

PRACA I SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA

CO TO JEST SPRAWIEDLIWA EMERYTURA?

Raport z badań

**Sebastian Gajewski, Katarzyna Duda,
Bartosz Machalica**
maj 2023



W kwestii powszechnego wieku emerytalnego największym poparciem badanych (33%) cieszy się postulat zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 60 lat.



Drugim najbardziej popularnym rozwiązaniem (30%) jest utrzymanie powszechnego wieku emerytalnego na niezmiennym poziomie, wynoszącym 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.



Znikome poparcie ma propozycja podniesienia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat – taką zmianę popiera zaledwie 2% badanych.

PRACA I SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA

CO TO JEST SPRAWIEDLIWA EMERYTURA?

Raport z badań

we współpracy z



CENTRUM IM. IGNACEGO DASZYŃSKIEGO
Centre for Progressive Studies

Spis treści

1	WPROWADZENIE	3
2	METODOLOGIA	4
3	EMERYCI, EMERYTURA I GODNE ŻYCIE NA STAROŚĆ. JAK WIDZĄ JE POLACY?	5
4	SYSTEM EMERYTALNY. CZEGO OCZEKUJĄ POLACY	7
4.1	Formuła wymiaru emerytury	7
4.2	Trzydziestokrotność	9
4.3	Emerytura maksymalna	10
4.4	Emerytury mundurowe	12
4.5	„Emerytury” sędziów i prokuratorów	14
4.6	Wiek emerytalny	16
4.7	Emerytura minimalna a emerytura obywatelska, świadczenia w drodze wyjątku, świadczenia specjalne	19
4.8	„Dziedziczenie” emerytury po zmarłym współmałżonku	23
4.9	„Trzynasta emerytura” i „czternasta emerytura”	24
4.10	Dodatkowa waloryzacja emerytur i rent	25
4.11	Emerytura bez podatku dochodowego	26

4.12	Wysokość emerytur a liczba wychowanych dzieci, rodzicielskie świadczenie uzupełniające	27
4.13	Emerytury stażowe	29
4.14	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	30
	Spis wykresów i tabel	32

1

WPROWADZENIE

Zabezpieczenie społeczne na starość jest jednym z kluczowych elementów polityki społecznej państwa, rozumianej jako jedna z jego polityk publicznych. Splatają się tutaj liczne wątki o zróżnicowanym charakterze: ekonomiczne, społeczne, polityczne, a nawet kulturowe. Dlatego też przyjmowane w tym zakresie rozwiązania, praktyka ich stosowania, a także formułowane postulaty na przyszłość są stałym elementem debaty publicznej i programów politycznych formułowanych przez poszczególne partie. Nie brakuje w tym obszarze zarówno propozycji doraźnych zmian, niewielkich korekt, jak również śmiałych reform, które mają gruntownie zmienić politykę państwa w tym zakresie oraz wpłynąć na zawartość kieszeni obywateli.

W Polsce podstawową formą zabezpieczenia społecznego na starość jest ubezpieczenie emerytalne wykonywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), którego podstawowym założeniem jest powiązanie prawa do emerytury i jej wysokości z odprowadzaniem składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Model ten podlega zarówno merytorycznej krytyce, politycznie motywowanym korektom, jak i jest przedmiotem narzekań obywateli. Można jednak z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że będzie on w swoich zasadniczych ramach obowiązywał dalej. Nasuwa się jednak pytanie, jaki powinien być jego szczegółowy kształt i w jakich kierunkach powinny przebiegać dokonywane w nim korekty.

Nie brakuje opracowań uwzględniających w tym zakresie perspektywę ekonomiczną czy prawną. Przygotowując ten raport, przyjęliśmy jednak inną metodę. Postanowiliśmy skatalogować najważniejsze elementy powszechnego systemu emerytalnego w Polsce (oraz kluczowe wyjątki od niego) wraz z istotniejszymi postulatami jego zmian, a następnie zapytać obywateli, jak je oceniają, a w szczególności: czy postrzegają je jako sprawiedliwe czy nie. Mowa tu o: formule wymiaru emerytury, tzw. trzydziestokrotności, postulatcie emerytury maksymalnej, emeryturach żołnierskiej zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, tzw. emeryturach sędziów i prokuratorów, wieku emerytalnym, emeryturze minimalnej, postulatcie emerytury obywatelskiej, świadczeniach w drodze wyjątku, świadczeniach specjalnych, tzw. dziedziczeniu emerytur po zmarłym współmałżonku, tzw. trzynastej i czternastej emeryturze, waloryzacji emerytur i rent, postulatcie emerytury bez podatku dochodowego, postulatcie powiązania wysokości

emerytury z liczbą wychowywanych dzieci, rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym oraz postulatcie emerytur stażowych. Katalog ten oczywiście nie jest wyczerpujący, ponieważ wskazać można także inne ważne problemy z obszaru zabezpieczenia społecznego na starość, jak choćby zasadność i konstrukcja ubezpieczenia społecznego rolników czy rola Pracowniczych Planów Kapitałowych. Uważamy jednak, że dobrany przez nas zespół problemów odzwierciedla pewien istotny wycinek debaty publicznej w interesującym nas obszarze. Uzyskane odpowiedzi zestawiliśmy z wynikami badań jakościowych, w których pytaliśmy respondentów o wizję emeryta i emerytury (zarówno aktualną, jak i idealną), odpowiedzialność za godne życie na starość i wizerunek ZUS. Przygotowując raport, kierowaliśmy się przekonaniem, że kształtowanie polityki publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego na starość musi uwzględniać nie tylko możliwości ekonomiczne państwa i pewne koncepcje teoretyczne, ale przede wszystkim preferencje obywateli. Naszym zdaniem dobry system emerytalny to taki, który powszechnie uważany jest za sprawiedliwy.

W naszym opracowaniu – poza wprowadzeniem i metodologią – wyróżniliśmy dwie zasadnicze części. Pierwsza, zatytułowana „Emeryci, emerytura i godne życie na starość. Jak widzą je Polacy?”, przedstawia wyniki badań jakościowych, które stanowią niezbędny kontekst szczegółowych rozważań prowadzonych w raporcie. Przedstawiliśmy w niej wyniki badań jakościowych dotyczących społecznej wizji emeryta i emerytury oraz poglądów społeczeństwa na odpowiedzialność za godne życie na starość. Druga część nosi tytuł „System emerytalny. Czego oczekują Polacy?”. Charakteryzujemy w niej uporządkowane w podrozdziały według poruszanych zagadnień przebadane przez nas elementy systemu emerytalnego i postulaty jego zmian. W każdym z podrozdziałów omówiliśmy obowiązujące rozwiązania prawne, które ich dotyczą, wyniki przeprowadzonych przez nas badań oraz zaproponowaliśmy konkretne rekomendacje.

Raport ten nie jest publikacją naukową. Jest to głos w debacie publicznej o systemie emerytalnym. Skierowany jest do wszystkich uczestników tej debaty, w tym w szczególności do klasy politycznej, dziennikarzy i komentatorów. Będziemy wdzięczni za jego lekturę i przekazane nam wszelkie uwagi.

2

METODOLOGIA

Badanie ilościowe koncentrowało się na diagnozie oczekiwań Polek i Polaków (z uwzględnieniem wieku, miejsca zamieszkania, płci i innych czynników) wobec systemu emerytalnego i jego szczegółowych rozwiązań. W szczególności istotne było, jakie uwarunkowania decydujące o wysokości emerytury i prawie do niej są przez badanych uważane za sprawiedliwe.

Badanie ilościowe zrealizowano metodą wspomaganych komputerowo wywiadów przy pomocy strony WWW (CAWI – Computer-Assisted Web Interview). Badanie przeprowadzono na ogólnopolskiej próbie n=1000, obejmującej pełnoletnich mieszkańców Polski. Wiek respondenta został dopasowany do wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W badaniu wzięły udział tylko osoby, które nie osiągnęły jeszcze wieku umożliwiającego przejście na emerytu-

rę i które nie pobierają żadnego świadczenia podobnego. Badanie ilościowe przeprowadzono w sierpniu 2022 roku. Zostało przeprowadzone przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych (IBRiS).

Badanie jakościowe oparto na zogniskowanych wywiadach grupowych (FGI – Focus Group Interview). We wrześniu 2022 roku przeprowadzono zdalnie trzy sesje, w każdej z nich wzięło udział od sześciu do ośmiu badanych. W każdej z grup zastosowano parytet płci i uwzględniono zróżnicowanie pod kątem miejsca zamieszkania. Poszczególne grupy miały następujące cechy socjodemograficzne: grupa wiekowa 25–39 lat, grupa wiekowa 40–54 lat, grupa wiekowa 55–65 lat. W nawiasach przytaczamy w tekście niekiedy cytaty z wypowiedzi badanych, zapisane kursywą.

3

EMERYCI, EMERYTURA I GODNE ŻYCIE NA STAROŚĆ. JAK WIDZĄ JE POLACY?

Skojarzenia związane z przejściem na emeryturę są w polskim społeczeństwie raczej negatywne. Okres emerytury kojarzy się z obniżeniem standardu życia, kłopotami ze zdrowiem, zmniejszeniem ilości pieniędzy, którymi można dysponować, a co za tym idzie z utratą sprawczości i decyzywności. Ten obraz okresu emerytalnego dominuje szczególnie wśród starszych uczestników badań jakościowych. Wśród młodszych badanych pojawiają się skojarzenia z emeryturą jako okresem wolności, zmniejszonej puli obowiązków i stałym dochodem. Dla starszej grupy badanych (55–65 lat i 40–54 lata) emeryt kojarzy się z osobą zaniedbaną, skupioną na wizytach u lekarza i szukaniu promocji w sklepach spożywczych. W tej grupie wiekowej wyobrażenie emeryta to kobieta z fioletową trwałą na głowie, szczupła, odziana w ubrania kupione w sklepie z używaną odzieżą, która spędza czas na oglądaniu seriali. Dla pokolenia 25–39 emeryt to znacznie częściej osoba zadbaną, schludną, korzystającą z życia. Emeryt wizualizowany jest jako siwa osoba z laseczką, idąca do apteki. Dla najmłodszych badanych dzisiejszy emeryt jest z kolei osobą aktywną: ma ogródek działkowy, w którym się relaksuje i uprawia swoje warzywa, jeździ na rowerze, korzysta z wyjazdów do sanatorium, opiekuje się wnukami i uczestniczy w zajęciach na uniwersytetach trzeciego wieku.

W czasie badania wykorzystano technikę projekcyjną. Badani zostali poproszeni o porównanie emeryta do domu/mieszkania. Wśród osób w wieku 55–65 opisywane domostwa, które symbolizują emeryturę, są naznaczone ubóstwem, zużyciem, brakiem remontów, niskim standardem. Widać ślady dawnej świetności – ale obecnie wszystko jest skromne, proste, bez komfortu i wygód. Mimo że są też elementy nowoczesne – telewizor, Internet – to jednak występują one w mniejszości. Wśród młodszych badanych zdecydowanie częściej obserwujemy skojarzenia pozytywne: czystość, zadbanie, pamiętki, kwiaty, pozytywnie odbierana skromność – dobry gust, klimatyczny nastrój. W najmłodszej grupie pojawiło się kilka cech negatywnych: rozpadający się domek, kontener – choć głośy te są w mniejszości.

Dla wszystkich badanych idealna emerytura to okres rozwijania zainteresowań i pasji, a także podróży. Dla osób w grupie przedemerytalnej ważny jest również komfort finansowy, stabilność, poczucie bezpieczeństwa. Dla najmłodszych badanych idealna emerytura to przede wszystkim okres rozwijania relacji i aktywnego życia towarzyskiego. Wszystkich badanych łączy kwota, jaką chcieliby otrzymywać w czasie

„idealnej emerytury”. To 5–6 tysięcy złotych na rękę. Dla porównania, wśród uczestników badania panuje przekonanie, że obecna przeciętna emerytura to 1500 zł.

Praca na emeryturze jest dla badanych dopuszczalna, nawet pożądana, ale wyłącznie na zasadach pełnej dobrowolności. Podejście do wykonywania pracy w okresie emerytury jest dość podobne we wszystkich grupach wiekowych: badani podkreślają, że mogliby pracować na emeryturze, ale pod warunkiem, że praca będzie wykonywana nie z przymusu, lecz z wyboru, dla przyjemności, w mniejszym wymiarze. Istotne jest, aby czuć się potrzebnym, nie wycofać się z życia społecznego, utrzymać sprawność, dzielić się wiedzą i doświadczeniem. Praca może zapewnić samorealizację, oddanie się pasji, hobby, a z kolei działania w ramach wolontariatu, przykładowo, relacje z innymi ludźmi, poczucie sensu. Dla części badanych praca w wieku senioralnym jest również szansą na utrzymanie sprawności intelektualnej. *(Nie chcę tyrać do śmierci i umrzeć przy stanowisku pracy, ale chciałbym mieć jakiś tam kontakt z ludźmi, żeby utrzymać się na powierzchni, nie dać się zepchnąć gdzieś tam na margines życia; żeby głowa pracowała, żeby była czynna; grupa 40–54 lata).* Silną emocją jest też lęk przed utratą współmałżonka. Dostrzegalne jest też poczucie braku szacunku dla osób na emeryturze *(Emeryci powinni być traktowani z godnością, powinni być szanowani, a w Polsce nie są).*

Osobom w grupie wiekowej 40–54 lata emerytura wydaje się względnie odległym czasowo tematem. Pojawia się wprawdzie już lęk przed obniżeniem stopy życiowej. Wyraźne jest też przekonanie o konieczności indywidualnego oszczędzania na starość. *(Ja oszczędzam, gromadzę pieniądze i je inwestuję, bo gdybym liczył tylko na emeryturę, to by było bardzo ciężko).* Większość respondentów w wieku powyżej 40 lat podejmuje działania, aby się na nią przygotować finansowo. Najczęściej respondenci podejmują inwestycje w nieruchomości, np. działki, ale także produkty ubezpieczeniowe. Część osób już zainwestowała, część dopiero myśli o zakupie nieruchomości. Każdy w jakiś sposób oszczędza.

Również najmłodszy badani wyrażają przekonanie, że aby żyć godnie na emeryturze, trzeba oszczędzać. Osoby z najmłodszej grupy (25–39 lat) dość często nie mają jeszcze konkretnych planów związanych z oszczędzaniem na emeryturę. Pracują, płacą składki, ale brakuje im wolnych środków finansowych, aby inwestować. Niektórzy myślą o zakupie miesz-

kania na wynajem. Inflacja budzi jednak wątpliwości co do sensu oszczędzania (*Odkładanie pieniędzy nie ma sensu, bo pieniądz jest już nic niewarty, a żeby inwestować, to muszą być duże kwoty*).

Badani we wszystkich grupach wiekowych aprobują pomoc ze strony rodziny w momencie, gdy staną się emerytami, ale nie chcą być na emeryturze całkiem zależni od swoich dzieci. Uważają to za utratę godności: *czekać aż dziecko da pieniądze na leki*. Warto dodać, że część respondentów przyznaje, że przez wiele lat głównie „inwestowali w dzieci”.

W czasie wywiadów ujawniła się różnica pokoleniowa w podejściu do kwestii, czy należy samodzielnie dbać o swoje finanse na emeryturze, czy też środki powinno zapewnić państwo. Zwolennicy samodzielności przekonują, że państwo nie jest w stanie zapewnić dobrej emerytury i lepiej „używać własnego rozumu”. Szczególnie osoby z najmłodszej grupy (25–39 lat) dość często nie mają zaufania do państwa i jego instrumentów emerytalnych. Chcą, żeby składki w ZUS były dobrowolne i preferują odkładanie na własną rękę. W grupie w wieku 40–54 lata częstsza jest opinia, że

skoro obywatele pracują, całe życie odkładają składki, to państwo jest zobowiązane zadbać o emeryturę i obywatel nie powinien musieć się o to martwić. Państwo powinno być gwarantem, że nikt nie zostanie bez środków do życia. Osoby, które uważają, że o emeryturę powinno zadbać zarówno państwo, jak i obywatel, wskazują, że państwo jest niewydolne i obywatele są zmuszeni do samodzielnego oszczędzania. Osobiście odłożone środki mogą stanowić bufor bezpieczeństwa i nadwyżkę „na marzenia”. Można więc przyjąć, że **im bliżej do wieku emerytalnego, tym większe przekonanie o tym, że za pomocą indywidualnej zapobiegliwości nie jest możliwe zapewnienie w typowych przypadkach środków utrzymania na starość, a na pewno nie w rozmiarze, który mógłby zastąpić emeryturę. To emerytura przysługująca na zasadach określonych przez państwo i przez nie gwarantowana jest i będzie podstawową formą zabezpieczenia na starość, a rolą państwa jest także jej ukształtowanie, by wynikająca z badań jakościowych wizja emerytury idealnej mogła pokryć się z rzeczywistością**. Myśl tę przyjmujemy za punkt wyjścia do dalszych rozważań w raporcie.

4

SYSTEM EMERYTALNY. CZEGO OCZEKUJĄ POLACY?

4.1. FORMUŁA WYMIARU EMERYTURY

4.1.1. Stan obecny

Formuła wymiaru emerytury jest jednym z kluczowych rozwiązań systemu emerytalnego. Odpowiada ona na pytanie, od jakich czynników powinna zależeć wysokość tego świadczenia. Formuła wymiaru emerytury ma kluczowy wpływ na postrzeganie systemu emerytalnego przez społeczeństwo jako sprawiedliwego bądź niesprawiedliwego, na akceptację tego systemu, a także – w perspektywie indywidualnej – na znaczenie podejmowanych przez ubezpieczonych decyzji w sferze życia zawodowego dla ich zabezpieczenia na starość. W systemie powszechnym obowiązują dwie formuły wymiaru emerytury: formuła zdefiniowanej składki i formuła zdefiniowanego świadczenia.

Formuła zdefiniowanego świadczenia ma charakter podstawowy dla tego systemu. Odnosi się ona do ustalania wysokości świadczenia dla młodszych ubezpieczonych, tj. co do zasady dla wszystkich, którzy urodzili się po 31 grudnia 1948 roku, z wyłączeniem części ubezpieczonych, którzy urodzili się po 31 grudnia 1948 roku, a przed 1 stycznia 1969 roku. Wprowadzenie tej formuły wymiaru emerytury było jednym z głównych założeń reformy emerytalnej, która weszła w życie w roku 1999. W ujęciu koncepcyjnym formuła ta uzależnia wysokość świadczenia przede wszystkim od zwaloryzowanej kwoty składek zgromadzonych przez ubezpieczonego w całym okresie aktywności zawodowej. Formuła ta skoncentrowana jest więc na zapewnieniu ekwiwalentności składki i świadczenia oraz zapewnieniu indywidualnego bilansowania się systemu w sensie ekonomicznym, tak by – co do zasady – koszt wypłaty świadczeń ubezpieczonemu nie przekroczył jego przeszłego wkładu do systemu. Obowiązująca w systemie powszechnym formuła wymiaru emerytury oparta na zasadzie zdefiniowanej składki obejmuje iloraz kwoty składek zewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego (w przypadku części ubezpieczonych powiększonych o kwotę kapitału początkowego odzwierciedlającego ich wkład do systemu przed 1999 rokiem, kiedy utworzono indywidualne konta ubezpieczonych) i średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi jego przejścia na emeryturę.

