

Aldona Klimkiewicz
Uniwersytet Łódzki
e-mail: aldona.klimkiewicz@wp.pl

Nowa emerytura jako element warunkujący godny poziom życia

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza rozwiązań emerytalnych w aspekcie zapewnienia poziomu dochodów odpowiadających godności człowieka. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego są podstawowym dochodem wielu grup społeczno-zawodowych i określają w dominujący sposób warunki materialne znacznej części społeczeństwa. Właściwy poziom świadczeń przesądza o sytuacji dochodowej beneficjenta i stanowi podstawowy czynnik gwarantujący godziwy standard życia.

Kategoria uprawnień socjalnych należy współcześnie do instrumentów opisujących godność człowieka. Wśród nich zasadnicze znaczenie posiadają uprawnienia emerytalne ze względu na ich społeczny wymiar w zakresie zapewnienia dochodu po osiągnięciu wieku emerytalnego. Odpowiedni poziom dochodów jest jednym z czynników budujących poczucie bezpieczeństwa socjalnego, które z kolei zalicza się do podstawowych potrzeb ludzkich.

Do czynników warunkujących odpowiedni materialny poziom życia na emeryturze można zaliczyć całe spektrum elementów od prowadzonej przez państwo polityki społecznej po indywidualną zapobiegliwość człowieka. Polityka społeczna wobec ludzi starych powinna uwzględniać przede wszystkim ich godność. Stosunek do człowieka starego jest miarą humanistycznych stosunków w społeczeństwie¹ i świadczy o jego poziomie cywilizacyjnym. Formułowanie celów działań społecznych wobec starszej generacji jest procesem wymagającym uwzględnienia nie tylko obiektywnych potrzeb tej grupy, ale również finansowych możliwości podmiotów odpowiedzialnych za realizację tej polityki. Strategia społeczna wobec osób starszych jest obecnie w znacznej mierze sztuką dokonywania wyborów między zwiększaniem finansowych obciążeń osób pracujących a poprawą życia starszej generacji².

Emanacją prowadzonej polityki społecznej jest w pewnym sensie ukształtowanie systemów zabezpieczenia społecznego, przede wszystkim systemu emerytalnego. Przyjęte cele i założenia systemu emerytalnego mają zasadniczy wpływ na sytuację materialną emerytów, zaś decydujące są mechanizmy określające wysokość świadczeń oraz ich dostępność.

¹ J. Auleytner, *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2005, s. 160 i n.

² Tamże, s. 165.

2. Regulacje prawa międzynarodowego w zakresie kształtowania poziomu dochodów emerytalnych

Odpowiedni poziom życia człowieka jako element niezbędny do realizacji godności i swobodnego rozwoju osobowości jest przedmiotem regulacji wielu aktów międzynarodowych. W świetle Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. *każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, inwalidztwa, wdowieństwa, podeszłego wieku, a także we wszystkich innych przypadkach niezawinionej utraty środków utrzymania*. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r.³ stanowi w art. 11 prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny. Również Deklaracja o Społecznym Postępie i Rozwoju z 1969 r. uznaje w art. 11 za jeden z głównych celów postępu społecznego i rozwoju: *realizowanie szerokich programów zabezpieczenia społecznego i świadczeń opieki społecznej, ustanowienia i polepszenia społecznego zabezpieczenia i systemów ubezpieczeń dla wszystkich osób, które z powodu choroby, inwalidztwa lub podeszłego wieku są czasowo, względnie trwale, niezdolne do zarabiania na życie, celem zapewnienia tym osobom oraz ich rodzinom i osobom znajdującym się na utrzymaniu odpowiedniego poziomu życia...*⁴

