

Emeryci uzyskujący świadczenia niższe niż emerytura minimalna – próba ujęcia przestrzennego

Piotr Szukalski^a
Justyna Wiktorowicz^b

Streszczenie. Wskutek wprowadzenia w 1999 r. reformy systemu emerytalnego pojawia się w ostatnich latach coraz liczniejsza grupa emerytów uzyskujących świadczenie niższe niż emerytura minimalna. Celem głównym niniejszego opracowania jest próba określenia czynników różnicujących przestrzenne występowanie emerytów uzyskujących tak niskie świadczenia z pracowniczego systemu emerytalnego. Przeprowadzone badania wskazują, że bycie emerytem z niską emeryturą uzależnione jest od długookresowej dostępności pracy poza rolnictwem i dostępności kluczowych usług społecznych (opieka nad małym dzieckiem i innymi osobami zależnymi), które to czynniki w okresie transformacji były zróżnicowane przestrzennie.

Słowa kluczowe: Polska, emerytura, niskie dochody, zróżnicowanie przestrzenne

Pensioners receiving benefits lower than the minimum pension – an attempt at a spatial approach

Abstract. As a result of the reform of the pension system introduced in 1999, in recent years there has been an increasing number of retirees receiving benefits lower than the minimum pension. The main aim of this study is to attempt to determine the factors that differentiate the spatial occurrence of retirees receiving such low benefits from the occupational pension system. The conducted research indicates that being a retiree with a low pension depends on the long-term availability of work outside agriculture and the availability of key social services (care for small children and other dependent persons), which factors varied spatially during the transformation period.

Keywords: Poland, old-age pension, low incomes, spatial diversity

Wprowadzenie

Analiza zjawisk społecznych w przestrzeni umożliwia nie tylko budowanie typologii pozwalających na wskazanie obszarów podobnych pod pewnym względem, ale również – po uwzględnieniu potencjalnych czynników sprawiających, iż owe podobieństwo wystąpiło – zbudowanie narracji wyjaśniających występowanie owych wspólnych cech. Takie podejście jest możliwe w przypadku posiadania źródeł wskazujących na możliwe, choć zróżnicowane przestrzennie, uwarunkowania wystąpienia danego zjawiska.

^a Rządowa Rada Ludnościowa, Uniwersytet Łódzki. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2631-3238>.

^b Uniwersytet Łódzki. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9246-9225>.

W niniejszym opracowaniu chcemy przyrzeć się nowemu oraz słabo zdiagnozowanemu zjawisku, jakim jest pojawienie się liczного grona osób uzyskujących bardzo niskie dochody z pracowniczego systemu emerytalnego jako skutku ubocznego wprowadzonej w 1999 r. reformy emerytalnej. Celem głównym niniejszego opracowania jest próba określenia czynników różnicujących przestrzenne występowanie emerytów uzyskujących świadczenie emerytalne niższe niż minimalne świadczenie gwarantowane, przysługujące każdemu ubezpieczonemu po osiągnięciu wieku emerytalnego, który przez określony czas (co najmniej 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn) opłacał składki na ubezpieczenie emerytalne.

Powyższy cel główny zostanie osiągnięty poprzez realizację 3 celów szczegółowych: po pierwsze, określenie determinant rzutujących na wysokość uzyskiwanego dochodu i wskazanie na znaczenie zjawiska niskich – niższych niż emerytura minimalna – świadczeń emerytalnych we współczesnej Polsce; po drugie, wskazania na podstawie niepublikowanych danych ZUS map przestrzennego zróżnicowania częstości uzyskiwania niskich świadczeń (w tym według płci) i określenia czynników warunkujących występowanie podobnego poziomu natężenia zjawiska w poszczególnych powiatach; po trzecie, na podstawie przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych wskazanie tych czynników i uwarunkowań, które mogą wyjaśniać występujące zróżnicowanie przestrzenne.

Całość podporządkowana jest podstawowej hipotezie niniejszego opracowania, która bazuje na wynikach badań ilościowych i jakościowych realizowanych w ramach projektu pt. „Nowi biedni emeryci”¹. Hipoteza ta głosi, że prawdopodobieństwo bycia emerytem o niskiej emeryturze uzależnione jest od długookresowej dostępności pracy poza rolnictwem i dostępności kluczowych usług społecznych (opieka nad małym dzieckiem i innymi osobami zależnymi), które w okresie transformacji były zróżnicowane przestrzennie.

Przyczyny pojawienia się osób z emeryturą niższą niż minimalna

Zgodnie z obowiązującymi od 1999 r. zasadami² emerytura naliczana jest na podstawie kwoty (K), która jest sumą zwaloryzowanych składek emerytalnych wpłacanych w trakcie zatrudnienia i – ewentualnego – zwaloryzowanego kapitału początkowego, zgromadzonych na indywidualnych kontach ubezpieczonego, dzieloną przez wartość średniej dalszej długości trwania życia (T), wyrażonej w miesiącach i obliczanej dla

¹ Projekt „Nowi biedni emeryci” realizowany był w latach 2022 i 2023 w ramach programu Ministerstwa Edukacji i Nauki pt. „Nauka dla Społeczeństwa” przez zespół pracowników Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (M. Bednarski, A. Jawor-Joniewicz, Z. Klimiuk, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczyak, P. Szukalski – kierownik, I. Warwas, J. Wiktorowicz, D. Zalewski).

² Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118).

kobiet i mężczyzn razem. Wysokość miesięcznego świadczenia (E) oblicza się według wzoru:

$$E = K/T$$

Osoby, u których występowały okresy składkowe³ lub nieskładkowe⁴ przed 1 stycznia 1999 r., mają wyliczany kapitał początkowy zgodnie z zasadą praw nabytych oraz ustalaną wartość składek wpłaconych od tego dnia, zaś osoby, które rozpoczęły karierę ubezpieczeniową później, nie mogą skorzystać z uwzględnienia epizodów innych karier niż zawodowa, które były wcześniej uwzględniane przy obliczaniu wysokości świadczenia. W tym przypadku emerytura liczona jest jedynie na podstawie wartości zrewaloryzowanych składek emerytalnych.

