

Antoni Kolek

ORCID: 0000-0003-3315-1609

Spółeczna Akademia Nauk, Warszawa

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.30.14>

Wygaszanie ubezpieczeń społecznych a kumulacyjna metoda realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego

JEL Classification: H55, J32

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo socjalne, praca, emerytura, reforma emerytalna, emerytury, oszczędzanie

Keywords: social security, work, retirement, pension reform, pensions, saving

Abstrakt: Wprowadzenie Pracowniczych Planów Kapitałowych, ustanowienie tak zwanej trzynastej emerytury jako świadczenia cyklicznego, a także odejście od procentowej waloryzacji świadczeń emerytalnych i rentowych to przykłady zmiany percepcji zabezpieczenia społecznego. Wdrażane przez władze publiczne rozwiązania mają coraz mniej wspólnego z metodą ubezpieczeniową i wprowadzają nowe mechanizmy obce dotychczas funkcjonującym ubezpieczeniom społecznym. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie poglądu wskazującego na wygaszanie ubezpieczeń społecznych w Polsce oraz próba eksplanacji nowej metody realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego.

W pierwszej części niniejszego opracowania przedstawiono dotychczas znane metody zabezpieczenia społecznego. W drugiej części artykułu autor podejmuje próbę przedstawienia kształtującej się obecnie nowej metody realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Trzecią część tekstu stanowi przedstawienie zmian w systemie zabezpieczenia społecznego wprowadzanych w latach 2016–2019. Całość wieńczy podsumowanie zawierające argumenty przemawiające za umacnianiem się nowej metody w polskim systemie emerytalnym.

Termination of social security insurance and a cumulative technique for realizing the right to social security

Abstract: The introduction of Employee Capital Plans, the so-called 13 old-age pensions, as well as a departure from the percentage indexation of retirement and disability benefits are examples of changes in the perception of social security. Solutions introduced by public authorities have less and less to do with insurance methods and introduce new mechanisms foreign to the existing social

insurance. The purpose of this article is to provide a view indicating the termination of social security in Poland and an attempt to explore a new technique for implementing the right to social security.

Wstęp

Metoda ubezpieczeniowa była dotychczas głównym sposobem realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego dla osób zatrudnionych i przedsiębiorców. Jednak wraz z wprowadzeniem nowych rozwiązań do polskiego systemu następuje odchodzenie od dotychczasowych mechanizmów finansowania świadczeń. Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na postawione pytania badawcze koncentrujące się wokół trzech zagadnień:

— w jaki sposób możliwe jest realizowanie prawa do zabezpieczenia społecznego?

— w jaki sposób możliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego obywateli ze względu na ryzyko starości?

— czy klasyfikacja obejmująca trzy metody realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i pomocową, jest nadal aktualna?

Aby móc odpowiedzieć na te pytania, w pierwszej części opracowania zaprezentowano dotychczasowe metody realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugiej części autor przedstawia założenia i paradygmat kumulacyjnej metody realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Z kolei trzecią część niniejszego artykułu stanowi prezentacja zmian w systemie zabezpieczenia społecznego wprowadzanych w latach 2016–2019, które prezentuje wzrost znaczenia kumulacyjnej metody zabezpieczenia społecznego.

Metody i techniki realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego

Różnorodność definicji zabezpieczenia społecznego wynika z rozmaitej optyki autorów podejmujących badania nad znaczeniem i zakresem tego obszaru polityki społecznej. Autorzy wywodzący się z obszaru nauk prawnych koncentrowali się nad aspektami prawa do udziału w systemie, możliwości otrzymywania świadczeń lub obowiązków ubezpieczonych płatników składek i świadczeniobiorców. W tym nurcie należy wyróżnić prace J. Jończyka¹, W. Muszalskiego², J. Piotrowskiego³ czy I. Jędrasik-Jankowskiej⁴. Z kolei nurt badań ekonomicznych dotyczących za-

¹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001.

² W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne, podręcznik akademicki*, Warszawa 2004

³ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.

