

Bożena Kołosowska, Karolina Przenajkowska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

WYBRANE ELEMENTY FUNKCJONOWANIA CZĘŚCI ZAOPATRZENIOWEJ SYSTEMU EMERYTALNEGO W POLSCE

Streszczenie: W artykule zaprezentowano wybrane zagadnienia dotyczące zaopatrzeniowego systemu emerytalnego odnoszącego się do służb mundurowych. System ten funkcjonuje niezależnie od powszechnego systemu emerytalnego. Świadczenia emerytalne, renty inwalidzkie, jak również renty rodzinne w jego przypadku wypłacane są ze środków budżetu państwa. Pokazano dane statystyczne dotyczące tej części systemu, wskazując na duże obciążenie budżetu tymi płatnościami. Zaproponowane zmiany w zakresie funkcjonowania tego systemu mają na celu zmniejszyć jego uprzywilejowany charakter, znacznie ograniczając korzyści uzyskiwane przez funkcjonariuszy służb mundurowych.

Słowa kluczowe: zaopatrzeniowy system emerytalny, ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna.

1. Wstęp

W teorii i historii polityki społecznej istotną rolę odgrywa zabezpieczenie społeczne. Głównym powodem powstania zabezpieczenia społecznego była sytuacja materialna pracowników najemnych w okresie choroby, czyli przejściowej niezdolności do pracy, a także w okresie trwałej niezdolności do pracy spowodowanej złym stanem zdrowia czy też zaawansowanym wiekiem. W ten sposób w całym procesie rozwoju cywilizacyjnego i kształtowania się demokratycznych społeczeństw niemożliwe okazało się odcięcie państwa i jego funkcji od spraw socjalnych obywateli. Całokształt działań, zmierzających do zapewnienia pomocy wszystkim obywatelom będącym w potrzebie, został określony mianem zabezpieczenia społecznego. Istnieje kilka uregulowań prawnych, w których idea zabezpieczenia społecznego jest zawarta. „Najważniejsze z nich to art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 1948 r. oraz Konwencje 102 i 103 Międzynarodowej Organizacji Pracy, uchwalone w 1944 r. W aktach tych pojęcie zabezpieczenia społecznego nie zostało do końca sprecyzowane, ale uznano w nich za niezbędne rozwijanie powszechnych systemów zabezpieczenia społecznego” [Głuchowski 2005, s. 190].

Analizując aspekt instrumentalny systemu zabezpieczenia społecznego, T. Szumlicz wyodrębnia modelowe zasady (metody i techniki) konstrukcji i realizacji tego zabezpieczenia: zasadę zaopatrzeniową, zasadę ubezpieczeniową, zasadę opiekuńczą [Szumlicz 2006, s. 85]. Tak wyodrębnione zasady nie wskazują jednoznacznie na sposoby źródeł finansowania całego systemu. Można przyjąć, że w ujęciu modelowym poszczególne zasady zabezpieczenia społecznego opierają się na następujących źródłach finansowania i funduszach [Szumlicz 2006, s. 85]:

- podatki – fundusze budżetowe,
- składki – fundusze ubezpieczeniowe,
- darowizny – fundusze charytatywne.

Celem artykułu jest pokazanie istoty zaopatrzeniowego systemu emerytalnego, zmian w nim zachodzących oraz podstawowych danych statystycznych odnoszących się do wybranych obszarów tego systemu, dotyczących służb mundurowych.

2. Istota zaopatrzeniowego systemu emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych

Zaopatrzeniowy system emerytalny funkcjonuje niezależnie od powszechnego systemu emerytalnego. Świadczenia emerytalne, renty inwalidzkie oraz renty rodzinne w jego przypadku wypłacane są ze środków budżetu państwa [Kluszczyńska i in. 2007, s. 25]. Druga odmiana modelu zaopatrzeniowego oparta została na kryterium zasługi (służby, „ofiary” dla społeczeństwa) i odnosiła się do urzędników, funkcjonariuszy państwowych, sędziów, żołnierzy zawodowych, policjantów [Jędrasik-Jankowska 2003, s. 16]. Tą właśnie częścią systemu zaopatrzeniowego zainteresowano się w artykule.

Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych nie są zatem objęte składkami na ubezpieczenie emerytalne czy rentowe. Do otrzymywania emerytury lub renty inwalidzkiej z zaopatrzeniowego systemu emerytalnego wśród służb mundurowych uprawnieni są byli funkcjonariusze: Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencji Wywiadu (AW), Służby Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Służby Wywiadu Wojskowego (SWW), Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), Straży Granicznej (SG), Biura Ochrony Rządu (BOR), Państwowej Straży Pożarnej (PSP) oraz Służby Więziennej (SW). Świadczenia wypłacane są przez właściwe organy emerytalne. W stosunku do byłych funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, CBA, SG, BOR oraz PSP jest to Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (ZERM SWiA). Emerytury oraz renty inwalidzkie byłym funkcjonariuszom SW wypłaca Biuro Emerytalne Służby Więziennej (BESW). Świadczenia dla emerytów z SKW i SWW obsługują natomiast wojskowe biura emerytalne. Wymienione organy dokonują również wypłaty rent rodzinnych na rzecz uprawnionych osób [*Koncepcja założeń...*].

