

*Marek Piątkowski*

EWOLUCJA SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH  
W POLSCE LUDOWEJ

I.

W bieżącym roku mija 60 lat od powstania w Polsce systemu ubezpieczeń społecznych. Te 60 lat to okres stałej ewolucji tego systemu przebiegającej w kierunku upowszechniania ochrony ubezpieczeniowej, obejmowania tą ochroną coraz liczniejszych ryzyk, doskonalenia systemu świadczeń oraz form organizacyjnych i prawnych działania. Proces tej ewolucji przebiega dynamicznie, zwłaszcza w Polsce Ludowej, kiedy system ubezpieczeń społecznych stał się jednym z podstawowych instrumentów polityki społecznej państwa, a szczególnie w latach siedemdziesiątych, w ramach przyspieszonego tempa realizacji celów społecznych, po VI Zjeździe PZPR.

W dekadę lat siedemdziesiątych wkraczaliśmy z bilansem, którego nie można było uznać za zaspokajający potrzeby społeczne. Poza zasięgiem ubezpieczenia społecznego pozostawało wiele grup społeczno-zawodowych. Wymiar świadczeń, a zwłaszcza zasiłków chorobowych oraz świadczeń emerytalno-rentowych był stosunkowo niski, a niekorzystne relacje emerytur i rent do zarobków, od których je obliczano, powodowały tendencje do kontynuowania pracy zawodowej nawet w razie istotnego spadku sił w wyniku zaawansowanego wieku lub złego stanu zdrowia; hamowało to proces przechodzenia na emeryturę, co z jednej strony wywoływało zjawisko tzw. zatrudnienia socjalnego, z drugiej zaś stwarzało dodatkowe trudności w zapewnieniu miejsc pracy młodzieży wkraczającej w życie zawodowe.

Nadal występowało istotne zróżnicowanie uprawnień poszczególnych grup społeczno-zawodowych; nawet w ramach systemu ubezpieczenia społecznego pracowników występowała budząca coraz większy sprzeciw społeczny dyferencjacja w sferze uprawnień do świadczeń w razie choroby i macierzyństwa.

Podjęcie działań przyspieszających proces doskonalenia systemu ubezpieczeń społecznych stało się więc pilną potrzebą społeczną. Działania w tym zakresie podjęte zostały już w 1970 r., a kolejne lata mijającej dekady przynosiły coraz to nowe decyzje zmierzające do poprawy warunków rodzin korzystających z pieniężnych świadczeń społecznych. Z perspektywy tych 10 lat stwierdzić można, że w 60-letniej historii ubezpieczeń społecznych w Polsce nie zanotowano nigdy takiego postępu jak w tym okresie.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono główne kierunki procesu ewolucji polskiego systemu ubezpieczeń, ze szczególnym uwzględnieniem minionej dekady. Stanowi on próbę uogólnienia występujących w tym procesie trendów rozwojowych, ich społecznych efektów oraz głównych problemów wymagających rozwiązania w przyszłych latach. Nie zawiera on natomiast pogłębionej oceny rozwiązań przyjętych w poszczególnych działach ubezpieczenia społecznego.

## II

W procesie ewolucji systemu ubezpieczeń społecznych w latach siedemdziesiątych na szczególną uwagę zasługuje dążenie do pełnego upowszechnienia świadczeń ubezpieczeniowych, które na początku lat siedemdziesiątych przysługiwały w zasadzie pracownikom i w pewnym tylko — ograniczonym zresztą — zakresie niektórym innym grupom społeczno-zawodowym.

W wyniku sukcesywnie podejmowanych decyzji prawo do ochrony ubezpieczeniowej uzyskali w zasadzie wszyscy ludzie pracy. Uprawnienia zbliżone do pracowniczych przyznano członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, osobom pracującym na rzecz gospodarki uspołecznionej w systemie nakładczym, agencyjnym lub na podstawie stałych umów—zleceń, rzemieślnikom oraz innym osobom prowadzącym działalność zarobkową na własny rachunek; stworzono także system zaopatrzenia emerytalnego twórców kultury i artystów.

Decyzją o historycznym znaczeniu było wprowadzenie zaopatrzenia emerytalnego oraz innych świadczeń dla rolników i ich rodzin ustawą z 27 X 1977 r. Ustawą tą, zamykającą proces obejmowania ubezpieczeniem społecznym wszystkich ludzi pracy w naszym kraju i rozwiązującą podstawowe problemy socjalne wsi oraz wspomagającą realizację programu wyżywienia narodu i przebudowę struktury naszego rolnictwa, objęto drugą co do liczebności grupę społeczno-zawodową — ok. 3 mln rolników prowadzących gospodarstwa ponad



pólhektarowe, a wraz z członkami rodzin — ok. 10 mln osób; do końca przyszłej pięcioletki liczba korzystających ze świadczeń rolników w wieku emerytalnym oraz inwalidów — wraz z rentami dawnymi — — wyniesie 1,2—1,3 mln.