Z punktu widzenia ochrony ubezpieczonych istotna jest działalność MOP, do której podstawowych zadań, zapisanych w Konstytucji statutuującej jej istnienie, należy zapewnienie godziwych warunków wszystkim pracującym, walkę z bezrobociem oraz zagwarantowanie świadczeń na wypadek starości i inwalidztwa. W dorobku MOP widoczna jest troska o zapewnienie odpowiedniego poziomu życia osób pobierających świadczenia. Wcześniejsze konwencje⁵ koncentrowały się na budowaniu ubezpieczenia od określonych ryzyk, wskazując, że świadczenia powinny wystarczyć na pokrycie co najmniej podstawowych potrzeb uprawnionych. Po II wojnie światowej akty MOP zmierzają do rozszerzenia i podwyższania standardów ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Podstawową Konwencją MOP w tym zakresie jest Konwencja nr 102 z 1952 r. o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego⁶. Konwencja ta zawiera tabelę wypłat periodycznych, zgodnie z którą wysokość świadczeń powinna wynosić dla typowego uprawnionego od 40% do 50% poprzedniego zarobku osiąganego przez uprawnionego lub zmarłego żywiciela. Przez pojęcie typowego uprawnionego rozumie się mężczyznę mającego na utrzymaniu niepracującą żonę i dwoje dzieci lub wdowę z dwojgiem dzieci. Normy świadczeń rentowych przyjęte w omawianej Konwencji MOP obejmują od 40% do 50% przeciętnego zarobku uprawnionego i stanowią minimalny standard gwarancji. Konwencja nr 102 jest pierwszym aktem normatywnym MOP, w którym świadczenia socjalne zostały określone przy pomocy metod statystycznych, a nie tylko pojęć prawnych. Akt ten uchodzi za podstawowy instrument międzynarodowy w zakresie zabezpie-

³ Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169, wraz z załącznikiem.

⁴ A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, PWE, Warszawa 1979, s. 434.

⁵ Por. szerzej G. Uścińska, *Standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy w dziedzinie ubezpieczenia społecznego a ustawodawstwo polskie*, IPiSS, Warszawa 1992, z. 8.

⁶ Konwencja ta została uchwalona na 35 sesji MOP-u w 1952 r. Por. też G. Uścińska, *op.cit.*, s. 9 i n.

czenia społecznego (choć późniejsze akty przewidują wyższe standardy w zakresie poszczególnych świadczeń). Natomiast Konwencja nr 128 z 1967 r. dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny podniosła na 45% zarobku minimalną wysokość świadczeń w przypadku starości i śmierci żywiciela rodziny. Konwencja określa szczegółowo zasady obliczania świadczeń okresowych (rent) dla osób uprawnionych posługując się w tym zakresie wskaźnikami statystycznymi, np. płaca wykwalifikowanego robotnika płci męskiej⁷.

Działalność prawodawcza Rady Europy pozostaje w dziedzinie ustalania poziomu ochrony w zakresie zabezpieczenia społecznego pod dużym wpływem dorobku MOP. Każdy z aktów Rady Europy ustalając określony poziom ochrony (uprawnień ubezpieczeniowych), czyli standard, uwzględnia dotychczasowy rozwój danej instytucji w poszczególnych państwach, jak i perspektywy jej rozwoju w następstwie jego przyjęcia⁸. Szczególne miejsce wśród aktów prawa międzynarodowego w dorobku Rady Europy zajmuje Europejska Karta Społeczna⁹. Wraz z Europejską Konwencją Praw Człowieka z 1950 r. tworzy ona ramy europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Jest to jedyny, jak dotąd, wiążący w Europie dokument prawno-międzynarodowy tak szeroko określający poziom ochrony socjalnej. Artykuł 12 Europejskiej Karty Społecznej dotyczy systemu zabezpieczenia społecznego¹⁰ i zobowiązuje Państwa-Strony do utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego na poziomie odpowiadającym standardom Konwencji nr 102 MOP oraz do podnoszenia poziomu świadczeń, czyli rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do świadczeń, zwiększenia wymiaru świadczeń lub wydłużenia czasu ich pobierania, wprowadzenia korzystniejszej waloryzacji. Działania idące w przeciwnym kierunku oznaczają naruszenie tego zobowiązania, chociażby poziom świadczeń w dalszym ciągu odpowiadał wymaganiom Konwencji nr 102 lub nawet je przewyższał¹¹. Z kolei Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r.¹² ustala wyższy poziom ochrony w odniesieniu do wysokości świadczeń. Powinny one wynosić od 45% do 50% poprzedniego zarobku uprawnionego świadczeniobiorcy lub żywiciela rodziny wraz z przysługującymi mu zasiłkami rodzinnymi¹³.

Jednym z podstawowych zadań Unii Europejskiej jest przyczynianie się – poprzez ustanowienie wspólnego rynku i unii gospodarczo-walutowej oraz prowadzenie wspól-

⁷ J. Wratny, *Standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy w dziedzinie ubezpieczenia społecznego a ustawodawstwo polskie*, w: *Model nowoczesnego systemu ubezpieczeń społecznych i świadczeń socjalnych*, Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej, Warszawa 1991, IPiSS, z. 4, s. 147.