Świadczenia emerytalne z zaopatrzeniowego systemu emerytalnego służb mundurowych otrzymuje łącznie 209 158 osób, przy czym:

- 182 147 wypłacanych jest przez ZER MSWiA,
- 27 011 wypłaca BESW [*Koncepcja założeń...*].

Liczbę świadczeń emerytalno-rentowych służb mundurowych z uwzględnieniem podziału na emerytury, renty inwalidzkie oraz renty rodzinne, jak również ich łączne ujęcie zaprezentowano w tab. 1.

Tabela 1. Liczba świadczeń emerytalno-rentowych służb mundurowych (grudzień 2008 r.)

Świadczenia	ZER MSWiA	BESW	Łącznie
Emerytury	130 659	19 083	149 742
Renty inwalidzkie	14 511	2 112	16 623
Renty rodzinne	36 977	5 816	42 793
Razem	182 147	27 011	209 158

Źródło: Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, <http://www.zer.mswia.gov.pl/stat/staty1.pdf> (11.05.2009).

Ważnych danych w zakresie świadczeń wypłacanych przez ZER MSWiA funkcjonariuszom służb mundurowych dostarcza także tab. 2. Przedstawiono w niej liczbę świadczeniobiorców, jak również wysokość wypłacanych świadczeń emerytalno-rentowych. Analiza obejmuje lata 2001-2008.

Tabela 2. Liczba świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych przez ZER MSWiA w latach 2001-2008 (stan na 31 grudnia)

Rok	Liczba świadczeniobiorców	Wzrost liczby świadczeniobiorców (w %)	Łączna wysokość świadczeń (w zł)	Wzrost wysokości świadczeń (w %)
2001	155 758	–	3 374 806 678	–
2002	157 695	1,24	3 507 734 365	3,93
2003	159 934	1,42	3 665 266 946	4,49
2004	162 740	1,75	3 829 916 227	4,49
2005	166 311	2,19	3 995 688 348	4,32
2006	171 647	3,21	4 366 831 647	9,28
2007	178 244	3,84	4 721 275 456	8,11
2008	182 147	2,19	5 137 1 64 000	8,81

Źródło: jak w tab. 1.

Dopełnienie obrazu omawianych zagadnień może stanowić tab. 3, w której ukazano przeciętną wielkość świadczenia, jaką otrzymywali funkcjonariusze służb mundurowych od 2001 r. do 2008 r.

Tabela 3. Przeciętna wysokość świadczenia wypłacanego przez ZER MSWiA w latach 2001-2008

Rok	Przeciętne świadczenie (w zł)*	Wzrost przeciętnego świadczenia (w %)
2001	1 781,63	–
2002	1 805,19	1,32
2003	1 890,32	4,72
2004	1 943,20	2,80
2005	1 986,40	2,22
2006	2 120,95	6,77
2007	2 187,63	3,14
2008	2 350,44	7,44

* Przeciętna wysokość świadczenia obejmuje świadczenie przed potrąceniem zaliczki na podatek, składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz przed innymi potrąceniami.

Źródło: jak w tab. 1.

Obok zaopatrzeniowego systemu służb mundurowych, na podobnych zasadach funkcjonuje zaopatrzeniowy system emerytalny żołnierzy zawodowych. Świadczenia z tego systemu wypłacane są za pośrednictwem 15 wojskowych biur emerytalnych, które znajdują się w każdym województwie (wspólne biuro dla województw opolskiego i śląskiego). Wojskowe organy emerytalne wypłacają ponad 157 tys. świadczeń (dane za rok 2007).

3. Ewolucja ustawodawstwa w zakresie zaopatrzeniowego systemu emerytalnego

Żołnierze zawodowi oraz funkcjonariusze służb mundurowych aż do 1999 r. nigdy nie byli objęci ubezpieczeniem społecznym. Wprowadzona w niniejszym roku reforma zakładała wyeliminowanie zapisów umożliwiających przejście na wcześniejszą emeryturę, jak również odrębnych systemów świadczeń dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych. Reforma ta stanowiła wyraz dążenia do unifikacji systemów emerytalnych oraz oparcia ich na składce ubezpieczeniowej. Osoby pracujące w szczególnych warunkach oraz osoby pełniące zawodową służbę miały w przyszłości zostać objęte przepisami ustawy o emeryturach pomostowych. Nowy system ubezpieczeń społecznych objął zatem żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy wstąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. Osoby te nabyły prawo do emerytury na zasadach określonych przez ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU 1998 nr 162, poz. 1118 z późn. zm.), a zatem po spełnieniu takich samych warunków jak ubezpieczeni z tytułu „cywilnej” pracy. Żołnierze i funkcjonariusze, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., a zatem wstąpili do niej najpóźniej 1 stycznia 1999 r., nie zostali objęci ubezpieczeniem społecznym, zach-

wali natomiast prawo do świadczeń na podstawie poprzednich przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych, finansowanym z budżetu państwa [Janiszewska-Wyszyńska].

