

UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE I POLITYKA SPOŁECZNA

Wacław Szubert

PROBLEMATYKA WALORYZACJI RENT I EMERYTUR

Funkcjonowanie systemu rent i emerytur jest uzależnione od ogólnych warunków gospodarczych. Dystrybucja tych świadczeń nosi wszelkie cechy operacji długoterminowej, obejmującej zarówno okresy nabywania uprawnień, jak i okresy ich realizacji. W ciągu dłuższego przeciągu lat opłacane są składki, od których zależy uzyskanie uprawnień świadczeniowych w razie inwalidztwa, osiągnięcia wieku starczego lub śmierci żywiciela rodziny. Przez dłuższy czas (przeciętnie przez kilkanaście lat) trwa również wypłata świadczeń, do których nabyli prawo ubezpieczeni, a po nich ewentualnie także członkowie ich rodzin. Łatwo zrozumieć, że prawidłowe funkcjonowanie tej złożonej operacji jest uwarunkowane względną stabilizacją warunków gospodarczych.

Przy braku takiej stabilizacji, a w szczególności w razie nasilenia się procesów inflacyjnych, następuje deprecjacja funduszy pochodzących ze składek, które przestają wystarczać na wypłatę bieżących świadczeń. Równocześnie topnieje wartość realna świadczeń przyznanych w minionych latach, a poziom ich pozostaje coraz bardziej w tyle za wymiarem świadczeń bieżąco przyznawanych na podstawie rosnących (co najmniej nominalnie) zarobków. W ten sposób załamuje się cała konstrukcja finansowa systemu rento-emerytalnego: jego własne dochody wymagają w coraz większym stopniu uzupełniania z innych źródeł (zwłaszcza z dotacji Skarbu Państwa), składki opłacone w przeszłości przez osoby przechodzące na emeryturę czy rentę przestają liczyć się jako realny wkład na rzecz sfinansowania tego świadczenia, poziom rent i emerytur przyznanych, nawet w niezbyt odległej przeszłości, pozostaje w coraz bardziej rażącej dysproporcji do świadczeń świeżo przyznawanych i do kosztów utrzymania.

W ten sposób narasta kryzys systemu rentowo-emerytalnego, któremu towarzyszy często zamęt w pojęciach o jego charakterze i o jego roli społecznej. Przeciwdziałanie tym zjawiskom wymaga podejmowania środków zaradczych, które muszą sięgać tym głębiej, im silniej zaznaczyły się wspomniane dysproporcje. Niekiedy może rodzić to potrzebę głębszej reformy systemu rentowo-emerytalnego oraz rewizji wielu wyobrażeń i ocen utrwalonych w opinii społecznej.

Opracowanie niniejsze skupia się na jednym tylko aspekcie tej złożonej problematyki, tj. na zapobieganiu deprecjacji rent i emerytur ze względu na wzrost cen i płac nominalnych. Doświadczenia zebrane w tym zakresie w Polsce dostarczają materiału do pewnych uogólnień.

Adaptacja wymiaru rent i emerytur do zmiennych warunków gospodarczych, nazywana waloryzacją (bądź rewaloryzacją), może być rozpatrywana zasadniczo w dwóch aspektach, a mianowicie jako operacja: 1) zapobiegająca deprecjacji świadczeń od pewnej daty na przyszłość oraz 2) wyrównująca dysproporcje, jakie narosły w przeszłości, na skutek tego, że nie podejmowano w porę odpowiednich środków zaradczych; osobnej uwagi wymaga 3) powiązanie obu operacji w czasie, które warunkuje ich pełną efektywność; i wreszcie 4) trzeba odróżnić wszystkie operacje waloryzacyjne od reform, mających na celu zmianę zasad wymiaru świadczeń, które bywają łączone z waloryzacją czy też nawet ukrywane pod jej nazwą, jakkolwiek mają zupełnie odmienny charakter.

Kolejnemu rozważeniu tej problematyki poświęcone jest niniejsze opracowanie.

I

Konieczność dokonywania bieżącej waloryzacji rent i emerytur narasta z chwilą, gdy występuje zjawisko deprecjonowania się świadczeń przyznawanych kolejnym rocznikom rencistów i emerytów. Skala tego zjawiska może być bardzo różna, podobnie jak stopień wrażliwości społecznej na wynikające stąd pokrzywdzenie osób, których świadczenia pochodzą z lat minionych. Odpowiednio do tego podejmowane są decyzje, mające zapobiegać na przyszłość przejawom tego pokrzywdzenia lub co najmniej łagodzić jego nasilenie. Celowi temu służy waloryzacja dokonywana okresowo w stosunku do wszystkich rent płynnych (tzn. podlegających bieżącej wypłacie) bez względu na datę ich przyznania. Operacja taka nasuwa różnego rodzaju problemy.