Niezależnie od objęcia ochroną ubezpieczeniową wszystkich w zasadzie osób czynnych zawodowo podjęto także działania zmierzające do przyznania świadczeń niektórym innym grupom ludności. W szczególności:

- 1) stworzono korzystny system świadczeń dla ogółu kombatantów, ze szczególną preferencją dla inwalidów wojennych oraz więźniów hitlerowskich obozów koncentracyjnych;
- 2) zapewniono renty inwalidzkie oraz świadczenia odszkodowawcze z tytułu wypadków przy pełnieniu obowiązków obywatelskich; ochroną wypadkową objęto także młodzież uczącą się w szkołach ponadpodstawowych;
- 3) powołano Fundusz Alimentacyjny, z którego wypłacane są świadczenia w pełni powszechne, przysługujące wszystkim obywatelom naszego kraju niezależnie od tego, czy są oni objęci ubezpieczeniem społecznym;
- 4) z dniem 1 VII 1980 r. nabywają prawo do świadczeń pieniężnych rolnicy, którzy przekazali gospodarstwa zstępnym lub zrzekli się gospodarstw na rzecz państwa przed wejściem w życie ustawy z 27 X 1977 r., tj. przed 1 I 1978 r.;
- 5) w ramach pomocy materialnej dla studentów wprowadzono świadczenia będące odpowiednikiem zasiłków rodzinnych.

Prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego stało się więc powszechnie realizowanym prawem obywatelskim; świadczą o tym najlepiej dane zawarte w tab. 1.

Tabela 1

Prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w latach 1946—1980

Wyszczególnienie	1946	1950	1960	1970	1980 (plan)
Liczba ubezpieczonych w mln	2,5	5,2	7,5	11,1	17,1 <sup>a</sup>
Udział ubezpieczonych w ogólnej liczbie ludności w %	10,5	20,8	25,3	33,9	47,8
Udział osób ubezpieczonych (wraz z członkami rodzin) w ogólnej liczbie ludności w %	24,0	49,9	55,9	76,6	99,7
Liczba emerytów i rencistów w mln	0,5	1,0	1,4	2,3	4,6

<sup>a</sup> Wraz z rolnikami indywidualnymi.

Nadal istnieje jednak pewna grupa osób nie mająca uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu własnej pracy. Są to przede wszystkim: 1) osoby, które z powodu wrodzonego lub wcześniej powstałego inwalidztwa nie mogą podjąć działalności zawodowej; 2) żony pracowników, które nie podjęły pracy z uwagi na prowadzenie gospodarstwa domowego; jest to wprawdzie problem malejący, gdyż coraz częściej zatrudnienie podejmuje obydwój małżonków, niemniej jednak, jak wynika z danych ZUS, ok. 450 tys. żon pozostaje na utrzymaniu emerytów i rencistów, a ok. 1,2 mln pobiera zasiłki rodzinne z tytułu pracy męża.

Częściowe rozwiązanie sytuacji tych osób stanowi system zasiłków i dodatków rodzinnych oraz rent rodzinnych w razie śmierci żywiciela, a także system pomocy społecznej; niemniej jednak niezbędne wydaje się bliższe rozeznanie tej populacji, które pozwoliłoby na pełną ocenę zjawiska i podjęcie decyzji.

Rozważenia wymagać będzie również sprawa pełnego upowszechnienia niektórych świadczeń na wzór świadczeń z Funduszu Alimencyjnego i zasiłków jednorazowych z tytułu urodzenia dziecka. Do świadczeń takich należą np. zasiłki na dzieci kalekie, czy też uprawnienia do opieki leczniczej.

### III

Istotnym kierunkiem rozwoju systemu ubezpieczenia społecznego jest niewątpliwie tendencja do stałego doskonalenia systemu świadczeń przez wprowadzanie świadczeń nowych, podwyższanie świadczeń oraz racjonalizację zasad ich przyznawania. I w tym zakresie zaszły w latach siedemdziesiątych zasadnicze zmiany, które objęły wszystkie bez wyjątku dziedziny ubezpieczenia.

W zakresie świadczeń przysługujących w razie choroby:

- 1) doprowadzono do pełnego zrównania uprawnień robotników i pracowników umysłowych przez podwyższenie zasiłków przysługujących robotnikom;
- 2) złagodzono warunki wypłaty zasiłków znosząc m. in. warunek przepracowania odpowiedniego okresu dla uzyskania praw do zasiłku;
- 3) wprowadzono nowe świadczenia, takie jak zasiłek wyrównawczy uzupełniający obniżone wynagrodzenie w okresie rehabilitacji zawodowej czy też renta chorobowa zapewniająca środki utrzymania w okresie leczenia, po wyczerpaniu prawa do zasiłku chorobowego.

W zakresie świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych wprowadzono nowy, jednolity dla wszystkich pracowników

system świadczeń gwarantujący znacznie wyższe niż poprzednio odszkodowania z tytułu utraty zdrowia lub w razie śmierci pracownika, podwyższono renty i odstąpiono od ich zmniejszania w razie zarobkowania; wprowadzono także możliwości równoczesnego pobierania inwalidzkiej renty wypadkowej oraz połowy emerytury (lub odwrotnie).

W zakresie świadczeń z tytułu macierzyństwa:

1) przedłużono okres pobierania zasiłków macierzyńskich z 12 do 16, 18 lub 26 tygodni, gwarantując w tym okresie zasiłek macierzyński w wysokości 100% zarobku (równocześnie zlikwidowano 4-miesięczny okres wyczekiwania na ten zasiłek);

2) przedłużono okres pobierania zasiłków opiekuńczych z 30 do 60 dni w roku oraz podwyższono ich stawkę z 70 do 100% zarobku;

3) wprowadzono nowe świadczenia: zasiłek porodowy z tytułu urodzenia dziecka przez pracownicę lub niepracującą żonę pracownika lub w razie przyjęcia na wychowanie dziecka do 1 roku oraz powszechnie przysługujący zasiłek z tytułu urodzenia dziecka;

4) wprowadzono szereg przywilejów dla kobiet wykorzystujących bezpłatny urlop dla opieki nad dzieckiem do lat 4, zapewniając w tym okresie opiekę leczniczą, zasiłki rodzinne, zasiłek macierzyński w razie urodzenia w tym okresie kolejnego dziecka; okres takiego urlopu zalicza się do wysługi emerytalnej, a także stworzono w tym okresie możliwość zarobkowania i podnoszenia kwalifikacji.