Nie powiodła się próba stopniowej likwidacji zaopatrzenia emerytalnego. Na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2003 nr 166, poz. 1609 z późn. zm.) przywrócono z dniem 1 października 2003 r. emerytury „mundurowe”. Ustawa ta przywróciła stan sprzed roku 1999, a więc objęła zaopatrzeniowym systemem emerytalnym osoby, które ze względu na datę wstąpienia do służby (tj. po dniu 1 stycznia 1999 r.), a nie z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy, zostały pozbawione prawa do „mundurowych” świadczeń emerytalnych. Co ważne, nie został jednak poszerzony zakres podmiotowy zaopatrzeniowego systemu emerytalnego o inne rodzaje służby, jak np. o funkcjonariuszy Służby Celnej, grupę, która nigdy nie była nim objęta, lecz podlegała ubezpieczeniom społecznym na zasadach pracowniczych. Należy podkreślić, że w 2003 r. nie zostały zapisane żadne zmiany w sposobie obliczania emerytury w zakresie stosowanych stawek procentowych za poszczególne okresy służby. Wprowadzona została jednak zasada, że prawo do emerytury mundurowej będzie przyznawane po zwolnieniu ze służby na wniosek zainteresowanego, a nie, jak wcześniej, z urzędu. Ponadto nastąpiła zmiana zasad wymiaru emerytury „mundurowej”, powodująca, że każdy z systemów, tj. zaopatrzeniowy i ubezpieczeniowy, realizuje własne zobowiązania [Janiszewska-Wyszyńska].

Wypłata świadczeń emerytalnych i rentowych z zaopatrzeniowego systemu emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych jest obecnie realizowana w oparciu o poniższe ustawy uzupełnione o szereg aktów wykonawczych:

1) ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, DzU 2002 nr 11, poz. 108 z późn. zm.,

2) ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrowywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, DzU 2004 nr 8, poz. 67 z późn. zm.

Zgodnie z zapisami powyższych ustaw, emerytura przysługuje, bez względu na wiek, po 15 latach zawodowej służby, i wynosi 40% podstawy jej wymiaru. Za każdy dodatkowy rok w służbie dolicza się 2,6%, natomiast pełna emerytura wynosi 75% podstawy wymiaru. Podstawę wymiaru emerytury wojskowej i policyjnej stanowi zaś uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnim zajmowanym stanowisku. Należy dodać, że emerytura ulega podwyższeniu o 1% lub 2% podstawy jej wymiaru za każdy rok służby (z uwzględnieniem pełnych miesięcy) w warunkach szczególnie zagrażających życiu oraz zdrowiu (np. w samolotach, okrętach podwodnych, w charakterze pływonurków, skoczków spadochronowych i saperów, w służbie wywiadowczej za granicą). Podwyższa się ją także o 0,5% podstawy wymiaru za

każdy rozpoczęty miesiąc służby na froncie w czasie wojny bądź w strefie działań wojennych. Ponadto emerytura zostaje podwyższona o 15% podstawy wymiaru, jeśli żołnierz lub funkcjonariusz służby mundurowej zostanie podczas pełnienia służby inwalidą [Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. ...; Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. ...].

Ważnym aspektem niniejszej analizy wydaje się być odpowiedź na pytanie o systemy emerytalne obejmujące policjantów w innych państwach, gdyż właśnie ta grupa stanowi większość spośród służb mundurowych. W wybranych krajach funkcjonują one w następujący sposób:

