

Program Hausnera: uwagi do propozycji zmian w systemie socjalnym zawartych w Zielonej Księdze

Wielu ekonomistów jest pod wrażeniem propozycji oszczędności w systemie socjalnym, jaki zawiera program Hausnera. Identyfikuje on najistotniejsze obszary problemowe obecnego systemu zabezpieczenia społecznego takie jak: kwestie rent inwalidzkich, problemy polityki zatrudniania osób niepełnosprawnych, kwestie wieku emerytalnego i wysokich kosztów wczesnego wycofywania się z rynku pracy dużych rzesz Polaków.

Potrzeba cięć budżetowych wynika z braku średnio i długofalowego planowania w polityce finansowej i socjalnej państwa oraz braku konsekwencji w realizacji polityki. Po 89. niemalże każdemu budżetowi towarzyszyła ustawa około budżetowa: pod tą nie nieznaczącą nazwą kryły się zmiany ustaw, których celem było dostosowanie między innymi wydatków socjalnych do możliwości budżetowych. Cięcia, robione pod następny budżet, zorientowane są na szybki efekt. Co i jak ciąć podlega w takiej sytuacji bardziej ocenie politycznej niż merytorycznej. Na tle dotychczasowych programów plan Hausnera jest niewątpliwie odważny: dotyka wielu dziedzin polityki społecznej i wykracza daleko poza krótkookresową perspektywę. Jest to nie tylko plan cięć ale i reform. Próba połączenia polityki cięć ze strategią reformatorską mogłaby być niewątpliwą zaletą tego projektu..

Propozycje zawarte w Zielonej Księdze podzieliłam na dwie kategorie. Pierwsza z nich - **rozwiązania fiskalne** to zmiany, których celem jest doraźne działanie obliczone na obniżenie poziomu wydatków socjalnych bez zmiany mechanizmów ich wydatkowania Druga kategoria - **rozwiązania systemowe** to takie działania, gdzie trwałe zmniejszenie wydatków socjalnych zamierza się osiągnąć poprzez zmianę mechanizmu wydatkowania. Chodzi tu o większą skuteczność (adresowalność) świadczeń, ograniczenie marnotrawstwa lub zmianę zachowań społecznych (np. ku większej aktywności zawodowej). Zmiany o charakterze systemowym (takie jak np. reforma emerytalna z 1998 r., i reforma systemu rent inwalidzkich w ZUS z 1998 r.,) przynoszą na ogół oszczędności w wydatkach po upływie paru lat lub dłużej.

Program Hausnera pokazuje, że bardzo szybko da się zaoszczędzić niewiele. Z projektów zawartych w Zielonej Księdze, tylko część odnosi się do wydatków socjalnych w najbliższych dwóch latach. Reszta ma charakter średnio lub długookresowy. Tymczasem to właśnie obecna, krytyczna sytuacja finansów sektora publicznego wywołała potrzebę zmian. Również z symulacji IBnGR wynika, że najbardziej krytyczny moment ze względu na poziom wydatków jak i nierównowagę finansową przeżywa system socjalny obecnie. Jeśli zaprojektowane wcześniej reformy będą realizowane konsekwentnie (dotyczy to np. likwidacji możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę czy też wdrożonych w latach 1998 -1999 reform systemu ZUS związanych ze świadczeniami na wypadek krótko lub długookresowej niezdolności do pracy) a gospodarka nabierze tempa, po 2005 r. sytuacja powinna się stopniowo poprawiać (por. I.Wóycicka, red, "Wydatki socjalne w latach 2000-2020. Raport na podstawie modelu: Budżet polityki społecznej", IBnGR, Warszawa, 2003).

Dla polityka społecznego ocena rozwiązań fiskalnych to wybór pomiędzy mniejszym i większym złem. Kryteria oceny to skuteczność w skali oszczędności przy minimalizacji skutków ubocznych.