⁴ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013.

bezpieczenia społecznego tworzyli i rozwijali M. Góra⁵, L. Oręziak⁶, T. Szumlicz⁷ i A. Chłoń-Domińczak⁸. Nad szczegółowymi rozwiązaniami sytemu zabezpieczenia społecznego pochylali się M. Szczepański⁹ oraz A. Kopeć i M. Wojewódka¹⁰ w obszarze pracowniczych programów emerytalnych, D. Walczak¹¹ — ubezpieczeń społecznych rolników, S. Jakubowski¹² — funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych, również M. Cycoń i T. Jedynek¹³, a także M. Dybał¹⁴ w obszarze komercyjnych form dodatkowego dochodu na starość.

Na gruncie nauk ekonomicznych rozumienie zabezpieczenia społecznego trafnie oddaje definicja zaproponowana przez T. Szumlicza, wskazująca, że zabezpieczeniem społecznym jest „ogół urządzeń społecznych (występujących w formach instytucjonalnych; tworzonych z inicjatywy państwa), których celem jest zapewnienie (rodzinnym) gospodarstwom domowym ustalonego standardu bezpieczeństwa socjalnego poprzez systemowe rozwiązania, uprzedzające występowanie ryzyk społecznych”¹⁵. Jak słusznie zauważa autor, realizacja zadań państwa w obszarze zabezpieczenia społecznego ma służyć systemowemu uprzedzeniu występowania ryzyk społecznych. Jednak otwarty pozostaje sposób oraz zakres realizacji tych zadań. Co więcej, z definicji wynika, że podmiotem realizacji uprawnień może być nie tyle jednostka, ile gospodarstwo domowe, w którym funkcjonują jednostki.

Z kolei A. Rajkiewicz stwierdza, że zabezpieczenie społeczne jest „systemem świadczeń, do których obywatele mają prawo, lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami”¹⁶. Takie rozumienie zabezpieczenia społecznego wiąże prawo do świadczeń z ustawo-

⁵ M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003.

⁶ L. Oręziak, *OFE — katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014.

⁷ T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne: teoria dla praktyki*, Warszawa 2005.

⁸ A. Chłoń-Domińczak, *The Polish Pension Reform of 1999*, [w:] *Pension Reform in Central and Eastern Europe*, t. 1. *Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland*, red. E. Fultz, Budapest 2002.

⁹ M. Szczepański, *Stymulatory i bariery rozwoju zakładowych systemów emerytalnych na przykładzie Polski*, Poznań 2010.

¹⁰ A. Kopeć, M. Wojewódka, *Pracownicze programy emerytalne. Komentarz*, Warszawa 2005.

¹¹ D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń 2011.

¹² S. Jakubowski, *Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia i lokowania środków przez otwarty fundusz emerytalny*, Wrocław 2011.

¹³ M. Cycoń, T. Jedynek, *Odwrócony kredyt hipoteczny jako alternatywna metoda zabezpieczenia emerytalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2012, nr 883.

¹⁴ M. Dybał, *Wprowadzenie odwróconego kredytu hipotecznego w Polsce*, [w:] *Współczesne problemy systemów emerytalnych. Wybrane zagadnienia*, red. F. Chybałski, E. Marcinkiewicz, Łódź 2015.

¹⁵ T. Szumlicz, *Świadomość ryzyka społecznego jako podstawa wiedzy o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 1.

¹⁶ A. Rajkiewicz, *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979, s. 432.

wymi kryteriami, jakie należy spełnić, aby otrzymać wsparcie. Jednak samym zabezpieczeniem społecznym, zdaniem A. Rajkiewicza, jest już możliwość otrzymania świadczeń, która ma wzbudzić poczucie bezpieczeństwa. Jednak autor wprost nie wskazuje, w jaki sposób ma być zapewnione to „poczucie bezpieczeństwa”, przyznając jedynie, że to ustawodawca wskazuje warunki przyznania świadczenia.