Innym kluczowym *novum* obowiązującym od 1999 r. jest pełna komodyfikacja⁵ świadczenia emerytalnego, tj. uznanie, że każdej osobie osiągającej wiek emerytalny należne jest świadczenie w wysokości wynikającej ze zgromadzonego kapitału, niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego. Wystarczy zatem opłacenie jednej składki emerytalnej, aby uzyskać prawo do emerytury. Utrzymano jednak specjalne traktowanie osób, które mają – w zależności od płci – staż ubezpieczeniowy równy co najmniej 20 lat (kobiety) albo 25 lat (mężczyźni), gwarantując tym osobom w sytuacji zgromadzenia bardzo niskiego kapitału, a tym samym uzyskania uprawnień do bardzo niskiej emerytury, prawo do gwarantowanej emerytury minimalnej, a zatem pewnej kwoty, która w zamyśleodawcy ma zapewnić możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb seniorów.

W efekcie tego osoby mające staż ubezpieczeniowy w pracowniczym systemie emerytalnym krótszy niż 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn mogą – w sytuacji, gdy zgromadzony na indywidualnym koncie ubezpieczonego kapitał jest niski – uzyskiwać świadczenie emerytalne w wysokości niższej – niekiedy bardzo

³ Okresy składkowe to czas wykonywania obarczanej płaceniem składek emerytalnych pracy zawodowej. Dodatkowo za takie okresy uznane zostały również okres odbywania czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim (lub okresy jej równorzędne) i okres pobierania zasiłku macierzyńskiego.

⁴ Okresy nieskładkowe czasu realizowania pewnych szczególnych epizodów niektórych karier: zdrowotnej (okres potwierdzonej niezdolności do pracy, okres pobierania zasiłków chorobowego, opiekuńczego lub świadczenia rehabilitacyjnego, okres pobierania renty chorobowej), rodzinnej (okresy urlopu wychowawczego, urlopu bezpłatnego udzielonego na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz niektóre, wyszczególnione w przepisach okresy niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem, okresy opieki pielęgnacyjnej nad inwalidą wojennym zaliczonym do I grupy inwalidów lub uznanym za całkowicie niezdolnego do pracy oraz do samodzielnej egzystencji), edukacyjnej (okres nauki w szkole wyższej na jednym kierunku). Okresy te wpływały – choć mniej korzystnie niż te składkowe – na wysokość świadczenia emerytalnego.

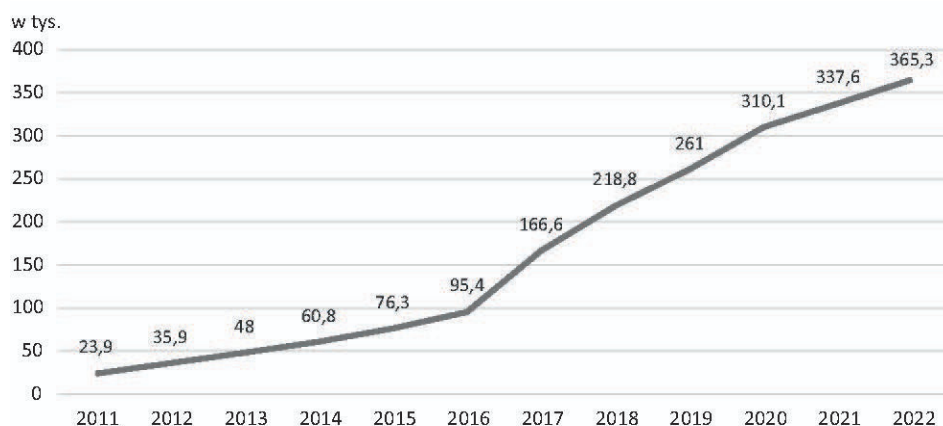
⁵ Termin ten oznacza utowarowienie pracy, traktowanie jej jak każdego innego dobra na rynku, dobra wyceńnianego na podstawie jego użyteczności dla nabywcy (Szarfenberg, 2015).

znacząco – od gwarantowanej emerytury minimalnej. Osoby te – na potrzeby projektu, którego wyniki omawiane są w niniejszym opracowaniu – nazwaliśmy „nowymi biednymi emerytami” (NBE).

Pierwsi emeryci uzyskujący świadczenia niższe od pewnej gwarantowanej wysokości emerytury pojawili się dopiero w 2009 r., kiedy kobiety urodzone w 1949 r. – a zatem w pierwszym roczniku, który zgodnie z reformą emerytalną z 1999 r. mógł dobrowolnie przystąpić do nowego systemu – osiągnęły wiek emerytalny. Ich pojawienie się podało w wątpliwość zasady, na których bazować powinien system emerytalny – wysokości świadczenia zapewniającej godny poziom życia (Hagemejer, 2018). Wynikało to przede wszystkim z – w skali krajów rozwiniętych – wyjątkowego braku minimalnego okresu odprowadzania składek emerytalnych jako warunku wstępnego do uzyskania świadczenia (OECD, 2021).

Pierwotnie niewielka liczba NBE – mała na tyle, że ZUS nie widział potrzeby jej upubliczniania – w kolejnych latach zaczęła się szybko zwiększać (wykr. 1).

Wykr. 1. Liczba osób pobierających emeryturę niższą od minimalnej w latach 2011–2022 (w tys.)



Źródło: ZUS, *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2022 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (tj. niższej niż 1 338,44 zł)*, <https://www.zus.pl/documents/10182/2564874/E+ni%C5%BCsze+niz+najni%C5%BCsze+XII+2022.pdf/bdb684e3-e4f8-c732-f0fb-5fcf30ca291c?t=1677580536426>.

W ciągu ostatnich 12 lat liczba emerytur nowosystemowych wypłacanych w wysokości niższej niż najniższa emerytura wzrosła ponad piętnastokrotnie (wykr. 1), a ich udział w liczbie wypłacanych emerytur zgodnie z zasadami wprowadzonymi w 1999 r. wzrósł z 4,2% w grudniu 2011 r. do 9,6% w grudniu 2022 r. Swoistym potwierdzeniem wzrostu ważności badanej zbiorowości jest fakt, iż ZUS zdecydował się potraktować to w szczególny sposób, przygotowując coroczny raport poświęcony tej kategorii emerytów. Raport był odpowiedzią na pojawiające się – choć nieprzybierające co do formy

„paniki moralnej” – liczne prasowe enuncjacje poświęcone pojawieniu się osób pobierających bardzo niskie emerytury, w mediach nazwane „groszowymi”.