Jedną z często stosowanych i skutecznych metod ograniczania wydatków jest zmiana sposobów waloryzacji świadczeń socjalnych. W ostatnich kilkunastu latach wprowadzono wielokrotnie zmiany dotyczące waloryzacji, ostatnia nie zdążyła jeszcze wejść w życie. Wobec dziewięciomilionowej rzeszy emerytów i rencistów nawet kilkuzłotowe oszczędności

na jednym świadczeniu urastają do ogromnych sum dla budżetu. Obecna propozycja dotyczy zmiany wskaźnika waloryzacji z mieszanego cenowo-placowego na cenowy, co może przynieść istotne oszczędności, bez zmniejszenia siły nabywczej świadczeń. Ten kij ma jednak dwa końce. Im większe oszczędności tym niższe świadczenia w relacji do wynagrodzeń. Dlatego nie można stosować go w nieskończoność.

Godna poparcia jest również propozycja rzadszego stosowania waloryzacji w warunkach niskiej inflacji. To dobry sposób do zmniejszenia kosztów administracyjnych przy nieznacznych skutkach dotyczących budżetów domowych. Czytelnik Zielonej Księgi pozostaje jednak w niepewności co do prawdziwych intencji autorów programu: czy chodzi tylko o rzadsze jej stosowanie w warunkach niskiej inflacji czy o całkowite uchylenie automatycznej waloryzacji emerytur i rent na rzecz waloryzacji ad hoc (uchwalanej przez parlament w ustawie budżetowej). A przecież konsekwencje są krańcowo różne: pierwszy wariant zawiera racjonalne jądro, drugi jest szkodliwy społecznie i ekonomicznie: musiałaby doprowadzić po pewnym czasie do rewaloryzacji wszystkich emerytur i rent (tak jak rewaloryzacja z 1991 r).

Trudno natomiast poprzeć pomysł zlikwidowania jakiejkolwiek gwarancji waloryzacji pozostałych świadczeń społecznych, w tym takich, które należą do sieci socjalnej chroniącej przed ubóstwem (zasiłki z pomocy społecznej, dodatki mieszkaniowe, zasiłki dla bezrobotnych). Dotychczas świadczenia te oraz progi dochodowe do nich uprawniające były waloryzowane w oparciu indeks cen. W efekcie były one chronione przed skutkami inflacji choć następował systematyczny spadek ich wysokości w relacji do wynagrodzeń. Linie ubóstwa w perspektywie długiego okresu definiować należy w kategoriach relatywnych tzn. w relacji do zamożności kraju. Inna jest ona w Niemczech, inna w Polsce. Utrzymanie dotychczasowych zasad waloryzacji progów skutkuje w dłuższym okresie tym, że sieć socjalna staje się coraz mniej efektywna w walce z relatywnym ubóstwem. Tym szybszej destrukcji ulegałaby ona, gdyby zaakceptowana została propozycja Hausnera: uchylenia ochrony świadczeń trafiających do ubogich przed inflacją. Oznaczałoby to, że siła nabywcza tych świadczeń i progów dochodowych do nich uprawniających spadałaby systematycznie wraz z inflacją. Tymczasem dochody rodzin ubogich w Polsce są bardzo uzależnione od transferów socjalnych. Dane GUS natomiast potwierdzają niestety tezę, że sam wzrost gospodarczy nie jest dostatecznym remedium na zwalczanie ubóstwa: sfera ubóstwa w Polsce zwiększała się niemal przez cały okres transformacji zarówno w kategoriach relatywnych jak i absolutnych.