Przyjmując za J. Piotrowskim, że zabezpieczenie społeczne to „całokształt środków i działań instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne, potrzeb”¹⁷, należy uznać, że obszar zabezpieczenia społecznego obejmuje różne metody dążenia do zapewnienia jednostkom bezpieczeństwa socjalnego. Oznacza to, że dążenie państwa do zapisanej w Konstytucji Rzeczypospolitej prawa do zabezpieczenia społecznego jest wyrazem zobowiązań publicznych wobec jednostek, które można uznać za prawo socjalne gwarantowane mocą ustawy zasadniczej¹⁸. Wobec tego z perspektywy praw obywatelskich oraz uprawnień socjalnych kluczowe staje się zdefiniowanie i określenie sposobów realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. J. Piotrowski w swojej koncepcji metod realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego wyróżnia cztery kryteria, na podstawie których klasyfikuje sposoby zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego uczestnikom systemu. Autor wskazuje cztery elementy pozwalające porównać metody realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego:

- podmiot zabezpieczający,
- finansowanie,
- uprawnionych,
- świadczenia.

Kryteria te pozwoliły wskazać trzy metody właściwe ówczesnemu systemowi zabezpieczenia społecznego: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową oraz pomocową¹⁹.

W wypadku metody ubezpieczeniowej prawo do zabezpieczenia społecznego jest realizowane poprzez konstituowanie wspólnot osób narażonych na podobne zdarzenia. System, w którym realizowana jest metoda ubezpieczeniowa, opiera się na obowiązku uczestnictwa ubezpieczonych determinowanym przez odpowiedni tytuł do ubezpieczeń społecznych. Tytuł ten na ogół wiąże się z świadczeniem bądź wykonywaniem pracy. Należy jednak zauważyć, że charakter ubezpieczenia w wielu wypadkach będzie przyjmować formę dobrowolności. W ubezpieczeniach o charakterze zarówno długoterminowym, jak ubezpieczenia emerytalne i rentowe, jak też krótkoterminowym, ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe, od bezrobocia. Świadczenia i zadania związane z administrowaniem systemem

¹⁷ J. Piotrowski, *op. cit.*, s. 7–8.

¹⁸ Art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

¹⁹ J. Piotrowski, *op. cit.*, s. 12.

finansowane są ze składek i opłat ponoszonych przez ubezpieczonych. Z kolei nabycie uprawnienia do świadczeń zależy od ryzyka społecznego oraz spełniania określonych warunków dotyczących stanu zdrowia, wieku czy stażu pracy. Co ważne, ubezpieczeniowa metoda zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego wiąże się z ustawową gwarancją prawa do świadczenia oraz państwową odpowiedzialnością za funkcjonowanie systemu.

Jak wskazywał W. Szubert,

ubezpieczenie społeczne stanowi system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważnej mierze na zbiorowość osób do nich uprawnionych²⁰.

Wobec tego zasadne jest stwierdzenie, że w polskim porządku prawnym po 1999 roku prawo do zabezpieczenia społecznego osób zatrudnionych (w tym osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze) oraz osób wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą jest realizowane metodą ubezpieczeniową.

Odminną formą realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest metoda zaopatrzeniowa. Opiera się ona na przyznaniu z mocy prawa, ze względu na potrzeby lub sytuację jednostki, prawa do nieskładkowych świadczeń. Świadczenia te mają charakter roszczeniowy, co oznacza, że są należne ze względu na sytuację prawną jednostki oraz stosownie do niej określonych w prawodawstwie przesłanek. W wypadku świadczeń z zaopatrzenia społecznego sposób finansowania ma charakter budżetowy związany z realizacją zadań publicznych odpowiednich działań administracji rządowej²¹.

Z kolei metoda pomocowa w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego wiąże się z zaspokajaniem ze środków publicznych potrzeb osób, które ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie samodzielnie funkcjonować. Cechą szczególną metody pomocowej jest dążenie do precyzyjnego dotarcia do osoby, w przypadku której okoliczności uzasadniają przyznawanie świadczenia. Warunki przyznania świadczenia regulowane są przepisami ustawowymi, a weryfikacją sytuacji jednostki zajmują się wyspecjalizowane instytucje publiczne. Koszty wsparcia jednostek metodą pomocową oraz obsługi systemu pokrywane są ze środków budżetowych i stanowią osobną część związaną z polityką socjalną państwa. Warto także podkreślić, że wysokość i okres pobierania świadczeń może wynikać bezpośrednio z aktów prawnych bądź decyzji organu, który udziela pomocy²².