W zakresie świadczeń na rzecz rodziny:

1) dwukrotnie podwyższono (w 1971 i 1974 r.) stawki zasiłków rodzinnych dla rodzin o niższych dochodach (poniżej 1400 zł na osobę), preferując rodziny wielodzietne; przykładowo — zasiłek na troje dzieci w rodzinach o niskich dochodach wynoszący w 1970 r. 310 zł wynosi dziś 750 zł. W przypadku rodzin z czworgiem dzieci zasiłek ten wzrósł z 465 do 1110 zł; wprowadzono zwiększony o 500 zł zasiłek na dzieci kalekie;

2) zapewniono możliwość nabywania uprawnień do zasiłków rodzinnych kobietom i inwalidom przy niepełnym zatrudnieniu, podwyższając równocześnie granicę wieku uprawnionych do zasiłku (dzieci uczące się itp.);

3) powołano Fundusz Alimentacyjny, z którego wypłacane są świadczenia przede wszystkim dzieciom z rozbitych rodzin, na rzecz których nie można było wyegzekwować ustalonych należności alimentacyjnych.

W zakresie świadczeń emerytalno-rentowych:

1) obniżono wiek emerytalny dla szeregu grup pracowników zatrudnionych w warunkach szkodliwych dla zdrowia, stworzono warunki

do wcześniejszego, dobrowolnego przejścia na emeryturę kombatan-  
tom, inwalidom oraz kobietom, które przepracowały ponad 30 lat, a tak-  
że tym, które przekroczyły wiek emerytalny i mają ponad 15-letni  
staż pracy;

2) uelastyczniono zasady przenoszenia na emeryturę osób, które  
przekroczyły wiek emerytalny, stwarzając równocześnie dla emerytów  
i rencistów korzystniejsze warunki zarobkowania;

3) konsekwentnie realizowano stały proces podwyższania świadczeń;  
na początku lat siedemdziesiątych przystąpiono do załatwiania spraw  
najpilniejszych; podwyższono świadczenia minimalne i dodatki rodzin-  
ne dla emerytów i rencistów, przyznano dodatki dla emerytów z tytu-  
łu ponad 10-letniego stażu pracy w PRL, dodatki dla niektórych grup  
zawodowych, jak np. nauczycieli, dziennikarzy itp.; w 1974 r. podjęto  
generalną reformę systemu, której podstawowym celem była poprawa  
relacji emerytur i rent do płac, od których zostały obliczone.

Společnym efektem tej reformy, rozwiniętej w 1977 r. i zakończo-  
nej z dniem 1 I 1980 r., była odczuwalna poprawa relacji świadczeń  
emerytalnych w stosunku do płac, co przy równoczesnym dynamicz-  
nym wzroście płac zapewniło pracownikom przechodzącym na emery-  
turę lub rentę znacznie wyższy niż poprzednio poziom świadczeń. Obe-  
cnie pracownik przechodzący na emeryturę otrzymuje, uwzględniając  
pełne 10-procentowe zwiększenie emerytury z tytułu ponad 20-letnie-  
go stażu pracy w PRL: przy zarobku 3000 zł — emeryturę w kwocie  
2650 zł (88%), przy zarobku 5000 zł — emeryturę w kwocie 3950 zł  
(79%), przy zarobku 10 000 zł — emeryturę w kwocie 7200 zł (72%).

Uwzględniając dodatki z tytułu warunków pracy lub jej szczegól-  
nego charakteru — z których korzysta wiele grup pracowniczych —  
stwierdzić można, że pracownik w chwili przejścia na emeryturę ma  
zapewnione dochody nieznacznie tylko odbiegające od poziomu zarob-  
ków z okresu aktywności zawodowej. Stanowi to istotny postęp w sto-  
sunku do stanu sprzed 1975 r., kiedy to przejście na emeryturę wiąza-  
ło się ze znacznym obniżeniem standardu życiowego pracownika; przy-  
kładowo emerytura od zarobku 5 tys. zł wynosiła 2725 zł, a więc 55%  
zarobku, przy czym przy zarobkach wyższych dysproporcje te wzra-  
stały.

W 1977 r., realizując uchwałę VII Zjazdu PZPR, zapoczątkowano  
kolejny, niezmiernie ważny społecznie etap doskonalenia systemu eme-  
rytalnego, którego celem było zmniejszenie różnic w wysokości świad-  
czeń przyznanych w dawniejszych latach i świadczeń nowo przyzna-  
nych. Na mocy ustawy z 31 III 1977 r. nastąpiło:

1) sukcesywne podwyższenie wszystkich emerytur i rent przyzna-



nych przed 1975 r., przy czym wymiar podwyżki (od 100 do 700 zł) uzależniono od daty przyznania świadczeń;

2) coroczne zwiększanie świadczeń najniższych; docelowa kwota podwyżki wyniosła 700—900 zł w zależności od rodzaju świadczenia (ostatnia rata podwyżki przewidziana jest na 1 I 1981 r.);

3) przyznanie 500 zł dodatku emerytom i rencistom, którzy ukończyli 80 lat; podwyższono również dodatki na żony utrzymywane przez rencistów.