⁸ G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego Rady Europy*, w: L. Florek (red.), *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, IPiSS, Warszawa 1996, s. 314.

⁹ Dz. U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67.

¹⁰ G. Uścińska, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, w: *Europejska Karta Społeczna*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Biuletyn nr 1–2, Warszawa 1997, s. 83.

¹¹ W. Koczur, *Zabezpieczenie społeczne*, w: A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zaralek (red.), *Polityka społeczna*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1998, s. 71 i n.

¹² *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, 1997, s. 201; G. Uścińska, *Normy Rady Europy z dziedziny zabezpieczenia społecznego a ustawodawstwo polskie*, IPiSS, Ekspertyzy i Informacje, Warszawa 1999, s. 5 i n.; H. Markowska, P. Kubalczak, *Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego Rady Europy z 1964 r. Analiza porównawcza*, w: *Prawo zabezpieczenia społecznego w Europie i w Polsce*, praca zbiorowa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 107 i n.

¹³ H. Markowska, P. Kubalczak, *op.cit.*, s. 110 i n.

nych polityk i działań – do podnoszenia poziomu ochrony społecznej (*high social protection*), stopy życiowej i jakości życia (*the raising of the standard of living and quality of life*). Prawo europejskie wyznacza zatem pewne cele, wskazując określone narzędzia i instrumenty do ich realizacji.

3. Wpływ przyjętej formuły emerytalnej na wysokość świadczeń

Zakończenie aktywności zawodowej przez ubezpieczonego oznacza dla jego gospodarstwa domowego znaczną stratę równą dochodowi z pracy. Istnieje zatem konieczność zgromadzenia w okresie zatrudnienia odpowiednich środków, stanowiących stosowną kompensatę tak rozumianej szkody. Podstawowym dochodem zastępującym utracone wynagrodzenie w okresie poprodukcyjnym jest emerytura. Konstrukcja formuły wymiaru emerytury decyduje czy świadczenie to pozostaje w ścisłej zależności z wcześniejszym wynagrodzeniem czy też zawarte są w niej elementy redystrybucji pozwalające na podniesienie poziomu życia określonych kategorii ubezpieczonych.

Ochrona najsłabszych ekonomicznie jednostek jest bezpośrednio powiązana z doktryną państwa opiekuńczego, w którym państwo przejmuje zagwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego ogółowi obywateli, a w szczególności osobom najbiedniejszym¹⁴. Dzięki temu zabiegowi dokonuje się wyrównanie poziomów życia wśród emerytów, naruszona zostaje jednakże zasada ekwiwalentności świadczenia i wkładu. Wskazuje się jednak, że emerytura, jako dochód zastępczy, powinna chronić przed marginalizacją, czyli wyłączeniem poza obręb życia społecznego i kulturalnego. Emeryci bowiem w okresie aktywności zawodowej przyczyniają się do zwiększenia majątku narodowego, unowocześnienia gospodarki, usprawnień techniczno-organizacyjnych, zdobycia kwalifikacji przez obecnie zatrudnionych, stwarzając w ten sposób materialne i organizacyjne podstawy wytworzenia środków na pokrycie świadczeń ubezpieczeniowych w przyszłości.

Obowiązująca od 1999 r. struktura systemu emerytalnego obejmującego segment o charakterze publicznym oraz segmenty prywatne stanowi odpowiedź na nienajlepszy stan finansów publicznych oraz niepokojące zjawiska w sferze demograficznej. Dla przeciętnego ubezpieczonego oznacza to pobieranie w przyszłości świadczenia emerytalnego ze zróżnicowanych źródeł finansowania. Takie rozwiązanie pozwala na zachowanie bezpieczeństwa i odpowiedniego poziomu zabezpieczenia emerytalnego.

Celom tym służy również mieszana repartycyjno-kapitałowa metoda finansowania świadczeń emerytalnych. Repartycja, czyli pokrywanie bieżących wydatków na świadczenia z bieżących wpływów do systemu emerytalnego, zostało zachowane w odniesieniu do środków wpływających do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Natomiast finansowanie kapitałowe, polegające na indywidualnym gromadzeniu środków na wyodrębnionym rachunku ubezpieczonego i inwestowaniu ich na rynkach finansowych, najczęściej w formie papierów wartościowych, wprowadzono w odniesieniu do składek emerytalnych wpływających do otwartych funduszy emerytalnych (OFE, Fundusz) zarządzanych przez podmioty prywatne.