Przed wszystkim trzeba rozstrzygnąć, w jakich okresach (co jaki czas) powinna być dokonywana bieżąca waloryzacja. W początkowej fazie wprowadzania tego rodzaju operacji nie oznacza się zazwyczaj ścisłych jej okresów

i terminów, lecz dokonuje się jej wówczas gdy zostanie uznana za potrzebną czy konieczną. Taka waloryzacja dokonywana *ad hoc*, w każdorazowo określanych terminach, stanowiła u nas dawniej formę dominującą¹ i jest stosowana do dziś w niektórych krajach. Z biegiem czasu rozpowszechniła się jednak praktyka waloryzowania rent i emerytur bieżąco, w stałych okresach i terminach.

Najczęściej przyjmowany jest okres roczny, który wydaje się odpowiedni wówczas, gdy zmienność warunków gospodarczych nie przybiera nazbyt wielkiego nasilenia. Natomiast w obliczu wysokiej i szybko postępującej inflacji waloryzacja musi być dokonywana częściej, np. co kwartał², a ponadto bywają stosowane różne formy szybkiego wyrównywania strat wynikających ze wzrostu cen i kosztów utrzymania³.

Towarzyszyć temu może waloryzowanie zarobków, stanowiących podstawę wymiaru renty czy emerytury, co staje się szczególnie ważne w przypadku, gdy za podstawę przyjmowane są zarobki z dłuższego okresu, wówczas bowiem ich deprecjacja w stosunku do daty przyznawania świadczenia może wpływać poważnie na obniżenie jego wymiaru. Taki właśnie system przeliczania podstaw wymiaru, połączony z okresową waloryzacją rent i emerytur dokonywaną co kwartał, został wprowadzony w Polsce⁴.

Następnym problemem jest charakter operacji waloryzacyjnej, uznanej za stałą i okresową. Należy tu rozróżnić dwa rozwiązania, z których pierwsze sprowadza się do ustanowienia ogólnych zasad i określenia organów odpowiedzialnych za podejmowanie stosownych decyzji, a drugie polega na ścisłym unormowaniu zarówno trybu samej waloryzacji, jak i jej kryteriów i parametrów⁵.

To pierwsze nie daje pełnych gwarancji zainteresowanym świadczeniobiorcom, gdyż pozostawia właściwym organom spory zakres swobody w podejmowaniu decyzji waloryzacyjnych. Drugie rozwiązanie polega natomiast na adresowaniu do tych organów ściśle określonych nakazów i na wiążącym ustalaniu sposobu przeliczania wymiaru rent i emerytur, mającego zapobiegać ich deprecjacji. Waloryzacja oparta na takich zasadach określana jest jako automatyczna, jest bowiem dokonywana w terminach i na zasadach unor-

¹ Por. M. Winiewski, *Doskonalenie systemu rentowo-emerytalnego*. *Studia i Materiały IPiSS*, z. 18(54), Warszawa 1976, s. 46 i n.

² Waloryzację cokwartalną wprowadziła u nas ustawa z 24 V 1990, Dz.U. nr 36, poz. 206.

³ Np. dodatki drożyniane. Por. J. Łazowski, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w pierwszym dziesięcioleciu Niepodległości*, „*Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce*” 1991, z. 8, s. 10-12.

⁴ Na mocy ustawy z 24 V 1990 (przyp. 2).

⁵ Por. G. F. Roehrich, *Legal Aspects of the Calculation of Social Security (Social Insurance) Benefits*, Actes du Sixième Congrès International de Droit du Travail..., Stockholm 1966, vol. I, s. 46 i n. oraz *Pensions et Inflation*, Genève 1977, s. 14 i n.

mowanych szczegółowo przez ustawę, bez pozostawienia właściwym organom jakiegokolwiek luzu decyzyjnego. Przeprowadzanie jej następuje wprawdzie w trybie indywidualnych decyzji o charakterze administracyjnym, treść tych decyzji jest jednak związana przepisami ustawy i sprowadza się, podobnie jak przy pierwotnym przyznawaniu świadczeń, do stwierdzenia treści, odpowiednio skorygowanych, uprawnień.

Automatyczna waloryzacja okresowa wymaga z kolei określenia kryteriów, decydujących zarówno o samej potrzebie jej dokonywania, jak i o jej wymiarze. Najogólniej rzecz biorąc wchodzi w grę dwa kryteria, z których pierwsze odwołuje się do zmian w poziomie cen, a drugie – w poziomie płac. Pierwsze z tych kryteriów zdaje się służyć najlepiej zachowaniu realnej wartości przyznanych rent i emerytur oraz ustabilizowaniu ich siły nabywczej. Rzecz jednak w tym, że wskaźniki ruchu cen nie mogą decydować bezpośrednio o stopie waloryzacji świadczeń, lecz tylko poprzez ich wpływ na wzrost kosztów utrzymania. Ustalenie zaś stopy tego wzrostu wymaga dokonania złożonych przeliczeń, opartych na doborze „koszyka” dóbr i usług, mających w budżetach rencistów i emerytów oraz ich rodzin największe znaczenie. Trzeba też ustalić względną wagę tych dóbr i usług oraz przyjąć pewne założenia co do ich asortymentu i jakości, odpowiednio do standardów przyjętych w danej grupie społecznej.