Podwyższono także stawki procentowe i dostosowano zasady obliczania emerytur i rent do bezpodatkowego systemu płac. Podwyżką według tych zasad objęto ok. 2,7 mln emerytur i rent, przy czym renciści ponad 80-letni oraz inwalidzi wojenni otrzymali podwyżkę jednorazowo.

Decyzje podejmowane w dekadzie lat siedemdziesiątych przyczyniły się do znacznego wzrostu świadczeń z ubezpieczenia społecznego, o czym świadczy tab. 2.

Tabela 2

Przeciętna wysokość świadczeń z ubezpieczenia społecznego w latach 1970—1980 (w zł)

Rodzaj świadczeń	1970	1975	1980 (plan)
Zasiłek chorobowy	50	106	138
Zasiłek macierzyński	51	74	109
Zasiłek opiekuńczy	.	89	123
Zasiłek rodzinny	190	276	269
Przeciętna emerytura/renta	1 144	1 545	2 672
Nowo przyznana emerytura/renta	1 283	1 751	3 220
Minimalna:			
emerytura	900	1 100	1 800 <sup>a</sup>
renta inwalidzka II grupy	850	1 050	1 750
renta rodzinna dla 1 osoby	700	900	1 400

<sup>a</sup> Dla emerytów w wieku 75 lat i więcej — 2000 zł.

Niezależnie od kwotowego wzrostu świadczeń osiągnięto w niektórych rodzajach świadczeń rozwiązania systemowe odpowiadające aktualnym potrzebom społecznym. Do świadczeń takich zaliczyć można zasiłki chorobowe, macierzyńskie i opiekuńcze, których wysokość rekompensuje dochód z pracy. Za korzystne uznać należy również relacje emerytur i rent w stosunku do zarobków, od których je przyznano.

Istnieją jednak w naszym systemie ubezpieczeń społecznych rozwiązania, które nie w pełni odpowiadają aktualnym potrzebom i zmniej-

szają społeczną efektywność działania tego systemu. Do rozwiązań tych zaliczyć należy przede wszystkim: 1) zasadę ustalania wysokości niektórych świadczeń oraz granic dochodowych warunkujących prawo do świadczeń i ich wysokość w kwotach wyrażonych złotówkowo; 2) brak mechanizmów dostosowawczych chroniących przyznane świadczenia przed zmniejszeniem ich siły nabywczej.

Skutki działania tych rozwiązań, nieznacznie tylko odczuwalne w warunkach umiarkowanego tempa wzrostu płac pracowniczych i kosztów utrzymania, ujawniają się z całą ostrością w warunkach, gdy wskaźniki tego wzrostu ulegają zwiększeniu. Znajduje to wyraz w: 1) zmniejszającym się udziale dochodów ze świadczeń społecznych w budżetach rodzinnych (typowym tego przykładem są zasiłki rodzinne, dodatki na żony emerytów i rencistów i świadczenia z funduszu alimentacyjnego); 2) dyferencjacji świadczeń długoterminowych otrzymywanych przez pracowników pracujących w porównywalnych warunkach w zależności od okresu, kiedy świadczenie to zostało przyznane (występuje to przede wszystkim w sferze emerytur i rent — tzw. zjawisko starych portfeli świadczeń); 3) spadku realnej wartości świadczeń — głównie emerytur — w tempie odpowiadającym tempu wzrostu kosztów utrzymania.

Zjawisko to uwidoczniło się u nas bardzo wyraźnie pod koniec lat siedemdziesiątych, kiedy wystąpił znaczny wzrost kosztów utrzymania. Następstwem jego był spadek realnej wartości świadczeń, których kwoty ustalono w poprzednich latach (zasiłki i dodatki rodzinne, świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego). Co więcej, część rodzin, których dochody nominalne wzrosły ponad określony limit, utraciła prawo do podwyższonych zasiłków rodzinnych i do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Wyższy niż zakładano, wzrost kosztów utrzymania zniwelował również w znacznym stopniu społeczne efekty podwyżki świadczeń emerytalno-rentowych, realizowane w okresie 1975—1980 na podstawie ustaw z 29 V 1974 r. oraz 31 III 1977 r.; dla części rencistów podwyżki te ledwo zrekompensowały zwiększone koszty utrzymania, a sytuacja dochodowa niemałej liczby rencistów uległa pogorszeniu. Pogłębiły się też dysproporcje pomiędzy świadczeniami ze starego portfela i nowo przyznawanymi, obliczonymi od znacznie wyższych zarobków.

Rozwiązania przyjęte w naszym systemie ubezpieczeń, zwłaszcza w systemie zaopatrzenia emerytalnego, są również przyczyną powstawania nie uzasadnionych społecznie dysproporcji w poziomie świadczeń. Nie zapobiegają one również w sposób wystarczający tendencjom do uzyskiwania świadczeń nieadekwatnych do udziału w tworzeniu dochodu narodowego, ponieważ nie zapobiegają wliczaniu do

podstawy wymiaru świadczeń zarobków osiągniętych z tytułu dodatkowych zatrudnień podejmowanych na krótko przed przejściem na emeryturę, często z naruszeniem przepisów prawa pracy, ani też niektórych zmiennych składników wynagrodzenia w nadmiernych wysokościach.