²⁰ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 66.

²¹ G. Uścińska, K. Berrahal, A. Kolek, *Przegląd systemu emerytalnego 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności. Zielona księga*, Warszawa 2016, s. 138.

²² W. Muszałski, *Ogólna refleksja o rozwoju prawa pracy i jego uwarunkowaniu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 24, 2015, nr 3.

Obecne dotychczas w debacie publicznej trzy metody (ubezpieczeniowa, zapatrzeniowa, pomocowa) realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego wydają się dzisiaj klasyfikacją niekompletną. Wraz ze zmieniającymi się wyzwaniami systemów zabezpieczenia społecznego oraz wprowadzanymi do porządku prawnego nowymi instytucjami zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego należy zrewidować podejście do metod zabezpieczenia społecznego oraz opracować nową klasyfikację.

Kumulacyjna metoda realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego

Wskazanie definicji zabezpieczenia społecznego oraz metod realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego pozwala określić, w jaki sposób państwo zdecydowało się skonstruować system pozwalający budować bezpieczeństwo socjalne. Na potrzeby niniejszego opracowania kluczowe jest odniesienie metody realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego w przypadku starości.

Przyjmując zaproponowane uprzednio kryteria podziału metod realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, należy wskazać, że istotą oszczędnościowych form zabezpieczenia społecznego jest gromadzenie i pomnażanie środków do wykorzystania przez uczestników w przyszłości. Środki te nie mają co do zasady publiczno-prawnego charakteru, a pochodzą z dochodu jednostki po opodatkowaniu. Co więcej, środki te ze względu na swój charakter podlegają w całości dziedziczeniu, a jednostka przez cały okres uczestnictwa ma prawo nimi dysponować w zakresie polityki inwestycyjnej lub wypłaty środków.

Warta podkreślenia jest także różnica między składką na ubezpieczenia społeczne a wpłatą. Składka na ubezpieczenia społeczne jest daniną pieniężną o charakterze odpłatnym, przymusowym, celowym oraz bezzwrotnym. Oznacza to, że składka stanowi podstawę do uzyskania świadczenia, będąc jednocześnie obowiązkową formą zapewniającą prawo do zabezpieczenia, przy czym jej bezzwrotność świadczy o ubezpieczeniowym charakterze ochrony przed ryzykiem.

Z kolei wpłata na rachunek uczestnika pracowniczego programu emerytalnego prowadzonego w formie umowy z funduszem inwestycyjnym, pracowniczego planu kapitałowego, indywidualnego konta emerytalnego lub indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego, jeśli prowadzone są przez Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych, nie jest ubezpieczeniem, a co za tym idzie nie ma charakteru odpłatnego. Co więcej, polityka inwestycyjna tych produktów emerytalnych zakłada, że ryzyko inwestycyjne przeniesione jest na oszczędzającego, a co za tym idzie możliwe jest nie tylko otrzymanie niższego świadczenia niż suma wpłaconych środków, lecz także brak gwarancji kapitału w wypadku na przykład negatywnych zjawisk na rynku kapitałowym.

Co ważne, T. Szumlicz podkreśla, że składka ubezpieczeniowa „stanowi ekwiwalentny wkład pieniężny wnoszony przez i na rzecz wszystkich członków wspól-

noty ryzyka, do funduszu, z którego powinny być kompensowane straty wynikłe z określonych zdarzeń losowych²³. Zestawiając to z pojęciem wpłaty, należy zauważyć, że o ile wpłata nie wiąże się z ochroną ubezpieczeniową, o tyle odłożone środki są formą zabezpieczenia społecznego przeznaczanego na przyszłą konsumpcję.

