

*Maciej Grodzicki\**

## EMERYTURY BRANŻOWE W POLSCE W KONTEKŚCIE TEORII GRUP INTERESU

### WPROWADZENIE

Emerytury branżowe od wielu lat są jednym z dyżurnych tematów w dyskursie polityczno-ekonomicznym w Polsce, a ich reforma była priorytetem dla wielu rządów. Priorytetem, jak się okazało, niezrealizowanym, gdyż odrębne regulacje emerytalne przetrwały w prawie niezmienionym stanie do dnia dzisiejszego. Reformy emerytalne w latach 90. w dużym stopniu ujednoliciły system emerytalny i pozbawiły wiele grup zawodowych specjalnych uprawnień. Cztery grupy jednak są nadal objęte osobnymi zasadami przyznawania emerytury. Są to: górnicy, sędziowie i prokuratorzy, służby mundurowe oraz rolnicy<sup>1</sup>. Przez wielu ekonomistów odrębne zabezpieczenie emerytalne tych grup uznawane jest za szkodliwe dla funkcjonowania gospodarki i niesprawiedliwe społecznie, a wręcz niezgodne z konstytucyjną zasadą równości (Rzońca, Wojciechowski, 2008; Borowski i in., 2010).

Reforma emerytur została przedstawiona w *exposé* Donalda Tuska jako jeden z głównych celów II kadencji rządu, a jej pierwsze miesiące przyniosły zmiany w emeryturach mundurowych oraz sędziów i prokuratorów. Przy okazji przeprowadzanych zmian można postawić pytanie: skąd brała się dotychczas tak wysoka skuteczność wybranych grup zawodowych w bronienu swoich przywilejów emerytalnych? Dzięki jakim mechanizmom, mimo wielu starań politycznych, te cztery grupy

---

\* Asystent w Katedrze Ekonomii Matematycznej, Instytut Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz doktorant w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

<sup>1</sup> W analizie świadomie pominąłem duchownych, których składki emerytalne są opłacane w 80% lub 100% z Funduszu Kościelnego. Kwalifikacja duchownych jako grupy zawodowej może budzić wątpliwości, również ich funkcja społeczna i pozycja w gospodarce jest jakościowo różna od tych pełnionych przez grupy poddane analizie.

pozostają poza powszechnym systemem emerytalnym? Mając na uwadze ambitne działania obecnego rządu i ponowny wzrost zainteresowania opinii publicznej emeryturami branżowymi, użyteczne wydaje się zanalizowanie dotychczasowej działalności pracowniczych grup interesów w obszarze polityki emerytalnej.

W artykule postawiono tezę, że było to możliwe dzięki szczególnym cechom polskiego systemu reprezentacji interesów. Wyjątkowo silnie reprezentowane są w nim wąskie kategorie zawodowe, związane własnościowo lub organizacyjnie z państwem. Dzięki temu w negocjacjach z rządem ich siła przetargowa staje się relatywnie wysoka. W artykule zostanie pokazane, że powyższa sytuacja stanowi potwierdzenie przewidywań teoretycznych oraz, że przyczynia się do niej polski kontekst historyczno-instytucjonalny.

Badany problem zostanie przedstawiony na tle teoretycznym składającym się z trzech elementów składowych, opisanych w pierwszej części tekstu. Pierwszy z nich to ekonomiczna analiza działalności grup interesu i ich wpływu na procesy polityczne; drugi to reformy państwa opiekuńczego, ukierunkowane na zmniejszanie wydatków socjalnych i ograniczanie zakresu redystrybucji dochodów; trzeci element to specyficzne cechy systemu politycznego i gospodarczego państw postkomunistycznych.

W drugiej części artykułu zostanie zaprezentowany opis czterech branżowych systemów emerytalnych – ich odrębność od powszechnego systemu emerytalnego oraz skala ich działania. Zostanie także podjęta próba przedstawienia genezy tych rozwiązań. Odwołując się do wniosków z teorii grup interesu, zostanie pokazane, skąd wynikała skuteczność czterech grup zawodowych w zabieganiu o odrębne zasady emerytalne.

## 1. WNIOSKI Z TEORII GRUP INTERESU

Ekonomiczna teoria grup interesu, rozwijana od lat 60., zakwestionowała wcześniej dominujące przekonanie o rozdziale regulacji i rynku. Różne czynniki powodują, że korzyści z regulacji rozkładają się asymetrycznie i wpływają tym samym na pozycję rynkową poszczególnych interesariuszy (Olson, 1965; Stigler, 1971; Peltzman, 1976). Jednym z obszarów, które tradycyjnie podlegają silnym wpływom grup interesu, jest system emerytalny. Na podstawie analizy literatury poświęconej grupom interesu oraz reformom emerytalnym sformułowano następujące twierdzenia<sup>2</sup>:

1. Procesy regulacyjne niekoniecznie są ukierunkowane na realizację interesów całego społeczeństwa. Podlegają one mechanizmom podobnym do rynkowych – istnieje podaż regulacji oraz popyt na nie, zgłaszany przez grupy interesu, a funkcję ceny stanowi poparcie polityczne (Stigler, 1971; Peltzman, 1976).
2. Siła grup interesu zależy od cech systemu politycznego i systemu reprezentacji interesów oraz od zdolności grupy do podejmowania działań zbiorowych.

---

<sup>2</sup> Twierdzenia, ze względu na ograniczony rozmiar tekstu, są przedstawione bardzo skrótowo. Ich podstawy teoretyczne oraz potwierdzenia empiryczne znajdują się we wskazanej literaturze.

Ta ostatnia jest pochodną różnych właściwości grupy (jej rozmiaru, homogeniczności, mechanizmów decyzyjnych).

3. Im większy rozmiar grupy, tym trudniejsze staje się podejmowanie przez nią zorganizowanych działań zbiorowych. Duże grupy są zdolne do takich działań, gdy dostarczają swoim członkom bodźców selektywnych, najczęściej w oparciu o już istniejącą w innym celu organizację, według zasady „produktu ubocznego” (Olson, 1965).
4. Skoncentrowane, nieduże grupy o wąskich, homogenicznych interesach będą dążyły do redystrybucji części dochodu narodowego na swoją korzyść. Natomiast duże, bardziej zróżnicowane grupy (ang. *encompassing groups*)<sup>3</sup>, takie jak organizacje konsumentów lub przedsiębiorców, będą starały się stymulować efektywność całej gospodarki (Olson, 1982).
5. Działania grup o wąskich interesach obniżają efektywność gospodarki przez m.in. zaburzanie rynkowych zasad alokacji zasobów, obniżanie bodźców do pracy i inwestowania, zwiększanie stopnia regulacji oraz nieprzejrzystości prawa, zwiększanie sztywności cen i płac oraz przez niekorzystny wpływ na postawy wobec prawa w społeczeństwie (Olson, 1982).
6. Przywileje grupowe są często realizowane za pomocą tzw. redystrybucji ukrytej, czyli skomplikowanych mechanizmów gospodarczych, niedostępnych bezpośrednio opinii publicznej (np. zmony cenowe, świadczenia społeczne). Społeczeństwo wykazuje zazwyczaj tzw. racjonalną ignorancję wobec takich praktyk (Olson, 1982).
7. Reformy emerytalne należą do najbardziej niepopularnych, gdyż ich koszty ponoszą zazwyczaj obecne pokolenia, a korzyści z nich są oczekiwane dopiero kilkadziesiąt lat później i przypadają przyszłym pokoleniom. Rządzący będą zatem obierać przy ich realizacji różne strategie zabezpieczające (takie jak rozmydlenie odpowiedzialności, szukanie silnych partnerów, negocjowanie na zasadzie „coś za coś”, silna ochrona praw nabytych) (Pierson, 1996).
8. Związki zawodowe, realizując interesy pracownicze, oddziałują na przebieg reform emerytalnych. To, jak związki definiują swoje cele oraz jaką skutecznością wykazują się w dążeniu do nich, jest jednak niejednoznaczne i zależy od wielu czynników. Z jednej strony, duża siła przetargowa związków zawodowych może okazać się barierą wdrożenia radykalnych reform systemu emerytalnego (Schneider, 2009). Z drugiej strony, pewne właściwości struktur związkowych mogą stwarzać ich liderom bodźce do poparcia reformy. Zaliczamy do nich: mechanizmy wyborcze (Anderson, Lynch, 2007), heterogeniczność członków (Nijhuis, 2009) oraz stopień centralizacji związku. W rezultacie większość skutecznych reform w krajach rozwiniętych miała charakter

<sup>3</sup> Na potrzeby tekstu przyjąłem robocze tłumaczenie tego określenia: „grupy okalające”.

neokorporacyjny, opierała się na negocjacjach pomiędzy rządem a związkami zawodowymi (Baccaro, 2002).

9. Zależność między stopniem centralizacji związków zawodowych a skalą zniekształceń rynku przyjmuje kształt „odwróconego U”. Najkorzystniejsze dla gospodarki są systemy skrajnie scentralizowane lub skrajnie zdecentralizowane, a najwięcej zniekształceń rynkowych występuje w systemach pośrednich, z dominacją związków branżowych (Calmfors, Driffill, 1988).
10. Związki zawodowe w sektorze publicznym charakteryzują się wyższą siłą przetargową od tych w sektorze prywatnym. DiSalvo (2010) wymienia czynniki, które zwiększają skuteczność tych pierwszych w negocjacjach z rządem oraz z pracodawcami: wpływ polityczny na pracodawcę, monopolistyczna pozycja w usługach publicznych, brak możliwości bankructwa, bezpośredni dostęp do polityków oraz relatywna łatwość organizacji.

