



Raport Instytutu Sobieskiego

nr 44, grudzień 2012 r.

Paweł Solocho

Wynagrodzenia i zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych. Zarys problemu.



**INSTYTUT
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Wynagrodzenia i zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych. Zarys problemu.

Anachroniczny, zły system świadczeń emerytalnych dla służb mundurowych prowadzi do systematycznego, niekontrolowanego wzrostu kosztów jego funkcjonowania (czyli zwiększenia obciążeń dla pozostałych obywateli). Równie istotne są negatywne skutki dla efektywności działań i jakości pracy wykonywanej przez służby mundurowe. Sposób naliczania wysokości emerytury jest demoralizujący dla funkcjonariuszy, bo praktycznie do końca służby uzależnia ich od bezpośrednich przełożonych i istniejących w ich otoczeniu „układów”. Powoduje to zatarcie związanego z realizacją dobra wspólnego, państwowego charakteru misji służb mundurowych, a zamiast tego sprzyja powstawaniu i tolerowaniu rozmaitych patologii.

Wysokość świadczeń emerytalno-rentowych z MON, MSW i MS¹

Świadczenia wypłacane przez resorty: Obrony Narodowej, Sprawiedliwości oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji stanowią niewielką, ale istotną i specyficzną część systemu emerytalno-rentowego. W 2010 roku te trzy ministerstwa wypłaciły łącznie ponad 12 290,3 mln zł z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych (wzrost o 6,8% w porównaniu do 2009 r.). Największy udział w tych wydatkach miało MSWiA (6 047,5 mln zł), co stanowiło istotną część całości budżetu MSWiA: ok.17 miliardów złotych. Największą część świadczeń wypłacanych przez omawiane resorty przeznaczono na wypłaty świadczeń emerytalnych emerytur (8 871,5 mln zł dla 259,4 tys. emerytów). W 2010 r. zanotowano wzrost tych świadczeń o 5,9%, w porównaniu do roku poprzedniego. Na wypłaty rent z tytułu niezdolności do pracy wydatkowano kwotę 1 139,1 mln zł – dla 36,8 tys. osób (wzrost o 15,7%). Kwota wydatków na renty rodzinne wyniosła 2 279,8 mln zł dla 81,1 tys. osób (wzrost o 6,5%).

Przeciętne wysokości świadczeń emerytalno-rentowych wypłaconych w 2010 r. przez MSWiA (2 673,74 zł), MS (2 802,12 zł) oraz MON (2 745,24 zł) były znacznie wyższe, niż świadczenia wypłacone przez ZUS i KRUS (odpowiednio: 1 588,95 zł i 954,68 zł).

Natomiast wysokość przeciętnej emerytury w resortach w 2010 r. wyniosła: 2 857,10 zł. w MON (wzrost o 5,9%), 2 961,02 zł. w MS (wzrost o 8,2%) oraz 2 827,29 zł w MSWiA (wzrost o 4,2%). Dla porównania przeciętna miesięczna emerytura z ZUS wyniosła 1 698,35 zł, i wzrosła o 6,4% w porównaniu z rokiem poprzednim, a przeciętna

¹ Informacja zawarta w: GUS „Emerytury i renty” w 2010 roku, red. Zespół pod kierownictwem dr. Piotra Łysonia, Warszawa 2012

miesięczna emerytura z KRUS wyniosła 996,18 zł, co stanowi wzrost o 4,8% w porównaniu z rokiem ubiegłym.

Przy czym należy pamiętać, że wyliczenia będące podstawą dla podania wysokości średniej emerytury mundurowej obejmują także funkcjonariuszy, którzy nie uzyskali jej pełnego wymiaru: pełnili służbę krócej niż 27 lat. A zatem średnia dla tych funkcjonariuszy, którzy uzyskali pełny wymiar emerytury, czyli przepracowali, co najmniej około 28 lat, jest wyższa niż owe wyliczone przez GUS kwoty.