W tej sytuacji pilną potrzebą wydaje się podjęcie działań zmierzających do głębszej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w zakresie zaopatrzenia emerytalnego, zasiłków rodzinnych oraz świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego. Problemy te były przedmiotem dyskusji przed VIII Zjazdem PZPR oraz w czasie Zjazdu — znalazły one również wyraz w uchwale zjazdowej.

#### IV

Trwający od wielu lat, a szczególnie zintensyfikowany w bieżącej dekadzie, proces rozwoju ubezpieczeń społecznych zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym nie sprzyjał doskonaleniu stanu prawnego. Zachodziła bowiem konieczność normowania uprawnień różnych grup społeczno-zawodowych, z uwzględnieniem ich specyfiki, wprowadzania nowych uprawnień sukcesywnie oraz aktami prawnymi różnej rangi. Racja stopniowego rozwiązywania problemów społecznych w zależności od środków finansowych, które mogły być na te cele przeznaczone, musiała mieć niewątpliwie pierwszeństwo przed troską o doskonałość rozwiązań prawnych.

W tym kontekście należy — jak się wydaje — pozytywnie ocenić działania zmierzające do kompleksowej regulacji poszczególnych dziedzin ubezpieczenia społecznego, podejmowane zwłaszcza w drugiej połowie lat siedemdziesiątych. Do regulacji takich zaliczyć należy przede wszystkim:

1) ustawę z 17 XII 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, która stworzyła jednolity dla wszystkich pracowników system świadczeń oraz zastąpiła 6 obowiązujących poprzednio ustaw (w tym wielokrotnie nowelizowaną ustawę z 28 III 1933 r.), liczne przepisy wykonawcze, a także odrębne przepisy, na mocy których pewnym grupom pracowniczym przysługiwało w okresie niezdolności do pracy prawo do wynagrodzenia;

2) ustawę z 12 VI 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy, wypadków w drodze do pracy oraz chorób zawodowych, która, wprowadzając jednolity system świadczeń kompensujących pracownikom i ich rodzinom skutki tych wypadków i chorób, zastąpiła

poprzednio obowiązującą ustawę z 1968 r. wraz z 21 aktami wykonawczymi, nie licząc przepisów dotyczących zasad odszkodowywania niektórych wypadków w ramach ubezpieczenia w Państwowym Zakładzie Ubezpieczeń;

3) rozporządzenie ministra pracy, płac i spraw socjalnych z 31 V 1974 r. w sprawie zasiłków rodzinnych, które normując tę problematykę zastąpiło praktycznie rzecz biorąc wielokrotnie nowelizowany i niemal całkowicie zdeaktualizowany dekret z 28 X 1974 r. oraz ponad 30 aktów prawnych różnego rzędu;

4) przepisy prawne normujące kompleksowo problematykę ubezpieczenia społecznego poszczególnych grup społeczno-zawodowych, a w szczególności rzemieślników i niektórych innych osób prowadzących działalność zarobkową na własny rachunek, osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki społecznej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy-zlecenia, twórców, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, indywidualnych rolników, a także inwalidów wojennych i wojskowych.

Charakteryzując najogólniej te unormowania podkreślić należy dwie sprawy: po pierwsze — dążenie do redukcji liczby przepisów wykonawczych (każdej z tych ustaw towarzyszy jedno lub dwa rozporządzenia wykonawcze) i po drugie — fakt, że opierają się one na konstrukcjach przyjętych w systemie zabezpieczenia pracowniczego, stosując rozwiązania odmienne tylko tam, gdzie podyktowane jest to specyfiką danej grupy społeczno-zawodowej.

Największe zastrzeżenia budzić musi stan regulacji prawnych w dziedzinie zaopatrzenia emerytalnego, gdzie działa równolegle 14 systemów prawnych, w tym 4 systemy pracownicze:

1) ustawa z 23 I 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin;

2) ustawa z 29 V 1957 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin;

3) ustawa z 23 I 1968 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin;

4) ustawa z 12 VI 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Przepisy te wskutek upływu lat, istotnego podwyższenia płac oraz świadczeń w zmienionych warunkach społeczno-ekonomicznych nie odpowiadają już istniejącym potrzebom. Nie określają one bowiem — z jednej strony — zasad uczestnictwa emerytów i rencistów w ogólnym wzroście dochodów społeczeństwa, co przewiduje uchwała VIII Zjazdu PZPR, a z drugiej strony — nie zapobiegają powstawaniu nadmiernych dysproporcji w poziomie świadczeń emerytalnych ani przy-



znawaniu świadczeń w wysokościach budzących sprzeciw społeczny. Co więcej, liczne zmiany merytoryczne wprowadzone aktami prawnymi różnej rangi (nowelizacje ustaw, dekrety Rady Państwa, rozporządzenia i uchwały Rady Ministrów, rozporządzenia ministra pracy, płac i spraw socjalnych) powodują, że przepisy prawne w zakresie świadczeń emerytalnych stały się nieczytelne nie tylko dla obywateli, ale także dla zakładów pracy, a nawet pracowników organów rentowych i organów odwoławczych. Powoduje to wiele zbędnych skarg i sporów, a także przypadki błędnego załatwiania spraw ze szkodą dla interesów rencistów lub Skarbu Państwa. Sprawą palącą staje się więc wydanie nowej ustawy normującej problematykę zaopatrzenia emerytalnego, która odpowiadałaby aktualnym i przyszłym potrzebom społecznym i tworzyła nowy stan prawny.