Omawiany szybki wzrost liczby NBE wynikał nie tylko ze wzrostu kolejnych roczników, ale również z – obserwowanego w pierwszych latach posiadania tego typu danych (tj. od 2013 r.) – wzrostu udziału „nowych biednych emerytów” wśród osób, które w danym roku uzyskiwały prawa emerytalne zgodnie z zasadami obowiązującymi od 1999 r. (wykr. 2).

Wykr. 2. Udział osób uzyskujących emeryturę niższą od minimalnej wśród ogółu osób, w którym danym roku przyznano pierwsze świadczenie emerytalne według zasad obowiązujących od 1999 r. w latach 2011–2022 (w %)



Źródło: ZUS, *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2022 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (tj. niższej niż 1 338,44 zł)*, <https://www.zus.pl/documents/10182/2564874/E+ni%C5%BCsze+niz+najni%C5%BCsze+XII+2022.pdf/bdb684e3-e4f8-c732-f0fb-5fcf30ca291c?t=1677580536426>.

Pomijając rok 2013, przez kilka pierwszych lat widoczny był szybki wzrost udziału osób z emeryturą niższą niż minimalna, który w ostatnim okresie ustabilizował się na poziomie ok. 15%. Wyraźny w latach 2017–2019 wzrost liczby i odsetka emerytur przyznanych w wysokości niższej niż najniższa to najprawdopodobniej efekt obniżenia ustawowego wieku emerytalnego. W efekcie co szósty, siódmy emeryt uzyskujący pierwsze świadczenie emerytalne z systemu pracowniczego przynależy do osób o niskich (niekiedy zatrważająco) dochodach. Powyższa konstatacja powinna uwzględniać wewnętrzną złożoność badanej grupy, albowiem wśród NBE ewidentnie dominują kobiety (tabl. 1).

Tabl. 1. Udział kobiet wśród NBE ogółem i tych, którym w danym roku przyznano pierwsze świadczenie (w %)

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wśród ogółu NBE	100,0	100,0	100,0	x	x	x	x	85,8	84,2	83,0	81,6	80,2
Wśród NBE, którzy uzyskali pierwsze świadczenie	100,0	100,0	100,0	95,2	84,6	x	71,2	76,4	75,9	72,3	70,4	68,2

Uwaga: x – brak danych.

Źródło: ZUS, Prace z serii *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 20XX r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/emerytury-nizsze-niz-najnizsza-emerytura-i-obliczenia-wlasne>.

W początkowym okresie, tj. przed 2014 r., emerytury nowosystemowe w wysokości niższej niż najniższa emerytura przyznawane były tylko kobietom (korzystać z niej mogły osoby urodzone w roku 1949 lub później, a zatem pierwsi mężczyźni osiągnęli wiek 65 lat w 2014 r.). Stąd też w pierwszych latach obowiązywania Ustawy o emeryturach i rentach z FUS z 1998 r. kobiety stanowiły całość zarówno populacji otrzymującej pierwszą emeryturę, jak i ogółu NBE. Z biegiem czasu coraz większą część nowych emerytów stanowili mężczyźni, aczkolwiek wciąż ok. 2/3 uzyskujących niskie świadczenia emerytalne to kobiety (68,2% w 2022 r.). Nadumieralność mężczyzn jest najprawdopodobniej przyczyną, dla której spadek udziału kobiet wśród ogółu NBE jest zdecydowanie wolniejszy, niż można byłoby oczekiwać, patrząc na zmiany liczby osób otrzymujących pierwsze świadczenie. W efekcie kobiety stanowią wciąż ok. 80% osób tej grupy (podczas gdy dla ogółu pobierających emeryturę odsetek kobiet to ok. 60%).

NBE – aspekt przestrzenny

Publikowane przez ZUS dane umożliwiają dokonanie ogólnej oceny skali problemu NBE w układzie przestrzennym na poziomie województw. Niestety, na podstawie publikowanych informacji możliwe jest analizowanie przestrzennego zróżnicowania ryzyka otrzymania emerytury niższej niż minimalna jedynie w wersji podstawowej (tabl. 2).

Tabl. 2. Podstawowe dane o NBE według województw na koniec 2022 r.

Województwa	Liczba NBE (w tys.) ^a			Udział wśród ogółu NBE (w %)			Udział wśród ogółu emerytów
	ogółem	kobiety	mężczyźni	ogółem	kobiety	mężczyźni	
Polska	365,3	72,3	293,0	100,0	100,0	100,0	5,7
Dolnośląskie	26,3	5,0	21,4	7,2	6,9	7,3	5,2
Kujawsko-pomorskie	20,5	3,9	16,4	5,6	5,4	5,6	6,6
Lubelskie	23,4	6,7	16,7	6,4	9,3	5,7	7,7
Lubuskie	8,0	1,4	6,4	2,2	2,0	2,2	4,9
Łódzkie	23,7	6,3	17,3	6,5	8,7	5,9	5,4
Małopolskie	26,7	5,1	21,7	7,3	7,0	7,4	5,3
Mazowieckie	49,0	13,2	35,7	13,4	18,2	12,2	5,8
Opolskie	8,8	1,4	7,3	2,4	1,9	2,5	5,9
Podkarpackie	17,5	3,3	14,4	4,8	4,5	4,9	5,7
Podlaskie	13,2	3,8	9,1	3,6	5,3	3,1	8,2
Pomorskie	21,9	3,3	18,8	6,0	4,6	6,4	6,3
Śląskie	45,3	3,6	41,6	12,4	5,0	14,2	5,4
Świętokrzyskie	13,2	3,1	10,0	3,6	4,3	3,4	6,7
Warmińsko-mazurskie	14,2	2,7	11,4	3,9	3,8	3,9	6,8
Wielkopolskie	31,1	5,2	25,8	8,5	7,2	8,8	6,1
Zachodniopomorskie	17,2	2,7	14,4	4,7	3,8	4,9	6,1

a – wielkości dla województw nie sumują się do danych ogólnopolskich z uwagi na występowanie kategorii „reszta”, obejmującej brak informacji lub niepoprawną identyfikację w przyjętych słownikach.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: ZUS, Prace z serii *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 20XX r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/emerytury-nizsze-niz-najnizsza-emerytura> oraz GUS, Bank Danych Lokalnych.