Na ogólną liczbę 259,4 tys. emerytów i 36,8 tys. rencistów z MON, MSW i MS przypada nieco ponad 270 tysięcy funkcjonariuszy służby czynnej.²

Jak naliczana jest emerytura funkcjonariusza

Prawo do świadczeń emerytalnych funkcjonariusz nabywa po 15 latach służby. Wtedy przysługuje mu prawo do emerytury w wysokości 40% podstawy jej wymiaru. Świadczenie to wzrasta za każdy dodatkowy rok służby o 2.6 % podstawy wymiaru emerytury³ i nie może przekroczyć 75 % podstawy jej naliczania⁴. Teoretycznie oznacza to, że funkcjonariusz otrzymuje prawo do emerytury w jej maksymalnym 75% procentowym wymiarze między 28 a 29 rokiem służby (na ogół między 47 a 49 rokiem życia). Jednak od tej reguły wprowadzono szereg wyjątków, które pozwalają na otrzymanie pełnej emerytury mundurowej jeszcze wcześniej. Zgodnie z ustawą emerytowi uprawnionemu do emerytury policyjnej (czyli minimum po 15 latach służby) dolicza się na jego wniosek okres zatrudnienia, w którym od dochodów odprowadzał składki emerytalne (okres pracy „w cywilu”).⁵ Ponadto zgodnie z ustawą emeryturę podwyższa się o :

- 1) 2% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio w charakterze nurków i płetwonurków oraz w zwalczaniu fizycznym terroryzmu;
- 2) 1% podstawy wymiaru za każdy rok służby pełnionej bezpośrednio:
 - a) w składzie personelu latającego na samolotach i śmigłowcach,
 - b) w składzie załóg nawodnych jednostek pływających,
 - c) w charakterze skoczków spadochronowych i saperów,
 - d) w służbie wywiadowczej za granicą;

² MON żołnierzy ok. 105 tys., MS służby więziennej 27,5 tys., MSW policji 97, 4 tys., straży pożarnej 30,5 tys., straży granicznej 15,6 tys., BOR 2 tys. Do liczby funkcjonariuszy służb mundurowych należy doliczyć jeszcze ABW ok.5 tys. i CBA 1 tys. czyli razem ok. 280 tys.

³ DZ.U.04.8.67, 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, art.15.1

⁴ Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym, art.18.1

⁵ Ibid. art.14

Oprócz tego funkcjonariusz może dostać 0,5% podstawy za każdy rok służby pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu (dotyczy to np. strażaków z tzw. jednostek ciężkich przygotowywanych do walki ze skażeniami chemicznymi czy biologicznymi). Także każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych oznacza podwyżkę o 0,5% podstawy wymiaru.⁶

Dodatkowo emerytura może być podwyższona o 15% podstawy wymiaru w wypadku stwierdzenia inwalidztwa w związku z pełnioną służbą, choć maksymalnie nie może być wyższa niż 80% podstawy⁷.

Brak systemu odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, uniemożliwia racjonalne naliczanie wysokości świadczeń emerytalnych i jest główną przyczyną szkodliwości systemu

Od uposażeń funkcjonariuszy nie są odprowadzane składki na ubezpieczenia społeczne. Oznacza to, że świadczenia zdrowotne, chorobowe i rentowe a przede wszystkim tzw. emerytury policyjne (dotyczy to również sędziów i prokuratorów) są wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa. Sytuacja, w której państwo nie tworzy dla zatrudnionych przez siebie funkcjonariuszy zabezpieczeń emerytalnych w postaci funduszy na podstawie systematycznie pobieranych składek pobieranych od wynagrodzeń, jest anachronizmem nieznanym w wysoko rozwiniętych krajach. W przypadku Polski przypomina to bardziej czasy przedindustrialne i bliższe jest systemowi feudalnemu, kiedy to suweren utrzymywał aparat bezpieczeństwa bezpośrednio z pieniędzy wypłacanych ze swojej szkatuły, a wypadku ich braku brakujące sumy ściągał za pomocą zwiększania *ad hoc* danin ściąganych od „ochranianych” przez siebie poddanych.