## 2. SYSTEM REPREZENTACJI INTERESÓW W POLSCE

Zastosowanie powyższych koncepcji do analizy polskiego przypadku musi uwzględniać specyfikę kraju transformacji społeczno-gospodarczej. Odwołując się do różnych autorów, można stwierdzić, że w Polsce występuje postsocjalistyczny system reprezentacji interesów, który stanowi połączenie elementów modelu korporacyjnego, pluralistycznego i etatystycznego (Hausner, 2007; Sroka, 2007; Gardawski, 2009). Do kluczowych właściwości tego modelu można zaliczyć<sup>4</sup>:

- Fasadowość oficjalnego forum negocjacji, czyli Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, przy rzeczywistych przetargach zdecentralizowanych, odbywających się na poziomie przedsiębiorstw lub branż;
- Administracja państwowa jako bezpośredni adresat dużej części żądań pracowniczych;
- Asymetryczność zorganizowania i siły przetargowej aktorów: ogólnopolskie związki zawodowe, organizacje pracodawców i rząd są relatywnie słabe; najsilniejszym aktorem są branżowe związki zawodowe (w tym górnicze i policyjne) w sektorze państwowym, które m.in. poprzez trójstronne zespoły branżowe są w stanie realizować swoje wąskie interesy;
- Brak konsensualnej polityki, brak ideologii trójstronności, upolitycznienie przetargów.

Obecny system został w dużym stopniu ukształtowany w pierwszych latach transformacji, odziedziczył również wiele właściwości modelu socjalistycznego,

<sup>4</sup> Powyższy opis dotyczy głównie okresu 1989–2007. Gardawski (2009) pokazuje, że od 2008 r. można zaobserwować zmiany, m.in. relacje między partnerami społecznymi stają się bardziej autonomiczne od wpływu instytucji państwowych i nabierają w coraz większym stopniu charakteru współpracy.

w którym korporacje branżowe były instytucją kluczową dla całego porządku społecznego. Przetargi polityczne z ośrodkiem władzy oraz konkurencja pomiędzy korporacjami stanowiły w nim podstawowy mechanizm artykulacji interesów i alokacji zasobów ekonomicznych. Korporacje, choć tworzone przez państwo i od niego uzależnione, jednocześnie wywierały nań ciągłą presję, co stanowiło podstawę legitymizacji systemu. Jednocześnie realizowanie przez korporacje partykularnych, krótkookresowych interesów obniżało efektywność gospodarki, prowadząc do jej ostatecznego upadku (Hausner, 1994a).

Wprowadzenie w 1989 r. relacji rynkowych (przede wszystkim w obszarze alokacji zasobów) oraz uniezależnienie korporacji od państwa znacząco zmniejszyło obszary poszukiwania renty i początkowo sparaliżowało działalność korporacji branżowych. Jednakże już od 1991 r. grupy interesu zaczęły odzyskiwać swoje wpływy. Przędowały w tym związki zawodowe w branżach nieobjętych przekształceniami rynkowymi – przede wszystkim w przemyśle ciężkim, który pozostał we własności państwa. W nowych warunkach, dzięki nieformalnym sieciom powiązań z okresu socjalizmu, miały one ułatwiony dostęp do legislacji. Koncyliacyjna transformacja systemowa nie doprowadziła do oczekiwanego unicestwienia grup interesu, lecz pozwoliła im na jeszcze skuteczniejsze działania w warunkach słabych instytucji państwa i rynku (Olson, 1995).

Jak pokazał Wacław Wilczyński (2005), powstał w tym okresie „dualizm systemowy”, który polega na współistnieniu w polskiej gospodarce dwóch porządków: rynkowego i socjalistycznego. W sektorze prywatnym i w niektórych przedsiębiorstwach państwowych relacje mają charakter rynkowy – funkcjonowanie podmiotów gospodarczych jest oddane prawom popytu i podaży. Obok tego w sektorze państwowym mentalność podmiotów oraz stosunki między nimi mają cechy socjalistyczne. Pracownicy, dobrze zorganizowani w silnych politycznie związkach zawodowych, po dziś dzień wywierają presję na rządzących. Ich postulaty dotyczą nie tylko wzrostu wynagrodzeń, ale przede wszystkim żądają oni wstrzymania prywatyzacji i oczekują od państwa pełnienia „funkcji dyrektorskiej” w gospodarce. Hausner (2007, s. 62) określa to zjawisko mianem „państwa resortowo-korporacyjnego” i uznaje je za jedną z głównych barier rozwoju Polski.

Z kolei Edmund Mokrzycki (2000) wskazywał na kluczową rolę negocjacji w polskiej demokracji. Rzeczywiste ustalanie kierunków regulacji odbywa się poza wglądem społeczeństwa, w ramach negocjacji między rządem a grupami interesu. Te ostatnie zyskują w ten sposób pozakonstytucyjny wpływ na politykę państwa. Natomiast celem rządów nie jest rozwiązywanie realnych problemów społecznych, ale unikanie otwartych konfliktów z grupami interesu.

Niedawne badania zespołu K. Rybińskiego (2012) pokazują, że grupy interesu (nie tylko o państwowym pochodzeniu) wywierają istotny wpływ na procesy legislacyjne w Polsce – jedna trzecia powstających w Polsce ustaw służy wąskim interesom wybranych grup. Czynniki, które temu sprzyjają, to nieprzejrzystość prawa, brak transparentności i chaotyczność w jego tworzeniu oraz brak mechanizmów zabezpieczających interes społeczny.

### 3. REFORMA EMERYTALNA W POLSCE

System emerytalny w socjalizmie był jednym z głównych obszarów realizacji interesów grupowych, a przyznawanie przywilejów branżowych było jedną ze strategii partii wykorzystywanych do przywracania spokoju społecznego w okresach kryzysów politycznych (Inglot, 2008). Dowodem na to może być istnienie w 1989 r. 11 podsystemów branżowych, które obejmowały 25% pracowników w gospodarce, mimo że nie miały uzasadnienia ekonomicznego (Sosenko, 1992). Eksperci w dziedzinie ubezpieczeń społecznych zaznaczają, że na gruncie ich dziedziny nie ma podstaw do tworzenia specjalnych organizacji świadczeń dla pracowników wybranych branż, gdyż podlegają oni takim samym ryzykom społecznym, jak reszta społeczeństwa (Jończyk, 2003, s. 259). Takie rozwiązania ograniczały przejrzystość systemu i umożliwiały wpływom grupom redystrybucję ukrytą i osiągnięcie rent ekonomicznych. Jednocześnie ich hojność przyczyniała się do i tak fatalnego stanu finansów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i obciążała finanse publiczne. Fragmentaryzacja systemu emerytalnego stanowi także barierę mobilności zawodowej pracowników. Powyższe stwierdzenia będą stanowić punkt odniesienia do dalszych rozważań w artykule.

Już od 1990 r. politycy podejmowali próby zreformowania systemu, które miałyby go uporządkować, uniezależnić od wpływów politycznych oraz wprowadzić również w tym obszarze gospodarki mechanizmy rynkowe. W dużej mierze za sprawą sprzeciwu wpływowych grup pracowniczych zmiany zostały odłożone aż o dziewięć lat. Reforma emerytalna w 1999 r. w swoich założeniach miała ujednolicić regulacje – odtąd zasady miały być identyczne dla prawie wszystkich grup pracowniczych<sup>5</sup>, a zabezpieczenie emerytalne miało zależeć od indywidualnej przeczności. Nowa formuła emerytalna skutkowała w obniżeniu świadczeń dla wszystkich uczestników systemu<sup>6</sup>, ale niektóre grupy – dotychczas najbardziej uprzywilejowane – miały stracić najwięcej. W konsekwencji obok odpowiedniego projektu nowych regulacji dużej wagi nabierała ekonomia polityczna reformy (Chłoń, Góra, Rutkowski, 1999).

Szczególną rolę w całym procesie pełniły związki zawodowe. Z jednej strony, NSZZ „Solidarność” była jednym z inicjatorów reformy – w 1995 r. przedstawiła nawet własny projekt zmian, nie różniący się znacznie od rządowego. Reformatorska koalicja AWS-UW była blisko związana organizacyjnie z „Solidarnością”<sup>7</sup>. Oznaczało to, że związek był naturalnym sojusznikiem oraz zwiększał legitymizację przeprowadzanych zmian. Z drugiej strony, związkowcy nie wyrażali zgody na

<sup>5</sup> Górniczy oraz funkcjonariusze służb mundurowych zostali włączeni do powszechnego systemu emerytalnego w 1999 r., podczas gdy rolnicy oraz sędziowie i prokuratorzy zachowali swoje odrębne regulacje. Zostało to dokładniej opisane w dalszej części tekstu.