Rzeczywiście, jeśli chodzi o liczbę i udział emerytów ze świadczeniami emerytalnymi niższymi niż emerytura minimalna, poszczególne województwa są bardzo zróżnicowane. Odzwierciedla to jednak, z jednej strony, zróżnicowany demograficzny potencjał regionów i różnice odnośnie do rozkładu wieku ludności, z drugiej, strukturę gospodarczą – najważniejsze sektory i branże (a zatem częstość przynależności do systemu pracowniczego ubezpieczeń społecznych oraz wysokość uzyskiwanych wynagrodzeń, co z kolei – jak pamiętamy – rzutuje na wysokość zgromadzonego kapitału), z trzeciej zaś – przeszłą sytuację na rynku pracy.

Na podstawie publikowanych danych można analizować również inne ważne zagadnienie – przestrzenne zróżnicowanie wysokości otrzymywanych świadczeń emerytalnych. W Polsce występowało i występuje duże przestrzenne zróżnicowanie stopy bezrobocia i wysokości wynagrodzeń w układzie województw, co powinno przejawiać się również w wysokości emerytur uzyskiwanych przez badaną przez nas grupę. Generalnie, silnie zurbanizowane regiony miały lepszą sytuację, stąd też oczekiwać można, *ceteris paribus*, że Wielkopolska oraz Górny i Dolny Śląsk powinny odznaczać się kwotami bliższymi wysokości minimalnej emerytury, podczas gdy województwa

warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie, dotykane w przeszłości silnie bezrobociem, powinny odznaczać się najniższymi poziomami. Powyższe oczekiwanie nie w pełni jest zgodne z rzeczywistością (tabl. 3). Rzeczywiście, województwa śląskie i dolnośląskie charakteryzują się zazwyczaj świadczeniami wyższymi o co najmniej 3% od średniej, ale występuje to również w województwie lubuskim. Z kolei regionami o najniższych świadczeniach są stale województwa mazowieckie i kujawsko-pomorskie, co wynika zapewne ze skali ich wewnętrznych zróżnicowań w przedmiotowym zakresie.

Tabl. 3. Przeciętna wysokość emerytur otrzymywanych przez NBE przechodzących w danym roku na emeryturę – ogółem i według płci w latach 2018–2022 w zł

Województwa	Ogółem			Mężczyźni			Kobiety		
	2018	2020	2022	2018	2020	2022	2018	2020	2022
Polska	673,56	777,38	859,53	644,01	731,17	793,62	682,75	795,43	890,36
Dolnośląskie	689,24	801,04	887,13	662,64	773,07	840,10	697,79	812,86	910,14
Kujawsko-pomorskie	650,34	759,71	841,32	606,81	704,29	755,67	663,23	780,47	878,43
Lubelskie	653,81	767,11	850,31	630,44	723,89	792,93	665,47	791,64	889,38
Lubuskie	712,12	813,84	895,70	690,08	792,98	851,77	717,84	823,52	916,53
Łódzkie	671,73	776,51	857,32	635,34	733,33	773,64	687,58	799,01	910,09
Małopolskie	699,03	803,54	884,47	663,08	738,78	827,16	710,20	828,13	907,96
Mazowieckie	652,13	742,30	819,57	634,34	704,20	777,31	659,77	763,78	846,95
Opolskie	691,14	791,61	869,36	650,41	731,45	767,44	701,12	809,99	899,55
Podkarpackie	693,54	813,98	911,86	668,16	772,30	853,83	700,73	828,80	936,15
Podlaskie	664,99	759,01	832,88	637,01	708,33	764,56	677,94	786,57	880,13
Pomorskie	690,23	789,27	878,47	682,77	745,27	804,63	691,74	803,55	906,58
Śląskie	701,73	805,17	906,28	686,63	774,51	837,73	705,34	812,67	922,79
Świętokrzyskie	660,00	769,91	858,34	637,18	769,91	802,70	669,25	790,06	888,53
Warmińsko-mazurskie	671,32	773,45	845,96	650,52	740,48	791,34	677,06	785,42	869,61
Wielkopolskie	652,42	768,37	843,11	602,71	694,99	732,77	665,44	789,34	886,37
Zachodniopomorskie	689,54	782,94	861,01	670,60	762,19	834,29	694,50	789,65	872,38

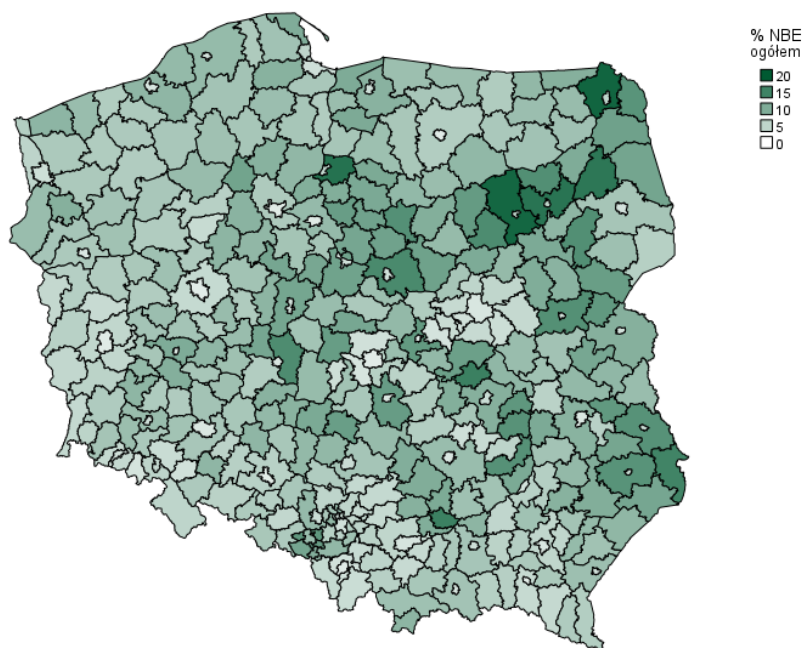
Źródło: ZUS, Prace z serii *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 20XX r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury*, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/emerytury-nizsze-niz-najnizsza-emerytura>.