Sposób wyznaczania podstawy wymiaru emerytury nadaje jej w istotnej części uznaniowy charakter i skutkuje patologiami.

W sytuacji, kiedy niemożliwe jest naliczanie emerytury na podstawie składek zastosowano zasadę, że „**podstawę wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnim zajmowanym stanowisku.**”⁸. Zasada ta jest niezwykle demoralizująca. Bowiem ostateczna wysokość emerytury funkcjonariusza decyduje się praktycznie do ostatniego miesiąca służby. Ten prymitywny system naliczania podstawy emerytury wyklucza wszelkie obliczenia na podstawie kumulacji uposażeń na przestrzeni lat. Dlatego też dla funkcjonariusza ostatnie lata i miesiące służby to zabiegi o przychylność przełożonych w uzyskiwaniu

⁶ *ibid.* art. 15.1

⁷ *Ibid.* art.15.4

⁸ Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym..., art.5.1

awansów i podwyższenia dodatków wchodzących w skład uposażenia. Ponieważ w grę wchodzi uposażenie emerytalne w wysokości 75% a nawet 80 % ostatniej wypłaty, „przebiecia” uzyskane w ostatnich miesiącach służby, odnośnie ostatecznej wysokości emerytury, mogą sięgać tysięcy złotych. Np. awans w stopniu oficerskim i przeniesienie na kierownicze stanowisko z posterunku do komendy wojewódzkiej lub komendy głównej, albo ministerstwa może oznaczać wzrost uposażenia o parę tysięcy złotych, a co za tym idzie wzrost wysokości emerytury o 75-80% kwoty uzyskanej podwyżki. Taki system sprzyja w oczywisty sposób postawom serwilistycznym wobec zwierzchników i brakiem reakcji na pojawiające się w służbie patologie o ile pociągałoby to za sobą ryzyko konfrontacji z tzw. „układem” decydującym (praktycznie do ostatniego miesiąca służby) o ewentualnej podwyżce emerytury. Punktem odniesienia staje się nie tyle misja i służba państwu, co utrzymanie możliwie dobrych relacji z ostatnimi, przed emeryturą, bezpośrednimi przełożonymi. W ten sposób o wysokości emerytury funkcjonariusza w głównej mierze **nie decyduje przebieg całej służby** (wraz z towarzyszącymi temu stałymi naliczeniami do podstawy emerytury), a opinia i dobra wola ostatniego przełożonego. System sprzyja pogłębianiu biurokratyzacji służb. Komendy powiatowe, wojewódzkie, główne i ministerstwa są miejscami, w których dzięki łatwiejszemu dostępowi do decydentów najłatwiej o podwyżki. W naturalny sposób sprzyja to dążeniu wielu funkcjonariuszy do szukania pracy właśnie tam i wykonywaniu czynności czysto urzędniczych (często na sztucznie tworzonych stanowiskach) w niewielkim stopniu związanych z misją służby.

Duża dowolność w ustalaniu ostatecznej wysokości emerytury, zwiększa koszty i utrudnia planowanie wydatków.