<sup>6</sup> Prognozowane stopy zastąpienia w nowym systemie to: 30–40% dla kobiet i 50–60% dla mężczyzn, wobec 60–100% w starym systemie (Kłós 2008). Szacunki OECD (2011) to 43,2% dla kobiet i 59% dla mężczyzn.

<sup>7</sup> Poparcia dla wprowadzenia systemu kapitałowego, choć w mniejszym stopniu, udzieliło także OPZZ. Związane ono było z kolei z SLD, którego rząd rozpoczął projektowanie reformy.

likwidację większości przywilejów, głównie tych dotyczących wcześniejszych emerytur. Także poszczególne związki sektorowe, korzystając z dużej niezależności od central związkowych, starały się utrzymać odrębność swoich systemów emerytalnych. Kolejarze, górnicy, sędziowie i prokuratorzy wpływali na legislację zarówno przez negocjacje w Komisji Trójstronnej, jak i przez strajki i protesty.

Autorzy reformy zwracają szczególną uwagę na przyjętą przez nich strategię polityczną, która umożliwiła osiągnięcie celów pomimo początkowego oporu społecznego. Opierała się ona na bliskiej współpracy z centralami związkowymi oraz na szybkim wprowadzaniu w życie najważniejszych założeń – przy pozostawianiu spraw konfliktowych na później (Chłoń, Góra, Rutkowski, 1999, s. 59–60). Ze związkami zawodowymi zawarto swoisty pakt, polegający na odłożeniu negocjacji o przywilejach i o systemach branżowych na rok 1999 oraz na bardzo silnej ochronie praw nabytych w nowych zasadach emerytalnych (Orenstein, 2000, s. 46–49). W wyniku reformy powstał nowy system emerytalny, który pracowników urodzonych po 1969 r. miał objąć jednolitymi zasadami (nowa formuła emerytalna, wiek emerytalny: 60 lat dla kobiet, 65 lat dla mężczyzn).

## 4. OPIS BRANŻOWYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH

### 4.1. EMERYTURY GÓRNICZE

W lipcu 2005 r. do Ustawy o emeryturach i rentach z FUS dodano rozdział 3a „Emerytury górnicze”, który w pięciu artykułach definiuje zasady przyznawania emerytur górniczych. Warunki, które trzeba spełnić, aby otrzymać prawo do emerytury górniczej, to:

- 1) ukończone 55 lat życia i okres pracy górniczej: 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 10 lat pracy pod ziemią, albo:
- 2) ukończone 50 lat życia i okres pracy górniczej: 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 15 lat pracy pod ziemią, albo:
- 3) 25 lat pracy pod ziemią w pełnym wymiarze czasu pracy bez względu na wiek (Dz.U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1397).

Do ustalenia wysokości emerytur górniczych stosuje się starą formułę emerytalną – jest to jedyny przypadek, w którym ma ona jeszcze zastosowanie w sposób niewygasający. Okresy pracy górniczej są w ramach tej formuły dodatkowo premiowane. Każdy okres składkowy jest przemnażany tak jak w podstawowej formule przez 1,3, a następnie ponownie przez jeden z przeliczników o wartości od 1,2 do 1,8 – w zależności od charakteru pracy.

Zatem trzy mechanizmy uprzywilejowują górników na tle całego społeczeństwa:

1. Stara formuła emerytalna, aktuarialnie promująca krótsze staże pracy i uwzględniająca tzw. element socjalny.

2. Podwyższone przeliczniki, nieosiągalne dla innych grup pracowniczych.
3. Prawo do emerytury bez względu na wiek.

Według danych ZUS w 2008 r. emerytury górnicze pobierało 198,5 tys. osób. Średni wiek osób przechodzących na emeryturę w tym roku wyniósł 47,9 lat (wobec 59 lat dla ogółu populacji). Przeciętna emerytura górnicza wypłacona w 2008 r. miała wysokość 2937,35 zł i była blisko dwa razy wyższa od średniej dla ogółu emerytów (ZUS, 2009). Przy przeciętnym wynagrodzeniu w górnictwie bliskim 5300 zł, dawało to stopy zastąpienia nie przekraczające 60% (GUS, 2009), czyli w okolicach średniej krajowej. Czynnikiem uprzywilejowującym górników jest krótszy staż pracy (o 3 lata krótszy niż dla ogółu pracowników) oraz o kilka lat<sup>8</sup> dłuższy okres przebywania na emeryturze i pobierania świadczenia.

Emerytury górnicze są dofinansowywane dotacją z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wyliczenia MPiPS (2005) pokazują, że utrzymywanie przywilejów górniczych będzie kosztować podatników dodatkowo (ponad to co przewidywały stare zasady) ok. 0,3% PKB rocznie (tab. 1).

**Tabela 1. Prognozowane koszty poniesione przez budżet państwa w latach 2007–2020 z tytułu wprowadzenia emerytur górniczych na podstawie wyliczeń MPiPS**

Rok	Koszty emerytur górniczych (w mln zł)	Koszty jako % PKB
2007	0,0	0,00
2008	195,4	0,02
2009	843,2	0,06
2010	1 852,0	0,13
2011	3 138,5	0,20
2012	4 173,4	0,25
2013	4 937,4	0,27
2014	6 063,4	0,30
2015	6 412,2	0,30
2016	7 567,1	0,32
2017	7 817,8	0,31
2018	8 835,4	0,32
2019	8 809,7	0,30
2020	9 413,5	0,29
Suma	70 059,0	–

Źródło: MPiPS, 2005.

<sup>8</sup> Dokładną różnicę trudno oszacować – jest to z pewnością mniej niż 11 lat, które wynika z samego wcześniejszego przejścia na emeryturę. Prawdopodobnie ciężkie warunki pracy górniczej powodują krótszą od przeciętnej długość życia przedstawicieli tej grupy zawodowej.



Specjalne uprawnienia górników, których koszty ponosi całe społeczeństwo, należy uznać za niesprawiedliwe i szkodliwe dla społeczeństwa i gospodarki (Borowski i in., 2010). Górnicy powinni zostać objęci powszechnym systemem emerytalnym, z prawem do emerytur pomostowych. Powinno się równocześnie ułatwiać im podjęcie pracy na innym stanowisku po osiągnięciu wieku, który uniemożliwia dalszą pracę górniczą. Motywy polityczne jednak uniemożliwiają zniesienie przywilejów (Kostrzewski, Miączyński, 2007).

Górnicy w ostatnich dekadach PRL byli traktowani przez rządzących w szczególny sposób, ponieważ ich branża wносиła bardzo dużą część do produktu narodowego i eksportu. Na tle reszty pracowników cieszyli się wysokimi płacami oraz licznymi przywilejami pozapłacowymi, w tym zaopatrzeniowym systemem emerytalnym (Balcerowicz, 1994, s. 155). Ich pozycja uległa jeszcze wzmocnieniu na początku transformacji, po strajkach w latach 1992–1993. Dzięki temu przekształcenia rynkowe ominęły tę branżę, a dominującym właścicielem kopalni pozostało państwo. W tym fakcie oraz w wyjątkowej koncentracji pracowników należy upatrywać dużej siły przetargowej górników (Hausner, 1994b, s. 299).

W założeniach reformy z 1999 r. górnicy mieli zostać objęci wygasającym systemem emerytur pomostowych, a ich dotychczasowe przywileje miały zostać zniesione 31 grudnia 2006 roku. Takie rozwiązanie chroniło prawa nabyte przez górników przed reformą, a nowo zatrudnionych wprowadzało do powszechnego systemu emerytalnego. W 2005 r. górnicze związki zawodowe zorganizowały masowe demonstracje w Warszawie, czym zmusiły rządzący wówczas SLD oraz prezydenta A. Kwaśniewskiego do nielikwidowania korzystnych dla nich ustaleń. W obliczu zbliżających się wyborów, w których kandydat lewicy Włodzimierz Cimoszewicz miał walczyć o prezydenturę, emerytury górnicze stały się ważną kartą przetargową (Solska, Dziadul, 2005).

Jeszcze w 2005 r. podjęto dwie próby zaskarżenia nowych przepisów w Trybunale Konstytucyjnym, przy czym obie okazały się nieskuteczne. Wniosek premiera Marka Belki został wycofany przez jego następcę – Kazimierza Marcinkiewicza, co stanowiło realizację obietnicy przedwyborczej PiS, złożonej w zamian za poparcie NSZZ „Solidarność” w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Szczególnie ważne wydaje się niepowodzenie wniosku PKPP „Lewiatan”. Trybunał oddalił go, gdyż uznał, że kwestia emerytur górniczych nie dotyczy bezpośrednio Konfederacji Pracodawców, a jedynie budżetu państwa i samych górników. Pokazuje to, jak prawnie można ograniczać możliwości działania grup okalających, które chcą bronić interesu społecznego.

Okazuje się, że również samo społeczeństwo nie wyraża zdecydowanego sprzeciwu wobec przywilejów górniczych. Według sondaży, zdecydowana większość Polaków popierała postulaty górników w 2005 r. oraz opowiadała się za utrzymaniem wcześniejszych emerytur, także dla tej kategorii zawodowej. Te same badania ukazały także skalę ignorancji społecznej na temat rzeczywistych kosztów, wynikających z tytułu wcześniejszych emerytur – jedynie 16% ankietowanych zdawało sobie sprawę z ich skali. Po przedstawieniu tej informacji respondentom deklarowane poparcie dla przywilejów wyraźnie spadło (Pentor, 2005 i 2008).