Biorąc pod uwagę, że podmiotem zabezpieczającym w wypadku metody kumulacyjnej jest sam uczestnik, należy zaznaczyć, że inicjatywa organizacji i uruchomienia produktu oszczędnościowego może wyjść także od podmiotu zatrudniającego, jak w Pracowniczym Planie Kapitałowym czy Pracowniczym Programie Emerytalnym. Z kolei sposób finansowania oparty jest na dobrowolnych wpłatach uczestnika programu. Możliwa jest zarówno współpłatność z podmiotem zatrudniającym, jak i dopłaty z innych źródeł. W odróżnieniu od innych metod środki gromadzone w ramach metody kumulacyjnej powinny być własnością uczestnika, który w każdej chwili powinien mieć prawo wycofania zgromadzonych środków. Warto także pokreślić, że w zależności od dopłat ze środków publicznych oraz ulg podatkowych państwo ma prawo nałożyć określone daniny publiczne na wypłacane oszczędności, jednak nie powinny one pauperyzować wysokości zgromadzonych środków.

Metoda kumulacyjna właściwa jest nie tylko odnośnie do rozwiązań związanych ze starością, lecz także innych sytuacji życiowych, w których materializują się skutki ryzyk socjalnych. Stąd prawo do świadczeń rozumiane jako nieopodatkowana wypłata środków może zachodzić na przykład ze względu na chorobę uczestnika czy chociażby w celu zakupu nieruchomości²⁴.

Wobec poczynionych ustaleń zasadne staje się sformułowanie, że oprócz dotychczas obecnych w polskim systemie metod realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego już dawno została wprowadzona metoda o charakterze kumulacyjnym, która obecnie zyskuje na znaczeniu.

Tabela 1. Porównanie metod realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego

	Metoda ubezpieczeniowa	Metoda zaopatrzeniowa	Metoda pomocowa	Metoda kumulacyjna
Podmiot zabezpieczający	państwo	państwo	państwo/gmina	uczestnik
Sposób finansowania	oparty na składkach odprowadzanych przez ubezpieczonych	związany z transferami z budżetu państwa	związany z transferami z budżetu państwa	indywidualny na podstawie wpłat dokonywanych przez uczestników

²³ T. Szumlicz, *Publiczne fundusze socjalne — istota oraz organizacja i funkcjonowanie w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 1.

²⁴ Ustawa z dnia 4 października 2018 roku o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2215 z późn. zm.).

Uprawnieni	ubezpieczeni po spełnieniu kryteriów	osoby pełniące określony rodzaj służby, bądź wykonujące określony rodzaj pracy	osoby w trudnej sytuacji życiowej	każdy uczestnik
Rodzaje świadczeń	emerytura, renta, zasiłek	emerytura, renta, zasiłek	zasiłek, zapomoga	wypłata, zwrot, wpłaconych środków

Źródło: Opracowanie własne.

Zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego wprowadzanych w latach 2016–2019

Wśród głównych zmian w obszarze zabezpieczenia społecznego w latach 2016–2019 należy wskazać obniżenie wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, wprowadzenie ulg w zakresie opłacania składek dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, a także wprowadzenie dodatkowych świadczeń i dodatkowych form zabezpieczenia społecznego. O ile jednak obniżenie wieku emerytalnego wpisuje się w debatę publiczną dotyczącą praw socjalnych jako warunku otrzymania świadczeń, o tyle wdrożenie nowych rozwiązań do systemu wskazuje faktyczny kierunek reformowania systemu.

Przyjęta przez władze publiczne orientacja wiąże się z odejściem od zasady ekwiwalentności odprowadzanych składek do otrzymywanych świadczeń. Konsekwencją nowej formuły realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest stopniowe wygaszanie ubezpieczeń społecznych, które będą tracić na znaczeniu ze względu na mniejsze powiązanie z odprowadzanymi składkami oraz pozaubezpieczeniowymi formami gromadzenia środków, które jednostki będą mogły w przyszłości wykorzystać.

W związku z pojawiającymi się postulatami ograniczenia obciążeń składkowo-podatkowych samozatrudnionych władze zdecydowały się wprowadzić rozwiązania zmniejszające wysokość składek na ubezpieczenia społeczne. Wprowadzone rozwiązania, jak „ulga na start”, „mała działalność gospodarcza” czy „działalność nierejestrowana”, obniżają wysokość należności, jakie powinien odprowadzić do ZUS samozatrudniony prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą. Warto jednak dostrzec, że konsekwencją tych regulacji jest otrzymanie w przyszłości niższego świadczenia, chyba że ubezpieczony osiągnie staż pracy uprawniający do „najniższej emerytury” — 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. Co istotne, wówczas świadczenie ustalane jest na podstawie nie faktycznie odprowadzonych składek, lecz okresu ubezpieczenia.