We wszystkich województwach w odniesieniu do populacji NBE zaobserwować można utrzymujące się w czasie, w skali ogólnopolskiej, zjawisko wyższych średnich emerytur kobiet w stosunku do mężczyzn (tabl. 3). Równocześnie widoczne jest zdecydowanie większe zróżnicowanie przestrzenne emerytur otrzymywanych przez mężczyzn w porównaniu do kobiet. W stosunku do średniej emerytury otrzymywanej przez osobę danej płci są one w ujęciu względnym o połowę wyższe w przypadku mężczyzn. Zaznaczyć trzeba, iż powyższe zróżnicowanie odpowiada za inną, i na dodatek zmienną w czasie w przypadku mężczyzn, hierarchię regionów odnośnie do wysokości świadczeń w porównaniu do kobiet, w przypadku których uporządkowanie jest z grubsza zgodne z odnoszącym się do populacji NBE ogółem w Polsce.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych na prośbę wykonawców projektu „Nowi biedni emeryci” udostępnił niepublikowane dane umożliwiające dokonanie przestrzennej analizy częstości występowania emerytów o bardzo niskich świadczeniach (według stanu na koniec 2021 r.) w układzie województw, powiatów i gmin⁶. W niniejszym opracowaniu wykorzystano jedynie dane dla poziomu powiatów – zob. ryc. 1–3, dane dla gmin omówiono w innym miejscu (Szukalski, Wiktorowicz, 2023).

Jeśli chodzi o udział NBE wśród ogółu pobierających emeryturę ZUS, waha się on w powiatach od 2,2 do 18,6%, a w połowie powiatów nie przekracza 6,9%, przy czym dla kobiet wskaźnik ten ma znacząco wyższe wartości niż dla mężczyzn (połowa powiatów charakteryzuje się wskaźnikiem nie niższym niż 9,3% dla kobiet wobec 2,9% dla mężczyzn). Udział NBE w powiatach waha się od 0,3 do 18% dla mężczyzn, podczas gdy dla kobiet – od 2,7 do nawet 24%.

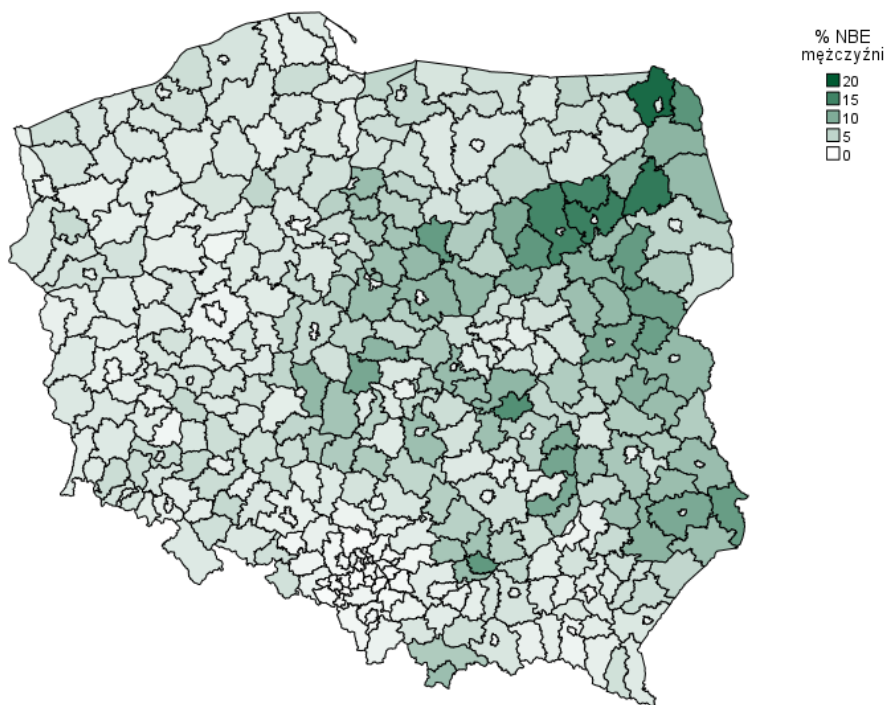
Ryc. 1. Udział „nowych biednych emerytów” wśród pobierających emeryturę ZUS w wieku 60/65 lat – ogółem według powiatów na koniec 2021 r. (w %)



Źródło: niepublikowane dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obliczenia własne.

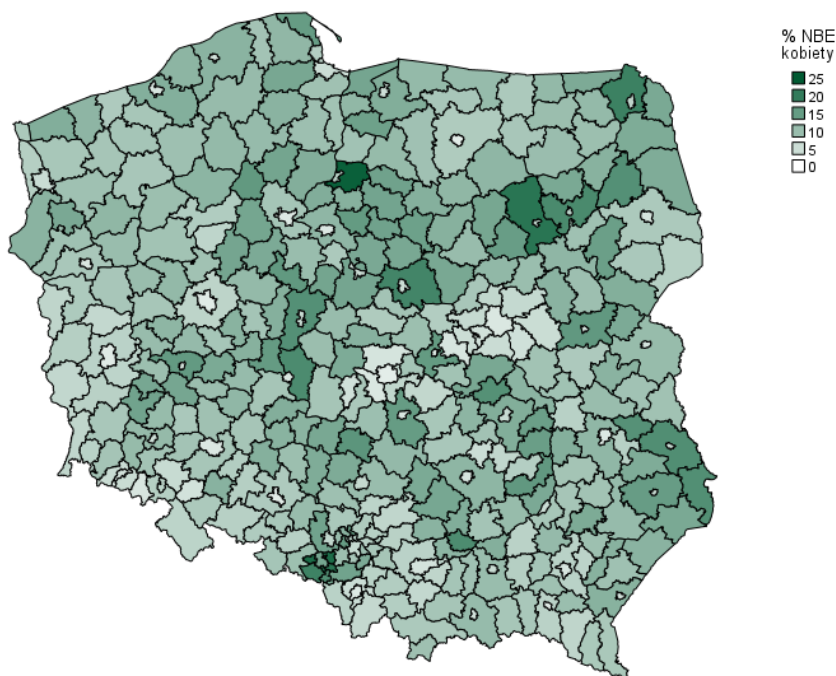
⁶ Autorzy składają podziękowania pracownikom Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS, szczególnie pani dyr. Izabeli Tomczyk, za pomoc w pozyskaniu niepublikowanych danych.