## 4.2. EMERYTURY MUNDUROWE

Emerytury mundurowe są uregulowane w dwóch specjalnych ustawach (Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 i Dz.U. z 1994 r. Nr 53, poz. 214). Artykuły 1 obu ustaw stanowią, że żołnierzom i funkcjonariuszom służb zwolnionym ze służby z tytułu wysługi lat lub całkowitej niezdolności do służby przysługuje zaopatrzenie emerytalne, finansowane z budżetu państwa. Minimalny staż pracy w wojsku i służbach to 15 lat, a podstawowa wysokość emerytury wynosi 40% uposażenia na zajmowanym ostatnio stanowisku. Ulega ona zwiększeniu o 2,6% podstawy wymiaru za każdy następny rok pracy. Specjalnie premiovane są okresy służby w szczególnych warunkach, w tym na wojnie. Maksymalna emerytura, jaką można otrzymać, jest równa 75% ostatniego uposażenia, wraz z dodatkami i nagrodą roczną. By ją osiągnąć, trzeba pracować trochę ponad 28 lat.

Powyższa formuła zapewnia żołnierzom i funkcjonariuszom relatywnie wysokie stopy zastąpienia przy krótkim stażu pracy oraz ogranicza bodźce do kontynuowania służby. Dodatkowo emerytowani mundurowi mają możliwość podjęcia pracy bez drastycznych konsekwencji dla wysokości otrzymywanych świadczeń<sup>9</sup>. W rezultacie wielu żołnierzy i policjantów przechodzi na emeryturę w młodym wieku (przeciętny okres wysługi z tytułu służby w 2010 r. wynosił 22 lata i 6 miesięcy)<sup>10</sup> (MSWiA, 2011). Osobny system emerytalny stanowi barierę dla mobilności zawodowej funkcjonariuszy oraz ryzyko dla przedwcześnie zwolnionych ze służby.

W maju 2012 r. wprowadzono nowe zasady, które będą obowiązywały funkcjonariuszy wstępujących do służby od 2013 roku. Nowe warunki otrzymania emerytury to 25 lat służby oraz wiek 55 lat, a wysokość świadczenia będzie kalkulowana na podstawie uposażeń w wybranych 10 kolejnych latach służby. Relacja emerytury do średniego uposażenia będzie wynosić od 60% do 75%, w zależności od rzeczywistej długości służby. W ten sposób sytuacja mundurowych zostanie nieznacznie przybliżona do powszechnego systemu emerytalnego.

W 2010 r., według danych resortowych, emerytury pobierało 107 tys. wojskowych i 137 tys. funkcjonariuszy służb, a przeciętne świadczenia wynosiły w obu przypadkach około 3 tys. zł (MON, 2010; MSWiA, 2011). Wydatki budżetowe z tytułu emerytur mundurowych wynoszą około 0,6% PKB rocznie (tab. 2).

Specjalne uprawnienia emerytalne żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych mają swoje pochodzenie historyczne – tym grupom społeczno-zawodowym, ze względu na ich rolę w funkcjonowaniu państwa oraz wystawienie na specyficzne ryzyka, tradycyjnie przyznawana była szczególna opieka emerytalna (Muszalski, 2004, s. 173). Obecne argumenty związkowców podkreślają niekorzystności wynikające z pełnienia służby, takie jak:

<sup>9</sup> Dopiero przy zarobkach na poziomie 130% przeciętnego wynagrodzenia emerytura maleje o 25%.

<sup>10</sup> A. Wiktorow (2011) wymienia kolejne uprzywilejowujące charakterystyki emerytur mundurowych, m.in.: dłuższy okres pobierania emerytury i brak limitu maksymalnego świadczenia.

Tabela 2. Wydatki z budżetu państwa na emerytury mundurowe w latach 2007–2011 (w tys. zł)

Rok	2011		2010		2009		2008		2007	
	tys. zł	% PKB	tys. zł	% PKB	tys. zł	% PKB	tys. zł	% PKB	tys. zł	% PKB
Emerytury	3 803 779	0,25	3 594 843	0,25	3 438 717	0,26	3 084 516	0,24	2 927 246	0,25
Wojskowe										
Funkcjonariuszy służb podległych MSW	5 028 889	0,33	4 633 286	0,33	4 453 770	0,33	3 982 455	0,31	3 560 704	0,30
Funkcjonariuszy Służby Więziennej	811 186	0,05	727 563	0,05	647 059	0,05	569 411	0,04	510 611	0,04
Razem	9 643 854	0,63	8 955 693	0,63	8 539 546	0,64	7 636 382	0,60	6 998 562	0,59

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji pozyskanych w MON, MSW i w Służbie Więziennej.

- wymóg dyspozycyjności;
- ograniczenie praw wyborczych;
- narażanie życia i zdrowia, wysokie obciążenia psychiczne (ZW NSZZ Policjantów, 2012).

Głównym argumentem związkowców jest jednak to, że przy niedofinansowaniu służb, niskich płacach i nierozwiniętej polityce ścieżki kariery, to właśnie korzystne przepisy emerytalne są jedną z głównych zachęt do wstąpienia do służb mundurowych.

Podjęwane przed 2012 r. próby zreformowania emerytur mundurowych, a w szczególności wydłużenia obowiązkowego okresu służby, były nieskuteczne. Nowy system emerytalny w pierwszym momencie objął również żołnierzy zawodowych, którzy wstąpili do służby po 1. stycznia 1999 r., ale już w 2003 r. rząd SLD przywrócił wcześniejsze przepisy. Dopiero w 2012 r. rządowi Donalda Tuska po raz pierwszy udało się podnieść wiek emerytalny służb mundurowych. Jego skuteczność możemy przypisać wysokiej determinacji i odpowiedniej strategii politycznej, ale również małej skali rzeczywistych zmian – przywileje już zatrudnionych funkcjonariuszy pozostaną nienaruszone.

Barierą dla daleko idących reform jest duże znaczenie polityczne żołnierzy i policjantów, które wynika z ich liczebności oraz kluczowej roli w funkcjonowaniu państwa. Związki zawodowe policjantów są bardzo silne i wielokrotnie już sama groźba strajków powodowała, że kolejne rządy wycofywały się ze swoich propozycji. W przypadku wojska argumentem jest groźba masowego odejścia żołnierzy ze służby<sup>11</sup>.

Równie istotne jest to, że wydłużanie wieku emerytalnego funkcjonariuszy służb i żołnierzy wymaga zmian w ogólnym funkcjonowaniu tych służb oraz wojska tak, aby stanowiska pracy i wynagrodzenia były dostosowane również do możliwości psychofizycznych oraz do potrzeb finansowych osób w średnim i starszym wieku. Przywileje emerytalne nie powinny stanowić rekompensaty za niedogodności w okresie służby. Dłuższa praca w służbach na lepszych warunkach finansowych zwiększałaby stabilność życiową funkcjonariuszy i dawała liczne korzyści pozapłacowe.

#### 4.3. UPOSAŻENIE W STANIE SPOCZYNKU SĘDZIÓW I PROKURATORÓW

Sędziowie i prokuratorzy są objęci osobnym systemem zabezpieczenia społecznego, który jest w całości finansowany ze źródeł budżetowych. Po osiągnięciu 65 lat, ale też w przypadku zaistnienia pewnych ryzyk społecznych (choroba i utrata sił) przechodzą oni w stan spoczynku. Istnieje możliwość wcześniejszego przejścia w stan spoczynku (na wniosek) – po ukończeniu 55 lat przez kobietę lub 60 przez

---

<sup>11</sup> Według doniesień medialnych propozycje zmian w emeryturach mundurowych były główną przyczyną odejścia ze służby ok. 10 tys. żołnierzy na przełomie lat 2009 i 2010 (Zemła, 2011).

mężczyznę i przy posiadanym stażu pracy wynoszącym odpowiednio 25 lub 30 lat. W maju 2012 r., wraz ze zmianami w systemie powszechnym, podwyższono wiek emerytalny sędziów i prokuratorów do 67 lat, a możliwość wcześniejszego przejścia w stan spoczynku ograniczono do końca 2017 roku.

Stan spoczynku jest to specyficzna kategoria prawna wprowadzona do polskiego prawa w odniesieniu do sędziów w artykule 180 Konstytucji z 1997 r., a dla prokuratorów ustanowiona na zasadzie analogii w przepisach dotyczących ustroju prokuratury (Dz.U. 1997 Nr 124, poz. 782).

Wynagrodzenie sędziów i prokuratorów nie podlega oskładkowaniu, a środki na finansowanie uposażeń w stanie spoczynku pochodzą z budżetu państwa. Wysokość uposażenia wynosi 75% ostatniego wynagrodzenia. Podobnie jak w przypadku służb mundurowych jest to stopa zastąpienia nieosiągalna dla pracowników ubezpieczonych w powszechnym systemie emerytalnym. Dodatkowo uposażenia są waloryzowane według stopy wzrostu wynagrodzeń wciąż aktywnych sędziów i prokuratorów.