Niezadowolający jest również stan prawny w zakresie organizacji i finansowania ubezpieczeń społecznych; podstawę prawną stanowi tu wielokrotnie nowelizowana ustawa z 13 IV 1960 r. o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej oraz niemal zupełnie zdeaktualizowana ustawa z 23 I 1968 r. o funduszu emerytalnym, a ponadto szereg innych przepisów.

Unormowania zawarte w tych aktach są niezmiernie zróżnicowane (np. co do wymiaru procentowego składek za pracowników gospodarki nie uspołecznionej), mało przejrzyste i nie dostosowane do aktualnych warunków. Niezbędna jest więc zasadnicza zmiana tego stanu, zwłaszcza w warunkach szybkiego tempa wzrostu zarówno dochodów, jak i wydatków ubezpieczenia społecznego.

Dalsze doskonalenie przepisów o ubezpieczeniu społecznym, jak również tendencje do ujednolicania różnorodnych rozwiązań nie mogą być rozpatrywane wyłącznie w kategoriach formalnoprawnych. Odmienność unormowań (zwłaszcza gdy chodzi o przepisy określające uprawnienia do świadczeń) jest bowiem podyktowana wieloma względami i wszelkie próby unifikacji tych rozwiązań oznaczają bądź ograniczenie niektórych uprawnień (co zawsze jest rzeczą trudną, nawet gdy uprawnienia te nie są obiektywnie zasadne), bądź ich upowszechnienie (co również nie zawsze byłoby uzasadnione merytorycznie, a ponadto pochłaniałoby dodatkowe środki, które powinny być przeznaczane przede wszystkim na sprawy priorytetowe w hierarchii potrzeb).

Ponadto ustalając założenia dalszego doskonalenia stanu prawnego nie można nie brać pod uwagę oczekiwań społecznych, które z nowymi przepisami, zwłaszcza rangi ustawowej, wiążą przede wszystkim nowe rozwiązania merytoryczne, a nie potrzebę doskonalenia stanu prawnego.

## V

W warunkach dynamicznego rozwoju ubezpieczeń społecznych, przeobrażeń struktury organów administracji państwowej, a także wobec zmian zachodzących w życiu gospodarczym i społecznym konieczne było również przekształcenie systemu funkcjonowania ubezpieczeń społecznych.

Podstawowe zmiany, które zaszły w tym zakresie w ciągu ostatnich lat, to przede wszystkim:

1) dostosowanie struktury organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do nowego podziału administracyjnego kraju (obecnie działa 55 oddziałów oraz 150 inspektoratów ZUS wobec 24 oddziałów oraz 124 inspektoratów w 1975 r.);

2) przekształcenie struktury wewnętrznej jednostek organizacyjnych ZUS stosownie do zmienionego profilu zadań (np. powołanie komórek organizacyjnych właściwych dla załatwiania świadczeń dla rolników, z Funduszu Alimentacyjnego, z tytułu wypadków w drodze do pracy itp.) oraz dostosowanie organizacji komisji lekarskich do nowego zakresu działania (ustalenie uszczerbku na zdrowiu związanego z wypadkiem lub chorobą zawodową, ustalanie stanu zdrowia dzieci warunkującego przyznanie 500 zł zasiłku);

3) stałe umacnianie roli zakładów pracy w systemie funkcjonowania ubezpieczenia społecznego;

4) zasadnicza przebudowa systemu odwoławczego;

5) istotne zmiany w przepisach o postępowaniu przed organami ubezpieczeniowymi.

Tym podstawowym tendencjom towarzyszyły działania zmierzające do dostosowania bazy lokalowej, kadrowej oraz organizacyjno-technicznej instytucji ubezpieczeniowej do stale wzrastającego zakresu zadań. Działania te stworzyły warunki do dalszej poprawy funkcjonowania ubezpieczeń społecznych, jakkolwiek w pracy aparatu wykonawczego występowały pewne zakłócenia, zwłaszcza w okresie reorganizacji tego aparatu oraz wykonywania dodatkowych, bardzo nieraz pracochłonnych działań (np. przeliczania emerytur i rent).

Ważną rolę w procesie usprawnienia systemu funkcjonowania ubezpieczeń społecznych miało istotne wzmocnienie roli zakładów pracy. Realizują one obecnie wiele istotnych funkcji, a przede wszystkim:

1) wypłacają pracownikom zasiłki z ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa, zasiłki rodzinne, a także świadczenia odszkodowawcze z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; 2) przygotowują wnioski o świadczenia emerytalno-rentowe i pośredniczą w załatwianiu spraw o te świadczenia; 3) obliczają składki na

ubezpieczenie społeczne i na poczet tych składek wypłacają świadczenia.