Założenia tego rodzaju nie są nigdy wolne od uproszczeń, na skutek czego odstają od praktyki życia. Są również z reguły dość odległe od wyobrażeń zainteresowanych osób o występujących zmianach kosztów utrzymania. Wyobrażenia te kształtują się bowiem zazwyczaj pod wpływem najbardziej dotkliwych podwyżek cen, choćby nie miały one decydującego wpływu na ogólny wzrost osobistych wydatków. Operowanie wskaźnikiem kosztów utrzymania jest zatem, nawet przy największej rzetelności oficjalnych obliczeń, konfliktorodne, ponieważ statystyka urzędowa w tym zakresie z reguły nie jest zgodna z opiniami osób zainteresowanych, które opierają się na innych przesłankach.

Z tych względów praktycznie dogodniejsze i bardziej wiarygodne wydaje się opieranie waloryzacji rent i emerytur na wskaźniku wzrostu płac nominalnych. Wskaźnik ten jest bowiem przede wszystkim łatwiejszy do ustalenia w sposób nie budzący kontrowersji. Jest również zasadniczo korzystniejszy dla zainteresowanych, gdyż płace nominalne rosną na ogół, w dłuższych okresach, szybciej niż ceny, przynosząc stopniową poprawę warunków życia. To ostatnie założenie nie sprawdza się jedynie w okresach wielkich perturbacji gospodarczych, połączonych z nagłymi, dotkliwymi zwyczajami cen i opłat, godzącymi w budżety rencistów i emerytów. Taka była przyczyna podnoszonych w drugiej połowie 1991 r. protestów przeciwko zaniechaniu waloryzacji kwartalnej ze względu na to, że nie uzasadniał jej wskaźnik wzrostu płac, pomimo odczuwanego w tej grupie społecznej pogorszenia warunków życia. Poza

takimi szczególnymi sytuacjami, wskaźnik płac nominalnych stanowi jednak niewątpliwie pewniejszą i korzystniejszą podstawę waloryzacji rent i emerytur niż wskaźnik kosztów utrzymania oparty na zmianach poziomu cen.

Waloryzacja bieżąca (okresowa) rent i emerytur ma oczywiście rację bytu wówczas, gdy parametry warunków życia (płace, ceny) zmieniają się w sposób odczuwalny. Dlatego ustala się zazwyczaj dolny próg tych zmian, warunkujący dokonywanie operacji waloryzacyjnych. Jest to ograniczenie uzasadnione, gdyż przeprowadzanie tych złożonych operacji nie miałoby racji bytu w przypadkach bardzo małych zmian poziomu cen i płac, nie mających większego wpływu na warunki życia. Dolny próg tych zmian powinien jednak eliminować tylko takie marginesowe sytuacje, co przemawia za ustalaniem go na stosunkowo niskim poziomie. Wprowadzony u nas w 1990 r. minimalny wskaźnik wzrostu płac uzasadniający waloryzację, wynoszący 5%, nie powinien budzić zastrzeżeń⁶; niepożądane byłoby natomiast, rozważane ostatnio, wydatniejsze podniesienie tego wskaźnika (do 10%), które osłabiałoby wydatnie ochronę rent i emerytur przed dewaluacją.

Ostatnia kwestia związana z waloryzacją bieżącą rent i emerytur to ustalenie volumenu świadczeń, jakich powinna ona dotyczyć. W zasadzie powinna obejmować wszystkie renty i emerytury płynne (podlegające bieżącej wypłacie) bez względu na datę ich przyznania. W sprzeczności z tą zasadą pozostaje odsuwanie operacji waloryzacyjnych w czasie, powodujące wyłączenie świadczeń pochodzących ze stosunkowo świeżej daty. Taką regułą opóźniającą wprowadziła ustawa z 14 grudnia 1982 r., zgodnie z którą waloryzacja obejmowała świadczenia przyznane przed dniem 1 stycznia roku poprzedzającego dokonywanie tej operacji, na skutek czego miała ona zastosowanie dopiero po upływie od 14 do 26 miesięcy po dacie, w której zapoczątkowana została wypłata tych świadczeń⁷. Ograniczenie to tłumaczyło się wyłącznie poszukiwaniem oszczędności na wydatkach związanych z waloryzacją rent i emerytur. Ustawa z 24 maja 1990, wprowadzająca waloryzację bieżącą co kwartał, nie przewiduje tego rodzaju ograniczeń.