W roku 2009 liczba sędziów i prokuratorów w Polsce wynosiła odpowiednio: 9596 i 5276, a średnie wynagrodzenia w tych grupach to 8758 zł i 8861 zł (Ministerstwo Finansów, 2010). Biorąc do kalkulacji te przeciętne wartości, z pewnością niższe od wynagrodzeń osiągniętych pod koniec kariery zawodowej, przeciętne uposażenia w stanie spoczynku uzyskane przez sędziów i prokuratorów w 2009 r. wynosiły około 6568,5 zł i 6645,75 zł, a łączne wydatki na nie w ostatnich latach sięgały 0,04% PKB.

Institucja stanu spoczynku ma swoje korzenie historyczne, wywodzi się z emerytur w służbie państwowej przyznawanych funkcjonariuszom publicznym. Takie uregulowania wynikały z przekonania, że sędzia i prokurator to nie zawód, ale raczej funkcja społeczna. Osoby ją sprawujące, ze względu na rolę pełnioną w ustroju państwa, były obejmowane szczególną ochroną. Współczesna wersja tej instytucji jest jednak wynikiem zadziałania konkretnych czynników politycznych (Muszalski, 2004, s. 173).

Uprawnienia do korzystania z osobnego systemu zabezpieczenia emerytalnego przyznano najpierw sędziom, a potem także prokuratorom – odnosząc się w kolejnych aktach prawnych do niejasnych sformułowań zawartych w Konstytucji. W sierpniu 1997 r. przed zbliżającymi się wyborami w ekspresowym tempie znowelizowano ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych. Działo się to w sposób naruszający co najmniej dobre obyczaje parlamentarne, jeśli nie odpowiednie procedury legislacyjne (Jończyk, 2003, s. 270).

Takie działanie było niespójne z podstawowymi celami planowanej wtedy reformy emerytalnej. J. Jończyk podaje wiele argumentów natury prawnej, które pokazują bardzo słabe umocowanie i brak realnego uzasadnienia dla takich przepisów. Dodatkowo udowadnia, że te przywileje są jeszcze szersze niż to powyżej zaprezentowałem. Wymienię tu choćby fakt, że po przejściu w stan spoczynku, sędziowie i prokuratorzy mogą nadal pracować jako nauczyciele akademicy – bez zmniejszenia otrzymywanych uposażeń, a nawet pobierać dodatkową emeryturę z tytułu pracy na uczelni (Jończyk, 2003, s. 262–272).

**Tabela 3. Wydatki budżetowe na uposażenia w stanie spoczynku i uposażenia rodzinne sędziów i prokuratorów w latach 2007–2011 (w tys. zł)**

Rok	2011		2010		2009		2008		2007	
	tys. zł	%PKB	tys. zł	%PKB	tys. zł	%PKB	tys. zł	%PKB	tys. zł	%PKB
Sędziowie	403 450	0,026	381 500	0,027	363 492	0,023	287 519	0,023	274 510	0,023
Prokuratorzy	175 444	0,012	161 160	0,011	145 656	0,010	121 176	0,010	111 773	0,009
Razem	578 894	0,038	542 660	0,038	509 148	0,032	408 695	0,032	386 283	0,033

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2008–2011).

Sędziowie i prokuratorzy ze swojej strony odwołują się do ograniczeń, którym podlegają będąc w stanie spoczynku. W szczególności nie mogą wtedy uzupełniać swoich dochodów, prowadząc działalność gospodarczą czy pracując zarobkowo (poza nauką lub dydaktyką). Dodatkowo ich regularne wynagrodzenia są o wiele niższe niż innych przedstawicieli ich branży – adwokatów i notariuszy. Jak argumentują, chcąc zapewnić sprawną i niezależną władzę sądowniczą, państwo musi dawać odpowiednie bodźce i kusić najzdolniejszych absolwentów studiów prawniczych (KRS, 2011). Według stanowiska Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”: „Reżim stanu spoczynku i pochodzących od niego uprawnień społecznych znajduje szczególne uzasadnienie jako jedna z gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Taki charakter stanu spoczynku wyklucza możliwość postrzegania go w kategoriach konstytucyjnych praw podmiotowych. Podstawowym celem regulacji nie jest bowiem ochrona indywidualnych interesów osoby piastującej stanowisko sędziego, ale zapewnienie prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej w interesie ogółu” (SSP „Iustitia”, 2011).

Uposażenia sędziów i prokuratorów rzadko stają się tematem politycznym i nie funkcjonują w świadomości publicznej, co, jak się wydaje, ma kilka przyczyn. Po pierwsze, dotyczą one małej liczby osób i stanowią nieduże obciążenie dla budżetu państwa – korzyść finansowa oraz polityczna z ich likwidacji byłaby niewspółmiernie mała w porównaniu z podjętym ryzykiem. Po drugie, przepisy o uposażeniach szybko znalazły odpowiednie wzmocnienie w wykładni Sądu Najwyższego. Sędziowie i prokuratorzy, korzystając ze swojej pozycji w strukturach państwa, skutecznie zabezpieczyli samym sobie przywileje emerytalne (Jończyk, 2003, 266–271). Po trzecie, groźba strajku ze strony władzy sądowniczej, który w praktyce szybko doprowadziłby do paraliżu całego państwa, dotychczas skutecznie odstraszała reformatorów.

#### 4.4. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE ROLNIKÓW

Na podstawie Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 1990 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24) ubezpieczeniu w KRUS podlega z mocy ustawy każdy rolnik posiadający gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego wraz z małżonkiem i pracującym domownikiem. Właściciele mniejszych gospodarstw mogą podlegać ubezpieczeniu na wniosek. Takie sformułowanie przepisów oznacza, że nie trzeba realnie prowadzić gospodarstwa rolnego, ani nawet na jego terenie zamieszkiwać, aby móc się ubezpieczyć w KRUS. Składka na ubezpieczenie emerytalne jest bardzo niska – wynosi w bazowej wysokości jedynie 10% najniższej emerytury. Dopiero od niedawna wysokość składki została powiązana z wielkością gospodarstwa, ale i tak tylko w symboliczny sposób<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Składka w II i III kwartale 2012 r. wynosiła od 80 zł przy gospodarstwie do 50 ha, do 464 zł dla gospodarstw powyżej 300 ha ([www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)). Dla porównania, osoba otrzymująca minimalne wynagrodzenie pracownicze w 2011 r. odprowadzała składkę emerytalną równą 135,27 zł (dodatkowo taką samą kwotę odprowadzał jego pracodawca – obliczenia własne).

Emerytura rolnicza przysługuje po spełnieniu następujących warunków: albo 60/65 lat i 25 lat podlegania ubezpieczeniu, albo 55/60 lat, 30 lat ubezpieczenia i zaprzestanie działalności rolniczej. Formuła ustalająca wysokość świadczenia składa się z dwóch elementów odnoszących się do wysokości najniższej emerytury: części składkowej (1% najniższej emerytury za każdy rok płacenia składek) i części uzupełniającej (w wysokości 95% najniższej emerytury; ulega zmniejszeniu o 0,5 pkt. proc. za każdy rok po przekroczeniu 20 lat składkowych). Stosowanie powyższej formuły do obliczania emerytur rolniczych powoduje, że w porównaniu z emeryturami pracowniczymi są one bardzo niskie: w 2009 r. średnia emerytura rolnicza wyniosła 796 zł.

Pomimo niskich świadczeń dotacja z budżetu państwa do emerytur i rent z KRUS musi wynosić ponad 90%<sup>13</sup>. Przekłada się to na ponad 1% PKB rocznie, przy ponad milionie świadczeniobiorców – przy czym obie te pozycje malały w ostatnich latach (tab. 4).

**Tabela 4. Podstawowe informacje dotyczące ubezpieczeń emerytalno-rentowych w KRUS w latach 2005–2011**

Rok	Liczba emerytów	Wydatki na emerytury rolnicze (tys. zł)	Dotacja budżetowa do Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER) (tys. zł)	Dotacja jako % wydatków FER	Dotacja jako % PKB
2005	1 271 667	10 404 220	14 710 000	91,7	1,50
2006	1 245 668	10 777 015	14 932 671	92,4	1,41
2007	1 209 483	10 585 528	14 680 697	95,0	1,25
2008	1 175 164	10 909 133	14 867 871	88,5	1,17
2009	1 137 685	11 200 447	15 705 402	92,1	1,17
2010	1 096 321	11 047 271	14 935 764	90,1	1,06
2011	1 056 307	11 068 265	15 120 037	91,6	0,99

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF (2006–2012); KRUS (2006–2012).