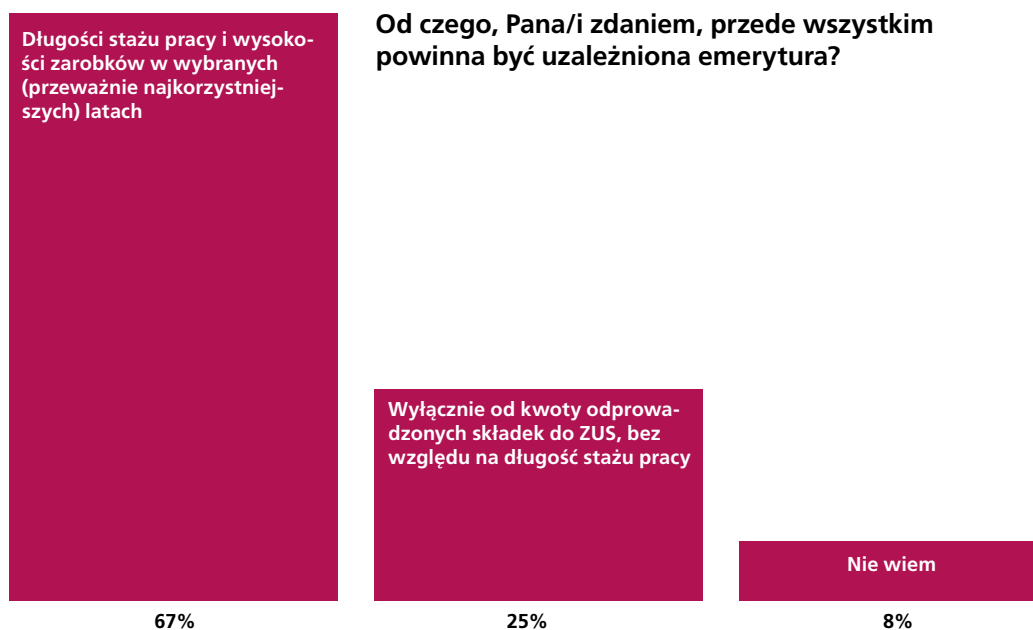
Z kolei formuła zdefiniowanego świadczenia w systemie powszechnym pozostaje aktualna wobec ubezpieczonych uro-

dzonych przed 1 stycznia 1949 roku i niektórych ubezpieczonych, którzy urodzili się po 31 grudnia 1948 roku, a przed 1 stycznia 1969. W ujęciu koncepcyjnym formuła ta uzależnia wysokość świadczenia przede wszystkim od długości stażu pracy ubezpieczonego i jej charakteru oraz od wysokości osiągniętych przez niego wynagrodzeń, z reguły w wybranych do ustalenia wysokości świadczenia latach. Zmienne te korygowane są przez uznaniowo ustalone współczynniki, które są wyrazem polityki społecznej państwa. W formule tej nie jest więc zapewniona pełna ekwiwalentność wkładu ubezpieczonego do systemu z wypłacanymi mu świadczeniami, a stopa zastąpienia jest z reguły wyższa niż w formule zdefiniowanej składki. W systemie powszechnym formuła wymiaru świadczenia oparta na zasadzie zdefiniowanego świadczenia zakłada, że wysokość emerytury stanowi sumę kwoty socjalnej i kwoty indywidualnej. Kwota socjalna obejmuje 24% kwoty bazowej, a kwota indywidualna stanowi sumę po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok okresów składkowych i po 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych. Podstawa wymiaru to z kolei iloczyn kwoty bazowej z chwili przejścia na emeryturę i wskaźnika wysokości podstawy wymiaru. Wskaźnik ten jest natomiast średnią arytmetyczną ilorazów rocznej podstawy wymiaru składek ubezpieczonego (jego wynagrodzeń) do przeciętnego wynagrodzenia w poszczególnych latach kalendarzowych przypadających przed rokiem złożenia wniosku o emeryturę, przyjętych do obliczenia wysokości emerytury. Do jej ustalenia przyjmuje się bowiem albo dziesięć kolejnych lat kalendarzowych wybranych przez ubezpieczonego z ostatnich dwudziestu lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok złożenia wniosku o emeryturę, albo dwadzieścia lat kalendarzowych, przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniom. Wysokość emerytury dla starszych ubezpieczonych uzależniona jest więc głównie od wysokości przeciętnego wynagrodzenia, które jest podstawową zmienną przy obliczaniu kwoty bazowej, wysokości wynagrodzenia ubezpieczonego w wybranych latach i przebiegu stażu ubezpieczeniowego (okresy składkowe, okresy nieskładkowe).

4.1.2. Wyniki badań

W badaniach zadaliśmy pytanie o to, od czego przede wszystkim powinna zależeć wysokość emerytury. Wskazaliśmy przy tym ankietowanym dwie alternatywy, odpowiadają-

Tabela 1
Stosunek badanych do formuły wymiaru emerytury



Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

jące kluczowym założeniami dwóch formuł wymiaru emerytury: zdefiniowanego świadczenia i zdefiniowanej składki. Były to: z jednej strony długość stażu pracy i wysokość zarobków w wybranych, przeważnie najkorzystniejszych latach, oraz z drugiej strony kwota odprowadzonych składek, bez względu na długość stażu pracy. Wyraźna większość badanych opowiada się, by wysokość emerytury była zależna od długości stażu pracy i zarobków w najkorzystniejszych latach. Taki pogląd podziela 67% respondentów. Opinię, że wysokość emerytury powinna zależeć wyłącznie od kwoty odprowadzonych składek, bez względu na długość stażu pracy, podziela 25% badanych. Jedyne 8% ankietowanych nie ma zdania. Podkreślenia przy tym wymaga, że pierwsza z opinii zdecydowanie przeważa we wszystkich grupach wyróżnionych w badaniu, w tym ze względu na preferencje polityczne, wiedzę o systemie emerytalnym i jego ocenę czy wiek. Można jedynie zauważyć, że młodszy respondenci częściej niż inni wskazywali zdefiniowaną składkę jako preferowaną formułę wymiaru emerytury (tabela 1).

W badaniach jakościowych z kolei pytaliśmy respondentów, jak postrzegają sposób ustalenia wysokości świadczenia ujmowany jako pewien proces. Okazuje się, że dla ubezpieczonych istotną wartością jest jego przejrzystość i prostota, których nie dostrzegają w obowiązujących rozwiązaniach (*Obliczenie emerytury to jest totalotek, nikt nie wie, ile dostanie*). Jest to pewien argument przemawiający za formułą zdefiniowanej składki, przy której proces obliczenia świadczenia jest relatywnie prostszy niż przy formule zdefiniowanego świadczenia.

4.1.3. Rekomendacje

Obie formuły wymiaru emerytury są obecne w systemach emerytalnych różnych krajów, a ich szczegółowy kształt niekiedy istotnie się od siebie różni. Wskazać jednak należy, że wśród krajów OECD przeważają systemy, w których obowiązuje formuła zdefiniowanego świadczenia. Wyniki przeprowadzonych badań jednoznacznie wskazują, że w polskim społeczeństwie formuła ta jest powszechnie akceptowana, zrozumiała i uważana za sprawiedliwą. Z tego powodu preferencje te powinny wyznaczać kierunek zmian w systemie emerytalnym. Jego fundamentalne założenia nie mogą pozostawać bowiem w widocznej sprzeczności z preferencjami większości Polaków. Możliwe jest przy tym rozważenie tutaj trzech wariantów. Pamiętać bowiem należy, że formuła zdefiniowanej składki ma obecnie charakter podstawowy dla systemu emerytalnego, a jej wprowadzenie stanowiło jedno z podstawowych założeń reformy emerytalnej, która weszła w życie w 1999 roku.

- Pierwszy wariant: zastąpienie formuły zdefiniowanej składki formułą zdefiniowanego świadczenia, która obowiązywałaby dla wszystkich ubezpieczonych.
- Drugi wariant: wprowadzenie możliwości dokonania przez ubezpieczonego wyboru formuły wymiaru świadczenia, według której będzie obliczana wysokość jego emerytury: albo zdefiniowanego świadczenia, albo zdefiniowanej składki.
- Trzeci wariant: utrzymanie jako podstawowej formuły zdefiniowanej składki z zastrzeżeniem, że ustalona z jej zastosowaniem wysokość emerytury dla danego ubez-

Tabela 2

Stosunek do tzw. trzydziestokrotności

W 2022 roku osoby zarabiające około 11 tys. zł netto od pewnego momentu w roku nie płać już składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. W założeniu ogranicza to możliwość wypłacania w przyszłości bardzo wysokich emerytur dla osób, które zarabiają najwięcej. Czy aktualne rozwiązanie jest dobre czy złe?

Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

pieczonego nie mogłyby być niższa niż określony procent (np. 75%) wysokości emerytury ustalonej dla niego za pomocą formuły zdefiniowanego świadczenia. To rozwiązanie eliminowałoby problem występowania istotnej różnicy między stopą zastąpienia emerytury w formule zdefiniowanej składki i zdefiniowanego świadczenia.

Wprowadzenie każdego z tych rozwiązań wiązałoby się z koniecznością rozstrzygnięcia, do jakich grup ubezpieczonych, wyróżnionych ze względu na datę urodzenia, znajdzie ono zastosowanie, a także wyważenia konstytucyjnych zasad kluczowych dla kształtowania systemu emerytalnego, tj. zasady równości, ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych i ochrony praw nabytych. W szczególności rozważyć można wprowadzenie emerytury mieszanej dla osób, których aktywność zawodowa przypadała w części w okresie, gdy obowiązywała wyłącznie formuła zdefiniowanej składki, oraz w części w okresie, gdy obowiązywałaby – zgodnie z rekomendacjami – formuła zdefiniowanego świadczenia (lub, alternatywnie, obie formuły). Świadczenie tych osób składałoby się z dwóch części, obliczanych według dwóch różnych formuł, proporcjonalnie do części stażu ubezpieczonego tych osób przypadającego w okresie obowiązywania dotychczasowej formuły i formuły nowej.

4.2. TRZYDZIESTOKROTNOŚĆ

4.2.1. Stan obecny

Składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe odprowadzane są od kwoty określanej jako podstawa wymiaru składek. Obejmuje ona z reguły przychód osiągnięty przez ubezpieczonego z działalności zawodowej lub innej aktywności ekonomicznej, która jest tytułem do ubezpieczeń emerytalnych i rentowych. Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe podlega ograniczeniu. Przepis prawa określa jej górną granicę, po przekroczeniu której w danym roku kalendarzowym płatnik składek obowiązany jest zaprzestać obliczać i przekazywać składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Kwota ta odpowiada trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. W 2023 roku kwota ta wynosi 208050,00 zł. Rozwiązanie

to ma dwie funkcje. Z jednej strony służy ono ograniczeniu wysokości emerytur wypłacanych w przyszłości z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Eliminuje ono bowiem ryzyko konieczności wypłaty bardzo wysokich świadczeń, a w konsekwencji zmniejsza przyszłe obciążenie systemu. Z drugiej strony rozwiązanie to umożliwi ubezpieczonym, którzy osiągają przychody przekraczające maksymalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, zagospodarowanie uzyskanej w ten sposób nadwyżki w swobodnie wybrany sposób, w tym na inne cele związane z zabezpieczeniem na starość.

4.2.2. Wyniki badań

W badaniach pytaliśmy o ocenę obowiązującego rozwiązania. Wskazywaliśmy, że w 2022 roku osoby zarabiające około 11 tys. zł netto od pewnego momentu w roku nie płać już składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Wy tłumaczyliśmy badanym motywację tego rozwiązania, podnosząc, że w założeniu ogranicza ono możliwość, aby osoby, które zarabiają najwięcej miały w przyszłości bardzo wysokie emerytury, co mogłoby w bardzo znaczący sposób obciążyć system emerytalny. Wśród ankietowanych 41% ocenia to rozwiązanie jako dobre, a 35% jako złe. Natomiast aż 23% respondentów nie ma zdania na ten temat. W najmniejszym stopniu rozwiązanie to popierają najstarsi ubezpieczeni (50–60/65 lat, 30%). Wydaje się, że okoliczność tę można wiązać z faktem, że osoby na krótko przed przejściem na emeryturę postrzegają składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe nie jako daninę publiczną, ale jako sposób na zwiększenie przysługującego im w niedługiej przyszłości świadczenia. Być może część starszych ubezpieczonych pod koniec swojej aktywności zawodowej dostrzega, że nie udało im się dzięki indywidualnej przeczności zgromadzić zasobów, które byłyby źródłem istotnego dochodu po zaprzestaniu aktywności zawodowej, a emerytura rysuje im się jako główna, jeśli nie jedyna, forma zabezpieczenia na starość. Z tego powodu osoby te w większym stopniu niż młodszy ubezpieczeni mogą źle oceniać rozwiązanie ograniczające możliwość wypłaty wysokich świadczeń i wpływ zarobków na powstanie prawa do nich (tabela 2).

4.2.3. Rekomendacje

Oceny dotyczące utrzymania maksymalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe są podzielone, chociaż dominuje akceptacja tego rozwiązania. Wskazać jednak należy, że istotna grupa ankietowanych ocenia takie rozwiązanie jako złe, a dodatkowo istnieją istotne racje, które przemawiają za jego zniesieniem lub modyfikacją. Warto zwrócić uwagę, że w praktyce rozwiązanie to nie realizuje w pełni założonych dla niego celów. W 2022 roku najwyższa emerytura, którą ZUS wypłacał kobietom, wynosiła bowiem ponad 26 tys. zł, a mężczyźni ponad 37 tys. zł. Wydaje się więc, że cel ten w większym stopniu realizowałaby raczej konstrukcja emerytury maksymalnej, a nie maksymalna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Tymczasem w związku ze zjawiskami ekonomicznymi, które masowo występowały na polskim rynku przez kilkadziesiąt ostatnich lat, takimi jak bezrobocie, praca na czarno, zatrudnienie na umowach cywilnoprawnych czy fikcyjne samozatrudnienie, związanymi z nieodprowadzaniem składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub odprowadzaniem ich w zaniżonej wysokości, część ubezpieczonych może być zainteresowana odprowadzaniem tych składek od całości swoich przychodów, w tym przekraczających maksymalną podstawę wymiaru w celu skompensowania braków składkowych z poprzednich okresów swojej aktywności zawodowej. W tym kontekście można zaproponować, aby utrzymać maksymalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, ale jednocześnie dopuścić, by zainteresowani ubezpieczeni, na zasadzie dobrowolności, mogli odprowadzać składki od całości swoich przychodów. Rozwiązanie to znajduje uzasadnienie w tendencjach, które wynikają z badań jakościowych. Ubezpieczeni wykazują pewną akceptację dla ubezpieczeniowego indywidualizmu i przeczności. Większość z nich bowiem dostrzega potrzebę indywidualnego oszczędzania i gromadzenia środków finansowych na okres po zaprzestaniu aktywności zawodowej. W taki sposób można by postrzegać dobrowolne odprowadzanie składek po przekroczeniu maksymalnej podstawy wymiaru składki.

4.3. EMERYTURA MAKSYMALNA

4.3.1. Stan obecny

Emerytura maksymalna to kwota, której nie może przekraczać żadna emerytura, bez względu na długość stażu pracy, wysokość wynagrodzeń osiągniętych podczas aktywności zawodowej czy odprowadzonych składek. Rozwiązanie takie służy z jednej strony ograniczeniu bieżącego i przyszłego obciążenia systemu emerytalnego wypłatą bardzo wysokich świadczeń, z drugiej natomiast jest wyrazem przekonania, że wysokość emerytury, choć powinna pozostawać w związku z wkładem ubezpieczonego do systemu, nie musi być jednak do tego wkładu ekwiwalentna. Konstrukcja emerytury maksymalnej opiera się więc na założeniu, że wysokość emerytury powinna odzwierciedlać nie tylko przeszły wkład świadczeniobiorcy do systemu, ale uwzględniać także zmianę

skali potrzeb i wydatków osób po przekroczeniu wieku emerytalnego: mimo większych wydatków na leki, usługi medyczne czy opiekuńcze, ich potrzeby w innych sferach z wiekiem spadają, a to przemawia za pewnym ograniczeniem wysokości wypłacanych emerytur. Główną funkcją emerytury jest bowiem funkcja alimentacyjna, czyli dostarczanie środków utrzymania po zaprzestaniu pracy w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego (wyjątkowo: pewnego stażu pracy). W obowiązującym stanie prawnym nie przewidziano emerytury maksymalnej. Takie rozwiązanie odpowiada przyjętej formule wymiaru świadczenia, tj. formule zdefiniowanej składki. Wysokość emerytury jest ściśle związana z wysokością odprowadzanych składek. Im wyższa kwota odprowadzonych składek i im dłuższy okres zatrudnienia, tym wyższa kwota emerytury. Z tego powodu ustawodawca, chcąc ograniczyć przyszłe obciążenie systemu związane z ryzykiem wypłaty wysokich świadczeń, posłużył się inną metodą: określił górny limit przychodów, po przekroczeniu którego od wynagrodzenia nie są odprowadzane składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (zob. rozważania wyżej w pkt. 4.2 „Trzydziestokrotność”).