Podwyższanie uposażeń w służbach mundurowych nawet w ostatnim dniu służby jest zjawiskiem masowym, choć jego skalę możemy oszacować jedynie na podstawie bardzo ograniczonych, cząstkowych kontroli. Z raportu przygotowanego dla szefa MSW w końcu ubiegłego roku wynika, że w trzech komendach wojewódzkich policji (w Lublinie, Łodzi i Kielcach) i dwu komendach powiatowych (Wieliczce i Koszalinie) podwyżki dodatków w ostatnich dniach służby otrzymało 70-95 % funkcjonariuszy. W niektórych wypadkach wysokość dodatków wzrosła o 100% i więcej. Kwotowo oznaczało to średni wzrost wysokości emerytury o 600 złotych, choć zdarzały się przypadki wzrostu o 1200 złotych. W sumie kontrola stwierdziła, że w wyniku podniesienia dodatków w ostatnich dniach służby 178 policjantom z pięciu kontrolowanych komend Zakład Emerytalno – Rentowy (ZER) wypłaca każdego roku emerytury wyższe od założonych o blisko 750 tys. zł.⁹ Wszystko wskazuje na powszechność tej praktyki. Oznacza to, że skoro ogólna liczba policjantów, którzy odeszli ze służby w 2011 roku wyniosła około 6000, to wysokość zwiększenia emerytur (dzięki

⁹ Dane za: „Sposób na policyjną kasę” Izabela Kacprzak w: „Rzeczpospolita”, 27.12.2011

uczynionym tuż przed odejściem ze służby podwyżkom dodatków) w skali całego kraju wyniosła ponad 200 mln złotych. Kwotę tę zapewne należy podwyższyć do około 300 mln, jeśli założymy, że podobnie dzieje się Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej czy Biurze Ochrony Rządu.¹⁰

Anachronizm wypłaty emerytury według ostatniego uposażenia, a także możliwość jej wypłacania już po 15 latach służby, obok demoralizującego wpływu na zachowania funkcjonariuszy, bezpośrednio utrudnia racjonalne planowanie wydatków związanych ze sferą bezpieczeństwa. Rząd nie jest w stanie określić z wyprzedzeniem ani ilu funkcjonariuszy opuści służbę w danym roku, ani w jakiej ostatecznej wysokości będą wypłacane należne im emerytury. Różnice w stosunku do szacunków mogą sięgać setek milionów złotych.

Niesprawiedliwe zasady naliczania podstawy emerytalnej

Zgodnie z zapisami ustawy¹¹ czas przepracowany poza służbą, czyli okres pracy, w którym odprowadzane były składki ZUS, może być na wniosek zainteresowanego doliczony do lat służby w formacjach mundurowych. Oznacza to, że ktoś, kto przepracował w „cywilu”, np. 12 lat, prawo do emerytury mundurowej w pełnym wymiarze 75% nabywa już po 16 latach służby w mundurze. W niesprawiedliwy sposób zrównuje to takie osoby z tymi, którzy aby ów wymiar 75% osiągnąć musieli spędzić w służbie prawie 28 lat. Ci, którzy wcześniej pracowali w „cywilu”, niczym biblijni robotnicy przychodzący ostatni do pracy w winnicy, otrzymują takie same warunki emerytalne jak ci, którzy w służbie pracowali od samego początku. Niesprawiedliwość takiej sytuacji jest tym większa, że owi „robotnicy ostatniej godziny” bardzo często pełne przywileje uzyskują za wykonywanie prac niezwiązanych bezpośrednio z misją służby: są to na ogół biuraliści, zatrudnieni w rozdętych strukturach PR, pracownicy logistyki i księgowości, lektorzy i tłumacze języków obcych, informatycy etc.

Niesprawiedliwym i sprzyjającym nadużyciom jest podwyższanie podstawy emerytury o 2% lub 1% za każdy rok pełnienia służby w określonych jednostkach. Oznacza to, że przywilej ten dotyczy np. chorążego, który (na ogół są to panie) po ukończeniu dziesięciodniowego kursu spadochronowego przez następne 15 lat pracuje w biurze jednostki antyterrorystycznej, lub (nie wiedzieć, czemu) funkcjonariusza pływającego „w składzie załóg nawodnych jednostek pływających”, a nie dotyczy sierżanta policji latami w służbie patrolowej w rejonach szczególnie zagrożonych przestępczością, czy funkcjonariuszy wydziałów kryminalnych. Podobnie trudno jest stwierdzić, dlaczego za pracę w służbie wywiadowczej za granicą zawsze przysługuje podwyżka podstawy emerytury o 1%. Wszak nie zawsze są to góry Afganistanu, może to być również Genewa na zapewniającym immunitet dyplomatyczny paszporcie. Z kolei

¹⁰ Wg. „Rzeczpospolitej” podobna kontrola jest również przeprowadzana w tych służbach.