Kształt systemu ubezpieczeń rolniczych został w dużej mierze ustanowiony w latach 70. i 80. System miał pełnić istotne funkcje w gospodarce socjalistycznej: zwiększając dochody rolników, był elementem polityki kształtowania cen produktów żywnościowych; miał także przyspieszyć zmiany strukturalne w rolnictwie – wymianę pokoleń i koncentrację gruntów rolnych (Simanis, 1983). Obecnie jego cele się zmieniły i pełni on jedynie funkcję osłony socjalnej dla ludności rolniczej. Spadek dochodów rolników i gwałtowny wzrost ubóstwa na wsi na początku

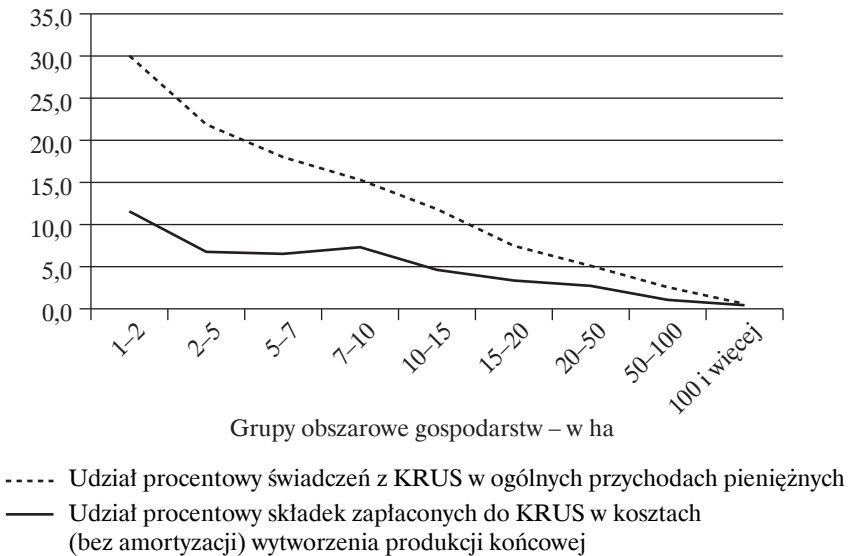
<sup>13</sup> Jest to spowodowane bardzo niskimi przychodami ze składek oraz niekorzystną relacją pomiędzy liczbą osób płacących składki a liczbą świadczeniobiorców.



transformacji wymagał, wobec braku innych działań natury prorozwojowej, utrzymania istniejącego systemu. Jak dowodzi Jończyk, obecny system „nie jest ani ubezpieczeniem społecznym, ani pomocą społeczną, a główną racją jego trwania jest pogłębiające się agrarne ubóstwo” (Jończyk, 2003, s. 289).

Dla wielu rodzin rolniczych świadczenia emerytalne z KRUS, mimo ich niskiej wysokości, stanowią istotną część dochodów. Dotyczy to zwłaszcza rolników małoobszarowych.

**Rysunek 1. Rola świadczeń i składek w budżetach gospodarstw rolniczych w 2000 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Goraj, Jagła (2002).

Rysunek 1 pokazuje, że dla najmniejszych gospodarstw ubezpieczenie w KRUS pełni istotną rolę w budżetach domowych. Zniesienie lub zmniejszenie dotacji budżetowych najmocniej uderzyłoby właśnie w tę grupę rolników, w związku z czym takie działania powinny być elementem szerszej polityki rolnej, restrukturyzacji wsi i zwiększenia możliwości pracy poza rolnictwem dla jej mieszkańców. Inna sytuacja dotyczy rolników wielkoobszarowych, których byłoby stać na płacenie wyższych składek<sup>14</sup> – dla nich ubezpieczenie w KRUS stanowi możliwość ucieczki od wysokich kosztów płac, które występują w sektorze pracowniczym.

Bardzo korzystne warunki ubezpieczenia dla zamożnych rolników są zaprzeczeniem zasady solidarności społecznej – zarówno pomiędzy samymi rolnikami, jak i pomiędzy rolnikami a resztą społeczeństwa. Dodatkowo zliberalizowane w latach 90. przepisy prawne regulujące dostęp do ubezpieczenia przyzwalają na

<sup>14</sup> W 2000 roku już w grupie obszarowej 20–50 ha przeciętne dochody rolników były podobne do średnich wynagrodzeń pracowniczych netto (Goraj, Jagła, 2002, s. 147).

patologii. Brak powiązania prawa do ubezpieczenia z rzeczywistym prowadzeniem gospodarstwa rolnego jest bardzo dużą pokusą dla naciągaczy. W praktyce powszechna jest na wsi sytuacja, w której ludzie ubezpieczeni w KRUS ziemię zostawiają odłogiem, natomiast podejmują pracę w szarej strefie. Obecny system nie rozwiązuje problemów wsi, a nawet je utrwała i obniża efektywność gospodarki (MGPiPS, 2003; Wilkin, 2010).

Od ponad 10 lat eksperci zarówno z kręgów finansowych, jak i ekonomii rolnictwa postulują zmiany w ubezpieczeniach rolniczych. Miałyby one dotyczyć przede wszystkim wyłączenia z KRUS rolników z największymi gospodarstwami oraz zaostreżenia kryteriów dostępu do systemu. Na przykład, Ostrowski (2000) postuluje wyraźne oddzielenie funkcji ochrony socjalnej od funkcji ubezpieczeń społecznych. Pomoc ze strony państwa powinna być kierowana jedynie do najbardziej potrzebujących mieszkańców wsi. Resztę należy objąć nowoczesnym systemem zabezpieczenia emerytalnego opartym na składkach, a środki dla rolnictwa z budżetu państwa powinny zostać przeznaczone na bardziej prorozwojowe cele. Równocześnie powinien zostać opracowany długoletni plan dla polskiej wsi, który uzdrowiłby jej społeczno-gospodarczą sytuację.

W Raporcie „Zielona Księga”, opracowanym w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w 2003 r., postulowano m.in.: ścisłe określenie działalności rolniczej, które zamknie dostęp do systemu zwykłym pracownikom; powiązanie składek z wysokością dochodów; wprowadzenie zachęt finansowych do późniejszego przechodzenia na emeryturę oraz ograniczenie wielkości dotacji z budżetu państwa (MGPiPS, 2003).

Mimo powyższych postulatów w polskiej polityce rolnej od lat obowiązuje *status quo*. Paradoksalnie główną tego przyczyną jest silna pozycja, którą w kolejnych rządach zajmowały partie reprezentujące środowiska rolników: PSL, SK-L oraz Samoobrona. Przy słabości instytucjonalnych forów dialogu społecznego w rolnictwie, to one, a nie związki zawodowe, były głównym wyrazicielem interesów rolników.

Prezes Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego Artur Balazs był ministrem rolnictwa w rządzie Jerzego Buzka oraz doradzał wicepremierowi Andrzejowi Lepperowi. Samoobrona była w rządzie w latach 2006–2007, a PSL – w latach 2001–2003 oraz od 2007 roku. Wszystkie te partie, choć przedstawiające się jako reprezentanci interesów wsi, nie były w stanie zaproponować żadnych projektów reform polepszających bezpieczeństwo socjalne rolników. PSL, przez niektórych autorów przyrównywany wręcz do rolniczego związku zawodowego, za priorytet stawia sobie utrzymanie KRUS w niezmiennym kształcie, argumentując, że przyczynia się tym do dobra polskiej wsi (za: Godlewski, 2003, s. 201–202). Jak pokazały powyższe analizy, mamy jednak do czynienia z sytuacją przeciwną. Większość rolników (małoobszarowi, których w największym stopniu dotyka bieda) mogłaby zyskać na reformie systemu – pod tym względem ta grupa ma charakter okalający. Z drugiej strony, wąska grupa zamożnych, wielkoobszarowych rolników, która jest największym beneficjentem obecnych instytucji,

ma wyższą zdolność do wspólnego wywierania presji politycznej. Można zatem postawić tezę, że wewnętrzna struktura tej grupy zawodowej nie zapewnia reprezentacji jej szerokich interesów.

## WNIOSKI

Powyższe studium czterech przypadków umożliwia wyciągnięcie wniosków w kilku obszarach: dotyczących polskiego systemu emerytalnego i jego reform, metod działania branżowych grup interesu oraz funkcjonowania systemu reprezentacji interesów w Polsce.

Emerytury branżowe w Polsce pobiera łącznie 1,5 mln osób, a wydatki budżetowe na nie sięgają 2% PKB rocznie<sup>15</sup>. Sfragmentaryzowany system emerytalny w różny sposób uprzywilejowuje przedstawicieli wąskich grup zawodowych (lub ich część jak w przypadku rolników), a przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w czynnikach politycznych (tabela 5 zawiera podsumowanie tego opisu).

Osobne systemy emerytalne podważają zasadę sprawiedliwości społecznej i mają negatywne konsekwencje dla efektywności gospodarowania. Można także postawić tezę, że emerytury branżowe stanowią barierę przezwyciężenia głębokich problemów strukturalnych występujących w górnictwie, rolnictwie, sądownictwie, policji czy w wojsku. Przywileje nadane poszczególnym grupom stanowią polityczne usprawiedliwienie braku innych działań oraz łatwą metodę na zapewnienie spokoju społecznego. Stanowią one wyraz strukturalnej niemożności rządu do reformowania państwa i budowy sprawnych instytucji.

Niezachwiane trwanie przywilejów można wytłumaczyć, odwołując się do teorii grup interesu. Analizowane grupy zawodowe mają, w kategoriach teorii Olsona, charakter redystrybucyjny<sup>16</sup> – każda z nich jest wąska i homogeniczna, może zatem zabiegać o własne korzyści bez oglądania się na interes społeczny. Mimo że są to duże grupy, potrafią mobilizować swoich członków do wspólnych działań politycznych dzięki bodźcom selektywnym (przymus uczestnictwa, korzyści ze statusu związkowca) oraz działalności organizacji przedstawicielskich<sup>17</sup>, powołanych początkowo w innych celach. Obok tradycyjnych metod (strajki, protesty) w swoich działaniach wykorzystują zróżnicowane mechanizmy wywierania presji na polityków:

<sup>15</sup> Podana wielkość ma jedynie charakter orientacyjny, lecz nie może służyć za miarę „kosztów” dla budżetu wynikających z przywilejów emerytalnych (ze względu na zaopatrzeniowy, a nie ubezpieczeniowy charakter części z nich).