II

Charakter waloryzacji bieżącej sprawia, że zapobiega ona jedynie deprecjacji rent i emerytur na przyszłość, nie usuwa natomiast skutków deprecjacji

⁶ Wskaźnik ten został wprowadzony ustawą z 24 V 1990 oraz potwierdzony ustawą z 14 XII 1990 (Dz.U. nr 92, poz. 540).

⁷ Poza tym wprowadzenie w życie tej waloryzacji zostało odsunięte do roku 1986. Por. w tej sprawie krytyczne uwagi C. Jackowiaka, *Rewaloryzacja i waloryzacja świadczeń rentowych i emerytalnych w świetle reformy z grudnia 1982 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny” 1983, z. 4, s. 38–39.

jaka powstała i utrzymała się w latach ubiegłych. Wyrównanie tamtych nieprawidłowości i wynikającego z nich pokrzywdzenia rencistów z dawnych lat wymaga tym samym podjęcia odrębnych działań. Jest to sprawa społecznie niezmiernie ważna, dotyczy bowiem znacznej liczby osób, których świadczenia podlegały przez czas dłuższy dewaluacji, obniżającej coraz bardziej ich realną wartość w stosunku do świadczeń bieżąco przyznawanych w kolejnych latach. Sytuacja tych osób stanowi zwykle wynikową różnych czynników, wpływających na ich upośledzenie.

Jedynie we wczesnych latach pięćdziesiątych sprawa przedstawiała się stosunkowo prosto, gdyż owe stare roczniki reprezentowała niezbyt jeszcze liczna zbiorowość świadczeniobiorców sprzed roku 1945 i z pierwszych lat powojennych. Wyrównanie ich upośledzenia w stosunku do wymiaru rent, jaki przyniósł dekret z 25 czerwca 1954 r.⁸, nie pociągałoby za sobą nazbyt wielkich obciążeń finansowych. Szansa zlikwidowania tego, dość jednorodnego wówczas, „starego portfela” nie została jednak wykorzystana, wobec tego że środki, jakimi można było wówczas dysponować na cele zabezpieczenia społecznego, zostały przeznaczone na inny dział świadczeń (podwyżkę zasiłków rodzinnych).

W późniejszych latach sprawa komplikowała się coraz bardziej na skutek pomnażania się liczby osób pobierających owe starzejące się zdeprecjonowane świadczenia oraz na skutek różnicowania się ich sytuacji pod wpływem zmian zarówno gospodarczych, jak i prawnych (modyfikacje przepisów określających uprawnienia świadczeniowe). Przez długi czas nie podejmowano prób rozwiązania tych problemów, ograniczając się do paliatywów, które polegały przede wszystkim na (wielokrotnie powtarzanym) podnoszeniu wymiaru rent i emerytur minimalnych, co nie stanowiło waloryzacji, lecz zmierzało do skorygowania skali wymiaru świadczeń w stosunku do wszystkich rencistów i emerytów, jakkolwiek w praktyce dotyczyło przede wszystkim osób reprezentujących tzw. stare portfele rentowe. Efektem tych reform było spłaszczanie wymiaru świadczeń rentowych, których bardzo znaczna część skupiała się na poziomie minimum ustawowego lub w pobliżu tego minimum.

Pierwsza poważniejsza próba wyrównania upośledzenia rencistów i emerytów z dawniejszych lat została podjęta w roku 1977. Zastosowano wówczas skalę zryczałtowanych podwyżek, których wymiar został uzależniony od daty przyznania świadczenia; był mianowicie tym wyższy im data ta była odleglejsza: od 700 zł dla rencistów i emerytów z roku 1961 i z lat wcześniejszych do 100 zł dla tych, którzy zaczęli pobierać swe świadczenia na krótko przed wejściem w życie omawianych przepisów⁹.

⁸ Dekret ten (Dz.U. jednolity tekst: 1958, nr 23, poz. 97) stanowił pierwszą regulację powojenną, która podniosła wymiar rent i emerytur do poziomu, mogącego stanowić skromną podstawę utrzymania.

⁹ Ustawa z 31 III 1977 (Dz.U. nr 11, poz. 43).

Regulacja podobnego typu została ponowiona pięć lat później, na mocy ustawy z 14 grudnia 1982, co świadczyło pośrednio o niezadowalającym charakterze poprzedniej regulacji, a także wynikało z potrzeby wyrównania deprecjacji rent i emerytur, jaka się dokonała po roku 1977. Zastosowano wówczas znowu skalę zróżnicowanych podwyżek, tym większych im odleglejsza była data przejścia na rentę (emeryturę), z tym że w miejsce zryczałtowanego wymiaru dodatków wprowadzono procentowe, silnie zróżnicowane zwiększenie podstawy wymiaru: od 511% w stosunku do świadczeń sprzed roku 1960 do 15% w stosunku do świadczeń przyznanych w roku 1981. Stopień tego zróżnicowania świadczył o dostrzeżeniu szczególnie trudnej sytuacji rencistów, reprezentujących najstarsze „portfele”, a objęcie również rencistów z lat ostatnich nadawało jej szeroki charakter.