¹⁴ M. Rymśa, *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych*, w: T. Szumlicz (red.), *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, SGH w Warszawie, Warszawa 2005, s. 50–51.

Podstawowym źródłem dochodu systemu emerytalnego jest składka emerytalna, która wynosi 19,52% podstawy wymiaru i jest współfinansowana w częściach równych (po 9,76%) przez ubezpieczonego i płatnika składek. Ustalonej strukturze systemu emerytalnego odpowiada podział składki emerytalnej pomiędzy FUS i OFE zgodnie z założeniami dywersyfikacji ryzyka emerytalnego w celu zabezpieczenia rentowności i bezpieczeństwa akumulowanej składki. Część składki na ubezpieczenie emerytalne, pochodząca ze składki finansowanej przez ubezpieczonego, wynosząca 7,3% podstawy wymiaru, jest odprowadzana przez ZUS do wybranego przez ubezpieczonego OFE; dotyczy to osób, których przynależność do funduszu posiada charakter obowiązkowy, zdeterminowany przez datę urodzenia, jak i osób, które mogły dokonać odpowiedniego wyboru do końca 1999 r.¹⁵. W ten sposób do FUS nie trafia składka emerytalna w wymiarze 19,52%, lecz w wysokości 12,22% podstawy wymiaru. Inaczej jest w sytuacji, gdy ubezpieczony nie zdecydował się na wybór OFE, wtedy cała składka (w wymiarze 19,52%) pozostaje w FUS.

Uczestnictwo w dwóch segmentach (lub tylko w jednym) ma charakter obowiązkowy, natomiast w trzecim – dobrowolny. Obligatoryjnemu charakterowi uczestnictwa w systemie emerytalnym odpowiada przyjęta konstrukcja emerytury bazowej, która – w świetle rozwiązań normatywnych – obejmuje emeryturę finansowaną ze środków zgromadzonych w FUS oraz emeryturę kapitałową realizowaną ze środków zakumulowanych w OFE. Można zatem traktować świadczenie pochodzące z dwóch obowiązkowych filarów jako odpowiednik świadczenia emerytalnego otrzymywanego przez osoby, które nie zostały objęte reformą emerytalną. Ubezpieczony posiada także możliwość zapewnienia sobie uzupełniającego źródła dochodu na starość w ramach oferty dobrowolnego filaru.

Pierwsza część emerytury bazowej pochodzi z FUS i jest obliczana jako iloraz sumy zwaloryzowanych składek zapisanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego prowadzonym przez ZUS oraz przeciętnej dalszej długości życia¹⁶ dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego¹⁷. Ponadto osobom, które podlegały ubezpieczeniu społecznemu przed 1 stycznia 1999 r. w formule wymiaru świadczenia uwzględnia się zwaloryzowany kapitał początkowy, odzwierciedlający wartość (czyli teoretyczne odtworzenie) składek na ubezpieczenie społeczne opłaconych przed datą wejścia w życie reformy emerytalnej. Świadczenie to przysługuje ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. pod warunkiem osiągnięcia przez nich wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn¹⁸.

Natomiast drugi człon emerytury bazowej stanowi świadczenie pochodzące ze środków zgromadzonych przez ubezpieczonego w OFE w okresie aktywności zawodowej. W zależności od wieku przejścia na emeryturę ubezpieczony może nabyć prawo do emerytury kapitałowej: okresowej (przysługującej od 2010 r.) lub dożywotniej (nabywanej od 2014 r.)¹⁹. Okresowa emerytura kapitałowa przysługuje członkowi OFE pomiędzy 60 a 65

¹⁵ Są to osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r.

¹⁶ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn, M.P. z 2010 r., Nr 19, poz. 194.

¹⁷ Art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm. (zwana dalej ustawą emerytalną).

¹⁸ Art. 24 ustawy emerytalnej.

¹⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. Nr 228, poz. 1507.

rokiem życia. Natomiast prawo do dożywotniej emerytury kapitałowej nabywane jest po ukończeniu 65 roku życia. Obok wieku przesłanką nabycia prawa do emerytury kapitałowej jest posiadanie odpowiedniej kwoty środków zgromadzonych na rachunku członka OFE²⁰.