<sup>16</sup> Poza przypadkiem rolników małoobszarowych opisanym w tekście.

<sup>17</sup> Są to: związki zawodowe (przypadek górników i policjantów), korporacje branżowe (sędziowie i prokuratorzy), partie polityczne (rolnicy) oraz wojsko samo w sobie. Interesujące, że analizowane przeze mnie grupy pokrywają się z przykładami podanymi w *The Logic of Collective Action* M. Olsona (1965, rozdział VI).

- Bliskość (instytucjonalna i personalna) wobec rządu lub wybranych partii politycznych oraz szczególne funkcje pełnione w strukturze państwa (Orenstein, 2003);
- Podwójna strategia stosowana w okresie reformy w latach 90. – popieranie jej głównego kierunku przy jednoczesnej twardej obronie przywilejów<sup>18</sup>;
- Argumenty podnoszone podczas negocjacji w ramach Komisji Trójstronnej i innych zespołów, m.in. szukanie zapłat za swoje ustępstwa;
- Prawne wzmacnianie przywilejów przez tworzenie dodatkowych przepisów i korzystnej wykładni prawa;
- Odwoływanie się do szczytnych celów, aby pozyskać poparcie społeczne – jest to tzw. „aksjologiczna ornamentyka”, charakterystyczna dla dyskursu politycznego w Polsce. Dla opinii publicznej ma ona stanowić przykrywkę dla zwykłej walki o interes finansowy grupy (Rubisz, 2003, s. 136).

System emerytalny wyjątkowo sprzyja realizacji redystrybucji ukrytej. Dzięki nieprzejrzystości regulacji umożliwiła on uprzywilejowanie wąskich grup branżowych przy ignorancji społeczeństwa lub wręcz przy poparciu z jego strony.

Wysoka skuteczność badanych grup miała swoje źródła także w wybranych charakterystykach systemu reprezentacji interesów. Po pierwsze, najsilniejszym aktorem są w nim właśnie sektorowe związki zawodowe, czyli grupy o wąskich interesach. Po drugiej stronie przetargów politycznych brakuje mocnych aktorów – grup okalających, które wywierałyby presję na rząd. Nie wykształciła się, jak dotąd, „siła równoważąca”, która dysponowałaby istotnymi politycznymi argumentami. Jedynym takim potencjalnym aktorem są organizacje pracodawców, choć, jak pokazuje przykład emerytur górniczych, ich rzeczywista siła polityczna jest ograniczona. Przetargi wokół reformy emerytalnej obnażyły także słabość kolejnych rządów i ich niezdolność do podejmowania niepopularnych działań, o długim horyzoncie czasu.

Po drugie, społeczeństwo jest nieświadome tego, jak w rzeczywistości przebiegają procesy regulacyjne oraz jakie są ich wyniki. Negocjacyjny charakter tworzenia regulacji w Polsce umożliwia rządowi i związkom zawodowym ukrywanie argumentów przed opinią publiczną.

Po trzecie, jest charakterystyczne, że wszystkie cztery przypadki dotyczą grup zawodowych zatrudnianych przez państwo lub tradycyjnie silnie przez nie wspomaganych. Wpisuje się to w model dualizmu systemowego i jest przykładem post-socjalistycznych pozostałości w polskim państwie. Ograniczanie przywilejów dotyczących takich grup jest podwójnie trudne, gdyż rząd, obok funkcji regulacyjnej, pełni tu również funkcję pracodawcy lub protektora, a związki zawodowe nie są ograniczone presją rynkową.

---

<sup>18</sup> Wydaje się, że poparcie związków dla reformy mogło być bardzo interesowne – jej koszty ponoszą głównie pracownicy nieuzwiązkowieni lub pracownicy branż o słabej reprezentacji politycznej.

Tabela 5. Podsumowanie branżowych systemów emerytalnych

Postulaty zmian	Wytłumaczenie	Rozmiar redystrybucji	Ilość emerytów	Rodzaj przywilejów	Grupa zawodowa
Objęcie górników emeryturami pomostowymi, ułatwienia w zmianie pracy	Szczególne warunki pracy narażające zdrowie i życie	Okolo 0,3% PKB w skali roku, finansowane z dotacji budżetowej do FUS	198,5 tys.	Możliwość wczesnego przejścia na emeryturę, przy zachowaniu wysokiego świadczenia	Górnicy
Włączenie do powszechnego systemu emerytalnego	Godność zawodu, ograniczenia związane ze stanem spoczynku	Okolo 0,04% PKB w skali roku, finansowane z wydatków budżetowych	3,5 tys.	Bardzo wysokie stopy zastąpienia	Sędziowie i prokuratorzy
Zwiększenie wymaganego stażu pracy, dodatkowe motywacje do pozostawania w pracy, ułatwienia w zmianie stanowiska	Szczególne warunki pracy, narażające zdrowie i życie	Okolo 0,6% PKB w skali roku, finansowane z wydatków budżetowych	244 tys.	Możliwość wczesnego przejścia na emeryturę, przy zachowaniu wysokiego świadczenia; możliwość pracy na emeryturze	Mundurowi
Powiązanie składki z wielkością gospodarstwa, przesunięcie najbogatych rolników do ZUS-u, zawężenie kryteriów dostępu do świadczeń	Niska dochodowość rolnictwa, walka z ubóstwem	Okolo 1,0% PKB w skali roku, finansowane z dotacji budżetowej do KRUS	1 056 tys.	Niska składka, nie powiązana z dochodami; bardzo łatwy dostęp do świadczeń	Rolnicy
Ograniczenie przywilejów. Zmiany strukturalne, restrukturyzacja poszczególnych branż	W rzeczywistości: przyczyny polityczne	Okolo 1,9% PKB rocznie	Okolo 1,5 mln osób	Oddzielne zasady, mimo braku jasnych podstaw do nich; zewnętrzne, budżetowe finansowanie	Łącznie - wnioski

Źródło: opracowanie własne.

## BIBLIOGRAFIA

- Anderson K.M., Lynch J.(2007), *Reconsidering Seniority Bias: Aging, Internal Institutions, and Union Support for Pension Reform*, "Comparative Politics", No. 2(39), s. 189–208.
- Baccaro L. (2002), *Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory*, "Industrial and Labor Relations Review", No. 3(55), s. 413–431.
- Balcerowicz L. (1994), *Poland*, w: *The Political Economy of Policy Reform*, J. Williamson (red.), Institute for International Economics, Washington, s. 153–177.
- Borowski J.i in.(2010), *Propozycje zmian w systemie emerytalnym. Inicjatywa obywatelska 10 ekonomistów* (<http://www.for.org.pl/pl/a/1017-20.12.2011>).
- Calmfors L., Driffill J.(1988), *Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance*, "Economic Policy", No. 6, s. 13–61.
- CBOS (2011), *Opinie o planowanych zmianach w systemie emerytalnym*, Komunikat z badań BS/14/2011.
- Chłoń A., Góra M., Rutkowski M. (1999), *Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity*, The World Bank, Washington D.C.
- DiSalvo D. (2010), *The Trouble with Public Sector Unions*, "National Affairs", No. 5, s. 3–19.
- Gardawski J. (2009), *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2009), *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2008 r.*, GUS, Warszawa.
- Godlewski T. (2003), *Polskie związki zawodowe a partie polityczne*, w: *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Z. Machelski, L. Rubisz (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 196–206.
- Goraj L., Jagła W. (2002), *Znaczenie rolniczych ubezpieczeń społecznych w dochodach rolników*, w: *Ubezpieczenia społeczne – wieś i rolnictwo*, M. Adamowicz (red.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 141–148.
- Hausner J. (1994a), *Reprezentacja interesów w społeczeństwach socjalistycznych i posocjalistycznych*, w: *Studia nad systemem reprezentacji interesów. T. 2, Od socjalistycznego korporacjonizmu do...?* J. Hausner, P. Marciniak (red.), Fundacja Polska Praca, Warszawa, s. 11–25.
- Hausner J. (1994b), *Konflikty interesów w drugiej fazie polskich reform (1992–93)*, w: *Studia nad systemem reprezentacji interesów. T. 2, Od socjalistycznego korporacjonizmu do...?* J. Hausner, P. Marciniak (red.), Fundacja Polska Praca, Warszawa, s. 277–307.
- Hausner J. (2007), *Pętle rozwoju: o polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Inglot T. (2008), *Welfare States in East Central Europe 1919–2004*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jończyk J. (2003), *Prawo Zabezpieczenia Społecznego: Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (2006–2012), *Kwartalna informacja statystyczna* (<http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki/> – 14.08.2012).