Wszystkie te próby usuwania narosłych w przeszłości dysproporcji ograniczały się, jak widać, do działań schematycznych, polegających bądź to na ogólnym podnoszeniu minimalnego wymiaru rent i emerytur, bądź też na stosowaniu dodatków czy też zwiększeń w skali uzależnionej wyłącznie od daty przejścia na emeryturę czy rentę. Nie uwzględniono natomiast innych czynników, mogących mieć wpływ na sytuację owych „starych” roczników i stopień doznanego przez nich upośledzenia. Nie podjęto też próby dokonania przeliczeń, uwzględniających stopień indywidualnej deprecjacji podstawy wymiaru świadczeń. Wynikło to, jak należy sądzić, zarówno z tendencji unikania nazbyt skomplikowanych operacji, jak i z przeświadczenia, że upośledzenie rencistów z dawniejszych lat powstało nie tylko z powodu niskiego poziomu ówczesnych zarobków, lecz również z innych przyczyn trudnych do indywidualnego uwzględnienia.

Przed wszystkim jednak operacje waloryzacyjne zmierzające do usunięcia dawnych nieprawidłowości w wymiarze świadczeń nie zostały doprowadzone do punktu, który można by uznać za rozwiązanie problemu. Na skutek tego sprawa upośledzenia rencistów z tzw. starych portfeli jest nadal boleśnie odczuwana i ciąży nad wszelkimi zamierzeniami reformy systemu rentowo-emerytalnego.

III

Niepowodzenia te wynikły w znacznym stopniu z braku bezpośrednich powiązań pomiędzy dwoma rodzajami operacji waloryzacyjnych, o których była mowa w poprzednich ustępach. Waloryzacja bieżąca rent i emerytur posługuje się inną techniką i ma inny zakres od waloryzacji zmierzającej do wyrównania dysproporcji narosłych w ubiegłych latach. Obie służą jednak temu samemu celowi i warunkują wzajemnie swoją skuteczność. Uzasadnia to

potrzebę łącznego ich dokonywania w taki sposób, aby żaden przedział czasu i żadna grupa rencistów nie pozostały, nawet przejściowo, poza ich zakresem.

Brak takiej bowiem synchronizacji musi podważać sensowność całej akcji. Sama waloryzacja bieżąca utrwała z konieczności dysproporcje w wymiarze świadczeń, jakie narosły w przeszłości. I odwrotnie, sama waloryzacja „wsteczna” przynosi skutki nietrwałe, nie zapobiegając deprecjonowaniu zwaloryzowanych świadczeń w następnych latach.

Świadomość tego faktu nie pozostawała bez wpływu na podejmowane u nas inicjatywy legislacyjne, ale nie znalazła w nich należytego wyrazu. Waloryzacja „wsteczna” z 1977 r., polegająca na wprowadzeniu dodatków kwotowych do rent i emerytur, zróżnicowanych w zależności od daty ich przyznania, była pomyślana jako punkt wyjścia dla ogólniejszej akcji waloryzacyjnej, mającej działać również na przyszłość. Nie doszło do tego jednak ze względu na trudności finansowe. Wyraźny zamiar kompleksowego działania w obu kierunkach przyswiecał reformie z roku 1982; wówczas bowiem w treści tej samej ustawy znalazły się przepisy, dotyczące zarówno wyrównania wstecz wymiaru rent i emerytur ze starych portfeli, jak i dalszej bieżącej ich waloryzacji.

Ta ostatnia operacja została jednak opóźniona w czasie (do roku 1986), a ponadto spowolniona przez odniesienie do roku wcześniejszego niż bezpośrednio poprzedzający przyznanie świadczenia (o czym była już mowa). Na skutek tego został rozerwany związek pomiędzy obydwiema operacjami, mającymi w założeniu stanowić jedną całość.

Luka ta spowodowała zaś nowe zakłócenia w wymiarze świadczeń, które zamierzano całkowicie wyeliminować. Bariera finansowa stanęła znowu na przeszkodzie przeprowadzeniu kompleksowej operacji waloryzacyjnej w sposób konsekwentny. Wpłynęła także na rozłożenie w czasie regulacji wyrównujących poziom najniższych rent i emerytur z odległych lat¹⁰. Dalszym czynnikiem komplikującym okazał się silny wzrost skali inflacji w latach 1989–1990, który pogłębił nie wyrównane poprzednio upośledzenie rencistów i emerytów ze „starych portfeli”.