Przyjęte zasady obliczania wysokości emerytury wskazują, że kluczowe znaczenie mają dwa parametry: wielkość zgromadzonego kapitału emerytalnego oraz wiek przejścia na emeryturę.

Wniesione do obowiązkowych filarów składki tworzą główny trzon budowanego kapitału emerytalnego. W dalszej kolejności są one waloryzowane (w części repartycyjnej) lub poddawane procesowi inwestycyjnemu (w części kapitałowej). Wyższe wynagrodzenie osiągane przez ubezpieczonego przekłada się na wyższą kwotę odprowadzonych składek. O ostatecznej kwocie zgromadzonego kapitału decyduje także m.in. formuła waloryzacji, czas akumulacji, stopy zwrotu OFE oraz opłaty pobierane przez Powszechne Towarzystwa Emerytalne (PTE). W części kapitałowej w wyniku reinwestowania zgromadzonych środków, jak również realnego wzrostu płac przekładającego się na wzrost składki w kolejnych latach, przyrost środków na rachunku członka OFE nie ma charakteru liniowego, ale przypomina wzrost wykładniczy. W efekcie tuż przed emeryturą większość przyrostu kapitału emerytalnego pochodzi z odsetek z już zgromadzonych środków, a nie z kolejnych, nawet stosunkowo wysokich wpłat składek do OFE²¹. Dużą rolę w procesie pomnażania środków gromadzonych w OFE odgrywa także stopa zwrotu osiągnięta przez Fundusz, a ta zależy od trafności decyzji inwestycyjnych podejmowanych przez PTE.

Kolejnym ważnym parametrem formuły wymiaru świadczenia jest wiek przejścia na emeryturę. Dolna granica wieku emerytalnego to dla kobiet ukończone 60 lat, a dla mężczyzn ukończone 65 lat. Oznacza to, że mężczyźni mają ustawowo wydłużony o pięć lat okres gromadzenia środków emerytalnych, a dzięki temu prognozowany czas pobierania przez nich świadczenia jest krótszy. Biorąc jednocześnie pod uwagę niższe na ogół wynagrodzenia kobiet niż mężczyzn można przypuszczać, że w ramach obowiązkowej części systemu emerytalnego mężczyźni zgromadzą większy kapitał emerytalny niż kobiety, co przełoży się na ich wyższe świadczenia i wyższą stopę zastąpienia wynagrodzenia przez emeryturę. Jak widać odroczenie decyzji o dezaktywizacji zawodowej sprzyja pomnażaniu środków emerytalnych, opóźnia moment rozpoczęcia wypłaty świadczenia, a w rezultacie wpływa na wysokość emerytury.

Faktyczna wysokość emerytur jest wynikiem przyjętych zasad ich określania, gdyż na ogół wysokość emerytur jest funkcją wysokości przeciętnych płac. Relacja świadczeń do płacy, tzw. **stopa zastąpienia** (*replacement rate*), jest ważna, gdyż rozpiętość między tymi dwoma wielkościami wskazuje na różnice w poziomie życia ludności w wieku poprodukcyjnym w stosunku do osób czynnych zawodowo. Zwiększenie lub zmniejszenie

²⁰ W przypadku okresowej emerytury kapitałowej wspomniana kwota musi być równa lub wyższa od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego. W odniesieniu do dożywotniej emerytury kapitałowej – kwota hipotetycznej emerytury kapitałowej jest równa lub wyższa niż 50% kwoty dodatku pielęgnacyjnego. Kwota hipotetycznej emerytury kapitałowej stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia składki przez średnie dalsze trwanie życia, o którym mowa w art. 26 ustawy emerytalnej. Należy podkreślić, że finalna kwota wkładu emerytalnego jest zależna od sytuacji na rynkach kapitałowych, która bezpośrednio wpływa na wartość przeliczeniową jednostki rozrachunkowej.

²¹ *Bezpieczeństwo na emeryturze*, UNFE, Warszawa 2002, s. 44–45.

względnej różnicy między tymi wielkościami jest równocześnie wyrazem poprawy bądź pogorszenia warunków materialnych świadczeniobiorcy²².