- Kłos B. (2008), *Wysokość emerytur w nowym systemie emerytalnym*, w: *System emerytalny 9 lat po reformie*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, BAS, Warszawa, s. 85–122.
- Kostrzewski L., Miączyński P. (2007), *Premierzy mają słabość do górników*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 10.12.2007.
- Kostrzewski L., Miączyński P. (2010), *Przez ZUS chcą iść do cywila. „Tylko frajerzy zostaną w policji”*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 17.02.2010.
- KRS (2011), *Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie godnego uposażenia sędziów w stanie spoczynku* ([www.iustitia.pl](http://www.iustitia.pl) – 03.09.2012).
- Ministerstwo Finansów (2006–2012), *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa – za lata 2005–2011* (<http://mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1> – 20.12.2011).
- Ministerstwo Finansów (2010), *Sprawozdanie z wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Omówienie* (<http://mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1> – 20.12.2011).
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (2003), *Raport Racjonalizacja Wydatków Społecznych: Zielona Księga*.
- Ministerstwo Obrony Narodowej (2010), *Podstawowe informacje o budżecie resortu obrony narodowej na 2010 rok* (<http://www.bip.mon.gov.pl/pliki/file/wersja%20polska.ppt> – 20.12.2011).
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2005), *Skutki finansowe rozwiązań* (<http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/mps/kosztyemerytur.pdf> – 20.12.2011).
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2011), *Zbiór danych statystycznych oraz opracowań analitycznych przedstawiających wybrane aspekty działalności Zakładu oraz świadczeniobiorców* ([http://www.zer.mswia.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53&Itemid=9](http://www.zer.mswia.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=9) – 20.12.2011).
- Mokrzycki E. (2000), *„Negotiated” Democracy*, w: *Postsocialist Institution Building: Democracy, Globalization and Corporate Control*, M. Federowicz, D. Soskice (red.), IFiS Publishers, Warszawa.
- Muszalski W. (2004), *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Nijhuis D.O. (2009), *Revisiting the Role of Labor: Worker Solidarity, Employer Opposition and the Development of Old-Age Pensions in the Netherlands and the United Kingdom*, “World Politics”, No. 2(61), s. 296–329.
- OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing ([http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en)).
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, “Harvard Economic Studies”, Vol. 124, Harvard University Press.
- Olson M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press.
- Olson M. (1995), *Why the Transition from Communism is so Difficult*, “Eastern Economic Journal”, Vol. 21, No. 4, s. 437–461.
- Orenstein M.A. (2000), *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*, “Policy Research Working Paper” 2310, The World Bank.

- Ostrowski L. (2000), *System ubezpieczenia rolniczego – konserwować czy zmieniać*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”, nr 4(8), s. 24–41.
- Peltzman S. (1976), *Toward a More General Theory of Regulation*, “Journal of Law and Economics”, Vol. 19, No. 2, s. 211–240.
- Pentor (2005), *Demonstracja górników w Warszawie – opinie Polaków* (<http://www.pbsdga.pl/x.php?x=254/Demonstracja-gornikow.html> – 20.12.2011).
- Pentor (2008), *Wczesniejsze emerytury* (<http://www.pbsdga.pl/x.php?x=665/Wczesniejsze-emerytury.html> – 20.12.2011).
- Pierson P. (1996), *The New Politics of the Welfare State*, “World Politics”, No. 2(48), s. 143–179.
- Rubisz L. (2003), *Przez wartości do korzyści. Aksjologiczny wymiar grup interesu w Polsce*, w: *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Z. Machelski, L. Rubisz (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 129–141.
- Rybiński K. i in. (2012), *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Uczelnia Vistula, Warszawa.
- Rzońca A., Wojciechowski W. (2008), *Ile kosztują nas wczesniejsze emerytury?* Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa.
- Simanis J.G. (1983), *Farmers’ Pensions and the Polish Economic Crisis*, “Social Security Bulletin”, No. 4(46), s. 13–22.
- Solska J., Dziadul J. (2005), *Z kilofem na Warszawę*, „Polityka” z dnia 23.07.2005.
- Sosenko B. (1992), *System zabezpieczenia socjalnego w Polsce na przełomie 1990/91 r.*, w: *Studia nad systemem reprezentacji interesów*, T. 1, J. Hausner (red.), Akademia Ekonomiczna w Krakowie, s. 185–209.
- Sroka J. (2007), *Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym*, w: *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, R. Towalski (red.), Centrum Partnerstwa Społecznego DIALOG, Warszawa, s. 31–51.
- SSP „Iustitia” (2011), *Uchwała Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zapowiedzi zmian regulacji dotyczących stanu spoczynku sędziów* ([www.iustitia.pl](http://www.iustitia.pl) – 03.09.2012).
- Stigler J.G. (1971), *The Theory of Economic Regulation*, “The Bell Journal of Economics and Management Science”, Vol. 2, No. 1, s. 3–21.
- Wiktorow A. (2011), *Zakład Ubezpieczeń Społecznych a wypłaty emerytur kapitałowych*, w: *System emerytalny – problemy na przyszłość. Materiały z seminariów ZUS*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa.
- Wilczyński W. (2005), *Polski przełom ustrojowy 1989-2005. Ekonomia epoki transformacji*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- Wilkin J. (2010), *KRUS posiadaczy ziemskich*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 16.03.2010.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2009), *Emerytury i renty górnicze w 2008 r.* (<http://www.zus.pl/files/Emerytury-i-renty-gornicze-w-2008r.pdf> – 04.11.2011).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2011), *Informacja o świadczeniach pieniężnych z funduszu ubezpieczeń społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego – IV Kwartał/Okres I-XII 2010 r.* (<http://zus.pl/files/biul0410.pdf> – 04.11.2011).
- Zarząd Wojewódzki NSZZ Policjantów Województwa Wielkopolskiego (2012), *Stanowisko dotyczące projektu ustawy emerytalnej przedstawionej w dniu 20 kwietnia podczas konferencji prasowej przez Prezesa Kancelarii Rady Ministrów Donalda Tuska*.



Żemła E. (2011), *Żołnierze uciekają do cywila*, „Rzeczpospolita” z dnia 23.05.2011.

## STRESZCZENIE

W Polsce cztery grupy zawodowe (górnicy, mundurowi, sędziowie i prokuratorzy oraz rolnicy) są objęte odrębnymi rozwiązaniami w zakresie zabezpieczenia emerytalnego. Dotychczasowe liczne próby zreformowania emerytur branżowych okazywały się nieskuteczne. Celem artykułu jest dokonanie charakterystyki czterech systemów emerytur branżowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich genezy oraz funkcjonalności społecznej. Podjęto także próbę wyjaśnienia wysokiej skuteczności branżowych grup interesu w zabieganiu o przywileje emerytalne.

Analiza została oparta na kategoriach teorii grup interesu, a dla pełności obrazu odwołano się do publikacji medialnych oraz danych statystycznych. Okazuje się, że emerytury branżowe pobiera obecnie ponad 1,5 mln osób, a roczne wydatki publiczne na nie stanowią 2% PKB. Systemy branżowe w różny sposób uprzywilejowują swoich uczestników. Są one dysfunkcyjne dla rozwoju gospodarki i społeczeństwa, a także dla samych branż, których dotyczą.

W artykule pokazano, że utrzymanie przywilejów było możliwe dzięki pewnym cechom polskiego systemu reprezentacji interesów. Najsilniejszymi podmiotami są w nim sektorowe związki zawodowe, czyli grupy zainteresowane ukrytą redystrybucją dochodów. Brakuje natomiast dużych, silnych grup, dbających o interes całej gospodarki. Przywilejom emerytalnym sprzyja nadal utrzymujący się stan dualizmu systemowego, w którym organizacje pracowników w sektorze państwowym mają nieporównywalnie większą siłę przetargową od tych w sektorze prywatnym.

**Słowa kluczowe:** emerytury branżowe, grupy interesu, system reprezentacji interesów, reforma emerytalna.

## SECTORAL PENSIONS IN POLAND IN THE CONTEXT OF THEORY OF INTEREST GROUPS

### ABSTRACT

Four professional groups in Poland have separate pension schemes: (1) miners, (2) soldiers and policemen, (3) judges and prosecutors, and (4) farmers. So far, several attempts to reform sectoral pensions were undertaken, yet all of them proved to be unsuccessful. The paper aims to describe four sectoral pension systems, with special emphasis on their genesis and social functionality. Furthermore, it attempts to explain an extraordinary effectiveness of sectoral interest groups in striving for pension privileges.

The analysis is based on the categories of theory of interest groups, and supported by media publications and statistical data. It shows that at present sectoral pension schemes cover over 1,5M pensioners and their annual cost for the central budget exceeds 2,0% of Polish GDP. They provide, in numerous ways, privileged conditions for their members. At the same time they are dysfunctional for development of the economy and society, and also for their very sectors.

It is found that prolonged subsistence of the privileges was possible due to some specific characteristics of the Polish system of interest representation. Its most powerful actors are the sectoral trade unions, interested in implicit income redistribution. On the other hand, there are no large, strong groups supporting general social interest. Moreover, sectoral privileges are fostered by the systemic dualism in Poland, consisting in employees' organizations in the state sector being politically much stronger than their counterparts in the private sector.

**Keywords:** sectoral pensions, interest groups, system of interest representation, pension reform.

**JEL Classification:** D72, H55