Do środków doraźnych o charakterze fiskalnym zaliczyć można propozycję zmniejszenia wysokości świadczeń wypłacanych za czas choroby. W wyniku wprowadzonych reform od 2000 r. nastąpił znaczny spadek liczby dni wypłacanych wynagrodzeń za czas choroby i zasiłków chorobowych. Mimo to liczba dni zwolnienia chorobowego przypadającego na jednego pracownika jest nadal wysoka a w 2003 r. obserwowana jest lekka tendencja wzrostu, będąca prawdopodobnie następstwem niedawno wprowadzonych, szkodliwych pomysłów nie wypłacania wynagrodzeń za pierwszy dzień choroby w przypadku krótszych zwolnień. Wycofanie się z tego rozwiązania jest z pewnością słusznym krokiem. Natomiast łączenie tego z obniżeniem wysokości wypłat w czasie choroby ma wymiar jedynie fiskalny i jest szkodliwe społecznie. Zmniejszona ochrona socjalna na czas choroby może bowiem doprowadzić do wzrostu kosztów leczenia powstałych w wyniku zaniechania leczenia. Nie zmniejszy to natomiast liczby przypadków nadużyć. Długotrwały skutek ograniczający marnotrawstwo przyniosłoby zwiększenie intensywności kontroli przyznawania zwolnień.

Na szybkie oszczędności liczy się też w związku z planowaną weryfikacją orzeczeń o stałej niezdolności do pracy. Zakłada się, że weryfikacja pozwoli na skorygowanie

wątpliwych orzeczeń z przeszłości lub wprost nadużyć. Plan oszczędności w tej dziedzinie może jednak spalić na panewce. Przyjrzyjmy się bliżej problemowi.

Do 1997 r. liczba rent inwalidzkich oraz liczba nowo przyznanych rent rosła dynamicznie. W 1998 r. wprowadzono reformę rent inwalidzkich w ZUS, która objęła zmianę kryteriów orzekania o inwalidztwie (wykluczając możliwość przyznania renty z przyczyn medycznych bez wystąpienia niezdolności do pracy), systemu orzekania o inwalidztwie (wzmacniając nadzór i odpowiedzialność lekarzy orzeczników) oraz wprowadziła możliwość przekwalifikowania zawodowego (renta szkoleniowa dla osób, które mogłyby podjąć pracę w innym niż dotychczas zawodzie). Sytuacja w wyniku wprowadzonej reformy uległa radykalnej poprawie. W 1997 r. liczba nowoprzyznanych rent inwalidzkich w ZUS przekraczała 150 tys. w 2002 r. była już o ponad połowę mniejsza. Znacznie zmniejszył się procent orzeczeń bezterminowych oraz orzeczeń o całkowitej niezdolności do pracy. System rentowy po reformie stał się bardziej szczelny: pole możliwych nadużyć zawężono.

Według moich szacunków weryfikacja może dotyczyć mniej niż 5% osób (tzn. na pewno sporo mniej niż 80 tys. osób), którym orzeczono niezdolność do pracy na starych zasadach, sprzed reformy. Inni dawno przekroczyli już graniczny wiek (50-55 lat) weryfikacji. Dużo mniej mogłoby zapaść decyzji o odbiorze prawa do świadczeń. Czyżby więc weryfikacja miała dotyczyć orzeczeń wydawanych na nowych, wprowadzonych reformą z 1997 r. zasadach? A jeśli tak, to dlaczego miałyby przynieść inne rezultaty niż orzekanie w trybie normalnym. Nic się przecież nie zmienia: ani kryteria ani organizacja systemu orzecznictwa i nadzoru nad nim. Doprawdy, trudno zrozumieć z kogo rekrutować się ma aż prawie 100 tys. rencistów, którym w wyniku planowanej weryfikacji MGPIPS ma zamiar odebrać renty!

Weryfikacja rent byłaby natomiast kosztownym eksperymentem socjalnym. Ponieważ w ZUSie po reformie nie można odwoływać się od orzeczeń lekarskich, większość kwestionowanych przez ubezpieczonych spraw trafia do sądów pracy, które przeciążone ogromną ilością skarg każą czekać na orzeczenie przez wiele miesięcy. Około 1/3 orzeczeń wydawanych przez sądy pracy w sprawach rentowych to wyroki na korzyść ubezpieczonych. ZUS musi w takiej sytuacji wypłacić wstecz nie tylko należne świadczenie ale również wysokie odsetki. Nie trudno wyobrazić sobie jak stosowanie takiej procedury do weryfikacji rent wpłynęłoby na poczucie bezpieczeństwa rencistów i ich rodziny.