Dla uczestników zreformowanego systemu emerytalnego prognozuje się niższą niż dotychczasową stopę zastąpienia wynagrodzenia przez emeryturę. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się kobiety, gdyż ze względu na niski wiek emerytalny oraz na ogół niższe dochody niż mężczyźni, jak również przerwy w zatrudnieniu spowodowane m.in. posiadaniem potomstwa, mają gorsze szanse na osiągnięcie wysokiej stopy zastąpienia. Wskazuje się, że jednym ze sposobów na jej zwiększenie jest opóźnienie momentu rozpoczęcia pobierania emerytury przy jednoczesnym wydłużeniu stażu pracy²³. Jeśli zatem składki będą wnoszone nieregularnie, a ich wysokość obliczana od niskiej podstawy wymiaru to można się spodziewać, że kapitał zgromadzony przez ubezpieczonego przełoży się na świadczenie o niskiej wartości, poniżej poziomu minimalnej emerytury.

4. Znaczenie funkcjonowania kategorii emerytury najniższej

Ważne zagadnienie w obrębie ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym starszych osób stanowi kategoria emerytury najniższej. Świadczenie to ustala się w oparciu o parametry przeciętnego wynagrodzenia i w założeniu ma stanowić odpowiednik dochodów pozwalający na zaspokojenie potrzeb na poziomie co najmniej minimum socjalnego.

Minimum socjalne stanowi kategorię socjalną, mierzącą koszty utrzymania gospodarstw domowych, uwzględniając podstawowe potrzeby bytowo-konsumpcyjne. Przy konstruowaniu koszyka minimum socjalnego intencją ekspertów było wyznaczenie granicy wydatków gospodarstw domowych, mierzącej minimalnie godziwy poziom życia. Wzorzec minimum socjalnego jest więc modelem zaspokajania potrzeb na generalnie niskim poziomie, ale jeszcze wystarczającym dla reprodukcji sił życiowych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju oraz dla utrzymania więzi ze społeczeństwem. Z tego względu w koszyku minimum socjalnego znajdują się nie tylko dobra służące zaspokojeniu potrzeb egzystencjalnych, ale również: do wykonywania pracy, kształcenia, utrzymywania więzi rodzinnych i kontaktów towarzyskich oraz skromnego uczestnictwa w kulturze²⁴.

Zaspokojenie potrzeb na poziomie minimum socjalnego nie oznacza ubóstwa, ale dostateczne warunki bytowania adekwatne do przeciętnego poziomu życia w kraju. Natomiast zaspokajanie potrzeb na niższym poziomie prowadzić może do zerwania więzi społecznych. Dlatego minimum socjalne trzeba uznać za wskaźnik integracji społecznej, a negatywnie – za wskaźnik wykluczenia społecznego. Minimum socjalne to wzorzec minimalnej konsumpcji dla niezamożnych gospodarstw domowych, opracowany przy

²² L. Mackiewicz-Golnik, *Powszechne ubezpieczenie emerytalne*, PWE, Warszawa 1983, s. 41.

²³ Szerzej: Departament Analiz, Komunikacji Społecznej i Informacji, *Wysokość emerytur w nowym systemie ubezpieczeń społecznych*, KNUiFE, Warszawa 2003; Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, *Informacja o wynikach kontroli realizacji postanowień ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych*, NIK, Warszawa 2002, s. 57–59; A. Jajko-Siwek, *Czy nowe emerytury chronią przed ubóstwem?* Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka 2007, nr 6.

²⁴ P. Kurowski, *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście*, IPiSS 2002, s. 2.

wykorzystaniu metody potrzeb podstawowych. Zmodyfikowane minimum socjalne samotnie prowadzącego gospodarstwo domowe emeryta w grudniu 2009 r. obliczono na 896,59 zł²⁵.

W świetle regulacji krajowych kategoria emerytury najniższej stanowi świadczenie objęte gwarancją wypłaty w stosunku do ubezpieczonych spełniających określone warunki. Zgodnie z art. 87 ustawy emerytalnej, w przypadku gdy emerytura przysługująca z FUS łącznie z okresową emeryturą kapitałową albo dożywotnią emeryturą kapitałową, jest niższa niż kwota najniższej emerytury przysługującej z FUS, podwyższa się w taki sposób, aby suma tych świadczeń nie była niższa od tej kwoty, o ile ubezpieczony:

1) mężczyzna – ukończył 65 lat życia i ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat,

2) kobieta – ukończyła 60 lat życia i ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat.

