.

W obliczu powyższych rozwiązań nasuwa się pytanie, jak kształtuje się w Polsce czasookres pobierania świadczeń emerytalnych przez emerytów (kobiet i mężczyzn) w relacji do ustawowego wieku emerytalnego. Interesująca jest również relacja liczby emerytur przyznanych po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego w stosunku do liczby rent inwalidzkich. Oba te elementy powinny zostać także uwzględnione przy reformowaniu ubezpieczeń społecznych.

Nie ma również zgody na zbliżenie wszystkich systemów: pracowniczego, rolniczego i służb mundurowych. Chodzi tutaj przede wszystkim o to, by świadczenia mundurowych były waloryzowane tak jak w systemie pracowniczym, a ponadto grupa ta nie zgadza się z nowymi zasadami łączenia zarobków z emeryturą. Środowisko rolnicze sprzeciwia się przede wszystkim malejącym dopłatom państwa do emerytur i rent. Wiele grup zawodowych, w tym kolejarze, nie zgadzają się, aby zabrano im przywileje branżowe, jak również nie akceptują wprowadzenia wyższej składki za możliwość korzystania z odpowiednich przywilejów, w tym za wcześniejsze emerytury.

Wprowadzenie uzupełnienia dotychczasowego systemu ubezpieczeń społecznych jest ideą akceptowaną przez społeczeństwo, ale i tutaj należy dostrzec zagrożenia. Trzeba zwrócić uwagę na niebezpieczeństwa, które niosą dodatkowe ubezpieczenia w postaci nietrafnych lokat i inwestycji.

W celu racjonalizacji wydatków z funduszu ubezpieczeń społecznych należałoby niezwłocznie wprowadzić barierą najniższych dochodów, od których byłaby odprowadzana składka na ubezpieczenie społeczne, tj. najniższa płaca pracowników lub w przypadku gdyby przyjmowano składki od kwot niższych niż najniższa płaca, wówczas należałoby odpowiednio przeliczać na pełne okresy składkowe. Obecnie bez względu na to, w jakim wymiarze ktoś jest zatrudniony i od tego zatrudnienia jest odprowadzana składka na ubezpieczenie społeczne, okres ten liczy się do stażu ubezpieczeniowego tak samo jak osobie, która jest zatrudniona w pełnym wymiarze czasu pracy, odprowadzając wówczas znacznie wyższe składki na ubezpieczenie społeczne.

Najpilniejszym zadaniem dla ZUS powinno być utworzenie bazy informacyjnej o ubezpieczonych na podstawie kont indywidualnego przebiegu ubezpieczenia. Brak tej bazy powoduje m.in. powstawanie sytuacji konfliktowych, dramaty osób chcących ubiegać się o przyznanie świadczeń emerytalno-rentowych i innych. Zainteresowani bowiem nie mogą uzyskać w likwidowanych lub upadłych zakładach zaświadczeń potwierdzających okres zatrudnienia. Należy również zwrócić uwagę na wysokie koszty archiwizowania akt zakładu, który jest np. w upadłości, jak również na inne nieprawidłowości, które mogą wystąpić w tym zakresie.

Konieczne są zmiany w organizacji i kompetencjach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Powinien on mieć większą samodzielność oraz większe uprawnienia w celu poprawienia skuteczności egzekwowania składek na ubezpieczenie społeczne.

Wiele kontrowersji, protestów i krytyki w dalszym ciągu wywołuje sprawa waloryzacji emerytur i rent. Obecnie trwają dyskusje i negocjacje, w jaki sposób powinny być waloryzowane te świadczenia. Nowe zasady waloryzacji świadczeń uzależniają zwiększenie emerytur i rent od wzrostu kosztów utrzymania emerytów i rencistów. Od 1997 r. nie objęto nowymi zasadami waloryzacji m.in. służb mundurowych. Czy słusznie pominięto służby mun-

durowe? Dylematem jest również to, czy i jak wpłyną nowe zasady orzecznictwa na liczbę przyznawanych świadczeń rentowych, a tym samym na zmniejszenie wydatków z funduszu ubezpieczeń społecznych.

Należałoby wyeliminować także działania, które mogą narazić procesy legislacyjne na zarzut niekonstytucyjności w świetle dotychczasowego Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego a w szczególności zasad: sprawiedliwości społecznej, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych.

Nie sposób w tym opracowaniu wyliczyć wszystkich spraw, których rozwiązanie mogłoby być lub powinno być udoskonalone. Przy reformowaniu systemu należy uzyskać zgodę społeczną. Powinny być zawarte dwie umowy społeczne: pierwsza pomiędzy władzą a społeczeństwem co do zakresu zmian oraz druga pomiędzy płacącymi składki a świadczeniobiorcami.

Propozycje zmian, które nie uzyskały akceptacji znacznej części społeczeństwa, w tym samych zainteresowanych, wymagają dalszych konsultacji rządu z odpowiednimi grupami zawodowymi i świadczeniobiorcami, a wprowadzenie tych zmian będzie zależało przede wszystkim od umiejętności przekonania co do ich słuszności. Reforma musi uwzględniać możliwości społeczeństwa oraz warunki ekonomiczne kraju. Dalsza publiczna konsultacja powinna być podstawą, na której osadzona będzie reforma ubezpieczeń społecznych.

## KONTROVERSEN UM DAS SYSTEM DER SOZIALEN VERSICHERUNG IN POLEN

Zusammenfassung

In der Bearbeitung wurde die Beurteilung des Projektes über das Programm der Reform der Sozialversicherung durch die Dienstleistungsabnehmer und Versicherten sowie die Erwartungen der Personen, die die Sozialversicherung nutzen, dargestellt. Die durchgeführten Gespräche über das zukünftige System der Sozialversicherung weist auf Probleme und Kontroversen sowie auf die fehlende gesellschaftliche Akzeptanz auf einige in dem Projekt vorgestellten Lösungen hin. Die Realisierung der Veräderungen erfordet weitere Verhandlungen in den Angelegenheiten, die keine gesellschaftliche Akzeptanz bekommen haben.