Do listy propozycji, która zorientowana jest na oszczędności w krótkim okresie należy też projekt "wygaszania przyznawania świadczeń przedemerytalnych do końca 2006 r." Świadczenia przedemerytalne to trudny do rozwiązania i poważny problem. Pozwalają one osobom, które utraciły pracę w wieku przedemerytalnym oraz spełniają inne, poza wiekiem, kryteria niezbędne do uzyskania emerytury (staż pracy) na rezygnację z dalszego poszukiwania pracy i pobieranie aż do emerytury świadczeń niewiele od niej niższych. Dla pracodawców świadczenia są okazją do bezbolesnej redukcji zatrudnienia, dla świadczeniobiorców – możliwością przejścia na wcześniejszą emeryturę. Dla budżetu państwa wysokie koszty. Wydaje się na nie tyle samo co na zasiłki dla bezrobotnych. Niestety, Zielona Księga nie precyzuje jak planuje się zrealizować owo wygaszanie świadczeń. Bo przecież trudno uwierzyć by po 2006 r. wszyscy uprawnieni do świadczenia przedemerytalnego znaleźli lub kontynuowali pracę. A może rząd chce po prostu przestać wypłacać te świadczenia? Może zabrakło odwagi by to wprost powiedzieć, w zamian padają argumenty natury technicznej. Jeśli tak to czy można ufać w jego determinację we wprowadzeniu tych obostrzeń?

Kwestia podnoszenia aktywności zawodowej osób starszych jest jedną z częstszych przesłanek projektów przedstawionych w Zielonej Księdze. Trudno kwestionować wagę tego zagadnienia w dłuższej, wykraczającej poza bieżącą dekadę, perspektywie. W drugiej dekadzie tego wieku w Polsce, podobnie jak obecnie w większości krajów UE, nastąpi z

przyczyn demograficznych zmniejszanie się liczby osób w wieku produkcyjnym. Podnoszenie aktywności zawodowej będzie wtedy jednym z ważnych sposobów zachowania możliwości rozwojowych. Jednakże w chwili obecnej podstawowym problemem jest niewykorzystanie młodych rąk do pracy. Dlatego też odnosi się wrażenie, że hasło aktywizacji zawodowej osób starszych jest listkiem figowym dla różnorodnych działań mających na celu zmniejszenie wydatków socjalnych. Czyż bowiem warto wydawać tak bardzo ograniczone środki Funduszu Pracy na kosztowną i mało skuteczną aktywizację zawodową osób starszych, gdy tyle młodych pozostaje bez pracy? Ile osób planuje się w ten sposób przywrócić lub utrzymać w pracy? Ile to będzie kosztowało? Niestety, na te pytania nie znajdziemy odpowiedzi.

Na liście projektów odnoszących się do średniego i dłuższego okresu, noszących znamiona rozwiązań systemowych, znajdujemy zarówno propozycje dojrzałe jak i całkowicie nieprzemysłane lub wzajemnie sprzeczne.