4.3.2. Wyniki badań

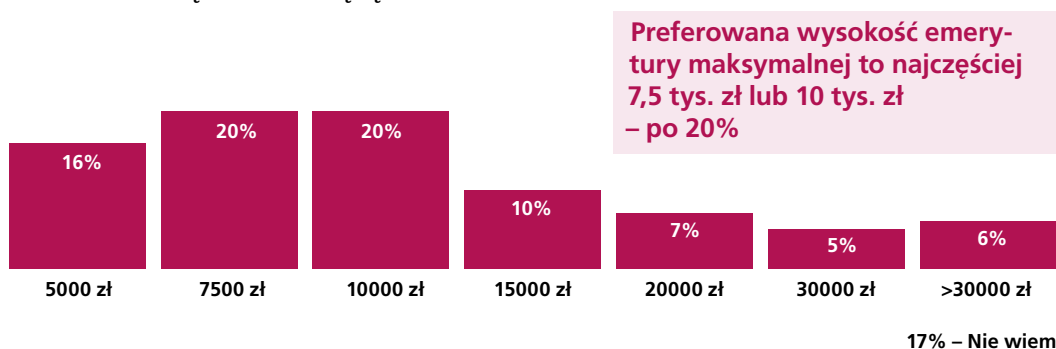
W badaniach pytaliśmy respondentów o ich stosunek do emerytury maksymalnej. Wyjaśniliśmy badanym, że emerytura maksymalna to kwota, której nie będzie mogła przekraczać żadna emerytura, bez względu na to, ile emeryt pracował, zarabiał i odprowadził składek. Podkreśliśmy, że wprowadzenie emerytury maksymalnej połączone byłoby ze zniesieniem maksymalnej wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (tzw. trzydziestokrotności). Opinie w kwestii wprowadzenia emerytury maksymalnej są podzielone. Wśród badanych więcej osób uważa, że należy wprowadzić emeryturę maksymalną (46%) w stosunku do 39% badanych przeciwnych takiemu rozwiązaniu. Dość wysoka jest liczba respondentów, którzy są niezdecydowani (17%). Zauważalne jest pewne zróżnicowanie poglądów dotyczących wprowadzenia emerytury maksymalnej w różnych grupach badanych. Więcej osób o poglądach lewicowych uważa, że wprowadzenie emerytury maksymalnej jest właściwe – 50% w stosunku do 42% przeciwnych temu rozwiązaniu. Do zwolenników wprowadzenia emerytury maksymalnej częściej zaliczają się mężczyźni, mieszkańcy wsi i małych miast oraz osoby najslabiej wykształcone. Takiemu rozwiązaniu bardziej sprzeciwiają się kobiety, najmłodsi badani, mieszkańcy dużych miast i osoby o najniższych dochodach. Rozwiązanie to ma wyższe poparcie wśród osób, które lepiej oceniają polski system emerytalny i deklarują wysoki poziom wiedzy na jego temat, a także wśród osób ciężko pracujących fizycznie. Zauważalna liczba niezdecydowanych i silne zróżnicowanie opinii pokazuje, że idea emerytury maksymalnej nie jest szerzej znana i nie jest przedmiotem istotnej refleksji ze strony ubezpieczonych. W badaniach zapytaliśmy również o preferowaną wysokość emerytury maksymalnej, gdyby miała ona obowiązywać. Opinie badanych są w tym względzie zróżnicowane: 16% wskazuje kwotę 5 tys. zł, 20% – 7,5 tys. zł, 20% – 10 tys. zł,

Tabela 3
Stosunek badanych do koncepcji emerytury maksymalnej

Czy należy wprowadzić kwotę, której nie będzie mogła przekraczać żadna emerytura (emerytura maksymalna), bez względu na to, ile emeryt pracował, zarabiał i odprowadził składek?



Gdyby obecnie została wprowadzona emerytura maksymalna, czyli kwota, której nie może przekroczyć żadna emerytura, bez względu na to, ile emeryt pracował, zarabiał i odprowadził składek, to ile Pana/i zdaniem powinna ona dziś wynosić? Chodzi o kwotę netto, na rękę.



Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

10% – 15 tys. zł, 7% – 20 tys. zł, 5% – 30 tys. zł, 6% – powyżej 30 tys. zł. Preferowana wysokość emerytury maksymalnej to najczęściej od 7,5 tys. do 10 tys. zł. Takie wyniki odpowiadają wyobrażeniom badanych dotyczącym wysokości przeciętnej emerytury. W świetle wyników badania jakościowego respondenci są przekonani, że wynosi ona około 1500 zł. Oznacza to, że wskazywane jako preferowane kwoty emerytury maksymalnej odpowiadają emeryturom, które postrzegane są jako wysokie lub bardzo wysokie (tabela 3).

4.3.3. Rekomendacje

Poglądy badanych dotyczące wprowadzenia emerytury maksymalnej są zróżnicowane. Nie można jednak pominąć faktu, że połowa respondentów popiera to rozwiązanie, a obowiązujące ograniczenie maksymalnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w praktyce nie realizuje w pełni założonych dla niego celów. Nie wyłącza bowiem możliwości wypłaty bardzo wysokich emerytur. W 2022 roku najwyższa emerytura, którą ZUS wypłacał kobiecie, wynosiła ponad 26 tys. zł, a mężczyźnie ponad 37 tys. zł. Z tego powodu należy rozważyć możliwość wpro-

wadzenia emerytury maksymalnej przy jednoczesnej rezygnacji z maksymalnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe albo ograniczeniu tego rozwiązania. Biorąc jednak pod uwagę, że postulat emerytury maksymalnej nie jest wśród ubezpieczonych szerzej znany, niezbędne byłoby przeprowadzenie szerokiej dyskusji na ten temat. Rekomendowana miesięczna wysokość emerytury maksymalnej w danym roku powinna wynosić czterokrotność miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w poprzednim roku, ogłaszanej przez prezesa ZUS w lutym każdego roku. W 2022 roku ogłoszono wysokość przeciętnej emerytury w 2021 roku w kwocie 2792,16 zł, co przy pomnożeniu przez cztery daje około 11 tys. zł. Uzyskana w ten sposób kwota jest zbliżona do preferowanej przez większość badanych wysokości emerytury maksymalnej (7,5 tys.–10 tys. zł). Rozwiązanie to przyczyni się do ograniczenia nierówności dochodowych w grupie osób pobierających emerytury i zmniejszy obciążenie systemu emerytalnego w związku z brakiem obowiązku wypłaty bardzo wysokich świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytura maksymalna musi mieć przy tym charakter powszechny, tzn. obowiązywać we wszystkich systemach emerytalnych i wobec

wszystkich osób, które otrzymują świadczenia w związku z zaprzestaniem pracy po osiągnięciu określonego wieku lub, ewentualnie, pewnego stażu pracy. Wymaga tego konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

4.4. EMERYTURY MUNDUROWE

4.4.1. Stan obecny

System emerytalny w Polsce nie jest jednolity. Składa się on z systemu powszechnego, w którym świadczenia wypłaca się większości świadczeniobiorców, oraz z systemów szczególnych, które dedykowane są dla określonych grup zawodowych i ich rodzin. System powszechny, w którym świadczenia wypłaca ZUS, oraz system rolniczy, w którym świadczenia realizowane są przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), mają charakter ubezpieczeniowy. Natomiast systemy przeznaczone dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych (Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Więziennej) realizowane są w technice zaopatrzeniowej. Opierają się one więc na innych założeniach niż system powszechny. Wskazać tu należy kilka kluczowych rozwiązań. Po pierwsze, za żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych nie odprowadza się składek na ubezpieczenia społeczne. Środki na wypłatę emerytur, rent i innych świadczeń dla nich pochodzą w całości z budżetu państwa. Po drugie, systemy emerytalne dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych są administrowane przez organy administracji publicznej odrębne od ZUS i ściśle podporządkowane ministrom odpowiedzialnym za działalność służb, w których oni służą. Są to: Dyrektor Wojskowego Biura Emerytalnego, Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Dyrektor Biura Emerytalnego Służby Więziennej. Po trzecie, prawo do emerytury dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych nie powstaje z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego, ale z upływem odpowiedniego, wskazanego w przepisach prawa okresu służby. Jest on przy tym zróżnicowany w zależności od daty rozpoczęcia służby, np. 15 lat, 25 lat. W każdym przypadku umożliwia on przejście na emeryturę w wieku niższym niż powszechny wiek emerytalny. Po czwarte, wysokość emerytury uzależniona jest przede wszystkim od wysokości przysługującego żołnierzowi lub funkcjonariuszowi uposażenia w miesiącu zwolnienia ze służby lub w zależności od daty powołania do służby, wysokości jego średniego uposażenia przez kolejnych dziesięć lat kalendarzowych, oraz okresu służby. Odrębności systemu emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych uzasadnia się jego szczególnymi funkcjami. Obok funkcji alimentacyjnej, która jest wspólna dla wszystkich systemów emerytalnych, a sprowadza się do dostarczania środków utrzymania, które mają zastąpić dochód z pracy, można wskazać funkcję kompensacyjną i funkcję motywacyjną. Pierwsza wychodzi z założenia, że emerytura

w tym systemie ma skompensować dodatkowy wysiłek poniesiony podczas służby przez żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, który wiąże się z wymaganiami od nich w służbie: dyspozycyjnością, podporządkowaniem i ofiarnością oraz poniesione przez nich z tego tytułu różnego rodzaju uszczerbki. Druga natomiast zakłada, że system emerytalny żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy musi być skonstruowany tak, aby zachęcić ich do jak najdłuższej służby. Zakłada się bowiem, że specyfika służby wyraża się m.in. w tym, że niezbędny do jej właściwego wykonywania zasób wiedzy i umiejętności zdobywa się w jej toku wraz z nabywanym doświadczeniem. Funkcje te przekładają się na możliwość wcześniejszego niż w systemie powszechnym przechodzenia na emeryturę, korzystny sposób ustalania jej wysokości i możliwość zwiększenia emerytury wskutek dłuższego okresu służby niż uprawniający do przejścia do emerytury. Rozwiązania te niekiedy postrzegane są jako forma uprzywilejowania żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych w stosunku do pozostałych osób, które są uprawnione do emerytury.

4.4.2. Wyniki badań

W badaniach pytaliśmy o ocenę sprawiedliwości lub niesprawiedliwości trzech kluczowych rozwiązań, które cechują system emerytalny żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych:

- możliwość przejścia na emeryturę wcześniej niż po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, w tym nawet po 15 latach służby;
- otrzymywanie wyższych emerytur od osób, które mają taki sam staż pracy i przychody z niej, ale nie są żołnierzami zawodowymi ani funkcjonariuszami;
- niepłacenie składek na ubezpieczenia społeczne.

Rozwiązania te oceniane są częściej jako niesprawiedliwe niż sprawiedliwe. Oceny takie przeważają w grupach wyróżnionych zarówno ze względu na płeć, wiek, wykształcenie, dochód, poziom wiedzy o systemie emerytalnym, jak i preferencje polityczne. Wskazać przy tym należy, że ocena sprawiedliwości i niesprawiedliwości każdego z trzech przedstawionych rozwiązań jest zróżnicowana. W największym stopniu jako niesprawiedliwe postrzegane jest niepłacenie przez żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych składek na ubezpieczenia społeczne. Jako niesprawiedliwe rozwiązanie to ocenia 70% badanych, a jako sprawiedliwe jedynie 22%. Okazuje się więc, że społeczeństwo jest aktualnie silnie przywiązane do indywidualnej partycypacji w tworzeniu funduszu, z którego wypłacane są emerytury, i związku tej partycypacji z wysokością otrzymywanej emerytury lub powstaniem prawa do niej.

Nieco w mniejszym stopniu za niesprawiedliwe rozwiązanie uważa się możliwość otrzymania przez żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy wyższych emerytur niż przysługują w systemie powszechnym osobom o takim samym stażu pracy i zbliżonych z niej przychodach. Jednak i tutaj za niesprawiedliwe rozwiązanie uważa to 60% badanych, a za

Tabela 4

Stosunek badanych do emerytur mundurowych

Obecnie w Polsce istnieją odrębne zasady przechodzenia na emeryturę i wyliczania emerytury dla służb mundurowych, czyli np. żołnierzy, Policji, Państwowej Straży Pożarnej czy Służby Ochrony Państwa. Mogą oni przechodzić na emeryturę po 15 latach służby, nie płacąc składek do ZUS oraz ich emerytura jest z reguły wyższa niż pozostałych emerytów, którzy podobnie zarabiali i mieli podobny staż pracy. Czy następujące rozwiązania, w odniesieniu do służb mundurowych są Pana/i zdaniem sprawiedliwe, czy niesprawiedliwe?



Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

sprawiedliwe jedynie 33%. Istnieje więc pewna społeczna akceptacja dla kompensowania zwiększonej dyspozycyjności, podporządkowania i ofiarności żołnierzy i funkcjonariuszy wysokością przysługującej im emerytury. Nie jest ona jednak znaczna. W największym stopniu akceptowana jest możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przez żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych. Za sprawiedliwe rozwiązanie uważa to 42% badanych, za niesprawiedliwe zaś 52%. Wskazać przy tym należy, że w zadanym pytaniu wprost wskazaliśmy jedynie piętnastoletni okres służby. Można więc przyjąć, że wyższe wartości, które obowiązują w tym zakresie wobec części żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, spotkałyby się z większą (być może nawet przeważającą) akceptacją (tabela 4).

W wynikach tych dość wyraźnie widać przekonanie, że środkiem kompensaty wzmożonego wysiłku podczas aktywności zawodowej jest prawo do przejścia na emeryturę przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Potwierdzają to odpowiedzi na inne pytania zadawane podczas badań. Większość ankietowanych opowiada się choćby za wprowadzeniem prawa do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę dla każdego, kto przepracował 20 lub 25 lat w trudnych warunkach. Wskazać przy tym należy, że wszystkie trzy rozwiązania są oceniane jako najbardziej niesprawiedliwe przez najstarszych ankietowanych, tj. osoby między 55. a 65. rokiem życia, czyli takie, które będą pobierać emeryturę w krótkim horyzoncie czasowym. Zmienna ta jest istotna, ponieważ dla tych badanych emerytura jako świadczenie i okres życia nie ma waloru abstrakcyjnego, lecz przybiera realny kształt.

4.4.3. Rekomendacje

Zmiany w konstrukcji systemu emerytalnego dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych mogą przebiegać w rozmaity sposób: od likwidacji tego systemu i włączenia tych grup zawodowych do systemu powszechnego, przez ich włączenie na odrębnych zasadach uwzględniających specyfikę służby i potrzebę jej odzwierciedlenia w zasadach nabywania prawa do emerytury i ustalania jej wysokości, po utrzymanie dotychczasowych rozwiązań z niewielkimi korektami. Należy przy tym wskazać, że dobrą wskazówką nie są tu rozwiązania obce. Można zwrócić uwagę, że w wielu krajach europejskich odrębności takie nie są znane, są jednak i takie, w których podobnie jak w Polsce przepisy przewidują je w szerokim zakresie. W naszej ocenie zmiany w systemie emerytalnym dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych powinny przebiegać w trzech kierunkach:

- wprowadzenie mechanizmów partycypacji żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych w tworzeniu funduszu, z którego wypłacane są dla nich świadczenia,
- zmiana metod (technik) kompensacji wysiłku poniesionego w służbie w związku z dyspozycyjnością, ofiarnością i podporządkowaniem,
- utrzymanie możliwości przechodzenia na emeryturę wcześniej niż po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, po upływie określonego okresu służby.

Z tych powodów rekomendujemy:

- Włączenie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych do powszechnego systemu emerytalnego. Oznacza to w szczególności, że będą oni podlegać ubezpieczeniom społecznym, a organy formacji, w których pozostają w służbie, staną się płatnikami składek i będą je za nich odprowadzać do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Rozwiązania te muszą zostać wprowadzone z odpowiednim *vacatio legis*, z pełnym poszanowaniem praw nabytych i ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Zadania związane z ustalaniem prawa do świadczeń emerytalno-rentowych dla żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy służb mundurowych i ich rodzin oraz ich wypłatę przejmie ZUS, a Wojskowe Biuro Emerytalne, Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Biuro Emerytalne Służby Więziennej zostaną zlikwidowane.
- Poziom dyspozycyjności, podporządkowania i ofiarności jest zróżnicowany zarówno w poszczególnych formacjach mundurowych jak i wśród żołnierzy i funkcjonariuszy, w zależności od powierzonych im i wykonywanych w rzeczywistości zadań. Z tego powodu można postulować, by okresy służby związane ze zwiększonym natężeniem tych wymogów znalazły odzwierciedlenie w formule wymiaru emerytury: składki odprowadzone za okresy służby, które się z nimi wiązały, byłyby przy ustaleniu wysokości emerytury powiększane do określonej ich krotności (1,5-krotność, 2-krotność), a wynikające z tego zwiększenie wysokości emerytury pokrywałby budżet państwa w formie dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
- Utrzymanie możliwości przechodzenia na emeryturę wcześniej niż po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, po upływie określonego okresu służby. Okres ten powinien wynosić co najmniej 25 lat. Odpowiada to rozwiązaniom, które obowiązują aktualnie w odniesieniu do żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy rozpoczynających służbę. Rozwiązanie to w warunkach ich włączenia do powszechnego systemu emerytalnego musi jednak być połączone z gwarancją prawa do emerytury na określonym poziomie. Może bowiem okazać się, że po 25 latach służby emerytura żołnierza lub funkcjonariusza będzie emeryturą minimalną lub jej wysokość będzie niewiele od niej wyższa z powodu niewielkiej ilości zgromadzonych składek i znacznego średniego dalszego trwania życia. Z tego powodu rekomendujemy wprowadzenie emerytury gwarantowanej dla żołnierza i funkcjonariusza. Powinna ona wynosić 80% przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury żołnierzy i funkcjonariuszy nie będą mogły być niższe niż kwota emerytury gwarantowanej, bez względu na wysokość świadczenia ustalaną według obowiązującej formuły wymiaru świadczenia.

4.5. „EMERYTURY” SĘDZIÓW I PROKURATORÓW

4.5.1. Stan obecny

Sędziowie i prokuratorzy nie otrzymują emerytur, ale uposażenie w stanie spoczynku. Nie należą oni do powszechnego systemu emerytalnego. Te grupy zawodowe posiadają własny system, dedykowany wyłącznie dla nich. System ten – podobnie jak systemy przeznaczone dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych – opiera się na technice zaopatrzeniowej. Ma on więc inne założenia niż system powszechny i system rolniczy. System ten wykazuje także istotne różnice w stosunku do systemów właściwych dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych. Można wskazać tu kilka najważniejszych rozwiązań. Po pierwsze, za sędziów i prokuratorów nie odprowadza się składek na ubezpieczenia społeczne. Środki na wypłatę uposażeń w stanie spoczynku i innych świadczeń emerytalno-rentowych dla nich i członków ich rodzin pochodzą w całości z budżetu państwa. Po drugie, system emerytalny dla sędziów i prokuratorów nie jest administrowany przez odrębne, powołane do tego podmioty. Przeciwnie, ustaleniem prawa do uposażenia w stanie spoczynku i innych świadczeń emerytalno-rentowych dla sędziów i prokuratorów, ich wysokości oraz wypłatą tych świadczeń zajmują się: w odniesieniu do sędziów – sąd, w którym sędzia otrzymywał ostatnio uposażenie, a w odniesieniu do prokuratorów – właściwa jednostka organizacyjna Prokuratury. Po trzecie, wysokość uposażenia w stanie spoczynku uzależniona jest od wysokości wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Wynosi ono 75% ich sumy. Powoduje to, że uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku są dość wysokie i przekraczają, niekiedy istotnie, przeciętne wynagrodzenie. Kluczową okolicznością wpływającą na wysokość uposażenia w stanie spoczynku jest więc kwota wynagrodzenia pobieranego bezpośrednio przed przejściem w stan spoczynku, w mniejszym stopniu zaś staż pracy.

Przedstawiona konstrukcja systemu emerytalnego dla sędziów i prokuratorów znajduje dwojakie uzasadnienie. Po pierwsze, stosunek służbowy sędziów i prokuratorów nie ulega rozwiązaniu z chwilą przejścia sędziego lub prokuratora w stan spoczynku. Sędziom i prokuratorom w stanie spoczynku przypisano w przepisach prawa określone obowiązki (np. obowiązek dochowania godności sędziego), ich aktywność społeczno-zawodowa podlega pewnym ograniczeniom (np. obowiązuje ich zakaz przynależności do partii politycznych i do związków zawodowych, a także ograniczenia w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia i innych zajęć), a za uchybienie tym obowiązkom odpowiadają oni dyscyplinarnie. W tym sensie korzystne ukształtowanie wysokości uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku ma skompensować nakładane na nich obowiązki i ograniczenia, od których wolni są emeryci w systemie powszechnym. Po drugie, służba sędziowska i prokuratorska wiąże się z istotnymi zagrożeniami korupcyjnymi. Z tego powodu przyjmuje się, że wynagrodzenia sędziów i prokuratorów muszą być odpowiednio wysokie, aby zminimalizować te ryzyka. Odnosi

Tabela 5
Stosunek badanych do „emerytur” sędziowskich i prokuratorskich

Obecnie sędziowie i prokuratorzy nie płacą składek do ZUS. Ich emerytury są wypłacane z budżetu Państwa, a nie z ZUS. Przeważnie wynoszą one od 8 do 15 tys. zł miesięcznie. Ma to zapewnić ich niezawisłość i nieprzekupność. Z którą odpowiedzią najbardziej się Pan/i zgadza:

Jedynie...