Ryc. 2. Udział „nowych biednych emerytów” wśród pobierających emeryturę ZUS w wieku 60/65 lat – mężczyźni według powiatów na koniec 2021 r. (w %)



Źródło: niepublikowane dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obliczenia własne.

Ryc. 3. Udział „nowych biednych emerytów” wśród pobierających emeryturę ZUS w wieku 60/65 lat – kobiety według powiatów na koniec 2021 r. (w %)



Źródło: niepublikowane dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obliczenia własne.

Analizując rozkład omawianego wskaźnika terytorialnie, zauważymy, po pierwsze, że m. Warszawa nie odstaje od pozostałych powiatów (ze wskaźnikiem 3,0, 2,5% dla mężczyzn i 3,5% dla kobiet). Udział NBE ogółem (ryc. 1–3) jest silnie zróżnicowany terytorialnie, choć można zauważyć pewną koncentrację powiatów z wysokim wskaźnikiem w powiatach Polski Centralnej i Wschodniej. W pierwszej dwudziestce (pod względem wysokiego poziomu wskaźnika) są głównie powiaty z województw mazowieckiego i podlaskiego, a także lubelskiego i świętokrzyskiego, a wśród 60 powiatów ze wskaźnikiem powyżej 10% – głównie z województwa mazowieckiego (15 powiatów), kujawsko-pomorskiego (9), podlaskiego (9) i lubelskiego (8). Ranking otwierają powiaty suwalski i ostrołęcki ze wskaźnikiem ok. 18,5%. Z drugiej strony, wśród powiatów ze wskaźnikiem poniżej 5% obok województwa śląskiego (13) również licznie reprezentowane są powiaty z województwa mazowieckiego (także 13, przede wszystkim powiaty wchodzące w skład Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego). W tej grupie znalazły się także powiaty z województwa lubuskiego (11), podkarpackiego (9) i małopolskiego (8). Udział NBE w ogólnej liczbie pobierających emeryturę ZUS (będących w wieku emerytalnym) jest najniższy w dużych miastach, ranking zamykają

prawie wyłącznie miasta na prawach powiatu, w ostatniej trzydziestce są tylko dwa powiaty ziemskie – pabianicki (łódzkie) i kamiennogórski (dolnośląskie). Udział NBE dla mężczyzn (ryc. 2) jest z kolei wyraźnie najniższy w powiatach zachodniej i południowej Polski, a także w większości powiatów na północy kraju. Największe odsetki odnotowano w powiatach Polski Wschodniej i Centralnej (wskaźnik powyżej 10% – głównie w województwie mazowieckim i podlaskim), zaś w powiatach województw śląskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego, podkarpackiego, małopolskiego i pomorskiego wskaźnik ten jest najniższy (liczba powiatów z niskim wskaźnikiem jest najwyższa). Dla kobiet sytuacja jest dużo bardziej zróżnicowana terytorialnie (ryc. 3). Wskaźnik powyżej średniej dla Polski ogółem odnotowano w ok. 270 powiatach, w czterech (grudziądzkim, rybnickim, ostrołęckim i w m. Żory) przekracza on nawet 20%.

Prawdopodobne przyczyny przestrzennego zróżnicowania częstości NBE

W ramach projektu pt. „Nowi biedni emeryci” (2023) badania prowadzone były wielotorowo, uzupełniając analizę danych zastanych o wyniki badania kwestionariuszowego oraz komponent jakościowy (IDIiFGI). W badaniu kwestionariuszowym próbę stanowiło 2 200 osób pobierających świadczenie emerytalne niższe niż emerytura minimalna albo będących w wieku przedemerytalnym i mających na tyle krótki staż ubezpieczeniowy w ZUS, iż w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego uniemożliwiałby on automatyczne uzyskanie prawa do gwarantowanej emerytury minimalnej. Choć dzięki doborowi kwotowemu uwzględniającemu szczegółowy rozkład populacji badana próba odzwierciedla strukturę populacji NBE, to jej liczebność jest zbyt mała, aby móc podjąć się generalizowania przyczyn krótkiego stażu ubezpieczeniowego w przekroju województw, a tym bardziej powiatów. Stąd też w niniejszym podrozdziale uwaga zostanie skupiona na wskazaniu (w oparciu o wyniki zrealizowanych w projekcie NBE badań pierwotnych) prawdopodobnych przyczyn wyjaśniających występujące przestrzenne zróżnicowanie.

Czynnikiem bezsprzecznie ważnym w przypadku NBE jest miejsce zamieszkania definiowane w ujęciu odległości od większych ośrodków miejskich. Wielokrotnie w trakcie badań jakościowych brak połączeń komunikacji publicznej wymieniany był jako bardzo ważny czynnik uniemożliwiający podjęcie pracy zawodowej. Zamieszkiwanie na peryferyjnych obszarach wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia, a zatem na obszarze nieatrakcyjnym dla komercyjnej działalności transportowej, samo w sobie jest czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo przynależności do NBE. Jednocześnie na takich obszarach istnieją pewne możliwości „samozaopatrzenia emerytów” (np. gdy pozostają oni w gospodarstwach rolnych), co może skłaniać przyszłych emerytów do mniejszej troski o wypracowanie „godnej” emerytury.