Swoim wyważeniem zwraca uwagę cały kompleks spraw związanych z podnoszeniem wieku emerytalnego: emerytury pomostowe, podnoszenie wieku emerytalnego kobiet oraz wprowadzenie możliwości elastycznego łączenia pracy z emeryturą przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Wprowadzenie emerytur pomostowych jest dawno oczekiwanym i niezbędnym krokiem dla konsekwentnego wdrażania reformy emerytalnej. Ustawa wprowadzająca reformę emerytalną zamyka, począwszy od 2007 r., prawo do wcześniejszych emerytur na dotychczasowych zasadach i zobowiązuje do stworzenia nowych podstaw legislacyjnych dla wcześniejszego emerytowania dla wąskiej grupy pracowników. Oszczędności z tytułu radykalnego ograniczenia możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę mogą być bardzo duże i znacznie przybliżą stabilizację finansową systemu emerytalnego po 2006 r. Wystarczy wspomnieć, że obecnie, mimo ustawowego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn), kobiety przechodzą faktycznie na emeryturę przeciętnie w wieku 56 lat a mężczyźni w wieku 59 lat. Projekt rozwiązania tej kwestii przedstawiony w Zielonej Księdze jest pożyteczną ofertą, choć ostateczną jego ocenę można będzie wydać gdy ukarze się on w formie zapisów prawnych. Warto również poprzeć ogólnie zarysowany projekt stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego kobiet począwszy od 2010 r. (a więc dla osób, które obecnie nie ukończyły 50ciu lat) wraz z dodatkową możliwością łączenia części emerytury z częścią pracy przez trzy lata przed wiekiem emerytalnym. Podstawowym argumentem za podniesieniem wieku emerytalnego kobiet jest konieczność zwiększenia ich świadczeń, które w zreformowanym systemie, wg szacunków IBnGR, wyniosłyby dla kobiety emerytowanej w wieku 60 lat około połowy emerytury mężczyzn. Każdy rok dłuższej pracy oznacza wzrost tej relacji o kilka punktów procentowych. Jednakże projekt ten znalazł się w Zielonej Księdze raczej przypadkiem: podniesienie wieku emerytalnego nie przysparza na dłuższą metę oszczędności budżetowych. Oszczędności z tytułu przesunięcia na później momentu przejścia na emeryturę zostaną bowiem zrównoważone w dłuższym okresie czasu wyższymi świadczeniami. Duży opór społeczny przed podniesieniem w przyszłości wieku emerytalnego kobiet wynika między innymi z braku dostatecznej informacji. Umieszczenie tej kwestii na liście cięć wydatków socjalnych to w tym kontekście posunięcie bardzo niefortunne.

Pełna sprzeczności i całkowicie niedopracowana jest natomiast oferta dotycząca rent inwalidzkich. Co prawda zidentyfikowano główne problemy związane z systemem rent inwalidzkich, jednak zawartość merytoryczna propozycji zmian robi wrażenie, że pisane były na kolanie.

Pierwsza ważna kwestia to braku spójności pomiędzy zreformowanym systemem emerytalnym a systemem rentowym. Według symulacji IBnGR przyszłe świadczenia rentowe byłyby wyższe od emerytur dla większości ubezpieczonych. Fakt ten w połączeniu z prawem do wyboru korzystniejszego świadczenia po przekroczeniu wieku emerytalnego może spowodować, że większość ubezpieczonych będzie uciekać przed nowym systemem

emerytalnym na renty inwalidzkie. Sprawa wymaga pilnego uregulowania. W programie Hausnera zaproponowano dwa działania związane z tym problemem. Pierwszy to nowa formuła wymiaru świadczeń rentowych: z stosowaniem formuły ndc (czyli takiej samej jak w I filarze nowych emerytur, z doliczeniem pewnych okresów za nieprzepracowany z powodu inwalidztwa okres poniżej 25 lat). Ministerstwo nie przedstawia wpływu nowej formuły rentowej na wysokość przyszłych świadczeń. Propozycja jest zbyt mało precyzyjna, by można było samemu oszacować jej skutki. A jest to jednym z istotnych kryteriów oceny.

Nie wiadomo, dlaczego renta z tytułu niezdolności do pracy miałyby być wyliczana na podstawie kapitału zebranego na koncie emerytalnym (a nie rentowym)? I jak ten projekt można zrealizować przy założeniu, że renta z tytułu niezdolności do pracy ma być wypłacana, tak jak przyszłe emerytury, z dwóch filarów. Pomysł, by tak jak w przypadku emerytur, ubezpieczenie na wypadek niezdolności do pracy było podzielone pomiędzy dwa filary: ZUS i otwarte fundusze emerytalne wydaje się zupełnie nieprzemyślany. Zrealizowanie go oznaczałoby większe niż dotychczas obciążenia dla budżetu państwa z tytułu konieczności pokrycia kosztu odpływu składek do II filara. Otwarte fundusze emerytalne musiałyby natomiast zmierzyć się z trudnym do wykalkulowania ryzykiem wypłaty rent, o których przyznaniu decydowałaby administracja ZUS.