13%

twierdzi, że rozwiązanie to jest optymalne i powinno zostać utrzymane

Dominuje opinia, że...

48%

sędziowie i prokuratorzy powinni przechodzić na emeryturę na takich samych zasadach jak wszyscy

Z kolei...

27%

uważa, że sędziowie i prokuratorzy powinni płacić składki do ZUS, ale należy im zapewnić odpowiednio wysokie emerytury

12,7%

Nie wiem/
Trudno powiedzieć

Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

się to także do wysokości ich uposażeń w stanie spoczynku. Zakłada się bowiem, że brak gwarancji, że będą one odpowiednio wysokie, może skutkować tym, że niektórzy sędziowie i prokuratorzy będą bardziej podatni na ryzyka korupcyjne, dążąc do zabezpieczenia swoich interesów materialnych po zaprzestaniu aktywności zawodowej. W przypadku sędziów odpowiednia wysokość ich wynagrodzenia deklarowana jest w przepisach Konstytucji (art. 178 ust. 2 Konstytucji).

4.5.2. Wyniki badań

W badaniach pytaliśmy o ocenę obowiązujących rozwiązań dotyczących uposażeń, które przysługują sędziom i prokuratorom w stanie spoczynku. Wskazaliśmy na trzy kluczowe cechy ich systemu emerytalnego: brak obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, wypłacanie uposażeń z budżetu państwa, a nie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ich wysokość, podając typowe najniższe i najwyższe wartości tych uposażeń. Wyjaśniliśmy także badanym powody, dla których system emerytalny sędziów i prokuratorów został ukształtowany w taki sposób, wskazując, że służy on zapewnieniu ich niezawisłości, niezależności i nieprzekupności. Badani mogli wybierać między trzema alternatywami:

- system ten jest optymalny i powinien zostać utrzymany,
- sędziowie i prokuratorzy powinni przechodzić na emeryturę na takich samych zasadach jak wszyscy,
- sędziowie i prokuratorzy powinni płacić składki na ubezpieczenia społeczne, ale należy im zapewnić odpowiednio wysokie emerytury.

Wyniki badań są dość jednoznaczne. Badani generalnie rzadko opowiadają się za utrzymaniem aktualnie obowiązujących rozwiązań, które dotyczą uposażeń w stanie spoczynku dla sędziów i prokuratorów. Ocena taka przeważa we wszystkich grupach wyróżnionych na potrzeby badania (wiek, wykształcenie, dochód, poziom wiedzy o systemie emerytalnym, preferencje polityczne). Dominuje opinia, że sędziowie i prokuratorzy powinni przechodzić na emeryturę na takich samych zasadach jak w systemie powszechnym. Zdanie to podziela 48% ankietowanych. Podobnie jak w przypadku emerytur żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych wynik ten należy wiązać z przywiązaniem społeczeństwa do indywidualnej partycypacji w tworzeniu funduszu, z którego wypłacane są emerytury, i utrwalałym poglądem, że udział ten ma związek z wysokością otrzymanej emerytury lub powstaniem prawa do niej. Istotna grupa badanych twierdzi jednak, że za sędziów i prokuratorów należy odprowadzać składki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale należy im jednocześnie zapewnić odpowiednio wysokie emerytury. Twierdzenie to popiera 27% respondentów, przy czym najwięcej wśród najmłodszych badanych (18–29 lat, 34%) i osób deklarujących centrowe poglądy polityczne (35%). Wydaje się, że badani, którzy popierają to rozwiązanie, uważają, że odpowiednio wysokie emerytury są gwarancją niezawisłości sędziowskiej oraz środkiem ochrony sędziów i prokuratorów przed ryzykiem korupcyjnym. Najmniejszym poparciem wśród badanych cieszy się pogląd, że aktualne rozwiązania dotyczące uposażeń w stanie spoczynku dla sędziów i prokuratorów są optymalne i powinny zostać utrzymane. Popiera go tylko 13% ankietowanych. W największym stopniu przeciwko aktualnym rozwiązaniom opowiadają się najstarsi ankietowani, tj. osoby

między 55. a 65. rokiem życia, czyli takie, które zaczną pobierać emeryturę w krótkim horyzoncie czasowym. Zmienna ta jest istotna, ponieważ dla tych badanych emerytura jako świadczenie i okres życia nie ma abstrakcyjnego waloru, ale przybiera realną postać (tabela 5 na poprz. stronie).

4.5.3. Rekomendacje

Ingerencja w system emerytalny sędziów i prokuratorów może budzić istotne kontrowersje. Polityka wymiaru sprawiedliwości stanowi bowiem jeden z bardziej kontrowersyjnych wątków we współczesnej debacie publicznej w Polsce. Niemniej, biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych badań, jej podjęcie wydaje się zasadne. Zmiany takie mogą mieć różny charakter: od zniesienia tego systemu po jego korekty. W odniesieniu do sędziów granicą ich przeprowadzania są przepisy Konstytucji obejmujące gwarancje niezawisłości sędziowskiej, w tym w szczególności – wysokości uposażenia przysługującego sędziom. Zgodnie bowiem z art. 178 ust. 2 Konstytucji sędziom zapewnia się wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Biorąc zaś pod uwagę zasadę nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1 Konstytucji), gwarancje te odnoszą się także do ukształtowania prawa do uposażenia w stanie spoczynku. W naszej ocenie, uwzględniając wyniki przeprowadzonych badań, zmiany w systemie emerytalnym dla sędziów i prokuratorów powinny obejmować:

- wprowadzenie mechanizmów partycypacji sędziów i prokuratorów w tworzeniu funduszu, z którego wypłacane są dla nich świadczenia,
- zmianę metod (technik) kompensowania obowiązków i ograniczeń obowiązujących sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku oraz ograniczania dotyczącego ich ryzyka korupcyjnego.

Z tych powodów rekomendujemy:

- Włączenie sędziów i prokuratorów do powszechnego systemu emerytalnego. Oznacza to w szczególności, że będą oni podlegać ubezpieczeniom społecznym, a właściwe sądy i prokuratury staną się płatnikami składek i będą je za nich odprowadzać do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przysługiwać im będzie emerytura, a nie uposażenie w stanie spoczynku. Rozwiązania te muszą zostać wprowadzone z odpowiednim *vacatio legis*, z pełnym poszanowaniem praw nabytych i ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Zadania związane z ustalaniem i wypłatą emerytur sędziów i prokuratorów przejmie od właściwych sądów i jednostek organizacyjnych Prokuratury ZUS.
- Wprowadzenie gwarancji prawa do emerytury na określonym poziomie. Przy przeciętnej stopie zastąpienia właściwej dla systemu powszechnego osiągnięcie wysokości emerytury odpowiadającej obecnej wysokości uposażenia w stanie spoczynku lub wartościom zbliżonym może być utrudnione. Proponować można więc, by emerytura sędziów i prokuratorów nie mogła być niższa niż kwota 50% ostatnio pobieranego wynagrodzenia

zasadniczego i dodatku za wysługę lat albo średniego wynagrodzenia i dodatku za wysługę lat z ostatnich dziesięciu lat służby sędziowskiej lub prokuratorowskiej. Rozważenia przy tym wymaga sposób ukształtowania minimalnej emerytury dla sędziów i prokuratorów, którzy mają bardzo krótki staż służby sędziowskiej i prokuratorowskiej, np. nieprzekraczający pięciu lat. W praktyce zdarzają się bowiem przypadki, w szczególności w odniesieniu do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których osoby w wieku zbliżonym do powszechnego wieku emerytalnego uzyskują nominacje sędziowskie, a następnie po relatywnie krótkim okresie służby sędziowskiej, nabywają prawo do wysokiego uposażenia w stanie spoczynku.

4.6. WIEK EMERYTALNY

4.6.1. Stan obecny

Wiek emerytalny to wiek, którego osiągnięcie uprawnia do zaprzestania pracy i nabycia prawa do emerytury jako świadczenia, które ma zastąpić dochód z pracy. Można wyróżnić trzy rodzaje wieku emerytalnego: powszechny wiek emerytalny, niższy wiek emerytalny i obniżony wiek emerytalny. **Powszechny wiek emerytalny** to wiek, który obowiązuje wszystkich ubezpieczonych, chyba że spełnią przesłanki do skorzystania z niższego lub obniżonego wieku. Powszechny wiek emerytalny w Polsce od 1 października 2017 roku wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. **Niższy wiek emerytalny** to wiek niższy od powszechnego, z którego skorzystać mogą osoby legitymujące się okresami wykonywania określonej pracy, z reguły związanej ze szczególnym wysiłkiem lub z narażeniem zdrowia. Wiek ten ustalany jest w przepisach prawa liczbą bezwzględną, wspólną dla wszystkich uprawnionych do skorzystania z niego. W Polsce niższy wiek emerytalny dotyczy kilku grup ubezpieczonych, w tym w szczególności niektórych ubezpieczonych zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, niektórych ubezpieczonych będących pracownikami kolejowymi, niektórych ubezpieczonych z tytułu działalności twórczej lub artystycznej, a także niektórych ubezpieczonych, którzy przebyli okresy pracy górniczej. Z kolei **obniżony wiek emerytalny** obejmuje niższy od powszechnego wiek, który jest ustalany indywidualnie dla konkretnego ubezpieczonego przez odjęcie od powszechnego wieku emerytalnego określonej liczby lat proporcjonalnej do czasu, w którym wykonywał on określoną pracę związaną ze szczególnym wysiłkiem lub z narażeniem zdrowia. Obniżony wiek emerytalny dotyczy niektórych osób, które wykonywały co najmniej przez pięć lat pracę górniczą. W obowiązującym stanie prawnym niższy wiek emerytalny i obniżony wiek emerytalny to ścisły wyjątek. Zarówno powszechny jak i niższy wiek emerytalny podlega aktualnie różnicowaniu według kryterium płci: jest on niższy dla kobiet, a wyższy dla mężczyzn.

Tabela 6
Stosunek badanych do wysokości wieku emerytalnego

W kwestii wieku emerytalnego dominuje poparcie dla dwóch rozwiązań:

33%

...zrównanie na poziomie 60 lat dla kobiet i 60 lat dla mężczyzn

30%

...utrzymanie na dotychczasowym poziomie

Wiek emerytalny...



Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

4.6.2. Wyniki badań

W badaniach chcieliśmy ustalić, jakie są najbardziej preferowane przez społeczeństwo rozwiązania dotyczące ukształtowania powszechnego wieku emerytalnego. Interesowały nas w szczególności pożądane rozwiązania dotyczące wysokości wieku emerytalnego i dopuszczalności jego różnicowania według kryterium płci. Przedstawiliśmy respondentom różne warianty w tym zakresie: utrzymanie dotychczasowych rozwiązań dotyczących powszechnego wieku emerytalnego, zrównanie go w drodze nieznacznego obniżenia wieku emerytalnego dla mężczyzn i nieznacznego podniesienia go dla kobiet (np. wiek emerytalny – 62 lata), zrównanie go na poziomie 65 lat bez różnicowania według kryterium płci, zrównanie go na poziomie 60 lat bez różnicowania według tego kryterium oraz podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat dla kobiet i mężczyzn.

Największym poparciem badanych (33%) cieszy się postulat zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 60 lat, a więc obniżenia obecnego powszechnego wieku emerytalnego mężczyzn o pięć lat i utrzymania wieku emerytalnego kobiet na niezmiennym poziomie. Wynik ten można wiązać ze zmianami społeczno-kulturowymi, które zachodzą w polskim społeczeństwie. Wpływają one na coraz mniejszą czytelność i akceptację motywów, które uzasadniają różnicowanie wieku emerytalnego według kryterium płci. Mowa tu w szczególności o przekonaniu o słabszej kondycji psychofizycznej kobiet i powszechności podejmowania przez nie obowiązków wynikających z tradycyjnie ujmowanej roli społecznej babci. Drugim najbardziej popularnym rozwiązaniem (30%) jest utrzymanie powszechnego wieku emerytalnego

na niezmiennym poziomie, wynoszącym 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Znikome poparcie ma propozycja podniesienia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat – taką zmianę popiera zaledwie 2% badanych. Badanie pokazuje brak społecznej akceptacji dla podniesienia wieku emerytalnego. Warto podkreślić, że podniesienie wieku emerytalnego dla kobiet do 65. roku życia popiera zaledwie 5% kobiet i 17% mężczyzn. Przyczyny takich wyników tłumaczą rezultaty badań jakościowych. Wynika z nich, że dla wszystkich badanych idealna emerytura to okres rozwijania zainteresowań, pasji i podróży, część respondentów wskazywała również, że to czas budowania relacji i aktywnego życia towarzyskiego. Młodszy badani, którzy z oczywistych względów w mniejszym stopniu konstruują swoje skojarzenia z emeryturą wokół doświadczeń znajomych i bliskich, a bardziej własnych oczekiwań i marzeń, wizualizują emeryturę jako okres wolności, na który składa się niewielka liczba obowiązków i stały dochód, a emerytów jako ludzi aktywnych, którzy mają dużo czasu i spędzają go w interesujący sposób. Te wyobrażenia dotyczące idealnej emerytury i skojarzenia z tym okresem dość wyraźnie pokazują oczekiwanie, że emerytura to czas korzystania z życia. W rezultacie więc wiek emerytalny musi być ukształtowany w taki sposób, by emerytura w istotnej części przypadła na czas, w którym człowiek zachowuje względną sprawność fizyczną i intelektualną. Są one bowiem warunkiem aktywnego życia. Oznacza to, że wiek emerytalny w ocenie polskiego społeczeństwa musi być względnie niski. Im wyższy wiek emerytalny, tym mniejsze możliwości aktywnego spędzenia życia na emeryturze. Wnioski te potwierdzają wyniki badań jakościowych dotyczących pracy w wieku senioralnym. Podejście do niej jest dość podobne

we wszystkich grupach wiekowych: badani podkreślają, że mogliby pracować na emeryturze, ale pod warunkiem, że byłaby to praca interesująca, wykonywana nie z przymusu, lecz z wyboru, dla przyjemności, w mniejszym wymiarze. Praca w tym wieku ma więc być przyjemnością, elementem wyboru, a nie obowiązkiem. Wydaje się więc, że w ocenie polskiego społeczeństwa od pewnego momentu życia każdy ma prawo do zaprzestania pracy i skoncentrowania się na korzystaniu z życia. Oceny te w dużej mierze przekładają się na preferowane rozwiązania dotyczące wysokości wieku emerytalnego (tabela 6 na poprz. stronie).

4.6.3. Rekomendacje

Konstrukcja wieku emerytalnego budzi istotne kontrowersje społeczne i polityczne. Splatają się tu wątki społeczno-kulturowe i ekonomiczne. Od lat wiek emerytalny w Polsce jest przedmiotem debaty publicznej, a jego ukształtowanie to stały element programów partii politycznych. Kształtowanie wieku emerytalnego jest niezwykle trudne, choć z pewnością trzeba kierować się tutaj dwiema dyrektywami: wiek emerytalny powinien być na tyle niski, by skorzystanie z niego było możliwe w typowych przypadkach, a zarazem na tyle wysoki, by możliwe było zapewnienie godziwych świadczeń wszystkim, którzy z niego skorzystają. Wyniki przeprowadzonych badań pozwalają uzupełnić te dyrektywy w ten sposób, że wiek emerytalny, w ocenie polskiego społeczeństwa, powinien być na tyle niski, by umożliwić większości emerytów prowadzenie po jego przekroczeniu zróżnicowanego, aktywnego życia, a jednocześnie na tyle wysoki, by gwarantował odpowiedni poziom świadczeń, niewymagający dorabiania do emerytury. Bezsporne jest przy tym, że nie ma aktualnie społecznego przyzwolenia na podniesienie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat. Niskim poparciem cieszą się również inne warianty, które przewidują podniesienie wieku emerytalnego dla kobiet (do 62, do 65). Nie rekomendujemy więc podejmowania żadnych działań w tym kierunku. Warto przy tym zwrócić uwagę, że żadna z pozostałych odpowiedzi nie uzyskała zdecydowanej przewagi nad innymi. Dlatego uważamy, że dyskusji powinny zostać poddane następujące rozwiązania:

- Utrzymanie powszechnego wieku emerytalnego na niezmiennym poziomie, wynoszącym 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.
- Zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 60 lat, a więc obniżenie obecnego wieku emerytalnego mężczyzn wynoszącego 65 lat o pięć lat i utrzymanie wieku emerytalnego kobiet na obecnym poziomie wynoszącym 60 lat. Rozwiązanie to cieszy się poparciem największej grupy badanych i eliminuje nierówne traktowanie kobiet i mężczyzn przejawiające się w obowiązywaniu zróżnicowanego wieku emerytalnego w zależności od płci, które uprzywilejowuje kobiety. Z uwagi na akceptację pewnej części społeczeństwa dla propozycji obniżenia wieku emerytalnego dla mężczyzn rekomendujemy przeprowadzenie analizy aktualności wykazu stanowisk pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze i rozważenie możliwości rozszerzenia grona osób uprawnionych do przejścia na wcześniejszą emeryturę z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przez dodanie do wykazu nowych stanowisk pracy.
- Obniżenie obecnego wieku emerytalnego mężczyzn wynoszącego 65 lat o trzy lata i utrzymanie wieku emerytalnego kobiet na obecnym poziomie wynoszącym 60 lat z zastrzeżeniem ograniczenia w możliwości dorabiania w pierwszym okresie pobierania emerytury. Obecnie osoba, która osiągnęła powszechny wiek emerytalny, może pracować bez żadnych limitów bez obawy, że ZUS zawiesi lub zmniejszy kwotę wypłacanych jej świadczeń. Utrzymując wiek emerytalny kobiet na poziomie 60 lat, można rozważyć wprowadzenie zasady, że po jego przekroczeniu kobieta będzie miała dwie możliwości: przejścia na emeryturę z zastrzeżeniem progów zawieszenia lub obniżenia świadczenia, jeśli chciałaby kontynuować zatrudnienie. Ograniczenie możliwości dorabiania trwałoby w takim przypadku dwa lata do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego dla mężczyzn, a po jego przekroczeniu obowiązywałaby możliwość pracowania bez limitu i otrzymywania świadczenia emerytalnego w pełnej wysokości. W wyniku tego rozwiązania część kobiet zdolnych do kontynuowania zatrudnienia odłoży decyzję o przejściu na emeryturę do 62. roku życia, dzięki czemu ich świadczenia emerytalne będą na wyższym poziomie niż po przejściu na emeryturę po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat. Takie rozwiązanie doprowadziłoby też do faktycznego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a tym samym uwolniłoby konstrukcję wieku emerytalnego od zarzutów związanych z naruszeniem zasady równości.