¹¹ Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym., art. 14

za pracę w kraju w warunkach szczególnie zagrażającym życiu i zdrowiu (np. rozpracowywanie groźnych gangów, wieloletni kontakt z substancjami zagrażającymi zdrowiu w wypadku strażaków) przysługuje tylko 0,5%.

Innym anachronizmem jest podwyższania emerytury w wypadku stwierdzenia inwalidztwa w związku z pełnioną służbą. Naliczanie podwyżki według ostatecznego uposażenia funkcjonariusza, oznacza, że pułkownik kończący karierę z uposażeniem 12 tysięcy i utratą zdrowia 5% w związku z typowo urzędniczymi przypadłościami jak zwyrodnienie kręgosłupa, lub nadciśnienie, kwotowo dostanie więcej niż policjant z pensją 4 tysięcy ze stwierdzoną utratą zdrowia 10%, (może to być np. niedowład ręki wskutek uderzenia łomem przez bandziora). Ten drugi zgodnie z zapisami ustawy, jeśli będzie miał pełną wysługę lat, czyli prawo do 75% ostatniego uposażenia, nie otrzyma więcej niż 5% dodatku inwalidzkiego, bo jego uposażenie może maksymalnie wynosić 80%.

Propozycje reform są niewystarczające i utrzymują *status quo* na najbliższe 15 lat

Proponowane przez MSW zmiany, choć zmierzają we właściwym kierunku, są połowiczne i w perspektywie najbliższych 15 – 20 lat bez znaczenia dla budżetu państwa. Projekt¹² zakłada wydłużenie czasu potrzebnego do nabycia uprawnień emerytalnych z 15 do 25 lat służby i po ukończeniu 55 roku życia. Jednocześnie proponuje się zmianę sposobu naliczania emerytury: o wysokości jej podstawy decydować ma średnia z trzech lat, w których uposażenie to było najwyższe. Niestety jest to rozwiązanie nadal pozbawione kluczowego elementu, jakim jest naliczanie emerytury na podstawie odprowadzanych składek.

Jednak zasadniczym mankamentem jest to, że **owe połowiczne rozwiązania mają odnosić się do funkcjonariuszy, którzy podejmą służbę dopiero od 2013 roku**. Jak przewidują autorzy, projektu, przez najbliższe lata obciążenia budżetu z tytułu wypłat emerytur dla służb mundurowych będą rosły, a pierwsze niewielkie oszczędności (ok. 60 mln. złotych w skali roku) pojawią się dopiero w 2028 roku. Istotne zmiany będą odczuwalne dopiero po roku 2030.¹³

W ten sposób rząd gotów jest zagwarantować już zatrudnionym funkcjonariuszom służb mundurowych nienaruszalność ich praw emerytalnych na najbliższe 28 lat. W tym samym czasie władze zapowiadają podwyższenie wieku emerytalnego dla już

¹² Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw. Data publikacji: 10.01.2012 zgodnie z http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/242/20413/Projekt_ustawy_o_zmianie_ustawy_o_zaopatrzeniu_emerytalnym_zolnierzy_zawodowych_.html, stan z dnia 13.03.2012

¹³ *ibid.*

pracujących płatników składek ZUS do 67 roku życia. Z obawy przed potężnym lobby służb mundurowych rząd gotów jest zwolnić je z solidarnego z innymi ponoszenia kosztów nadciągającego kryzysu, a jednocześnie dąży do nałożenia dodatkowych ciężarów na pozostałych obywateli, z których reakcją mniej się liczy.

Paweł Soloch