Nie ma żadnych poważnych argumentów przemawiających za tym, by przyszłe renty z tytułu niezdolności do pracy, obliczać jak chce tego MGPIPS, w oparciu o wspomnianą formułę ndc. Przypomnijmy: formuła ndc polega na wyliczaniu świadczenia w oparciu o sumę wpłaconych składek oraz wiek przejścia na emeryturę. Im wyższa suma składek i późniejszy wiek emerytalny, tym wyższa emerytura. To co jednak dobre w przypadku emerytur: zachęta do dłuższej i bardziej intensywnej pracy, nie ma sensu w przypadku rent. Renta bowiem, w odróżnieniu od emerytury, jest wynikiem sytuacji losowej. Nie da się tego zdarzenia zaplanować ani z jego perspektywy ułożyć strategii zawodowej. Dlatego różnego rodzaju stymulacje zawarte w systemie ndc, które mogą wpływać na zachowanie przyszłego emeryta, nie mają zastosowania w przypadku rent inwalidzkich. Za całkowicie niedopracowany uznać też należy pomysł odnoszący się do możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia: emerytury bądź renty przez ubezpieczonego. Program Hausnera zakłada, że prawo to zostanie w przyszłości uchylone a renciści po osiągnięciu wieku emerytalnego przymusowo przechodziliby na emeryturę. Nie zaproponowano jednak jak ową emeryturę zapewnić, skoro osoby pobierające renty z tytułu niezdolności do pracy nie opłacają składek emerytalnych, jeśli nie pracują.

Zielona Księga przedstawia odmienne od obecnych kryteria orzekania o niezdolności do pracy i zasady łączenia renty z pracą. Obok całkowitej niezdolności do pracy występowałaby jeszcze częściowa (można się z opisu domyślać, że oczekuje się, że pojęcie te będzie bardziej restrykcyjne niż dotychczas) oraz ograniczona niezdolność do pracy. Można odnieść wrażenie, że propozycja nowych kryteriów niezdolności do pracy, uprawniających do renty, rozszerza raczej (a nie zawęża) zakres osób objętych pomocą ZUS. Wprowadza bowiem dodatkowe pojęcie ograniczonej niezdolności do pracy.

Fakt podjęcia jakiegokolwiek pracy przez osobę z orzeczoną całkowitą niezdolnością do pracy spowodowałby przesunięcie jej do grupy osób o częściowej niezdolności do pracy, a więc z niższą rentą. Z kolei osoby o częściowej niezdolności do pracy mogłyby łączyć pracę z rentą ale przy uwzględnieniu zasady, że łączne dochody z pracy i renty inwalidzkiej nie mogłyby przekroczyć tych sprzed przyznania renty. Oznacza to faktyczne zwiększenie restrykcyjności zasad łączenia pracy z rentą w stosunku do przepisów obowiązujących. Jakiego skutku można się po tej nowej koncepcji spodziewać?

Kwestia łączenia rent inwalidzkich z pracą to trudne zagadnienie. Z jednej strony obecnie istniejące rozwiązania, w połączeniu z dotacjami do zakładów pracy za zatrudnianie osób niepełnosprawnych, są źródłem nadużyć oraz mogą zachęcać niektóre osoby do