4.7. EMERYTURA MINIMALNA A EMERYTURA OBYWATELSKA, ŚWIADCZENIA W DRODZE WYJĄTKU, ŚWIADCZENIA SPECJALNE

4.7.1. Stan obecny

W systemie powszechnym istnieje prawo do emerytury minimalnej, która w 2023 roku wynosi 1588,44 zł brutto. Kwota świadczenia jest podwyższana w każdym roku. Prawo to nie jest bezwarunkowe. Przysługuje ono osobie, która spełnia łącznie następujące warunki: osiągnęła powszechny wiek emerytalny wynoszący w przypadku kobiet 60 lat, a w przypadku mężczyzn 65 lat, a także ma odpowiednią liczbę okresów ubezpieczeniowych (składkowych i nieskładkowych). W przypadku kobiet minimalny staż ubezpieczeniowy wynosi 20 lat, a dla mężczyzn to 25 lat. Jeśli emeryt nie posiada wymaganego stażu ubezpieczeniowego, a z wyliczenia wysokości przysługującego mu świadczenia wynika, że jest ono niższe niż emerytura minimalna, jego emerytury nie podwyższa się do tej kwoty. W takim przypadku wypłacane jest mu świadczenie w kwocie niższej niż emerytura minimalna,

które potocznie zwane jest emeryturą groszową, co wynika z tego, że najniższe kwoty emerytur wypłacanych wedle tych zasad w związku z brakiem odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego i kapitału emerytalnego liczone są w groszach. Aktualnie w Polsce nie ma więc tzw. emerytury obywatelskiej, czyli emerytury minimalnej, która przysługuje każdemu obywatelowi, bez względu na to, czy i ile pracował oraz ile odprowadził składek na ubezpieczenia społeczne.

W obowiązujących przepisach istnieją jednak rozwiązania, które przewidują możliwość przyznania świadczenia w kwocie odpowiadającej emeryturze minimalnej (lub nawet wyższej) osobom, które nie nabyły prawa do emerytury minimalnej. Są to: świadczenia w drodze wyjątku przyznawane przez Prezesa ZUS, świadczenia specjalne przyznawane przez Prezesa Rady Ministrów i rodzicielskie świadczenie uzupełniające przyznawane przez Prezesa ZUS¹.

Prezes ZUS może przyznać świadczenie w drodze wyjątku, w tym emeryturę, w wysokości emerytury minimalnej ubezpieczonym, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania. Na szczególne okoliczności składają się wyłącznie zdarzenia albo trwały stan wykluczający aktywność zawodową konkretnej osoby z powodów ich skutków niemożliwych lub obiektywnie trudnych do przezwyciężenia – są to okoliczności obiektywne, niezależne i niezawinione przez ubiegającego się o świadczenie w drodze wyjątku, np. choroba wnioskodawcy lub członka rodziny. W praktyce przyjmuje się przy tym, że szczególne okoliczności nie zachodzą m.in. w przypadku wykonywania pracy na czarno, pracy za granicą bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, wykonywania prac dorywczych nieobjętych ubezpieczeniem czy długotrwałego bezrobocia, chyba że osoba ubiegająca się o świadczenie wykazała, że mimo aktywnego poszukiwania pracy ze względu na sytuację na rynku pracy nie była w stanie jej znaleźć. Decyzja w sprawie przyznania lub odmowy przyznania świadczenia w drodze wyjątku ma charakter uznaniowy. Świadczenia w drodze wyjątku są finansowane z budżetu państwa. Podkreślić przy tym należy, że liczba przyznawanych świadczeń w drodze wyjątku (emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych, z wyłączeniem świadczenia honorowego dla stulatków) jest względnie niewielka i oscyluje wokół około tysiąca rocznie.

Zbliżoną kompetencję do Prezesa ZUS posiada także Prezes Rady Ministrów, który w szczególnie uzasadnionych przypadkach może przyznać emeryturę lub rentę osobom niespełniającym powszechnie określonych warunków do otrzymania świadczenia. Świadczenia przyznawane w tym trybie określane są mianem świadczeń specjalnych. Emerytura specjalna przyznawana przez Prezesa Rady Ministrów

jest świadczeniem wyjątkowym, mającym na celu polepszenie sytuacji materialnej osób, których szczególne zasługi dla życia społecznego, np. w sferze politycznej, społecznej, kulturowej bądź sportowej, uzasadniają odstępstwo od ogólnie przyjętych zasad przyznawania tego rodzaju świadczeń. Chodzi tu więc przede wszystkim o uhonorowanie i zapewnienie godziwych warunków bytowych osobom, które mają wybitne indywidualne zasługi i osiągnięcia w określonej dziedzinie. Dodatkowo, świadczenia specjalne przyznawane są osobom, które doznały uszczerbku wskutek rozmaitych, szczególnie drastycznych zdarzeń losowych, np. członkom rodzin górników, którzy zginęli w katastrofach górniczych. Premier może przyznać emeryturę specjalną, w odróżnieniu od Prezesa ZUS, nie tylko na wniosek, lecz także z urzędu. Decyzja w sprawie przyznania lub odmowy przyznania emerytury specjalnej jest uznaniowa. Premier nie jest ograniczony co do samego przyznania świadczenia, a także co do jego wysokości. Zależy ona przede wszystkim od sytuacji materialnej wnioskodawcy, a także od rangi jego zasług na rzecz państwa. Mogą one więc być wyższe (i z reguły są) niż kwota emerytury minimalnej. Emerytury specjalne są finansowane z budżetu państwa. Wskazać przy tym wypada, że liczba przyznawanych świadczeń specjalnych (emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych) jest dość niewielka i wynosi przeciętnie od stu do dwustu rocznie.

4.7.2. Wyniki badań

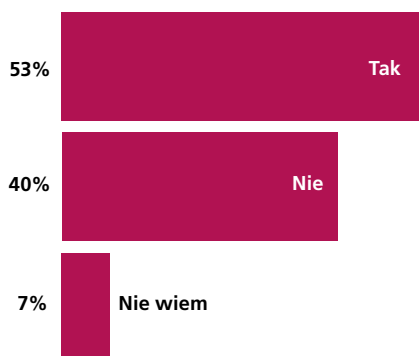
W badaniach nie pytaliśmy o wysokość emerytury minimalnej ani o zasadność tego rozwiązania. Pytania, które zadaliśmy respondentom, były nakierowane na ustalenie poparcia dla koncepcji emerytury obywatelskiej oraz akceptacji dla pozaubezpieczeniowych świadczeń, które pozwalają uzyskać prawo do emerytury minimalnej (lub nawet wyższej) osobom, które nie nabyły go na zasadach ogólnych: świadczeń w drodze wyjątku, świadczeń specjalnych czy rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego².

Emerytura obywatelska dość mocno polaryzuje badanych. Zapytaliśmy respondentów, czy emerytura minimalna, np. w kwocie 1400 zł netto miesięcznie, powinna przysługiwać każdemu obywatelowi, bez względu na to, czy i ile pracował, ile zarabiał oraz ile zapłacił składek do ZUS. Rozwiązanie takie popiera 53% respondentów. Przeciwno jest 40%. Badania jakościowe pokazują, że kwestia tego, czy osobie, która nie pracowała przez całe życie, należy się emerytura minimalna jest sprawą dyskusyjną. Różnica w poglądach występowała we wszystkich badanych grupach, niezależnie od wieku. W przypadku osób, którym nie chce się pracować państwo nie powinno pomagać, bo to niesprawiedliwe. Choć niektórzy uważają, że mimo wszystko nie można takich osób zostawić całkiem bez środków do życia. Uczestnicy badań raczej sceptycznie podchodzili do pomysłów wprowadzenia emerytury obywatelskiej, podkreślano, że to rozwiąza-

¹ Prawo do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego zostało omówione w rozdziale 4.13 „Wysokość emerytur a liczba wychowanych dzieci”.

² Wyniki badań dotyczące rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego zostało omówione w rozdziale 4.13 „Wysokość emerytur a liczba wychowanych dzieci”.

Tabela 7
Stosunek badanych do emerytury obywatelskiej



Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

Czy emerytura minimalna, np. w kwocie 1400 zł netto miesięcznie, powinna przysługiwać każdemu obywatelowi, bez względu na to, czy i ile pracował, ile zarabiał oraz ile zapłacił składek do ZUS?

nie nie motywuje do pracy. Dotyczy to wszystkich grup wiekowych. U części rodzi on skojarzenia z programami skrajnej lewicy (*Pomysł globalistów, To powrót do komuny, o czym my mówimy w ogóle? Strasznie socjalistyczne podejście*), u części natomiast silne poczucie niesprawiedliwości (*To co ze składkami emerytalnymi odprowadzanymi z mojej pensji przez 40 lat?; Ludzie żyją na różnych poziomach i samodzielnie decydują się na to; Niedobry pomysł – bo jeśli ktoś się stara i pracuje, a dostanie tyle samo, co ktoś, kto sobie przebibma parę lat, to nie ma motywacji do pracy; Składka 2 tys. ZUS – to jest dużo – i teraz mam dostać 1200 zł emerytury obywatelskiej – gdzie tu sens, logika?*). Pojawia się pogląd, że emerytura obywatelska zniechęciłaby ludzi do pracy i odprowadzania składek (*Dużo osób by zrezygnowało z pracy, nie podejmowałoby pracy w ogóle, brak ambicji całkowity by był; [Milionerzy] w ten sposób nie będą musieli wyrzucać do ZUS-u tych swoich grubych milionów, które zarabiają*), a sam pomysł, nawet jeśli jest dobry, to trudny do realizacji i obarczony ryzykiem katastrofy ekonomicznej (*Kto takie pomysły w Polsce podejmuje w ogóle? Jesteśmy biednym krajem; Dodruk pieniędzy, dodruk pieniędzy, i tak się to kończy, jak w Grecji*) (tabela 7).

Konstrukcja **świadczeń w drodze wyjątku** przyznawanych przez Prezesa ZUS cieszy się dużą społeczną akceptacją. Zapytaliśmy badanych, czy popierają przyznawanie emerytury minimalnej w kwocie 1400 zł netto miesięcznie osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej. Sformułowanie to odpowiada co do istoty przesłankom przyznania świadczenia w drodze wyjątku przez Prezesa ZUS. 71% badanych popiera takie rozwiązanie. Przeciwnie zdanie ma jedynie 20,4% respondentów. Podobne wnioski płyną z badań jakościowych. Wśród badanych dość wyraźnie widać było poparcie dla emerytury minimalnej, która przysługiwałaby osobom bez prawa do niej na ogólnych zasadach, ale właśnie w sytuacjach losowych, jak wypadek czy choroba. Badani mówili: tak, powinna być jakaś minimalna socjalna opieka; państwo musi jakoś pomóc.

W podobny sposób badani postrzegają możliwość przyznania emerytury minimalnej osobom mającym szczególne osiągnięcia sportowe i osobom, które mają szczególne zasługi

dla społeczeństwa. Sformułowania te odpowiadają co do istoty okolicznościom, które bierze się pod uwagę przy przyznawaniu **emerytur specjalnych**. Na pytanie, czy emerytura minimalna w kwocie 1400 zł netto miesięcznie powinna przysługiwać osobom mającym szczególne osiągnięcia sportowe, ponad 55% respondentów odpowiada twierdząco, a przeciwnego zdania jest 34,6%. Z kolei możliwość przyznania emerytury minimalnej osobom, które legitymują się szczególnymi zasługami dla społeczeństwa, popiera blisko 62% badanych, zaś przeciwny pogląd reprezentuje 28,6%. Pozwala to przyjąć, że konstrukcja emerytur specjalnych cieszy się znaczącą społeczną akceptacją (tabela 8).

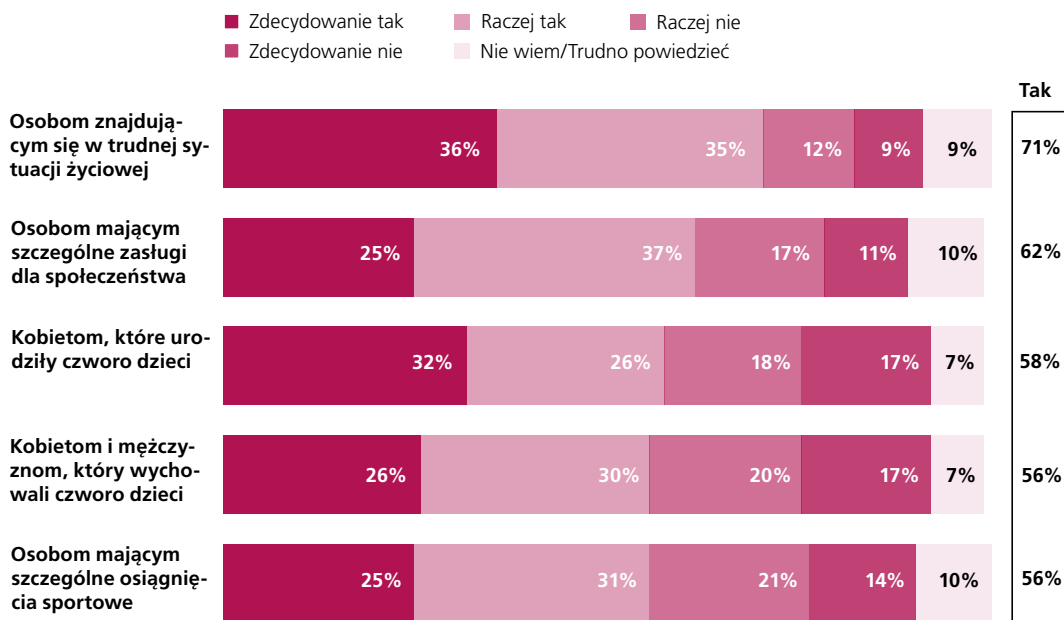
4.7.3. Rekomendacje

Wyniki badań pokazują dość wyraźnie, że emerytura obywatelska jest pomysłem, który rodzi zróżnicowane opinie w społeczeństwie, a także wiele pytań i wątpliwości. Nie rekomendujemy wprowadzenia tego rozwiązania ani podejmowania nad nim prac, które miałyby doprowadzić do jego wdrożenia w dalszej przyszłości. Wśród ubezpieczonych można zauważyć silne poparcie dla powiązania prawa do emerytury z aktywnością zawodową lub inną aktywnością ekonomiczną oraz indywidualnym wkładem do funduszu, z którego wypłacane są emerytury. Takie oceny kłócą się w zasadniczy sposób z założeniami idei emerytury obywatelskiej.

Ten stan rzeczy nie oznacza jednak, że nie należy rozważać wprowadzenia do systemu ubezpieczeń społecznych rozwiązań dających możliwość dostarczenia podstawowych środków utrzymania osobom, które osiągnęły powszechny wiek emerytalny, ale nie nabyły prawa do emerytury minimalnej i nie są w stanie tego uczynić w krótkim czasie. Z roku na rok zwiększa się bowiem liczba osób, które w systemie powszechnym pobierają emerytury w kwocie niższej niż emerytura minimalna. W 2022 roku było to 365,3 tys. osób, czyli aż 5,6% emerytów pobierających świadczenia z ZUS. Tymczasem w roku 2011 emeryturę niższą od minimalnej pobierało zaledwie 23,9 tys. osób. Oznacza to, że w ciągu dekady liczba emerytów, którzy nie nabyli prawa do emery-

Tabela 8
Stosunek badanych do kręgu osób uprawnionych do emerytury minimalnej

Gdyby została wprowadzona emerytura minimalna w kwocie 1400 zł netto miesięcznie, która przysługiwałaby obywatelowi bez względu na to, czy i ile pracował, ile zarabiał i ile zapłacił składek do ZUS, to komu Pana/i zdaniem powinna ona przysługiwać?



Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

tury minimalnej, zwiększyła się aż 15 razy. Przyczyny tego stanu rzeczy są różne. Zaliczyć do nich można: długotrwałe bezrobocie; podejmowanie pracy na czarno; podejmowanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, których wykonywanie nie stanowi okresu składkowego ani nieskładkowego lub jest uwzględniane do ustalenia prawa do emerytury minimalnej na niekorzystnych zasadach; pracę za granicą, w krajach spoza Unii Europejskiej, z którymi Polski nie łączy umowy międzynarodowe w dziedzinie zabezpieczenia społecznego; a także bierność zawodową wynikającą z posiadania dochodów z majątku lub pozostawiania na utrzymaniu członków rodziny.

W świetle przeprowadzonych badań nie wszystkie przyczyny nienabycia prawa do emerytury minimalnej zasługują na ochronę. Wskazać tutaj należy przede wszystkim długotrwałą bierność zawodową. Badani z reguły eliminowali osoby niepracujące z grona tych, którym powinna przysługiwać emerytura minimalna mimo niespełnienia przez nich warunków do jej nabycia na zasadach ogólnych. Znaczna część z okoliczności, które stymulują zjawisko emerytur groszowych, powiązana jest z uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi okresu transformacji systemowej. Wskazuje na to korelacja między wzrostem liczby emerytów pobierających świadczenia poniżej emerytury minimalnej i okolicznością, że w ostatnich latach na emeryturę przechodzą ubezpieczeni, których aktywność zawodowa w dużej części przypada po 1990 roku. Okres ten charakteryzował się wysokim bezrobociem, gwałtownymi zmianami na rynku pracy

i licznymi jego patologiami, do których można w szczególności zaliczyć zatrudnianie dużej części pracujących na czarno lub na umowy cywilnoprawne w warunkach, w których powinny zostać zawarte umowy o pracę, w celu obejścia przepisów prawa ubezpieczeń społecznych. Regiony, które szczególnie negatywnie odczuły transformację ustrojową w Polsce, to m.in. obszar Dolnego Śląska w okolicach Dolnośląskiego Zagłębia Węglowego. Górnicy i pracownicy zakładów kooperujących z kopalniami, w związku ze stopą bezrobocia sięgającego w Wałbrzychu nawet 30%, byli skazani na pracę nierejestrowaną, nawet kilka lat, w tzw. biedaszybach – prowizorycznych, niebezpiecznych i nielegalnych wyrobiskach. Regionami o szczególnie trudnej sytuacji gospodarczej były również tzw. tereny popegeerowskie, czyli takie, w których zlikwidowano państwowe gospodarstwa rolne, np. powiat gołdapski w województwie warmińsko-mazurskim, powiat świdwiński w województwie zachodniopomorskim czy powiat bytowski w województwie pomorskim. Duża część zjawisk leżących u źródła wzrostu liczby emerytów pobierających świadczenia niższe niż emerytura minimalna obejmuje przypadki wykonywania pracy, z którą przepisy prawa nie wiązały należytej ochrony ubezpieczeniowej. Badani akceptują zaś przyznawanie emerytury minimalnej takim osobom, w szczególności jeśli znajdują się w trudnej sytuacji życiowej.