Zarówno w ilościowych, jak i w jakościowych badaniach NBE silnie eksponowano znaczenie sytuacji na lokalnych rynkach pracy jako determinanty krótkiej aktywności zawodowej. Co trzeci badany miał w swoim życiu okresy pracy „na czarno” – pracując bez umowy w firmie i/lub wykonując różne „fuchy”, głównie w kraju. Czasem był to ich wybór (bo chcieli mieć więcej „na rękę”), aczkolwiek równie często jedynie taką pracę mogli podjąć (ze względu na długotrwałe bezrobocie, przeszłość, nałogi, bądź długą przerwę w zatrudnieniu, np. związaną z obowiązkami macierzyńskimi). Dokonana na potrzeby projektu analiza zgodności uporządkowania powiatów według częstości występowania NBE i wysokości stopy bezrobocia na początku XXI w. wykazała brak oczekiwanego związku. Stąd też należy w sposób ostrożny podchodzić do takich relacji. W trakcie badań jakościowych, jak i w czasie dyskusji nad wynikami projektu w gremiach, w których dotąd wyniki projektu były prezentowane, pojawił się wątek potrzeby uwzględnienia w takim przypadku specyfiki lokalnego rynku pracy poprzez włączenie informacji o znaczeniu pracy w rolnictwie. Wspominano bowiem, iż osoby długotrwałe nieznajdujące pracy, które wcześniej pracowały poza rolnictwem, a miały działkę rolną, mogły decydować się na przejście do rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych (KRUS). Zatem obszary charakteryzujące się w poprzednim ustroju wysokimi udziałami tzw. chłoporobotników mogą być jednocześnie terenami o krótkim stażu ubezpieczeniowym w systemie pracowniczym z uwagi na oficjalne (tj. zarejestrowane w KRUS) przejście do systemu rolniczego. Wyjaśniałoby to wysokie udziały NBE wśród nowych emerytów, np. w północnej części województwa mazowieckiego czy na Podkarpaciu.

Okres transformacji systemowej lat 90. XX w. i początku XXI w. to czas, gdy samorządy lokalne – w warunkach bardzo ograniczonych zasobów finansowych – ograniczały dostęp do usług społecznych, w wielu przypadkach likwidowały istniejące przedszkola, żłobki, świetlice i inne instytucje opiekuńczo-wychowawcze. W takich warunkach brak było możliwości uzyskania organizowanej przez instytucje publiczne opieki nad małymi dziećmi (co było charakterystyczne zwłaszcza w mniejszych miejscowościach), zaś jej komercyjne odpowiedniki – o ile były dostępne – charakteryzowały się na tyle wysokimi cenami, iż w wielu przypadkach racjonalne ekonomicznie było okresowe wycofanie się matek z rynku pracy w celu zapewnienia opieki nad dziećmi. Na obszarach wiejskich, w tym i w małych miasteczkach, często nie było innej alternatywy, jak czasowe zawieszenie aktywności zawodowej, prowadzące później do bycia postrzeganą jako osoba mniej kompetentna, o przestarzałych umiejętnościach, bez doświadczenia, a tym samym posiadająca trudności z ponownym podjęciem zatrudnienia, zwłaszcza w ramach form umożliwiających zwiększenie stażu ubezpieczeniowego w ZUS.

Powyższe trudności wynikające z braku możliwości zapewnienia opieki nad dziećmi są widoczne w szczególnie sposób w przypadku kobiet opiekujących się

własnym niepełnosprawnym dzieckiem. Posiadanie dziecka z niepełnosprawnością było dla kilku procent badanych kobiet przyczyną wieloletniej niemożności podjęcia pracy. Ponownie można przyjąć, że w najgorszej sytuacji znajdowały się kobiety zamieszkujące tereny wiejskie i uboższe obszary naszego kraju, w przypadku których niskie dochody własne samorządów lokalnych utrudniały, o ile nie uniemożliwiały, prowadzenie dziennych ośrodków zapewniających opiekę nad dzieckiem w wymiarze umożliwiającym rodzinnemu opiekunowi wykonywanie pracy zarobkowej.

Uzyskanie emerytury niższej niż minimalna wiązać się może również ze zbyt krótkim stażem ubezpieczeniowym w Polsce w związku z długotrwałym wykonywaniem nieoskładkowanej pracy za granicą. Co dziesiąty badany NBE wskazywał, że ma za sobą epizod pracy zagranicznej, zaś zdecydowana większość pracujących poza Polską czyniła tak bez opłacania składek ubezpieczeniowych w innym kraju, w rezultacie jedynie 1% badanych posiada zagraniczną emeryturę. Nie dziwi zatem fakt, że kolejnym czynnikiem, który powinien być uwzględniony w niniejszej części, jest zróżnicowanie przestrzenne sieci migracyjnych, w dużym stopniu ukształtowane jeszcze w latach 80. XX w. Stąd też osoby zamieszkujące tereny o silnych tradycjach migracyjnych (Opolszczyzna, Podkarpacie, Podlasie) z natury miały większe prawdopodobieństwo znalezienia pracy poza granicami RP dzięki posiadaniu krewnych, przyjaciół, sąsiadów, znajomych, którzy przebywali lub mieszkali za granicą.