Podstawowy standard dochodów w okresie emerytalnym zapewnić ma świadczenie bazowe składające się z emerytury obliczonej na podstawie środków pochodzących z FUS oraz emerytury kapitałowej (okresowej bądź dożywotniej). Gdy ich łączna wysokość nie osiągnie określonego minimum jest przewidziana dopłata z budżetu państwa. Kwota najniższej gwarantowanej emerytury od 1 marca 2010 r. wynosi 706,29 zł. Dla porównania przeciętna emerytura wypłacana w styczniu 2010 r. wynosiła 1 620,51 zł. Natomiast kwota minimalnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce w bieżącym roku została ustalona w wysokości 1317,00 zł²⁶. Prognozowane przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 2010 r. obejmuje kwotę 3146,00 zł²⁷. W rezultacie wysokość minimalnego świadczenia kształtuje się poniżej minimum socjalnego i stanowi około 22,5% przeciętnego wynagrodzenia. Relacja ta będzie ulegać spadkowi ze względu na przyjęte zasady waloryzacji minimalnej emerytury.

Prawo do podwyższenia świadczenia do kwoty emerytury minimalnej jest uzależnione – co stanowi wyjątek w warunkach powstawania uprawnień emerytalnych dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. – nie tylko od spełnienia przesłanki wieku, lecz również legitymowania się odpowiednim okresem ubezpieczenia, który dodatkowo jest niekorzystnie obliczany dla ubezpieczonego, w sytuacji gdy podstawa wymiaru składki była niższa od najniższego wynagrodzenia, tj. w proporcji do tej kwoty, a w przypadku kontynuowania ubezpieczeń społecznych w okresie składkowym nie można uwzględnić więcej niż 10 lat takiego ubezpieczenia (art. 87 ust. 6 ustawy emerytalnej). Także ubezpieczeni, którzy większość swojego życia zawodowego pracowali w niepełnym wymiarze czasu pracy mogą stracić prawo do minimalnej emerytury o ile łączne okresy pracy (w przeliczeniu na cały etat) są krótsze niż wymagane. Przykładowo kobieta pracująca całe życie (39 lat) na pół etatu nie jest objęta ochroną minimalnej emerytury²⁸. Świadczenie najniższe nie przysługuje również w razie osiągnięcia przez emeryta przycho-

²⁵ P. Kurowski, *Informacja o wysokości zmodyfikowanego minimum socjalnego w grudniu 2009 r.*, IPiSS 2009, s. 1–2.

²⁶ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2010 r., M. P. z 2009 r., Nr 48, poz. 709.

²⁷ Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r., Dz. U. nr 19, poz. 102.

²⁸ Departament Walki z Ubóstwem i Zarządzania Gospodarką Regionu Europy i Azji Środkowej, *Pleć a możliwości ekonomiczne w Polsce: czy kobiety straciły na transformacji?* Dokument Banku Światowego, Raport Nr 29205, 15 marca 2004, s. 106.

du z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, jeśli przychód ten przekracza kwotę podwyższenia²⁹. Tym samym warunki nabycia prawa do tego podwyższenia są surowsze niż warunki nabycia samej emerytury³⁰.

Niebagatelne z punktu widzenia etyki są konsekwencje wskazanego ukształtowania przepisów dotyczących najniższej emerytury. Z uwagi na funkcje spełniane przez ten rodzaj emerytury, polegające na przeciwdziałaniu pauperyzacji i wykluczeniu społecznemu, prawo do niej powinno być ukształtowane łagodniej. Świadczenie to gwarantuje beneficjentowi minimalny dochód, nieznajdujący jednakże oparcia w konstrukcjach ubezpieczeniowych. W literaturze wyrażono pogląd³¹, że gwarancje dochodu, których celem jest zapewnienie przeciwdziałania ubóstwu z punktu widzenia systemowego i finansowego nie należą do sfery ubezpieczeń społecznych, lecz zadań instytucji pomocniczych. W efekcie ubezpieczenie społeczne wykonuje funkcje przypisane pomocy społecznej, co nie jest zgodne z charakterem i zasadami rządzącymi systemami ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej.

5. Wnioski

Wskazanie, co należy uznać za poziom dochodów warunkujący godny poziom życia stanowi obszar badawczy wielu dziedzin nauk społecznych, ekonomicznych i prawnych. Obecne w prawie międzynarodowym standardy wyznaczające odpowiedni poziom świadczeń wpływają na rozwój ustawodawstw krajowych, nakładając na państwa obowiązek odpowiedniego ukształtowania ustawodawstwa wewnętrznego i w praktyce przyczyniają się podniesienia poziomu ustawodawstwa ubezpieczeniowego. Z tego punktu widzenia przekładają się na wzrost zabezpieczenia materialnego emerytów, ich standard i jakość życia.