Z badań wynika silna społeczna akceptacja dla rozwiązań łagodzących schematyzm i rygoryzm prawa ubezpieczeń społecznych, który wyraża się w tym, że co do zasady nie

jest możliwe przy ustalaniu prawa do świadczeń i ich wysokości branie pod uwagę indywidualnych, nietypowych zdarzeń dotyczących konkretnego ubezpieczonego. Z tych powodów w naszej ocenie to właśnie świadczenia w drodze wyjątku powinny być mechanizmem prawnym, który będzie łagodził skutki społeczno-ekonomiczne zjawiska masowego nienabywania przez emerytów prawa do emerytury minimalnej.

Dlatego rekomendujemy rozszerzenie przesłanek przyznawania przez Prezesa ZUS świadczeń w drodze wyjątku w ten sposób, że jako szczególne okoliczności, wskutek których ubezpieczeni lub pozostali po nich członkowie rodziny nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, wskazane byłyby negatywne skutki przemian ustrojowych w Polsce po 1989 roku. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powinna precyzować, że do tych okoliczności może należeć utrata pracy w wyniku likwidacji, prywatyzacji bądź ograniczenia działalności zakładu pracy w związku z transformacją ustrojową w Polsce w latach 1989–2015 i wieloletnie pozostawanie bez zatrudnienia ze względu na zamieszkiwanie w powiecie o wysokim poziomie bezrobocia, np. przekraczającym 20%, podjęcie zatrudnienia nierejestrowanego w związku z trudną sytuacją gospodarczą w regionie lub podjęcie zatrudnienia na podstawie umowy cywilnoprawnej, od której nie były odprowadzane składki na ubezpieczenie emerytalne bądź były odprowadzane w rażąco niskiej wysokości. W naszej ocenie zjawiska te stanowią rezultat polityki społeczno-gospodarczej państwa, które musi wziąć odpowiedzialność za jej skutki w sferze zabezpieczenia społecznego na starość. Dlatego właściwym instrumentem są tutaj świadczenia w drodze wyjątku, ponieważ finansowane są one z budżetu państwa, a ich uznaniowy charakter umożliwia wyeliminowanie spośród potencjalnych ich beneficjentów osób, które są w stanie zdobyć środki utrzymania z innych źródeł, np. z dochodów z majątku.

Dodatkowo rekomendujemy wprowadzenie w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych otwartego katalogu szczególnie uzasadnionych przypadków, których wystąpienie stanowi przesłankę przyznania świadczeń specjalnych przez Prezesa Rady Ministrów. Powinny się do nich zaliczać szczególne osiągnięcia sportowe i szczególne osiągnięcia dla społeczeństwa. Okoliczności te są bowiem powszechnie akceptowane jako przesłanki przyznawania emerytur osobom, które nie nabyły prawa do nich na zasadach ogólnych. Można przy tym rozważyć, czy nie ograniczyć kompetencji Prezesa Rady Ministrów do ustalania wysokości świadczeń specjalnych, odwołując się w tym zakresie do emerytury minimalnej lub jej krotności.

4.8. „DZIEDZICZENIE” EMERYTURY PO ZMARŁYM WSPÓŁMAŁŻONKU

4.8.1. Stan obecny

Obecnie śmierć współmałżonka, który nabył prawo do emerytury, skutkuje po stronie pozostałej po nim wdowy lub wdowca powstaniem prawa do renty rodzinnej. Wy-

nosi ona co do zasady 85% świadczenia zmarłego. Jeśli wdowa lub wdowiec uprawnieni są do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub świadczenia podobnego, wyłączone jest jednoczesne pobieranie renty rodzinnej po zmarłym małżonku z własnym świadczeniem. Zasadą jest bowiem, że w przypadku zbiegu kilku świadczeń emerytalno-rentowych wypłaca się tylko jedno z nich, a prawo do pozostałych ulega zawieszeniu. Osoba uprawniona do renty rodzinnej po zmarłym małżonku i własnego świadczenia musi dokonać wyboru, które świadczenie chce otrzymywać, a jeśli nie podejmie takiej decyzji, z mocy prawa wypłaca się jej wyższe świadczenie. W aktualnym stanie prawnym obowiązuje tylko jeden wyjątek od tej zasady. Przewiduje go ustawa z 30 października 2002 roku o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Zakłada ona, że w razie zbiegu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy z ubezpieczenia wypadkowego z prawem do emerytury wypłaca się jedno świadczenie w całości, a drugie w połowie. Wówczas jednak osoba, która pobiera oba świadczenia, nie może już osiągać dochodów ze źródeł, które podlegają obowiązkowi ubezpieczenia społecznego.

4.8.2. Wyniki badań

W badaniach pytaliśmy, czy powinno się wprowadzić dziedziczenie części emerytury po zmarłym współmałżonku. Poinformowaliśmy badanych, że obecnie, gdy umiera współmałżonek, wdowiec lub wdowa mogą pobierać dalej własną emeryturę albo zrezygnować z niej i pobierać rentę rodzinną po zmarłym współmałżonku w wysokości 85% jego emerytury, bez możliwości łączenia jej z własnym świadczeniem. Pytaliśmy, czy ankietowani są za rozwiązaniem, by po śmierci współmałżonka dopuszczalne było łączenie własnej emerytury z częścią świadczenia zmarłego. Pomysł ten jest masowo popierany przez badanych, bez względu na płeć, wiek, wykształcenie, dochód, poziom wiedzy o systemie emerytalnym, jak i preferencje polityczne, a poparcie dla tego rozwiązania jest bardzo widoczne. 71% respondentów popiera je, a jedynie 16% jest przeciw. Z kolei 14% nie ma zdania. Wskazać przy tym należy, że przeważają odpowiedzi zdecydowanie popierające przedstawioną możliwość (42% ankietowanych), a odpowiedzi zdecydowanie się jej przeciwstawiających jest tylko 6%. Wyniki te wiązać można z przekonaniem o tym, że wysokość emerytur jest niewystarczająca do samodzielnego utrzymania gospodarstwa domowego, a w konsekwencji, że w przypadku śmierci współmałżonka wprowadzenie możliwości łączenia własnego świadczenia z częścią świadczenia zmarłego jest niezbędnym środkiem umożliwiającym osiągnięcie tego celu. Wskazuje na to fakt, że rozwiązanie to cieszy się największym poparciem wśród osób mających dużą wiedzę o polskim systemie emerytalnym (84%).

4.8.3. Rekomendacje

W debacie publicznej hasło „dziedziczenia emerytur” pojawia się wielokrotnie i od dłuższego czasu. Uprawnienia do

Tabela 9
Stosunek badanych do koncepcji „dziedziczenia” emerytur



Obecnie w małżeństwie emerytów, gdy umiera współmałżonek, wdowiec/wdowa ma prawo do wyboru – albo zachowuje swoją emeryturę, albo z niej rezygnuje i bierze rentę rodzinną – 85% emerytury współmałżonka, czyli jedno ze świadczeń przepada bezpowrotnie. Czy powinno się wprowadzić dziedziczenie części świadczenia np. 50% po zmarłym współmałżonku?

Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

świadczeń emerytalno-rentowych mają charakter osobisty i nie wchodzą w skład spadku. Z tego powodu nie podlegają one dziedziczeniu. Dotyczy to także emerytury, która jest świadczeniem dożywotnim i przysługuje wyłącznie osobie, której ustalono do niej prawo w związku z jej przeszłą aktywnością zawodową, która została zakończona w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego lub upływem wskazanego w przepisach prawa jej okresu. W systemie powszechnym emerytura chroni ryzyko zaprzestania pracy po dożyciu wieku emerytalnego. Ryzyko to zachodzi tylko raz i w odniesieniu do osoby, która kończy swoją aktywność zawodową. Przez „dziedziczenie emerytury” nie można więc rozumieć konstrukcji na wzór rozwiązań właściwych prawu spadkowemu. Poparcie dla tego hasła i jego obecność w debacie publicznej należy raczej wiązać z potrzebą zwiększenia – w stosunku do obecnego stanu prawnego – wysokości świadczeń chroniących ryzyko utraty żywiciela (rent rodzinnych), zmiany reguł zbiegu tych świadczeń z innymi świadczeniami emerytalno-rentowymi, które pobierają pozostali po nim członkowie rodziny, w tym w szczególności współmałżonkowie, lub wprowadzenia mechanizmów umożliwiających zwiększenie ich własnego świadczenia po śmierci współmałżonka, np. przez przeniesienie kwoty zewidencjonowanych składek na koncie zmarłego, pomniejszonych o kwoty wypłaconej mu emerytury, na konto pozostałego po nim współmałżonka i ponowne ustalenie wysokości jego emerytury. Biorąc jednak pod uwagę, że proponowane w pytaniu rozwiązanie dotyczące zmiany reguły zbiegu renty rodzinnej z własnym świadczeniem wdowy lub wdowca jest względnie proste, a jednocześnie zyskało bardzo duże poparcie wśród badanych, należy uznać je za modelowe i rekomendować do wdrożenia. Powinno ono obejmować reguły zbiegu renty rodzinnej z własnym świadczeniem wdowy lub wdowca bez względu na system emerytalny, z którego każde ze świadczeń jest wypłacane. Można rekomendować, by istniała możliwość łączenia całej renty rodzinnej po zmarłym małżonku z połową własnego świadczenia. Za rozwiązaniem tym przemawiają doświadczenia państw obcych. Wskazać należy, że zbliżone reguły zbiegu renty rodzinnej z własnym świadczeniem (jego całością lub częścią) obowiązują na Litwie, w Czechach, w Niemczech czy we Włoszech.

4.9. „TRZYNASTA EMERYTURA” I „CZTERNASTA EMERYTURA”

4.9.1. Stan obecny

W polskim systemie zabezpieczenia społecznego obecne są dodatkowe roczne świadczenia pieniężne dla emerytów i rencistów. Są to: dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów (tzw. trzynasta emerytura) oraz kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów (tzw. czternasta emerytura). Świadczenia te w założeniu pełnią dwie funkcje: z jednej strony stanowią uzupełnienie waloryzacji emerytur i rent, czyli pełnią rolę czynnika pozwalającego utrzymać realną wartość ekonomiczną świadczeń w okresie wzmózonej inflacji, z drugiej natomiast mają kompensować skutki niskiego poziomu świadczeń wypłacanych emerytom i rencistom, tworząc większe możliwości zaspokajania ich bieżących potrzeb. Druga funkcja dotyczy w szczególności tzw. czternastej emerytury.

„Trzynasta emerytura” wypłacana jest osobom, które 31 marca roku, w którym wypłacane jest to świadczenie, są uprawnione do emerytur, rent i świadczeń równoważnych. Przysługuje ona w wysokości najniższej emerytury obowiązującej od 1 marca danego roku. Od 1 marca 2023 roku najniższa emerytura wynosi 1588,44 zł brutto. Dodatkowe roczne świadczenie nie przysługuje, jeśli prawo do świadczeń jest zawieszane na dzień 31 marca danego roku. Świadczenie wypłaca się raz w roku wraz ze świadczeniami wypłacanymi za kwiecień danego roku. „Trzynasta emerytura” ma charakter jednorazowy, ale jest świadczeniem periodycznym, z ustawową gwarancją jego wypłaty co roku. Wypłaca się ją z urzędu, bez konieczności składania stosownego wniosku. Wypłata „trzynastej emerytury” w odniesieniu do świadczeniobiorców pobierających emeryturę, renty i świadczenia równoważne z systemu powszechnego jest finansowana z Funduszu Solidarnościowego.

Z kolei „czternasta emerytura” przysługiwała osobom, które na dzień 31 października 2022 roku miały prawo do emerytury, renty lub świadczenia równoważnego. Do „czternastki” nie były uprawnione osoby, których prawo do tych świadczeń zostało zawieszane. W 2022 roku wyniosła ona

Tabela 10
Stosunek badanych do tzw. trzynastej emerytury

Opinie w kwestii trzynastej emerytury nie są jednoznaczne

40%

Trzynasta emerytura powinna przysługiwać tylko emerytom, których emerytury są mniejsze od określonej kwoty (np. 3000 złotych netto)

31%

Rozwiązanie to jest optymalne i powinno zostać utrzymane

21%

Trzynasta emerytura powinna zostać zlikwidowana

Nie wiem – 8%

Jeden na pięciu badanych opowiada się za likwidacją trzynastej emerytury.

Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

1338,44 zł brutto. Pełna kwota przysługiwała osobom, których świadczenie podstawowe nie przekroczyło 2900 zł brutto. Pozostałym świadczeniobiorcom „czternastka” została pomniejszona zgodnie z zasadą „złotówka za złotówkę”. Na przykład, jeśli pobierana emerytura wynosiła 3000 zł, czternastka została wypłacona w kwocie mniejszej o 100 zł. „Czternasta emerytura” w 2022 roku trafiła do świadczeniobiorców wraz z wypłatami świadczeń listopadowych. W przeciwieństwie do „trzynastej emerytury” miała ona charakter epizodyczny i była wypłacana na podstawie uchwalonej wyłącznie w tym celu, obowiązującej w odniesieniu do danego roku ustawy. Wypłata „czternastej emerytury” była finansowana z tych samych źródeł co „trzynastej emerytury”³.

4.9.2. Wyniki badań

W badaniach pytaliśmy o stosunek respondentów do „trzynastej emerytury”. Pytaliśmy o potrzebę i kierunki ewentualnych zmian dotyczących tego świadczenia, przedstawiając trzy alternatywy: jego likwidację, utrzymanie obowiązujących rozwiązań oraz jego ograniczenie do emerytów, których emerytury są mniejsze od określonej kwoty (np. 3000 złotych netto). Najpopularniejsza opinia wśród badanych głosi, że wypłata tzw. trzynastej emerytury powinna być ograniczona do osób otrzymujących niższe i średniej wysokości świadczenia emerytalne. Uważa tak 40% badanych. Za utrzymaniem rozwiązania w obecnej

formie opowiada się 31% respondentów, za jego likwidacją jest 21% badanych. Za utrzymaniem tzw. trzynastej emerytury w niezmienionej postaci znacznie częściej opowiadają się kobiety (37%) niż mężczyźni (21%). Mężczyźni częściej opowiadają się za reformą tego rozwiązania (42%) i jego likwidacją (27%), w przypadku kobiet jest to odpowiednio 37% i 16% respondentek. Różnicowanie to można tłumaczyć okolicznością, że emerytury, które przysługują kobietom, są średnio znacznie niższe niż te wypłacane mężczyznom. Z tego powodu kobiety mogą dostrzegać większą potrzebę zwiększania przysługujących im świadczeń za pomocą świadczeń dodatkowych takich jak „trzynasta emerytura”. Trzeba zarazem podkreślić, że zdecydowana większość badanych dostrzega potrzebę istnienia tego świadczenia (71%), a kwestią sporną jest jedynie grupa emerytów, której ma ono przysługiwać, a zatem, czy ma być to świadczenie uniwersalne, jak ma to miejsce dzisiaj, czy uzależnione od kryterium dochodowego (tabela 10).

W badaniach zadaliśmy również respondentom pytania dotyczące „czternastej emerytury”. Skoncentrowaliśmy się przede wszystkim na ustaleniu preferowanej przez ubezpieczonych grupy świadczeniobiorców, do której powinna trafić „czternastka”. 28% badanych uznało, że aktualne rozwiązanie, które przewiduje próg dochodowy i zasadę „złotówka za złotówkę”, jest optymalne. Z kolei 18% respondentów uznało, że krąg uprawnionych do tego świadczenia powinien zostać zawężony do emerytów, których przychody (nie tylko z emerytury, ale też z pracy, z innych źródeł, np. z najmu mieszkania) nie przekraczają określonej kwoty (np. 2900 zł brutto). Najwięcej zwolenników ma jednak rozwiązanie, które zakłada likwidację progu dochodowego i nadanie „czternastej emeryturze” waloru świadczenia uniwersalnego. Za tym wariantem opowiedziało się 37% badanych. Podobnie jak w przypadku „trzynastej

³ Podczas prac nad raportem przedmiotem procesu legislacyjnego była ustawa o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów, której celem jest nadanie tzw. 14. emeryturze stałego charakteru. Do zakończenia prac nad raportem ustawa nie została przekazana do podpisu Prezydenta.

Tabela 11
Stosunek badanych do tzw. czternastej emerytury

Opinie w kwestii czternastej emerytury są zróżnicowane

37%

Czternasta emerytura powinna przysługiwać wszystkim emerytom, bez względu na wysokość emerytury

28%

Rozwiązanie to jest optymalne i powinno zostać utrzymane

18%

Czternasta emerytura powinna przysługiwać tylko emerytom, których przychody (nie tylko z emerytury, ale też z pracy, z innych źródeł, np. z najmu mieszkania) nie przekraczają określonej kwoty (np. 2900 zł brutto)

Nie wiem – 16%

Niespełna trzech na dziesięciu zapytanych uważa, że rozwiązanie w kwestii czternastej emerytury jest optymalne i powinno zostać utrzymane.

Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

emerytury” za aktualnym rozwiązaniem dotyczącym „czternastej emerytury” opowiadają się w większym stopniu kobiety, natomiast wyższy udział badanych, którzy postulują, aby takie świadczenie przysługiwało wyłącznie emerytom, których łączne przychody nie przekraczają określonej kwoty, notujemy wśród mężczyzn. Wydaje się, że to zróżnicowanie ma podobne tło jak w przypadku „trzynastej emerytury” (tabela 11).

4.9.3. Rekomendacje

Wyniki badań pokazują jednoznacznie, że dodatkowe świadczenia roczne dla emerytów i rencistów cieszą się znacznym poparciem społecznym, a potrzeba ich dalszego istnienia jest powszechnie dostrzegana. Z tego powodu rekomendujemy zachowanie obu dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów. Kontrowersje budzą jedynie przesłanki nabycia prawa do tych świadczeń, tj. alternatywa między progim dochodowym a ich uniwersalnym charakterem, przy czym wyniki badań w tym zakresie nie dają jednoznacznej odpowiedzi, który z tych wariantów jest rozwiązaniem optymalnym. W odniesieniu do „trzynastej emerytury” badani preferują bowiem próg dochodowy, a w odniesieniu do „czternastej emerytury”, w przypadku której on obowiązuje, wskazują częściej na jego zniesienie. Z powodu tych rozbieżności uważamy, że nie ma w tej chwili pola do dokonywania zasadniczych zmian w zakresie przesłanek nabycia prawa do tych świadczeń. Nie oznacza to jednak, że konstrukcja dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów nie powinna podlegać zmianom. Zauważamy, że oba świadczenia mają bardzo podobny charakter, a wypłata dwóch świadczeń w różnych okresach w ciągu roku generuje dodatkowe koszty funkcjonowania po stronie organów

rentowych i stanowi dodatkowe zadanie dla ich pracowników. Jednocześnie epizodyczny charakter „czternastej emerytury” powoduje, że jej przyznanie lub nieprzyznanie w danym roku może stawać się przedmiotem manipulacji politycznej. Z tych powodów rekomendujemy utrzymanie wypłaty jednego z tych świadczeń: tzw. trzynastej emerytury, która powinna być świadczeniem periodycznym i w każdym roku składać się z dwóch części. Pierwsza z nich stanowiłaby kwotę najniższej emerytury i przysługiwałaby każdej osobie, która według obowiązujących przepisów jest aktualnie uprawniona do otrzymania tego świadczenia. Druga część również powinna wynosić równowartość emerytury minimalnej, jednakże ta część przysługiwałaby w pełnej wysokości osobom, których świadczenie podstawowe nie przekracza 2900 zł brutto. Pozostałym osobom ta część świadczenia przysługiwałaby w kwocie pomniejszonej zgodnie z zasadą „złotówka za złotówkę”. Na przykład, jeśli pobierana emerytura wynosi 3000 zł, to druga część tzw. trzynastej emerytury przysługiwałaby w kwocie mniejszej o 100 zł.