Doświadczenia te ukazują skalę trudności, jakie stoją na drodze przeprowadzenia kompleksowej operacji waloryzacyjnej, usuwającej radykalnie dawne nieprawidłowości w wymiarze pobieranych świadczeń i zapobiegającej równocześnie odradzaniu się ich w przyszłości. Mało realne okazuje się w tych warunkach osiągnięcie takiego stanu rzeczy, w którym zróżnicowanie aktualnie wypłacanych świadczeń rentowo-emerytalnych odpowiadałoby wyłącznie kryteriom rzeczowym (poprzednie zarobki, okresy przebyte w ubezpieczeniu) z całkowitym wyeliminowaniem wpływu czynnika czasu, w jakim nastąpiło ich przyznanie.

¹⁰ Por. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 177–178.

Niemожność urzeczywistnienia tej wizji sprawia, że inicjatywa ustawodawcza przesuwa się ku rozwiązaniom połowicznym, które w założeniu mają przybliżać osiągnięcie wskazanego celu, mogą jednak również stwarzać niezamierzone komplikacje w razie nakładania się na siebie nieskoordynowanych regulacji. Zarysowuje się też tendencja do działania selektywnego, uwzględniającego w szczególności potrzeby pewnych kategorii rencistów i emerytów.

IV

To ostatnie spostrzeżenie prowadzi do kolejnego wątku naszych rozważań, tj. do odróżnienia właściwej waloryzacji rent i emerytur od innych regulacji, zmierzających w istocie do wprowadzania zmian w zasadach wymiaru tych świadczeń. Różne względy decydują o tym, że waloryzacja świadczeń długoterminowych bywa łączona z korektą ich wymiaru, i to nie tylko na przyszłość, lecz niekiedy także ze skutkiem wstecznym.

Ograniczoność środków finansowych, jakie mogą być przeznaczone na cele waloryzacji, skłania do skupienia szczególnej uwagi na potrzebach osób najbardziej upośledzonych, a więc pobierających najniższe świadczenia i należących do najstarszych roczników (które to kryteria zresztą w praktyce często się pokrywają). Znalazło to już wyraz w dawnych operacjach wyrównywania *ad hoc* rent ze „starych portfeli”, które polegały na podnoszeniu powszechnie obowiązującego minimalnego wymiaru świadczeń rentowo-emerytalnych. Operacje tego rodzaju, jakkolwiek służące w zamierzeniu celom waloryzacji, prowadziły bowiem w istocie do zmiany zasad wymiaru rent i emerytur, polegającej na jego „spłaszczeniu” w pobliżu poziomu minimalnego.

Podobne cele przyświecały regulacjom, polegającym na preferencyjnym traktowaniu rencistów w zaawansowanym wieku (powyżej 75 czy też 80 lat), reprezentujących z natury rzeczy „stare portfele”. W ustawie z 14 grudnia 1982 r. znalazło to wyraz w postaci przyspieszonej waloryzacji rent dla osób w wieku ponad 75 lat, a w roku 1990 doszło nawet do wydania odrębnej ustawy, dotyczącej wyłącznie waloryzacji świadczeń rentowo-emerytalnych, pobieranych przez osoby, które ukończyły 80 lat¹¹. Była to regulacja preferencyjna, wyprzedzająca dokonanie waloryzacji powszechnej, co miało nastąpić nieco później na tych samych zasadach¹².

¹¹ Ustawa z 14 XII 1990 (Dz.U. nr 92, poz. 540).

¹² Waloryzacja ta została jednak dokonana następnie na zmienionych zasadach, mniej korzystnych dla zainteresowanych. Ustawa z 17 X 1991 (Dz.U. nr 104, poz. 450).

Tendencja do łączenia waloryzacji ze zmianami zasad wymiaru rent może również wynikać z krytycznej oceny tych zasad i dążenia do głębszej reformy. System rentowo-emerytalny oparty na ustawie z 14 grudnia 1982 r. dostarczał od dawna wielu powodów do krytyki, której ostrze zwracało się zwłaszcza przeciwko przyznawaniu różnym kategoriom ubezpieczonych dodatków z tytułu charakteru pełnionej pracy, jak również przeciwko nieuzasadnionemu uprzywilejowaniu inwalidów częściowych (tzw. III grupy), pobierających renty o niemal tym samym wymiarze co inwalidzi całkowici, niezdolni do wykonywania jakiejkolwiek pracy, a także przeciwko niesłusznemu ograniczaniu niektórych uprawnień (nieuwzględnianie zatrudnienia przed 1945 r. przy wymiarze rent)¹³. Równocześnie dojrzewała koncepcja gruntownej zmiany zasad wymiaru rent i emerytur, polegającej na uzależnieniu go w pewnej mierze od poziomu przeciętnych, a nie tylko indywidualnych, zarobków oraz na ograniczeniu rozpiętości tych świadczeń zwłaszcza w górnych rejonach (tzw. kominy).