Na płaszczyźnie ubezpieczenia społecznego chodzi o poszukiwanie i wybór formuły emerytalnej uwzględniającej zasady sprawiedliwości społecznej. Obowiązujące regulacje kładą akcent na indywidualizację wymiaru emerytury każdego ubezpieczonego bez udziału mechanizmów redystrybucji i elementów socjalnych pozwalających na podwyższanie wysokości świadczenia. Jak wskazano, taka formuła emerytalna nie wszystkim zapewni oczekiwany standard życia. Zagrożenie ubóstwem dotyczy zwłaszcza osób posiadających nieobjęte ubezpieczeniem okresy w biografii zawodowej oraz nisko wynagradzanych. W efekcie emerytura minimalna będzie wykorzystywana jako forma ochrony starszych osób przed brakiem środków do życia, a budżet państwa w większym stopniu zostanie obciążony kosztami dopłat do niskich emerytur.

W sytuacji, gdy dotychczasowa opiekuńcza rola państwa w kształtowaniu dochodów emerytalnych została w znacznym stopniu ograniczona, odpowiedzialność za ich wysokość została przesunięta na ubezpieczonych. Ważną zatem kwestią jest zmiana postaw ubezpieczonych, z roszczeniowej na aktywną, w procesie kształtowania przyszłości eme-

²⁹ K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Zakamycze 2003, s. 177 i n.

³⁰ K. Antonów (red.), *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, 3. wydanie poszerzone i zaktualizowane, Wolters Kluwer 2009, s. 409.

³¹ K. Antonów, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 177 i n.

rytalnej. Dzięki wprowadzonym rozwiązaniom nakazującym obowiązek informacyjny właściwym instytucjom³² każdy uczestnik systemu emerytalnego ma możliwość uzyskania wiedzy na temat wnoszonych do systemu składek oraz wysokości hipotetycznego świadczenia³³. Takie działanie ma na celu podniesienie świadomości uczestników systemu emerytalnego i w konsekwencji, gdy wysokość przewidywanej emerytury z obowiązkowej części systemu jest niezadowolająca, skłaniać do uczestnictwa w dodatkowych formach gromadzenia środków na starość. Jednakże wykazanie się przezornością może być trudne dla osób osiągających niskie i nieregularne dochody, a przecież dla wielu przyszłych emerytów podjęcie decyzji o przesunięciu bieżącej konsumpcji na okres poprodukcyjny jest działaniem nie tylko prowadzącym do podwyższenia dochodów emerytalnych, ale wręcz do zachowania godnego poziomu życia.

The New Pension as a Factor in a Decent Standard of Living

Summary

One way of showing respect for human dignity is providing people with a suitable level of income security. This respect can be manifested by establishing a certain financial minimum that will allow people to function independently in society and use the opportunities offered by civilisation.

The awareness of the above gives special meaning to the level of incomes obtained by the elderly. The fact that pensions are the primary resource for the population to meet its financial needs makes the pension insurance solutions particularly important, especially the formula used for calculating the amount of a future pension. Its final amount will affect the pensioner's standard of living, enabling them to enjoy the same quality of life they had in the period of economic activity or gradually causing impoverishment.

The levels of future pensions depend on factors related to the systemic solutions, but pensioner's personal characteristics also exert strong influence on their amounts. With the responsibility for having decent incomes after retirement being transferred to the insured themselves, it has become necessary to promote pension awareness (the knowledge of how the new system works) that translates into pension prudence prompting people to reduce voluntarily their current consumption in favour of future consumption. The public need to understand that the income replacement rate will be high only for few of the insured persons, i.e. those boasting high earnings and long, unbroken periods of economic activity. People with poorer records of economic activity will draw lower pensions that will not always allow them to live decent lives after retirement.

Key words: *pension, standard of living*

³² Art. 50 ust 1–1a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm. (zwana dalej ustawą systemową) oraz art. 191–192 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 34, poz. 189 ze zm.

³³ Wysokość hipotetycznej emerytury podaje się ubezpieczonemu, który na dzień 31 grudnia poprzedniego roku ukończył co najmniej 35 lat, art. 50 ust. 1b ustawy systemowej.