4.10. DODATKOWA WALORYZACJA EMERYTUR I RENT

4.10.1. Stan obecny

Waloryzacja świadczeń długoterminowych (emerytur, rent) z ubezpieczeń społecznych służy zachowaniu wartości ekonomicznej świadczenia z chwili ustalenia jego wysokości. Świadczenia te są z reguły wypłacane przez wiele lat, a w okresie ich wypłaty zachodzą procesy ekonomiczne, związane ze wzrostem cen i wzrostem płac, które powodują utratę ich realnej wartości. Waloryzacja służy więc zachowaniu podstawowej funkcji tych świadczeń, czyli funkcji

Tabela 12
Stosunek badanych do koncepcji dodatkowej waloryzacji rent i emerytur



Czy obecnie, w warunkach wysokiej inflacji, w drugiej połowie roku powinna zostać przeprowadzona kolejna waloryzacja, czyli podwyższenie emerytur i rent?

Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

alimentacyjnej. Polega ona na dostarczaniu środków utrzymania zastępujących dochód osiągany z aktywności zawodowej lub innej aktywności ekonomicznej. Waloryzacja może następować za pomocą różnych metod: według wskaźnika wzrostu cen (waloryzacja cenowa), według wskaźnika wzrostu płac (waloryzacja płacowa), z uwzględnieniem obu tych wskaźników (waloryzacja mieszana) albo przez jednorazowe zwiększenie świadczenia o arbitralnie ustaloną w wyniku decyzji politycznej kwotę, która łagodzić ma skutki utraty realnej wartości świadczeń w danym czasie (waloryzacja kwotowa). Optymalnym rozwiązaniem jest nadanie waloryzacji charakteru mechanizmu stałego i periodycznie uruchamianego z mocy prawa. W obowiązującym stanie prawnym emerytury i renty podlegają corocznie waloryzacji od dnia 1 marca. Waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji. Waloryzacja jest przeprowadzana za pomocą metody mieszanej. Wskaźnik waloryzacji stanowi bowiem średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. W wyniku przeprowadzonej waloryzacji kwota świadczenia nie może ulec obniżeniu. W obecnym stanie prawnym nie obowiązują przepisy, zgodnie z którymi w warunkach wysokiej inflacji w drugiej połowie roku powinna być przeprowadzona kolejna waloryzacja świadczeń długoterminowych z ubezpieczeń społecznych. Powoduje to, że wprawdzie roczny wzrost cen i płac znajduje odzwierciedlenie w wysokości emerytur i rent, ale w warunkach gwałtownego, szybkiego wzrostu inflacji w ciągu roku i związanej z nim dynamiki wzrostu płac alimentacyjna funkcja tych świadczeń ulega zaburzeniu. Świadczeniobiorcy w takim przypadku już w ciągu roku, przed kolejną roczną waloryzacją, odczuwają zmniejszenie siły nabywczej swoich świadczeń, a w rezultacie w mniejszym stopniu mogą zaspokoić swoje uzasadnione potrzeby. Zjawisko to można było odnotować w Polsce w roku 2022.

4.10.2. Wyniki badań

W badaniach pytaliśmy o ocenę pomysłu, by w warunkach wysokiej inflacji, w drugiej połowie roku przeprowadzana była kolejna waloryzacja. Zdecydowana większość badanych (68%) odpowiedziała na to pytanie twierdząco. Jedynie 28%

respondentów jest przeciwne temu rozwiązaniu. Podkreślić przy tym wypada, że grupą, w gronie której sprzeciw wobec wprowadzenia tzw. drugiej waloryzacji jest najbardziej widoczny, są badani w wieku 18–29 lat. W tej grupie wiekowej przeciwko dodatkowej waloryzacji opowiada się 37% respondentów. Wynik ten wiązać można z faktem, że osoby, dla których emerytura jest odległą perspektywą, mogą postrzegać waloryzację bardziej w kategoriach zwiększania pobieranych przez emerytów świadczeń, nie zaś utrzymania ich realnej wartości. Osoby te mogą też w mniejszym stopniu rozumieć znaczenie waloryzacji dla sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych emerytów i rencistów (tabela 12).

4.10.3. Rekomendacje

Waloryzacja powinna mieć charakter mechanizmu stałego i periodycznie uruchamianego z mocy prawa. Jej konstrukcja prawna musi jednak zapewniać, że w każdym przypadku będzie ona realizować swoje funkcje. Niezbędne jest więc, by uwzględniała ona skutki wzmożonej, śródrocznej skali i dynamiki wzrostu cen i płac. Pogląd taki spotyka się z powszechną akceptacją w społeczeństwie. Z tego powodu rekomendujemy wprowadzenie mechanizmu drugiej, warunkowej waloryzacji świadczeń emerytalnych. Rozwiązanie to ma polegać na tym, że w przypadku wysokiej inflacji w pierwszej połowie roku powinna zostać przeprowadzana kolejna waloryzacja świadczeń emerytalnych od dnia 1 września danego roku. Drugiej w roku waloryzacji podlegałaby kwota świadczenia i podstawa jego wymiaru w wysokości przysługującej w dniu 31 sierpnia roku, w którym przeprowadza się waloryzację. Mechanizm taki uruchamiany byłby w każdym roku, w którym zanotowano by inflację na określonym poziomie. Jego zastosowanie nie byłoby więc rezultatem jednorazowej decyzji politycznej, a w konsekwencji kwestia ochrony realnej wartości świadczeń w obliczu wysokiej inflacji nie podlegałaby manipulacji politycznej. Proponujemy zastosowanie mechanizmu, zgodnie z którym wskaźnik dodatkowej waloryzacji to średni wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w pierwszych sześciu miesiącach roku, w którym ma być przeprowadzona druga waloryzacja, zwiększony o co najmniej 10% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w tym roku. W ten sposób wskaźnik będzie uśrednionym poziomem inflacji zwiększonym o co najmniej 10% wzrostu płacy realnej. Zagwarantuje to gospodarstwom emerytów utrzymanie realnej wartości świadczeń w obliczu wysokiej inflacji.

4.11. EMERYTURA BEZ PODATKU DOCHODOWEGO

4.11.1. Stan obecny

Od 1 stycznia 2022 roku podwyższono kwotę wolną od podatku dochodowego od osób fizycznych. Wynosi ona 30 tys. zł. W rezultacie od emerytur, które nie przekraczają 2500 zł miesięcznie, nie jest odprowadzany podatek dochodowy. Przekłada się to na wzrost wypłacanych emerytom i rencistom świadczeń o kwotę dotychczas należnego podatku dochodowego od osób fizycznych. Rozwiązanie to nie ma więc charakteru zwolnienia przedmiotowego, ponieważ nie obejmuje ono generalnego zwolnienia emerytur od tego podatku. Ma ono walor powszechny. Mogą z niego skorzystać nie tylko emeryci i renciści, ale wszystkie osoby, które osiągają dochody odpowiedniej wysokości i płacą podatek dochodowy od osób fizycznych na zasadach ogólnych. W debacie publicznej podkreślano jednak dość mocno, że emeryci są głównymi beneficjentami tego rozwiązania. Obejmuje ono bowiem co do zasady wszystkich emerytów i rencistów otrzymujących świadczenia do 2500 zł. Emeryci, którzy otrzymują świadczenia wyższe, płacą podatek tylko od kwoty przekraczającej 2500 zł. Biorąc pod uwagę, że przeciętna emerytura wypłacana w systemie powszechnym wyniosła w 2022 roku 2767,47 zł, zmiana kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych w istotnym stopniu przyczyniła się do wzrostu dochodów gospodarstw domowych emerytów. Wskazać jednak należy, że postulat „emerytury bez podatku” może być realizowany także za pomocą innych rozwiązań niż podniesienie kwoty wolnej. Można tutaj wskazać w szczególności wprowadzenie obejmującego emerytury zwolnienia przedmiotowego od podatku dochodowego od osób fizycznych (nieograniczonego, bez względu na kwotę świadczenia lub ograniczonego do określonej kwoty świadczenia) bądź ustanowienie preferencyjnej, dedykowanej wyłącznie dla emerytów i rencistów stawki podatkowej w tym podatku. Postulat „emerytury bez podatku” jest drogą do zwiększenia kwot, które emeryci otrzymują z tytułu przysługujących im świadczeń. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę, że stopa zastąpienia (stosunek przeciętnej wysokości otrzymywanej emerytury do przeciętnej płacy otrzymywanej w trakcie aktywności zawodowej) maleje i będzie spadać w przyszłości, a to przemawia za wprowadzaniem różnych rozwiązań zmierzających do zwiększenia kwot świadczeń wypłacanych emerytom. W debacie publicznej za zwolnieniem przedmiotowym podnoszony jest argument, że emeryci są podwójnie opodatkowani: w chwili odprowadzenia składki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i w chwili wypłaty świadczenia. Argument ten jednak nie znajduje potwierdzenia w faktach. Składki na ubezpieczenia społeczne nie podlegają bowiem opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, a to właśnie z tych środków wypłacane są emerytury.

4.11.2. Wyniki badań

W badaniach pytaliśmy o to, jak respondenci postrzegają różne sposoby realizacji postulatu emerytury bez podatku.

Wytłumaczyliśmy badanym, że obecnie emerytury do kwoty 2500 zł brutto zwolnione są z podatku dochodowego, osoby, które mają wyższe emerytury płacą podatek od kwoty przekraczającej 2500 zł brutto. Przedstawiliśmy badanym cztery warianty: nieograniczonego zwolnienia przedmiotowego, ograniczonego zwolnienia przedmiotowego (do kwoty 3500 zł brutto), utrzymania obowiązującego rozwiązania oraz pełnego opodatkowania emerytur i rent podatkiem dochodowym. Wyniki badania pokazują, że w społeczeństwie istnieje bardzo duże poparcie dla postulatu „emerytury bez podatku”. Ponad 88% badanych popiera jeden z wariantów jego realizacji. Wyniki te można wiązać z przekonaniem o niskiej wysokości świadczeń, które pobierają emeryci. Z badań jakościowych wynika, że większość respondentów jest przekonana, że przeciętna emerytura w Polsce wynosi około 1500 złotych, a zatem znacznie poniżej rzeczywistej kwoty przeciętnej emerytury wypłacanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w 2022 roku 2767,47 zł). Wśród badanych występują natomiast pewne różnice co do optymalnego wariantu realizacji postulatu „emerytury bez podatku”. Za rozwiązaniem polegającym na zwolnieniu wszystkich świadczeń emerytalnych z podatku dochodowego opowiada się 38% badanych. Stanowisko mówiące, że kwota zwolnienia z podatku powinna zostać podniesiona, np. do kwoty 3500 zł brutto, popiera 26% badanych. Za brakiem zmiany w obecnych rozwiązaniach jest co czwarty badany. Poparcie dla obu rozwiązań przewidujących ustanowienie pewnej granicy wysokości emerytury, do której przysługuje zwolnienie z podatku dochodowego (50%), wskazuje, że takie rozwiązanie jest postrzegane jako instrument podwyższenia najniższych świadczeń i dążenia do poprawy sytuacji ekonomicznej mniej zamożnej części świadczeniobiorców. Warto przy tym podkreślić, że poparcie dla pełnego opodatkowania emerytur jest bardzo niskie i wynosi jedynie 4% (tabela 13 na nast. stronie).

4.11.3. Rekomendacje

Postulat „emerytury bez podatku” cieszy się bardzo dużą, powszechną akceptacją w społeczeństwie. Wskazać przy tym należy, że wśród badanych dominuje poparcie dla rozwiązań, które zakładają ograniczenie kwoty, do której takie zwolnienie przysługuje. Z tego powodu rekomendujemy, by wprowadzić dla emerytów zwolnienie przedmiotowe z podatku dochodowego od osób fizycznych, ale nadać mu ograniczony charakter, tj. określić wysokość emerytury, do której by ono przysługiwało. Wydaje się przy tym, że kwota ta powinna przekraczać tę, która wynika z wysokości aktualnej kwoty wolnej od tego podatku. Z tego powodu rekomendujemy jej zwiększenie, np. do kwoty 3500 zł brutto lub wyższej, ustalonej z uwzględnieniem aktualnej sytuacji ekonomicznej gospodarstw emerytów i finansów publicznych.

Tabela 13
Stosunek badanych do koncepcji emerytury bez podatku dochodowego

A co z emeryturą wolną od podatku dochodowego?



Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

4.12. WYSOKOŚĆ EMERYTUR A LICZBA WYCHOWANYCH DZIECI, RODZIELSKIE ŚWIADCZENIE UZUPEŁNIAJĄCE

4.12.1. Stan obecny

Obecnie w przepisach prawa nie przewidziano możliwości zwiększenia emerytury (np. przez odpowiedni dodatek do tego świadczenia) w związku z liczbą wychowanych dzieci. Jedynym świadczeniem przyznawanym osobom, które osiągnęły powszechny wiek emerytalny, a którego przesłanki powiązane są z tą okolicznością, jest rodzicielskie świadczenie uzupełniające. Świadczenie to ma charakter uznaniowy i jest przyznawane w wysokości nieprzekraczającej minimalnej emerytury matce, która wychowała co najmniej czworo dzieci, lub ojcu, który wychował co najmniej czworo dzieci, jeśli matka zmarła, porzuciła dzieci lub długotrwale przestała je wychowywać. Warunkiem przyznania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego jest osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego i nieposiadanie dochodu zapewniającego niezbędne środki utrzymania, przy czym świadczenia tego nie można otrzymać, jeśli matka lub ojciec uprawnieni są do emerytury lub renty w wysokości co najmniej emerytury minimalnej. Oznacza to, że rodzicielskie świadczenie uzupełniające może być przyznane obok emerytury, ale jedynie wówczas, gdy jest ona niższa od emerytury minimalnej. Rodzicielskie świadczenie uzupełniające służy bowiem dostarczeniu środków utrzymania osobom, które osiągnęły powszechny wiek emerytalny, ale które w przeszłości zrezygnowały z zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej albo ich nie podjęły ze względu na wychowywanie dzieci i w konsekwencji nie nabyły prawa do emerytury w wysokości zapewniającej niezbędne środki utrzymania. Świadczenie

to dotyczy więc niewielkiej grupy emerytów i nie tyle zwiększa pobierane świadczenie, ile kompensuje nienabywanie prawa do emerytury minimalnej z powodów dających się uzasadnić wychowywaniem czworga lub większej liczby dzieci.

4.12.2. Wyniki badań

W badaniu pytaliśmy, czy emerytura kobiet i mężczyzn powinna być zwiększana wraz ze wzrostem liczby wychowanych dzieci. Nie wskazywaliśmy przy tym granicznej liczby dzieci, od której uprawnienie do zwiększenia emerytury (np. w postaci odpowiedniego dodatku) by powstało, ale o zasadność samego mechanizmu, który w mniejszym lub większym stopniu wiązałby wysokość emerytury z liczbą wychowanych dzieci. Opinie badanych są w tym zakresie wyraźnie podzielone. 43% ankietowanych popiera wprowadzenie takiego mechanizmu, natomiast aż 46% jest mu przeciwna. 18% badanych nie ma zdania. Odpowiedzi ankietowanych są przy tym zróżnicowane w grupach wyróżnionych ze względu na ich podstawowe cechy. Można zauważyć, że na poparcie tej koncepcji wpływ ma płeć, preferencje polityczne, wiek czy miejsce zamieszkania. Do respondentów, którzy nie popierają idei, żeby emerytura była zwiększana wraz ze wzrostem liczby wychowanych dzieci, częściej zaliczają się kobiety, najmłodszy badani (18–29 lat) i mieszkańcy dużych miast. Zauważalne jest, że do przeciwników tego rozwiązania częściej należą osoby o poglądach lewicowych, liberałowie oraz wyborcy lewicy. Natomiast wyższe odsetki zwolenników występują wśród osób o prawicowych, konserwatywnych i centrowych poglądach. Wyniki takie można tłumaczyć przywiązaniem do tradycyjnego modelu rodziny, w którym kobieta ogranicza swoją aktyw-

Tabela 14

Stosunek badanych do koncepcji wzrostu wysokości emerytur wraz ze wzrostem liczby wychowanych dzieci

Czy emerytura zarówno kobiet, jak i mężczyzn powinna być zwiększana wraz ze wzrostem liczby wychowanych dzieci?



Czy emerytura minimalna powinna przysługiwać kobietom i mężczyznom, którzy wychowali czworo dzieci, bez względu na to, czy pracowali i ile odprowadzili składek?

57%

Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

ność zawodową lub z niej rezygnuje na rzecz wychowania dzieci i prowadzenia domu. W szczególności zaskakujący jest brak poparcia dla tej koncepcji wśród kobiet. Silne zróżnicowanie ocen dotyczących powiązania wysokości emerytury z liczbą wychowanych dzieci można wiązać z różnymi okolicznościami. Można tu w szczególności wskazać zmiany społeczno-kulturowe zachodzące w polskim społeczeństwie, zmniejszenie dzietności, powszechność aktywności zawodowej kobiet, szeroką akceptację dla godzenia ról zawodowych z rodzinnymi, w tym związanymi z wychowaniem dzieci, upowszechnienie elastycznych form wykonywania pracy sprzyjających realizacji tego celu, wreszcie wzrost postaw indywidualistycznych. Okoliczności te mogą się przekładać na przekonanie, że rodzicielstwo jest sprawą indywidualną, niewymagającą porzucenia ani ograniczenia aktywności zawodowej, a w konsekwencji niestanowiącą wysiłku, który powinien znaleźć odzwierciedlenie w wysokości emerytury. Dodatkowo, dominujące negatywne oceny tej koncepcji mogą wiązać się z faktem, że system emerytalny w Polsce w bardzo niewielkim zakresie umożliwia zwiększanie wysokości emerytur lub ich uzupełnianie świadczeniami dodatkowymi w związku ze zdarzeniami, które nie mają charakteru aktywności zawodowej lub innej aktywności ekonomicznej. Dodatki do emerytur o takim walorze, które odwołują się do przeszłych zasług świadczeniobiorców, występują, ale jest ich niewiele i są bardziej reliktem czasów, w których je ustanawiano (np. dodatek za tajne nauczanie, dodatek kombatancki). W badaniach pytaliśmy także o akceptację dla rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego. Zadaliśmy badanym pytanie, czy popierają rozwiązanie, w którym prawo do emerytury minimalnej w kwocie 1400 zł netto przysługiwałoby kobietom i mężczyznom, którzy wychowali co najmniej czworo dzieci. Blisko 57% respondentów odpowiedziało twierdząco, natomiast przeciwko takiemu rozwiązaniu opowiedziało się 36% badanych. Z kolei w badaniu jakościowym wyraźnie zarysowało się poparcie większości respondentów dla pomysłu, by osobom, które nie pracowały lub których ak-

tywność zawodowa była ograniczona z powodu wychowywania dzieci, po osiągnięciu określonego wieku przysługiwała emerytura minimalna finansowana ze środków publicznych (tabela 14).