Tendencje te znalazły wyraz w projekcie nowej ustawy o rentach i emeryturach z ubezpieczenia społecznego z 1990 r., który spotkał się z krytyką i pod jej wpływem został wycofany przez rząd¹⁴. Niepowodzenie to nie spowodowało jednak zarzucenia koncepcji wyrażonych w tym projekcie, lecz raczej zmianę sposobu ich wprowadzenia w życie. To bowiem, co okazało się niemożliwe do przeprowadzenia przez frontalną przebudowę całego systemu, nie musiało budzić tych samych oporów w razie powiązania zmian systemowych z waloryzacją świadczeń, której sam charakter sprawia, że przynosi zainteresowanym doraźne korzyści. Równocześnie zaś, poprzez waloryzację obejmującą wszystkie renty płynne, łącznie ze świeżo przyznawanymi, można osiągnąć zbliżony efekt do reformy zmieniającej same zasady wymiaru świadczeń w fazie ich przyznawania, ze stosunkowo niewielkim opóźnieniem w czasie.

Urzeczywistnienie tej koncepcji nastąpiło z pewnymi odstępstwami od pierwotnych zamierzeń i w zróżnicowanej postaci. Objęło ono najpierw wyłącznie najstarsze roczniki rencistów i emerytów, powyżej 80 lat życia. Ustawą z 14 grudnia 1990 r. zastosowano wobec nich waloryzację świadczeń, połączoną ze zmianami systemowymi odpowiadającymi na ogół treści pierwotnego projektu, zachowano jednak niektóre niezgodne z jego osnową elementy wymiaru rent i emerytur (dodatki z tytułu charakteru pracy i odznaczeń państwowych). Rozciągnięcie podobnej operacji na ogół rencistów i emerytów nastąpiło natomiast ustawą z 17 października 1991 r., a więc blisko o rok

¹³ Ograniczenie to zostało zniesione ustawą z 24 V 1990 (Dz.U. nr 36, poz. 206).

¹⁴ Por. *Opinię o projekcie ustawy o emeryturach i rentach z ubezpieczenia społecznego*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów”, nr 22, s. 102 i n.

później, w bardziej rygorystycznej formie i przy zastosowaniu pogorszonych parametrów wymiaru świadczeń¹⁵.

W ten sposób powstała nowa, niepożądana linia podziału wśród emerytów i rencistów, nie mająca rzeczowego uzasadnienia, lecz wynikająca z pogorszenia się sytuacji gospodarczej, które skłoniło do poszukiwania oszczędności na świadczeniach. Zaznaczyć należy, że obie omówione ustawy zostały określone w tytule jako ustawy mające za główny przedmiot rewaloryzację rent i emerytur, jakkolwiek dokonywały one głębokich zmian systemowych, których znaczenie wykraczało o wiele poza samo dostosowywanie wymiaru świadczeń rentowo-emerytalnych do zmiennych warunków gospodarczych.

V

Uwagi te uwydatniają złożoność operacji, kryjących się pod nazwą waloryzacji (czy też rewaloryzacji) rent i emerytur. Potocznie pojęcie to kojarzy się przede wszystkim z bieżącą adaptacją wymiaru tych świadczeń do zmian w poziomie cen i płac. W istocie jednak operacja taka może być w pełni efektywna tylko pod warunkiem poprzedzenia jej waloryzacją, wyrównującą deprecjację rent i emerytur, do jakiej doszło w przeszłości, i to w sposób zapewniający całkowitą synchronizację obu tych operacji. W praktyce warunek ten jest, jak wynika z poprzednich spostrzeżeń, niezmiernie trudny do spełnienia. Z tej też przyczyny to, co powinno być w założeniu dokonane jednorazowo, staje się często przedmiotem wielu powtarzanych operacji waloryzacyjnych, które nie przynoszą zadowalających rozwiązań. Nie prowadzą one bowiem do zamierzonej likwidacji tzw. starych portfeli rentowych, które utrzymują się nadal lub odradzają się na nowo. Doświadczenia polskie dostarczają w tym względzie wymownych przykładów.