występowania o rentę inwalidzką, bez względu na ich faktyczną zdolność do pracy. Z drugiej strony obecny poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce jest bardzo niski. Należałoby by więc szukać rozwiązania, które ograniczając możliwe patologie, zwiększyłoby jednocześnie zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Tymczasem, odnosi się wrażenie, że autorzy skupili się na eliminacji nadużyć. Niestety, wylano przy tym dziecko z kąpielą. Podstawowym przesłaniem polityki aktywizacji zawodowej jest hasło: *make work pay* (praca powinna być bardziej zawsze bardziej opłacalna). Propozycja w Zielonej Księdze nie tyle zachęca jednak do podejmowania wysiłku związanego z pracą zawodową co do niego zniechęca, nagradza brak aktywności w podnoszeniu kwalifikacji czy awansu zawodowego lub też zatrudnienie na czarno. Nie ma gwarancji, że z tytułu legalnej pracy nie uległyby zmniejszeniu łączne dochody z tytułu pracy i renty osób z orzeczoną całkowitą niezdolnością do pracy. Renta osób z częściową niezdolnością do pracy spadałaby natomiast wraz ze wzrostem dochodów z pracy aż do osiągnięcia wynagrodzenia wyższego niż przed przyznaniem renty- wtedy następowalaby jej utrata. Taka perspektywa, zwłaszcza dla osób młodych, których niepełnosprawność powstała w początkowej fazie kariery zawodowej, oznacza faktycznie brak szans na łączenie kariery zawodowej i podnoszenia kwalifikacji ze wzrostem materialnego poziomu życia. Można sądzić, że odbieranie szans nie jest celem polityki społecznej.

Czytelnik gubi się też znajdując w innym miejscu tej samej książki kolejną, sprzeczną z poprzednią, propozycję rozwiązania tej samej kwestii. Polega ona z kolei na wprowadzeniu zasady, by łączna suma renty oraz dotacji udzielanej pracodawcy za zatrudnienie osoby niepełnosprawnej nie mogła być wyższa od ustalonej kwoty. Renta miałaby maleć wraz ze wzrostem dotacji. Prawo do renty uchylano by w sytuacji gdy dochody z pracy przekroczyłyby 130% przeciętnego wynagrodzenia.

Brak w Zielonej Księdze jakiegokolwiek analizy istniejących obecnie, a wprowadzonych wraz z reformą z 1997 r., nowych kryteriów orzekania o niezdolności do pracy, których stosowanie zbiegło się z radykalnym ograniczeniem liczby nowych rent. Mimo podkreślenia konieczności zwiększenia roli aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, nie pokuszono się też o analizę przyczyn fiaska wprowadzonej w 1998 r. renty szkoleniowej. Czy kryteria te są złe? Dlaczego trzeba je zmienić? Czy może chybiony jest tylko projekt aktywizacji zawodowej związany z rentą szkoleniową? Niestety, tego nie wiemy.

Nowego podejścia wymaga sprawa rent rodzinnych wypłacanych przez ZUS. Tu, tak samo jak w przypadku rent z tytułu niezdolności do pracy, występuje wiele kolizji z nowym systemem emerytalnym. Nie zostały one w obecnym materiale nawet poprawnie zdefiniowane.

Ciekawy i idący w dobrym kierunku, ale niegotowy i zbyt ogólny jest projekt dotyczący zmian w systemie ubezpieczeń społecznych dla rolników (KRUS). Od przedstawionego projektu reform do założeń, mogących stać się podstawą udanej legislacji, jest jeszcze długa droga.

Zielona Księga przedstawia, co warto podkreślić, konsekwencje finansowe niektórych planowanych zmian. Szkoda jednak, że nie wykorzystano modelu "Budżet polityki społecznej" do wyliczenia głównych konsekwencji socjalnych - poziomów przyszłych świadczeń oraz ich wpływu na wielkość ubóstwa. Dopiero obejrzenie projektów w takim podwójnym zwierciadle mogłoby być podstawą do weryfikacji pomysłów.

Z pewnością nad całością prac dominował niezwykle pośpiech. Zakrojono ambitny plan, który okazał się trudny do realizacji w warunkach widocznego braku czasu. Wynik jaki uzyskano nie jest dobrym punktem startu ani do dyskusji ani tym bardziej do tworzenia prawa. Dobrze, że w całym pakiecie można znaleźć projekty dojrzałe, które po debacie mogłyby pójść do obróbki prawnej. Do dyskusji nad pozostałymi czekać należy do kolejnej, oby bardziej dojrzałej wersji.