- W Niemczech pełna emerytura przysługuje policjantom po 60 roku życia (dla pracujących na tzw. pierwszej linii) oraz po 65 roku życia (na stanowiskach administracyjnych) i wynosi 73,5% ostatniej pensji, lecz bez dodatków. Istnieje także możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę (w wieku 50-55 lat), jednak sposób jej obliczania jest na tyle niekorzystny, że niewielu funkcjonariuszy się na to rozwiązanie decyduje. Wcześniejsza emerytura przysługuje także policjantom, których zdrowie ucierpiało podczas pełnienia służby.
- We Francji prawo do przejścia na wcześniejszą emeryturę przysługuje po spełnieniu dwóch warunków, tzn. minimalnego stażu pracy oraz osiągnięcia wieku emerytalnego. We francuskiej policji przewidziane są progi dla poszczególnych korpusów, np. posterunkowi i podoficerowie mogą odejść po 15 latach służby i osiągnięciu wieku minimum 45 lat; starsi i młodszy oficerowie muszą pracować dłużej, a górna granica to 60 rok życia, po jego osiągnięciu muszą odejść z policji. W nielicznych przypadkach, czas służby może zostać wydłużony, lecz nie więcej niż o trzy lata.
- W Holandii nie ma żadnych dodatkowych przywilejów emerytalnych dla policjantów. Na emeryturę przechodzi się po ukończeniu 65 roku życia. Dostaje się wówczas 80% ostatniej pensji. W określonych przypadkach istnieje jednak możliwość przejścia na emeryturę w wieku 60 lat.
- Na Białorusi prawo do wcześniejszej emerytury mają milicjanci z co najmniej 20-letnim stażem. Otrzymują oni 50% ostatnich poborów (pensja plus dodatki za stopień i wysługę). Za każdy kolejny rok w służbie dolicza się 3%, pełna emerytura zaś to 75% ostatnich poborów.
- W Stanach Zjednoczonych z kolei obowiązują przepisy zbliżone do polskich (choć różnią się nieznacznie w poszczególnych miastach), np. w Nowym Jorku policjant może odejść ze służby po 20 latach w mundurze, dostając wówczas 50% ostatniej pensji. Za każdy następny przepracowany rok otrzymuje dodatkowe 2% [Machajski].

4. Proponowane zmiany w systemie emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych

W rozważaniach dotyczących przedmiotu referatu niewątpliwie nie można pominąć opracowanego przez MSWiA projektu nowej ustawy dotyczącej systemu emerytal-

nego obejmującego funkcjonariuszy służb mundurowych. Podstawowe założenia proponowanego projektu postulują:

- możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę po przepracowaniu minimum 25 lat,
- po 25 latach służby emerytura będzie wynosić 66% ostatnich poborów, pełna emerytura zaś (po 35 latach służby) – 85%,
- każdy kolejny rok w służbie oznacza wzrost emerytury o 1,9%,
- świadczenie będzie obliczane w oparciu o średnie zarobki z ostatnich trzech lat (pensja, stałe dodatki, nagroda roczna).

5. Zakończenie

Zgodnie z najnowszymi doniesieniami prasowymi nowy system emerytalny funkcjonariuszy służb mundurowych będzie najprawdopodobniej obejmował tylko osoby nowo przyjęte do służby. Reforma planowana na początek przyszłego roku na razie nie dotyczy żołnierzy (z wyjątkiem tych z wojskowych służb specjalnych: SWW, SKW). Należy jednak pamiętać, że nowe zasady emerytalne dla funkcjonariuszy służb mundurowych to jedynie założenia do projektu ustawy. O tym, jaki będzie ostateczny kształt ustawy i czy zostanie ona wprowadzona, przekonamy się zapewne już wkrótce.

Literatura

Głuchowski J., *Finanse publiczne*, TNOiK, Toruń 2005.
<http://www.pudc.pl/archiwum/2003/11/index.php?pos=2>.
<http://www.zer.mswia.gov.pl/stat/staty1.pdf>.

Janiszewska-Wyszyńska M., *Przywrócenie zaopatrzeniowego systemu emerytalnego dla wszystkich żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych*, <http://www.pudc.pl/archiwum/2003/11/index.php?pos=2> (12.05.2009).

Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie społeczne, tom 1, część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2003.
Kluszczyńska Z., Koczur W., Rubel K., Szpor G., Szumlicz T., *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Koncepcja założeń projektu ustawy o emeryturach i rentach dla funkcjonariuszy służb mundurowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, http://www.straz.gov.pl/data/other/zal_proj_ustawy_czi.pdf (10.05.2009).

Machajski P., *Jakie emerytury mundurowe?*, http://wyborcza.pl/1,97657,6364856,Jakie_emerytury_mundurowe_.html?as=3&ias=3&startsz=x (12.05.2009).

Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne, teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2006.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, DzU 2002 nr 11, poz. 108, z późn. zmianami.

Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, DzU 2004 nr 8, poz. 67, z późn. zmianami.

SELECTED ELEMENTS OF FUNCTIONING OF PENSION SYSTEM'S PROVISION PART IN POLAND

Summary: The paper presents selected issues concerning the provision pension systems related to the uniformed services. This system functions independently of the general pension system. Old-age pensions, disability benefits as well as family benefits are paid out from the state budget. Some statistics concerning this part of pension system are shown as an indication that these payments are a high burden to the state budget. Suggested changes in the system's functioning are aimed at reducing its privileged character thereby significantly restricting all benefits gained by uniformed officers.