Odrębny problem stanowi oddzielenie operacji waloryzacyjnych od zmian w zasadach wymiaru świadczeń o charakterze systemowym. Ze względów oportunistycznych regulacje te bywają łączone, ponieważ ułatwia to przeprowadzanie reform, które wywoływałyby więcej oporów w razie dokonywania ich w izolacji. Praktyka taka zwiększa jednak nieprzejrzystość ustawodawstwa ubezpieczeniowego i pozostaje tym samym w sprzeczności z postulatami, jakie kierowane są pod jego adresem ze względu na poczucie pewności i bezpieczeństwa prawnego osób korzystających ze świadczeń. Względ ten przemawia zdecydowanie za wyodrębnianiem operacji waloryzacyjnych spośród wszelkich regulacji dotyczących świadczeń rentowo-emerytalnych oraz

¹⁵ Wymiar emerytur i rent inwalidzkich (I i II grupy) został obniżony z 25 do 24% kwoty bazowej oraz z 1,5 do 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok składkowy.

za dokonywaniem ich regularnie na jasnych, powszechnie zrozumiałych zasadach.

W praktyce dzieje się często inaczej, o czym decyduje взгляд na obciążenia finansowe, który każe unikać nazbyt kosztownych operacji. Ten sam взгляд stanowi, jak wskazano, przeszkodę w przeprowadzaniu kompleksowych waloryzacji, wyrównujących zarówno skutki deprecjacji świadczeń, do jakiej doszło w przeszłości, jak i grożącej na przyszłość. Uwarunkowania ekonomiczne odgrywają w tej dziedzinie ogromną rolę, limitując możliwości wszelkich regulacji określających wymiary i poziom świadczeń rentowo-emerytalnych. Dotyczy to także waloryzacji tych świadczeń, która z istoty swej polega na dostosowywaniu ich wymiaru do zmiennych warunków gospodarczych, ale równocześnie sama jest od nich w pewnej mierze uzależniona i nie może wykraczać poza wyznaczane przez nie ramy.

Nie negując tej zależności trzeba natomiast przeciwstawiać się pojmowaniu jej w sposób uproszczony i budowaniu na tej podstawie wniosków, nie mających rzeczowego uzasadnienia. Trzeba też wykorzystywać w maksymalny sposób techniki prawne dla stwarzania gwarancji, zapobiegających deprecjacji świadczeń rentowo-emerytalnych ubezpieczenia społecznego.

Uniwersytet Łódzki

Wacław Szubert

LA PROBLÉMATIQUE DE LA VALORISATION DES RETRAITES

Le fonctionnement du système des retraites dépend des conditions économiques générales. La distribution de ces prestations présente toutes les caractéristiques d'une opération à long terme qui comprend tant les périodes de l'acquisition des droits que celles de leur réalisation. Pendant une longue période on cotise et les cotisations déterminent les droits aux prestations en cas d'une invalidité, de vieillesse ou de la mort du soutien de famille. Le paiement des prestations auxquelles les bénéficiaires de l'assurance (ou les membres de leurs familles) ont acquis des droits s'étend aussi sur une période plus longue (plusieurs années en moyenne). Il est facile de comprendre que le déroulement correct de cette opération complexe est conditionné par une stabilité relative des conditions économiques.

Dans le cas où cette stabilité fait défaut, au cours d'une inflation accrue en particulier, il y a une dépréciation des fonds provenant des cotisations qui ne suffisent plus à assurer le paiement des prestations courantes. En même temps, la valeur réelle des prestations accordées dans le passé diminue et leur niveau devient de plus en plus bas par rapport aux prestations accordées ultérieurement sur la base des salaires qui vont croissant d'une manière nominale au moins. Ceci contribue à l'écroulement de toute la construction financière du système des retraites: ses propres revenus exigent des compensations de plus en plus grandes provenant d'autres sources (les dotations du Trésor public en général), on ne peut plus considérer les cotisations payées dans le

passé en vue de la retraite comme un apport réel au financement de cette prestation, le niveau des retraites accordées, même récemment, manifeste une disproportion de plus en plus frappante à l'égard des prestations qui viennent d'être accordées et par rapport au coût de la vie.

La présente étude ne vise qu'un seul aspect de cette problématique complexe, à savoir, la prévention de la dépréciation des retraites compte tenu de l'augmentation des prix et des salaires nominaux. Les expériences polonaises dans ce domaine constituent une base pour certaines généralisations.

Une adaptation du niveau des retraites aux conditions économiques variables que l'on appelle valorisation (ou une revalorisation) peut être considérée de deux points de vue, notamment: 1) comme une opération qui prévient une dépréciation des prestations à partir d'une date fixée à l'avenir et 2) comme une opération qui aplanit les disproportions cumulées dans le passé à défaut de démarches convenables intervenant à temps. Une attention particulière doit être prêtée à 3) une application de ces deux opérations concertée dans le temps qui seule peut assurer son efficacité. Finalement, 4) il faut distinguer entre toutes les opérations de valorisation et la réforme dont l'objectif est de changer les principes fixant le niveau des prestations. Parfois, on établit à tort une liaison entre celles-là et celle-ci où l'on cache une valorisation sous le nom de réforme bien que cette première possède un caractère tout à fait différent de la seconde.