W ostatnich latach działalność zakładów pracy w tym zakresie uległa znacznej poprawie, do czego niewątpliwie przyczyniło się powołanie służb pracowniczych, zwiększenie obsady osobowej oraz wzrost kwalifikacji pracowników prowadzących te sprawy. Nadal jednak zaobserwować można, zwłaszcza w zakładach mniejszych, zjawisko niewłaściwego przygotowywania spraw emerytalnych oraz zbyt późnego występowania w tych sprawach do ZUS, w wyniku czego pracownik, który utracił prawo do wynagrodzenia za pracę, niejednokrotnie przez dłuższy czas oczekuje na przyznanie mu emerytury lub renty. Problem ten został częściowo załatwiony, gdy chodzi o osoby nabywające prawo do emerytur (wobec zalecenia przedłużania stosunku pracy do czasu uzyskania emerytury), nadal jednak występuje przy rentach inwalidzkich; jest to również następstwem niedostatecznego wciąż jeszcze współdziałania społecznej służby zdrowia z komisjami lekarskimi do spraw inwalidztwa i zatrudnienia; utrudnia to ustalenie, czy pracownik po wyczerpaniu podstawowego okresu pobierania zasiłków chorobowych powinien powrócić do pracy, otrzymać zasiłek przedłużony, czy też zostać przeniesiony na rentę chorobową bądź inwalidzką.

Obok przedstawionej wyżej coraz ściślejszej koordynacji zadań oddziałów ZUS z zakładami pracy na uwagę zasługują również tendencje do szerszego wykorzystywania w postępowaniu o świadczenia ubezpieczeniowe ustaleń innych instytucji (organów) wyspecjalizowanych w danej dziedzinie. Przykładowo wymienić tu można wykorzystywanie ustaleń: 1) zakładowych zespołów powypadkowych oraz organów inspekcji sanitarnej, gdy chodzi o świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; 2) urzędów gmin, gdy chodzi o świadczenia dla rolników; 3) zarządów wojewódzkich ZBoWiD, gdy chodzi o świadczenia kombatanckie; 4) Komisji do Spraw Zopatrzenia Emerytalnego Twórców działającej przy Ministrze Kultury i Sztuki, gdy chodzi o świadczenia dla twórców i artystów.

Coraz ściślejsze jest również współdziałanie organów ubezpieczeniowych z zakładami społecznymi służby zdrowia, z organami właściwymi do spraw rehabilitacji, opieki społecznej oraz ze stowarzyszeniami zawodowymi. Ścisłe współdziałanie wszystkich instytucji zajmujących się problematyką socjalną zapewnia lepszą jakość załatwiania spraw i sprzyja przyspieszeniu i usprawnieniu postępowania o świadczenia.

Dużą wagę przypisać należy istotnej ewolucji systemu odwoławczego, przede wszystkim w wyniku powołania rad nadzorczych ZUS

oraz okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych ustawą z 26 VI 1974 r. Efektem tych przeobrażeń jest jednolity system odwoławczy w sprawach ubezpieczeń społecznych, w którym jako I instancja odwoławcza działają rady nadzorcze oddziałów ZUS, jako II instancja — okręgowe sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, a nadzór ogólny sprawuje Sąd Najwyższy — Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Warto przypomnieć, że poprzednio system odwoławczy w tych sprawach był niezmiernie zróżnicowany, np. w sporach o zasiłki z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, zasiłki rodzinne oraz obowiązek ubezpieczenia i wymiar składek od orzeczenia rady nadzorczej oddziału ZUS nie przysługiwało odwołanie do sądu (odwołania takie mogły być wnoszone przez Radę Nadzorczą Centrali ZUS i to tylko na wniosek dyrektora oddziału ZUS), a w postępowaniu rentowym\* działał jako III instancja Trybunał Ubezpieczeń Społecznych.

Nastąpiło więc istotne uproszczenie i ujednoczenie systemu odwoławczego, co wpłynęło na zasadnicze przyspieszenie postępowania (w 1979 r. przeciętny czas załatwiania spraw przez rady nadzorcze wynosił 13 dni).

Pozytywnej oceny dokonanej reformy nie powinien osłabiać fakt, że nadal istnieją nie zawsze — jak się wydaje — uzasadnione odrębności, a m. in.:

1) wyłączenie spod kontroli sądowej spraw o świadczenia z funduszu alimentacyjnego, ustalanie obowiązku ubezpieczenia oraz wymiar składek;

2) jednoinstancyjne (przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych) postępowanie w sprawach z zakresu zaopatrzenia emerytalnego zawodowych żołnierzy, funkcjonariuszy MO oraz służby więziennej;

3) scentralizowanie I fazy postępowania odwoławczego w sprawach o zaopatrzenie emerytalne pracowników kolejowych (jako I instancja odwoławcza orzeka działająca przy ministrze komunikacji, Komisja Odwoławcza do Spraw Emerytalnych).

W dalszych pracach nad doskonaleniem systemów ubezpieczeń społecznych zachowanie tych odrębności wymagać będzie wnikliwej analizy.

Pewnym zmianom ulegały również przepisy określające tryb postępowania przy ubieganiu się o świadczenia ubezpieczeniowe. Niemniej jednak wydaje się, że wiele z obecnych rozwiązań przestało już odpowiadać aktualnym potrzebom. Przykładowo wymienić tu można:



1) przepisy proceduralne odbiegające od ogólnych zasad postępowania administracyjnego, nawet gdy nie znajduje to uzasadnienia we względach merytorycznych;

2) przepisy o postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe, charakteryzujące się nadmierną kazuistyką i sformalizowaniem;

3) przepisy dotyczące legitymacji ubezpieczeniowych, powstałe w zupełnie odmiennych warunkach społeczno-ekonomicznych;

4) zasady dokumentowania uprawnień do świadczeń leczniczych, które budzą zasadnicze wątpliwości w warunkach zapewnienia tych uprawnień całemu praktycznie rzecz biorąc społeczeństwu.