Decyzje władz publicznych dotyczące wprowadzenia dodatkowych świadczeń niemających ubezpieczeniowego charakteru, przyznawanych emerytom i rencistom, a także innym uprawnionym są zerwaniem z dotychczasowym ubezpieczeniowym charakterem świadczeń. Ustanowienie jako cyklicznego corocznego świadczenia dla wszystkich świadczeniobiorców „trzynastej emerytury” oraz zapowiedzi wprowadzenia „czternastej emerytury” dla osób otrzymujących świadczenia poniżej określonego poziomu są przykładem zaopatrzeniowej oraz pomocowej realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Przyznanie trzynastego świadczenia wiąże się z posiadaniem określonego statusu na wskazany w ustawie termin. Z kolei wysokość świadczenia równa jest dla wszystkich świadczeniobiorców niezależnie od wieku, okresu ubezpieczenia czy wysokości otrzymywanego świadczenia. Natomiast czternasta emerytura ma mieć charakter świadczenia z obszaru metody pomocowej i będzie przyznawana tylko tym świadczeniobiorcom, którzy w okresie podlegania ubezpieczeniom nie uzbierali określonej wartości środków. Taka formuła świadczenia ma charakter świadczenia socjalnego, wręcz demotywuującego do dłuższej pracy²⁵.

Z kolei odejście od procentowej metody waloryzacji świadczeń oraz ponadstandardowe podnoszenie wysokości najniższej emerytury oraz najniższej renty sprawiają, że traci na znaczeniu ubezpieczeniowy charakter składek. Wygaszana zostaje również formuła stałego podnoszenia wysokości świadczeń o określony wskaźnik zależny od inflacji, zwiększonego co najmniej o 20% wzrostu wynagrodzeń. W zamian w latach 2016–2019 były wprowadzane rozwiązania o charakterze mieszanym kwotowo-procentowym przy jednoczesnym zwiększaniu wartości określonych jako najniższe świadczenia²⁶.

Inną istotną zmianą w sposobie realizowania prawa do zabezpieczenia społecznego jest wprowadzenie pracowniczych planów kapitałowych. Opierając się na prognozach dotyczących stopy zastąpienia oraz przewidywanej wysokości świadczeń emerytalnych w przyszłości, władze zdecydowały się powołać nową instytucję długoterminowego oszczędzania. Oprócz dotychczas funkcjonujących pracowniczych programów emerytalnych oraz indywidualnych kont emerytalnych i indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego wprowadzono pracownicze plany kapitałowe²⁷. Podkreślenia wymaga jednak, że PPK nie mają charakteru jednoznacznie emerytalnego, ale mają na celu dostarczenie dodatkowych środków po 60 roku życia lub w wypadku innych sytuacji życiowych.

²⁵ Rządowy projekt ustawy o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów, Druk sejmowy 118.

²⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy 117.

²⁷ Ustawa z dnia 4 października 2018 roku o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2215 z późn. zm.).

Przyjęty w PPK sposób realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego obecny był w polskim systemie od dawna i był właściwy trzeciofilarowym formom zabezpieczenia emerytalnego. Wprawdzie dotychczas forma ta miała charakter marginalny i nie wiązała się z powszechnością uczestnictwa ani ze znaczącymi środkami gromadzonymi przez uczestników. Jednak wraz z nałożeniem na podmioty zatrudniające obowiązków uruchomienia PPK dla swoich pracowników i innych zatrudnionych plany kapitałowe stają się istotnym narzędziem uzupełniającym system zabezpieczenia społecznego²⁸. Oznacza to, że kumulacyjna metoda realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek starości będzie tworzyła wraz z pozostałymi trzema metodami spójną klasyfikację, niezależnie od praktyki funkcjonowania takich produktów, jak: PPK, IKE czy IKZE.