Ostatnim analizowanym czynnikiem jest silna niegdyś, choć z czasem zmniejszająca swoją moc, waga odmiennego podejścia kobiet do łączenia kariery rodzinnej, przede wszystkim rodzicielskiej, i zawodowej. Jeszcze w okresie PRL widoczne były różnice poziomu aktywności zawodowej kobiet między poszczególnymi regionami kraju odzwierciedlające powyższy osąd. Na rolniczych terenach Polski Wschodniej, ale również na zurbanizowanych i zindustrializowanych terenach Górnego Śląska poziom aktywności zawodowej kobiet był relatywnie niski, co wskazywało na odmienne uwarunkowania kulturowe, wzmagane specyfiką pracy w rolnictwie w rodzinnym gospodarstwie rolnym oraz relatywnie wysokimi dochodami uzyskiwanymi przez mężczyznę – jedynego żywiciela rodziny. W badaniu ilościowym NBE aż blisko 8 na 10 kobiet potwierdziło, że „rodzina jest najważniejsza w życiu człowieka i jej trzeba podporządkować wszystko inne” (połowa kobiet zdecydowanie się zgodziła z tym stwierdzeniem). W obrębie próby zdecydowanie potwierdza to podejście aż 3/4 badanych kobiet NBE mieszkających w województwie podkarpackim, mniej więcej 6 na 10 kobiet NBE – w województwie zachodniopomorskim, opolskim, dolnośląskim i śląskim. Z drugiej strony, co trzecia badana kobieta NBE w województwie kujawsko-pomorskim, co czwarta w województwie łódzkim i co piąta w województwie śląskim przewiduje, że w dłuższej perspektywie będzie je utrzymywać współmałżonek, partner lub inny członek rodziny. Choć badanie nie pozwala na uogólnienia ze względu na

populacje tych województw, wyniki te są interesujące w kontekście przytaczanych wcześniej wniosków. Mimo zachodzących zmian obyczajowych, strukturalnych i gospodarczych to właśnie przeszłość – tj. wówczas dominująca mentalność – odcisnęła swe piętno na zachowaniach i wyborach kariery zawodowej obecnych kobiet w wieku emerytalnym i przedemerytalnym.

Jak łatwo zauważyć, poszczególne uwarunkowania miały inną siłę oddziaływania na kobiety, a inną na mężczyzn. Czynniki kulturowe, dostęp do usług społecznych i transportowych silniej oddziaływały na kobiety. Z kolei sytuacja na lokalnym rynku pracy, struktura gospodarcza i własność ziemi oraz sieci migracyjne w większym stopniu wpływały na decyzje podejmowane przez mężczyzn.

Podsumowanie

Pojawienie się emerytów uzyskujących bardzo niskie świadczenie emerytalne było „skutkiem ubocznym” reformy emerytalnej wdrożonej w 1999 r. W efekcie uniezależnienia prawa do emerytury od spełnienia warunku określonej minimalnej długości stażu ubezpieczeniowego pojawiły się świadczenia emerytalne uniemożliwiające zaspokojenie podstawowych potrzeb tych, którzy te świadczenia otrzymują. W rezultacie wypaczone zostało rozumienie adekwatności emerytury, wiążące uzyskiwanie świadczenia z jego wysokością zapewniającą godne życie.

Zachęcając do zapoznania się z rezultatami projektu „Nowi biedni emeryci” (Szukalski, Wiktorowicz, 2023; Szukalski, Zalewski, 2023), ograniczymy się tylko do krótkiego podsumowania wątków odnoszących się do przestrzennego zróżnicowania częstości występowania NBE.

Uzyskujący niskie świadczenia emerytalne są w dużym stopniu ofiarami procesu transformacji. Trudność ze znalezieniem pracy, konieczność podejmowania pracy „na czarno” jako jedyne go dostępnego sposobu uzyskania dochodu, czy wyjazd „na saksy” w celu znalezienia dochodu to częste doświadczenie wśród badanych. Transformacja ustrojowa odcisnęła swoje piętno na ich losach również i w inny sposób – poprzez ograniczenie dostępu do usług publicznych zarówno tych transportowych (pojawienie się plam w transporcie publicznym na mapie kraju), jak i społecznych (likwidacja, a przynajmniej ograniczenie, liczby działających lokalnie instytucji zapewniających opiekę nad małym dzieckiem, zwłaszcza dzieckiem z niepełnosprawnością). Patrząc z tej perspektywy, przestrzenne zróżnicowanie ryzyka bycia NBE jest pośrednio rezultatem struktury gospodarczej ukształtowanej jeszcze w okresie PRL, struktury, która – choć podlegająca modyfikacjom – zdeterminowała możliwości wykonywania odpłatnej, oskładkowanej pracy w poszczególnych regionach kraju. Naszym zdaniem przedstawiona we wprowadzeniu hipoteza badawcza w pełni została w niniejszym opracowaniu potwierdzona.

Bibliografia

- Cunningham, S. (2010). „Demograficzna bomba zegarowa czy apokaliptyczna demografia”? Wielka debata o przyszłości emerytur. W: M. Lavalette, A. Pratt (red.), *Polityka społeczna. Teorie, praktyka, problemy*. Difin.
- Hagemejer, K. (2018). Adekwatność zreformowanych systemów emerytalnych, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka*, nr 1.
- OECD (2021). *Pensions at a Glance 2021. OECD and G20 indicators*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ca401ebd-en.pdf?expires=1694159585&id=id&accname=guest&checksum=D32030CDFAC0831CB7CE8EB3BDC466C>.
- Szarfenberg, R. (2015). *Utowarowanie i odtowarowanie (komodyfikacja, dekomodyfikacja, rekodyfikacja) – krótkie wprowadzenie*. https://www.academia.edu/15154795/Utowarowanie_i_odtowarowanie_komodyfikacja_dekomodyfikacja_rekomodyfikacja_kr%C3%B3tkie_wprowadzenie.
- Szukalski, P., Wiktorowicz, J. (red.). (2023). *Nowi biedni emeryci*, tom I, IPiSS, Warszawa. <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/01/Biedni-emeryci-tom-1.pdf>.
- Szukalski, P., Wiktorowicz, J. (2023). NBE i PNBE w świetle dostępnych danych wtórnych. W: P. Szukalski, J. Wiktorowicz (red.), *Nowi biedni emeryci*, t. I, IPiSS, Warszawa, 27–45. <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/01/Biedni-emeryci-tom-1.pdf>.
- Szukalski, P., Zalewski, D. (red.). (2023). *Nowi biedni emeryci*, tom II, IPiSS, Warszawa. https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/01/Biedni-emeryci-tom_2.pdf.
- ZUS. Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2022 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury (tj. niższej niż 1 338,44 zł). <https://www.zus.pl/documents/10182/2564874/E+ni%C5%BCsze+niz+najni%C5%BCsze+XII+2022.pdf/bdb684e3-e4f8-c732-f0fb-5fcf30ca291c?t=1677580536426>.