4.12.3. Rekomendacje

Zróżnicowane oceny dotyczące mechanizmu zwiększania emerytury w związku z liczbą wychowanych dzieci, w tym istotny sprzeciw wobec tej koncepcji, skłaniają do rekomendowania daleko idącej ostrożności we wprowadzaniu rozwiązań, które by go przewidywały. W tym kontekście wydaje się, że rodzicielskie świadczenie uzupełniające jest wystarczającym mechanizmem, który kompensuje konsekwencje ograniczenia aktywności zawodowej w zakresie nabycia prawa do emerytury osób, które podjęły trud wychowania czworga i więcej dzieci. W badaniach zaznaczyła się bowiem wyraźna akceptacja dla wsparcia osób, które z powodu wychowywania dzieci nie mogły nabyć prawa do emerytury lub których emerytura jest bardzo niska i nie umożliwia przeżycia. Wprowadzenie dodatku do emerytury, którego wysokość uzależniona byłaby od liczby wychowanych dzieci, nie byłoby zaś spójne z założeniami powszechnego systemu emerytalnego ani z potrzebami identyfikowanymi przez większość społeczeństwa.

4.13. EMERYTURY STAŻOWE

4.13.1. Stan obecny

Wiek emerytalny to wiek, którego osiągnięcie uprawnia do zaprzestania pracy i nabycia prawa do emerytury jako świadczenia, które ma zastąpić dochód z pracy. W systemie powszechnym osiągnięcie wieku emerytalnego traktowane jest jako warunek nabycia prawa do emerytury lub

Tabela 15
Stosunek badanych do koncepcji emerytur stażowych



Czy powinna istnieć możliwość przejścia na emeryturę nie po osiągnięciu wieku emerytalnego, a wcześniej, czyli po przepracowaniu określonej liczby lat np. 40 dla mężczyzn i 35 dla kobiet?

Źródło: Przyszłość systemu emerytalnego i sprawiedliwe rozwiązania. Raport z badań, IBRIS na zamówienie Centrum im. Ignacego Daszyńskiego, Warszawa 2022

treść ryzyka chronionego przez prawo do emerytury. W obu tych koncepcjach osiągnięcie wieku emerytalnego jest kluczowe dla możliwości ustalenia prawa do emerytury. Wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Przepisy prawa niekiedy przewidują niższy wiek emerytalny dla poszczególnych grup ubezpieczonych. Można do nich zaliczyć m.in. niektóre osoby, które pracowały w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze; niektórych twórców i artystów czy niektóre osoby, które legitymują się okresami pracy górniczej. W systemie powszechnym ścisłym wyjątkiem jest natomiast możliwość nabycia prawa do emerytury bez względu na wiek, a zatem bez osiągnięcia wieku emerytalnego: czy to powszechnego, czy to obniżonego. Uprawnienie takie jest limitowane i odnosi się tylko do kilku grup ubezpieczonych. Mowa tu w szczególności o niektórych osobach, które legitymują się okresami pracy górniczej wykonywanej pod ziemią; niektórych nauczycielach oraz niektórych osobach, które opiekują się dzieckiem wymagającym stałej opieki. Obecnie nie istnieje więc generalna możliwość nabycia prawa do emerytury bez osiągnięcia wieku emerytalnego.

4.13.2. Wyniki badań

W badaniach pytaliśmy, czy powinna istnieć możliwość przejścia na emeryturę nie po osiągnięciu wieku emerytalnego, a wcześniej, po przepracowaniu określonej liczby lat, np. 40 lat dla mężczyzn i 35 lat dla kobiet. Sens tego pytania sprowadzał się więc do prośby o ocenę, czy alternatywnym w stosunku do osiągnięcia wieku emerytalnego warunkiem nabycia prawa do emerytury powinno stać się osiągnięcie odpowiednio długiego stażu pracy. Wy tłumaczyliśmy przy tym badanym, że w obowiązującym stanie prawnym co do zasady nabycie prawa do emerytury możliwe jest dopiero po osiągnięciu wieku emerytalnego. Wprowadzenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, po przepracowaniu konkretnej liczby lat, jest szeroko popierane. Za tym rozwiązaniem opowiada się 76% badanych. Przeciwko niemu jest z kolei jedynie 14% respondentów. 11% nie ma przy tym zdania. Wyniki te są zbliżone we wszystkich grupach badanych, w tym w szczególności wyróżnionych ze względu na płeć, wiek, preferencje polityczne, poziom wiedzy o systemie emerytalnym i jego ocenę (tabela 15 na nast. stronie).

4.13.3. Rekomendacje

Rekomendować należy wprowadzenie w systemie powszechnym możliwości przechodzenia na emeryturę bez względu na osiągnięcie wieku emerytalnego w przypadku przebycia długiego stażu ubezpieczeniowego. Rozwiązanie to powinno odnosić się wyłącznie do ubezpieczonych, którzy wcześniej rozpoczęli aktywność zawodową lub inną aktywność ekonomiczną istotną ubezpieczeniowo, a jednocześnie aktywność ta obejmuje prawie całe ich dorosłe życie. Proponować można, by prawo do emerytury bez względu na wiek przysługiwało ubezpieczonym, którzy legitymują się, w przypadku mężczyzn, 40 latami okresów składkowych, a w przypadku kobiet 35 latami okresów składkowych. Taka konstrukcja emerytury bez względu na wiek umożliwia zgromadzenie przez ubezpieczonych odpowiedniej kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne, aby nabyć prawo do świadczenia w godziwej wysokości. Gwarantuje to warunek długiego stażu ubezpieczeniowego. Jednocześnie jego wprowadzenie umożliwia zachowanie kompensacyjnego charakteru emerytury stażowej: w założeniu bowiem możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę bez spełnienia warunku osiągnięcia wieku emerytalnego służy skompensowaniu – przez możliwość zaprzestania pracy zawodowej z powstaniem prawa do emerytury – znacznego nakładu sił poniesionego przez ubezpieczonego w związku z długoletnią pracą.

4.14. ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

4.14.1. Stan obecny

ZUS pełni rolę centralnego wykonawcy ubezpieczeń społecznych: emerytalnego, rentowych, chorobowego i wypadkowego. Zajmuje się on przede wszystkim ustalaniem obowiązków ubezpieczeń społecznych, poborem i gromadzeniem składek na te ubezpieczenia, ustalaniem uprawnień do świadczeń oraz ich wypłatą, a także wykonuje wiele innych zadań – zarówno związanych z wykonywaniem ubezpieczeń społecznych, jak i o innym charakterze. ZUS zarządza Funduszem Ubezpieczeń Społecznych, Funduszem Emerytur Pomostowych oraz Funduszem Rezerwy Demograficznej, tj. kwotą blisko 300 mld zł rocznie. ZUS jest państwową osobą prawną, którą nadzoruje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie: Minister Rodziny i Po-

lityki Społecznej). Działalnością ZUS kieruje jego Prezes wraz z Zarządem, któremu przewodniczy. Istotną rolę w strukturze organizacyjnej ZUS odgrywa jego Rada Nadzorcza, która składa się z przedstawicieli rządu, ubezpieczonych, płatników składek oraz świadczeniobiorców. Organ ten jednak zajmuje się przede wszystkim kontrolą działalności finansowej ZUS. ZUS wykonuje zadania za pomocą centrali, 43 oddziałów wraz z inspektoratami i biurami terenowymi oraz centrów. Zatrudnia 46 tys. pracowników.

4.14.2. Wyniki badań

Nie przeprowadzaliśmy badań ilościowych dotyczących ZUS: jego wizerunku, postrzegania czy społecznych oczekiwań. Przeprowadziliśmy jedynie badania jakościowe, w których skoncentrowaliśmy się na społecznym postrzeganiu ZUS jako centralnego wykonawcy ubezpieczeń społecznych. Wyszliśmy z założenia, że jest ono elementem całościowego postrzegania systemu emerytalnego, w tym tego, co w nim sprawiedliwe, a co niesprawiedliwe. Posłużyliśmy się w tym celu techniką projekcyjną. Podczas porównywania ZUS do zwierząt najczęstszym skojarzeniem była hiena – kojarzona z zabieraniem, żerowaniem na „nieswoim”, nieuprawnionym zdobywaniem czyichś zasobów. Inne zwierzęta, które wymieniano to lis, sęp i wąż. Każdorazowo są to skojarzenia z odbieraniem ludziom pieniędzy, chytryością, kombinowaniem i wyślizgiwaniem się, kiedy trzeba np. wypłacić odszkodowanie. Jedynym pozytywnym skojarzeniem pojawiającym się w trakcie animalizacji wydaje się lew, chociaż w tym przypadku lew jest przede wszystkim drapieżnikiem polującym na swoją zdobycz.

Wydaje się, że zły wizerunek ZUS związany jest z okresem transformacji, kiedy to ZUS z jednej strony był aktywnie atakowany w mediach przez zwolenników neoliberalnej hegemonii. Było to szczególnie widoczne w okresie wprowadzania reformy emerytalnej przez rząd AWS-UW. Wprowadzenie elementu kapitałowego do systemu emerytalnego i zmasowana kampania reklamowa OFE wymagały podważenia zaufania do ZUS będącego uosobieniem „starego systemu”. Z drugiej strony ZUS popełnił w tym okresie wiele błędów wizerunkowych. Do najbardziej zasadniczych należała budowa nowych siedzib oddziałów ZUS, często w miejscowościach silnie dotkniętych przez transformację gospodarczą. „Pałace” stały się symbolami rozrzutności. Były również symbolami architektury lat 90. ubiegłego wieku – jak piszą dzisiaj krytycy architektury – „siermiężnego, nadwiślańskiego postmodernizmu przełomu wieków”. „Kicz, namnożenie form i refleksyjne szkło, które odbija otoczenie, ale nie pokazuje wnętrza”⁴ – to były symbole zusowskich „pałaców”, które tym bardziej kłuły w oczy, że rzeczywistość społeczna odbijająca się w taflach refleksyjnego szkła była w wielu wypadkach co najmniej trudna.

Skojarzenia badanych zebrane dzięki animalizacji pokazują, że hipotetycznie brakuje wśród badanych poczucia, że ZUS

prawidłowo zarządza zebranymi środkami i że zwróci je społeczeństwu w sposób uczciwy i sprawiedliwy. Wydaje się, że badanym mocno doskwiera brak kontroli obywatela nad wpłaconymi do ZUS składkami i brak dostępu do ich środków. Niektórzy starsi badani wskazywali, że z ZUS musieli „toczyć wojny” i je przegrali. Młodszy dość często mają przeświadczenie, że ZUS to instytucja przestarzała, która tylko pochłania koszty i marnotrawi pieniądze osób pracujących.

4.14.3. Rekomendacje

Przedstawione wyniki badań mogą skłaniać przede wszystkim do pracy nad poprawą wizerunku ZUS, a zatem w szczególności do podejmowania przez tę instytucję działań miękkich w obszarze promocji, komunikacji i obsługi klientów. Działania te, realizowane zresztą w ostatnich czasach z coraz większym powodzeniem, pozostają poza naszym zainteresowaniem. Wydaje się jednak, że opinie badanych mogą posłużyć także do sformułowania pewnych rekomendacji dotyczących organizacji i ustroju ZUS, a zatem zmian w regulujących je przepisach prawa. Wątkami, które pojawiły się w badaniu dotyczącym wizerunku ZUS, są wątpliwości dotyczące tego, czy ZUS prawidłowo zarządza powierzonymi mu środkami, postępuje w sposób sprawiedliwy, a także przekonanie, że obywatele nie mają kontroli nad jego działalnością. Przemawiać by to mogło za zwiększeniem intensywności kontroli społecznej nad ZUS i mechanizmów partycypacji interesariuszy w procesie zarządzania nim. W Polsce nie przyjęto samorządowego modelu organizacyjnego centralnego wykonawcy ubezpieczeń społecznych, który znany jest w niektórych państwach, jak np. w Niemczech. Zakłada on, że zarządzanie centralnym wykonawcą ubezpieczeń społecznych zostaje powierzone samorządowi ubezpieczonych, świadczeniobiorców i płatników składek. Nie zmieniając podstawowych założeń dotyczących pozycji ustrojowej ZUS, można rozważyć zwiększenie roli interesariuszy w procesie zarządzania ZUS i kontroli jego działalności.

Z tych powodów rekomendujemy:

- poszerzenie zakresu działania Rady Nadzorczej ZUS przez przekazanie jej kompetencji do kontroli nad całością działalności ZUS oraz rozpatrywania skarg dotyczących działalności Prezesa ZUS, Zarządu ZUS oraz Centrali ZUS;
- utworzenie, wzorem doświadczeń z przeszłości, rad nadzorczych oddziałów ZUS, które – podobnie jak Rada Nadzorcza ZUS – składałyby się z przedstawicieli związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz emerytów i rencistów, a także przypisanie im kompetencji do kontroli całej działalności oddziałów i rozpatrywania skarg, które by jej dotyczyły.

⁴ https://www.bryla.pl/bryla/56,85300,13309529,Palace_ZUS.html.

SPIS TABEL

- 8 Tabela 1
Stosunek badanych do formuły wymiaru emerytury
- 9 Tabela 2
Stosunek do tzw. trzydziestokrotności
- 11 Tabela 3
Stosunek badanych do koncepcji emerytury maksymalnej
- 13 Tabela 4
Stosunek badanych do emerytur mundurowych
- 15 Tabela 5
Stosunek badanych do „emerytur” sędziowskich i prokuratorskich
- 17 Tabela 6
Stosunek badanych do wysokości wieku emerytalnego
- 20 Tabela 7
Stosunek badanych do emerytury obywatelskiej
- 21 Tabela 8
Stosunek badanych do kręgu osób uprawnionych do emerytury minimalnej
- 23 Tabela 9
Stosunek badanych do koncepcji „dziedziczenia” emerytur
- 25 Tabela 10
Stosunek badanych do tzw. trzynastej emerytury
- 26 Tabela 11
Stosunek badanych do tzw. czternastej emerytury
- 27 Tabela 12
Stosunek badanych do koncepcji dodatkowej waloryzacji rent i emerytur
- 28 Tabela 13
Stosunek badanych do koncepcji emerytury bez podatku dochodowego
- 29 Tabela 14
Stosunek badanych do koncepcji wzrostu wysokości emerytur wraz ze wzrostem liczby wychowanych dzieci
- 30 Tabela 15
Stosunek badanych do koncepcji emerytur stażowych

AUTORZY

Sebastian Gajewski jest doktorem habilitowanym nauk prawnych, profesorem uczelni, radcą prawnym. Zajmuje się prawem i postępowaniem administracyjnym, sądową kontrolą administracji i prawem zabezpieczenia społecznego. Zasiadał w Komitecie ds. Interpretacji, Stanowisk i Wyjaśnień przy Prezisie ZUS. Był ekspertem Międzyresortowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności i Niezdolności do Pracy, a także szeregu gremiów doradczych z zakresu zabezpieczenia społecznego. Współpracował z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych. Od 2019 roku sędzia Trybunału Stanu.

Katarzyna Duda jest absolwentką prawa i politologii na Uniwersytecie Opolskim. Od 2019 roku pracuje w OPZZ w Warszawie jako specjalistka ds. polityki społecznej i rynku pracy. Należy do związku zawodowego „Konfederacja Pracy”. W 2019 roku wydała książkę *Kiedyś tu było życie, teraz jest tylko bieda*, poświęconą losom robotników przemysłowych w Polsce, których zakłady pracy zamknięto po 1989 roku, a w 2022 roku książkę *KORPO. Jak się pracuje w zagranicznych korporacjach w Polsce*.

Bartosz Machalica jest doktorem nauk społecznych, absolwentem Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych na Uniwersytecie Warszawskim i podyplomowych studiów w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Współautor raportów: *Pęknięte pokolenie rewolucjonistów?*, poświęconego postawom politycznym polskiej młodzieży, oraz *Eksperyment bez happy endu* na temat polityki mieszkaniowej w Polsce. Współzałożyciel Centrum im. Ignacego Daszyńskiego.

IMPRESSUM

© 2023 FES (Fundacja im. Friedricha Eberta)

Wydawca:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Poznańska 3, 00–680 Warszawa

polska.fes.de

Osoba odpowiedzialna za publikację FES:

dr Max Brändle, dyrektor Fundacji im. Friedricha Eberta,
Przedstawicielstwo w Polsce

Redakcja: Maciej Kropiwnicki

Zamówienia i kontakt:

biuro@polska.fes.de

Korzystanie w celach komercyjnych z mediów opublikowanych przez FES jest zabronione bez pisemnej zgody FES.

CO TO JEST SPRAWIEDLIWA EMERYTURA?

Raport z badań



Dla wszystkich badanych idealna emerytura to okres rozwijania zainteresowań i pasji, a także podróży. Dla osób w grupie przedemerytalnej ważny jest również komfort finansowy, stabilność, poczucie bezpieczeństwa. Dla najmłodszych badanych idealna emerytura to przede wszystkim okres rozwijania relacji i aktywnego życia towarzyskiego. Wszystkich badanych łączy kwota, jaką chcieliby otrzymać w czasie „idealnej emerytury”. To 5–6 tysięcy złotych na rękę. Dla porównania, wśród uczestników badania panuje przekonanie, że obecna przeciętna emerytura to 1500 zł.



Im bliżej do wieku emerytalnego, tym większe przekonanie o tym, że za pomocą indywidualnej zapobiegliwości nie jest możliwe zapewnienie w typowych przypadkach środków utrzymania na starość, a na pewno nie w rozmiarze, który mogłby zastąpić emeryturę. To emerytura przysługująca na zasadach określonych przez państwo i przez nie gwarantowana jest i będzie podstawową formą zabezpieczenia na starość, a rolą państwa jest takie jej ukształtowanie, by wynikająca z badań jakościowych wizja emerytury idealnej mogła pokryć się z rzeczywistością.



Badania jakościowe przeprowadzone z wykorzystaniem technik projekcyjnych potwierdziły bardzo zły wizerunek ZUS w społeczeństwie. Podczas porównywania ZUS do zwierząt najczęstszym skojarzeniem była hiena – kojarzona z zabieraniem, żerowaniem na „nieswoim”, nieuprawnionym zdobywaniem czyichś zasobów. Inne zwierzęta, które wymieniano to lis, sęp i wąż. Każdorazowo są to skojarzenia z odbieraniem ludziom pieniędzy, chytrością, kombinowaniem i wyślizgiwaniem się, kiedy trzeba np. wypłacić odszkodowanie. Jedynym pozytywnym skojarzeniem pojawiającym się w trakcie animalizacji wydaje się lew, chociaż w tym przypadku lew jest przede wszystkim drapieżnikiem polującym na swoją zdobycz.

polska.fes.de