Podsumowanie

W związku z wprowadzanymi w latach 2016–2019 zmianami w obszarze zabezpieczenia społecznego warto wskazać na tendencję do stopniowego odchodzenia od metody ubezpieczeniowej w polskim systemie emerytalnym oraz zwiększenie znaczenia metody zaopatrzeniowej, a przede wszystkim upowszechnienie się metody kumulacyjnej. W realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego mniejsze znaczenie będą mieć odprowadzane składki oraz czas trwania ubezpieczenia. Także otrzymywane świadczenie będzie w mniejszym stopniu determinowane odprowadzonymi do systemu składkami. Co więcej, dodatkowe źródła dochodów otrzymywane ze źródeł o charakterze kumulacyjnym będą uzupełniać świadczenie otrzymywane z systemu opartego na metodzie ubezpieczeniowej.

Odpowiadając na pytania badawcze wskazane we wstępie niniejszego artykułu, należy stwierdzić, że oprócz dotychczas funkcjonujących trzech metod realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej, pomocowej) należy zrównać metodę kumulacyjną. Celem metody kumulacyjnej jest zapewnienie dodatkowych środków w wypadku zaistnienia określonych sytuacji życiowych. Jednak kierunek działań w obszarze zabezpieczenia społecznego jasno wskazuje, że coraz mniejsze znaczenie będą mieć odprowadzane do systemu składki.

Bibliografia

Akty normatywne oraz projekty ustaw

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
Rządowy projekt ustawy o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów, druk sejmowy 118.

²⁸ A. Kolek, M. Wojewódka, *Poziom partycypacji w Pracowniczych Planach Kapitałowych*, Warszawa 2019.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy 117.

Ustawa z 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2019 r. poz. 299)

Ustawa z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 300).

Ustawa z 4 października 2018 roku o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. Z 2018 r. poz. 2215).

Literatura

Chłoń-Domińczak A., *The Polish Pension Reform of 1999*, [w:] *Pension Reform in Central and Eastern Europe*, t. 1. *Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland*, red. E. Fultz, Budapest 2002.

Cycoń M., Jedynak T., *Odwrócony kredyt hipoteczny jako alternatywna metoda zabezpieczenia emerytalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2012, nr 883.

Dybał M., *Wprowadzenie odwróconego kredytu hipotecznego w Polsce*, [w:] *Współczesne problemy systemów emerytalnych. Wybrane zagadnienia*, red. F. Chybalski, E. Marcinkiewicz, Łódź 2015.

Góra M., *System emerytalny*, Warszawa 2003.

Jakubowski S., *Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia i lokowania środków przez otwarty fundusz emerytalny*, Wrocław 2011.

Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018.

Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001.

Kolek A., Wojewódka M., *Poziom partycypacji w Pracowniczych Planach Kapitałowych*, Warszawa 2019.

Kolek A., Wojewódka M., *Pracownicze Plany Kapitałowe — szansa czy miraż?*, Warszawa 2017.

Kopeć A., Wojewódka M., *Pracownicze programy emerytalne. Komentarz*, Warszawa 2005.

Muszalski W., *Ogólna refleksja o rozwoju prawa pracy i jego uwarunkowaniu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 24, 2015, nr 3.

Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne podręcznik akademicki*, Warszawa 2004.

Oręziak L., *OFE — katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014.

Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.

Rajkiewicz A., *Zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenia i uzupełniające świadczenia socjalne*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979.

Szczepański M., *Stymulatory i bariery rozwoju zakładowych systemów emerytalnych na przykładzie Polski*, Poznań 2010.

Szubert W. *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.

Szumlicz T., *Publiczne fundusze socjalne — istota oraz organizacja i funkcjonowanie w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 1.

Szumlicz T., *Świadomość ryzyka społecznego jako podstawa wiedzy o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne” 2017, nr 1.

Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne: teoria dla praktyki*, Warszawa 2005.

Uścińska G., Berrahal K., Kolek A., *Przegląd systemu emerytalnego 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności. Zielona księga*, Warszawa 2016.

Walczak D., *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń 2011.