Istotne znaczenie dla udoskonalenia tego stanu będzie miała niewątpliwie ustawa z dnia 31 I 1980 r. nowelizująca kodeks postępowania administracyjnego. Na mocy art. 142 §17 i 18 znowelizowanego kodeksu jego przepisy będą stosowane również do spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego, o ile przepisy ubezpieczeniowe nie będą zawierać odrębnych zasad w tym zakresie (poprzednio k.p.a. nie miał bezpośredniego zastosowania do procedury ubezpieczeniowej). Stwarza to warunki do modyfikacji przepisów o postępowaniu ubezpieczeniowym w kierunku ich dalszego uproszczenia i ograniczenia odrębności w stosunku do ogólnych zasad postępowania administracyjnego do istotnie uzasadnionych przypadków.

## VI

Dynamiczny rozwój systemu ubezpieczenia społecznego w mijającej dekadzie, którego wynikiem jest przede wszystkim wypłacanie coraz wyższych świadczeń stale rosnącej liczbie uprawnionych, wymagał przeznaczania na te świadczenia bardzo znacznych i stale rosnących środków finansowych. Wydatki na ten cel wynosiły w 1970 r. ok. 49 mld zł, a w 1980 r. ok. 213 mld zł (wraz z wypłatami z funduszków płac zakładów pracy na zasiłki chorobowe). Wzrósł również ich udział w dochodzie narodowym (z 6,5% w 1970 r. do 10,7% w 1980 r.), a także ich relacja do osobowego funduszu płac (z 18,1% do 27,2%).

Szczególnie dynamiczny wzrost występuje w wypłatach na świadczenia emerytalne; wyraża się on kwotami: niespełna 34 mld zł w 1970 r. i ponad 155 mld zł w 1980 r. Trzeba przy tym podkreślić, że również w ostatnich latach — mimo występujących w naszej gospodarce trudności — tempo wzrostu emerytur i rent nie tylko nie uległo zahamowaniu, ale nadal wzrastało, i to znacznie szybciej niż płace pracownicze. O ile bowiem w latach 1970—1975 średnia płaca wzrosła o 59,4% przy wzroście emerytalnych świadczeń o 35% o tyle w la-

tach 1976—1979 odpowiednie wskaźniki wyniosły 23,5% oraz 43,8%. Tendencja ta występuje nadal, m. in. w wyniku realizacji kolejnego etapu podwyżki świadczeń przyznanych do 1975 r. oraz świadczeń minimalnych.

Na tle ogólnego wzrostu wydatków na świadczenia z ubezpieczenia społecznego niekorzystnie rysuje się sytuacja w zakresie zasiłków rodzinnych, zwłaszcza w ostatnim pięcioleciu. Poczynając od 1977 r. wypłaty na te zasiłki wykazują tendencję malejącą (z 16,1 mld zł w 1976 r. do 14,5 mld zł w 1980 r.). Spadł również udział wydatków na te zasiłki w globalnych wydatkach na świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym (z 17% w 1970 r. do niespełna 7% w 1980 r.).

Proces dalszej ewolucji systemu ubezpieczenia społecznego w przyszłym pięcioleciu będzie przebiegać w niełatwych dla naszej gospodarki warunkach, które determinować będą kształtowanie się dochodu narodowego, a co za tym idzie również rozmiary środków przeznaczonych na doskonalenie tego systemu. Trzeba przy tym uwzględnić, że wzrost płac pracowniczych oraz skutki decyzji podejmowanych w latach siedemdziesiątych powodować będą dalszy, stały wzrost wydatków na świadczenia.

Zgodnie z uchwałą VIII Zjazdu PZPR wydatki na pieniężne świadczenia społeczne (wśród których podstawową pozycję stanowią świadczenia ubezpieczeniowe) będą nadal wzrastać, przy czym wydatki na świadczenia emerytalne wzrosną o 35—40%. Będzie to związane przede wszystkim ze znacznym wzrostem liczby emerytów i rencistów (szacuje się, że w 1985 r. będzie ich 5,8—6,0 mln) oraz z sukcesywnym zwiększaniem się poziomu świadczeń wynikającym głównie z przyznawania nowych, coraz to wyższych emerytur i rent. Na ten wzrost wydatków będzie miała również wpływ realizacja końcowych etapów ustalonego w 1977 r. programu podwyżki świadczeń minimalnych, a także pełne wdrożenie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym rolników (szacuje się, że w końcu przyszłej pięciolatki liczba rent rolnych przekroczy milion).

W warunkach stałego intensywnego wzrostu wydatków na świadczenia emerytalne i rosnącego ich udziału w dochodzie narodowym konieczne będzie skoncentrowanie działania na rzecz dalszego doskonalenia systemu ubezpieczenia społecznego na rozwiązywaniu podstawowych problemów społecznych, a przede wszystkim tych, które ze szczególną ostrością wystąpiły w ostatnim okresie, zwłaszcza w związku z rosnącym tempem wzrostu kosztów utrzymania. Konieczna będzie również szczególnie wnikliwa analiza dotychczasowych zasad podziału środków przeznaczonych na pieniężne świadczenia społeczne pod kątem kierowania ich przede wszystkim do osób wymagających szcze-

gólnej pomocy, zapobiegania nieuzasadnionym dysproporcjom dochodowym oraz próbom uzyskania świadczeń nieadekwatnych do wkładu pracy, a przede wszystkim pod kątem niedopuszczenia do zmniejszania się realnej wartości świadczeń stanowiących główne źródło utrzymania.

Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych  
Departament Ubezpieczeń Społecznych