



Ekspertyza

Dylemat wygaszenia emerytur pomostowych

Interdyscyplinarna analiza stanu obecnego oraz rekomendacje na
przyszłość

Janina Petelczyc

Tomasz Lasocki

Koordynator projektu: Dominik Owczarek

27 maja 2022 r., Warszawa

Spis treści

Założenia i cele opracowania	3
Część I: Analiza stanu obecnego.....	5
Kontekst emerytury pomostowej.....	5
Konstrukcja emerytury pomostowej.....	6
Dostępność emerytury pomostowej.....	7
Charakterystyka pozostałych instrumentów wsparcia.....	8
Finansowanie.....	11
Część II: Charakterystyka beneficjentów – analiza danych zastanych	14
Osoby zgłoszone przez płatnika drukiem ZUS ZSWA.....	14
Wykonywane prace przez osoby zgłoszone przez płatnika w 2020 r. drukiem ZUS ZSWA.....	19
Beneficjenci emerytur pomostowych	22
Beneficjenci szkoleń	25
Część III: Rekomendacje	27
Dalsze badania.....	27
Postulowane zmiany.....	32
Bibliografia.....	35

Założenia i cele opracowania

W polskim systemie przez dziesięciolecia podstawowym instrumentem kompensacji wieloletniej pracy uciążliwej (ang. *arduous job* – *praca ciężka, praca znojna*) były świadczenia emerytalne realizowane jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Reforma systemu roku 1999 oprócz zmiany sposobu obliczania emerytury miała prowadzić do ujednoczenia zasad przechodzenia na emeryturę. Powszechna ochrona uciążliwej pracy za pomocą wcześniejszych świadczeń emerytalnych jest nadal w okresie przejściowym i docelowo ma zostać wygaszona – z wyjątkami dotyczącymi jedynie funkcjonariuszy służb oraz górników, których szczególne uprawnienia emerytalne mają funkcjonować bezterminowo.

Charakter ówczesnych polskich przemian wpisywał się w ogólny trend polegający na zastępowaniu programów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę jako rozwiązań skupiających się na zarządzaniu skutkami wieloletniego wykonywania takiej pracy na rzecz działań prewencyjnych w postaci np. bardziej elastycznych godzin pracy czy zwiększenia dostępu do szkolenia ustawicznego.¹ Z tego powodu po kilkunastu latach od opracowywania przepisów wprowadzających emerytury pomostowe w Polsce, należy dokonać oceny stopnia realizacji kierunków rozwoju ochrony osób wykonujących pracę uciążliwą.

W ustawie o emeryturach pomostowych definicje prac w szczególnych warunkach oraz prac o szczególnym charakterze stanowią iloczyn logiczny (koniunkcję) ich części opisowej oraz prac wymienionych enumeratywnie w załącznikach do ustawy (zob. art. 3 ust. 1 i 3 ustawy oraz załącznik nr 1 i 2 do tej ustawy). Obecny katalog zastąpił wykaz obowiązujący od lat osiemdziesiątych poprzedniego stulecia, zaś konieczność jego weryfikacji (a zwłaszcza rozszerzenia) jest postulatem części partnerów społecznych. Wobec zmienności w czasie legalnych katalogów prac wiążących się ze szczególnymi uprawnieniami, postanowiliśmy posługiwać się w opracowaniu również pojęciem „pracy uciążliwej”. Z tego powodu pojęcie „pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze” należy odnosić do obowiązującego katalogu prac z ustawy o emeryturach pomostowych. „Praca uciążliwa” w rozumieniu niniejszego opracowania oznacza zaś szerszą kategorię – prace, które odpowiadają opisowej części definicji legalnej. Tak zdefiniowane pojęcie nie pokrywa się w pełni z

¹ Zob. raport Rady i Komisji Europejskiej „W kierunku zwiększenia partycypacji w rynku pracy i promocji aktywnego starzenia się” (marzec, 2001 r.), powołany w odpowiedzi Ministra Pracy i Polityki Społecznej na interpelację poselską nr 6178 (Sejm VI kadencji, 2008 r.). W odpowiedzi wskazano również, że „zgodnie ze stanowiskiem Międzynarodowej Organizacji Pracy niedopuszczalne jest stosowanie obniżenia wieku emerytalnego zamiast profilaktyki zmierzającej do zapewnienia bezpiecznych warunków pracy.

ustawowym katalogiem rzeczonych prac, ponieważ „pracą uciążliwą” będą odpowiadające definicji opisowej prace wymienione w załącznikach, jak również prace, których w tych definicjach nie wymieniono. Taka konieczność zaistniała zwłaszcza w kontekście opisywania rekomendowanych rozwiązań – stworzenia systemu ochrony prac, która na potrzeby tego systemu nie musi odpowiadać katalogom stosowanym na potrzeby emerytur pomostowych.

Opracowanie stanowi realizację zamówienia określonego w zapytaniu ofertowym CPS/ZP/-/02/BRDS/22 przez Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego. W opracowaniu skupiliśmy się na ustaleniu sytuacji faktycznej pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze na podstawie dostępnych źródeł. Wobec stwierdzenia niedostatecznej liczby opracowań tematu, w trzeciej części rekomendujemy badania, które naszym zdaniem powinny zostać przeprowadzone w celu rozstrzygnięcia tytułowego dylematu. Pomóc w wypracowaniu rozwiązania tytułowego problemu mają również wskazane w tej samej części tematy odnoszące się do ochrony pracy uciążliwej.

Badania opisane w niniejszym raporcie opierają się głównie na analizie materiałów zastanych, w tym przede wszystkim materiałów z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Głównego Urzędu Statystycznego, ustawodawstwa wraz z uzasadnieniami, oficjalnej i dostępnej dokumentacji oraz literatury przedmiotu w zakresie funkcjonowania systemu emerytur pomostowych w Polsce. Analiza ta pozwoliła na wychwycenie głównych trendów statystycznych i finansowych oraz opis funkcjonowania systemu po jego wprowadzeniu w 2009 r. W celu lepszego opisanie stanu zastanego i poszukiwania dodatkowej dokumentacji skontaktowano się z kilkoma reprezentantami strony pracowniczej i instytucjami działającymi w sferze przedmiotowej niniejszego badania. Odpowiedzi uzyskano od dwóch osób reprezentujących stronę związkową. Nie były to jednak ustrukturyzowane wywiady jakościowe, a rozmowy naprowadzające na kluczowe problemy i wyzwania. Przygotowując raport autorzy postawili hipotezę zgodnie z którą rekomendacje dotyczące przyszłych rozwiązań w badanym zakresie mogą zostać stworzone wyłącznie na podstawie przeprowadzonych wcześniej badań obejmujących swoim zakresem pełnię zagadnienia, a więc także informacje dotyczące zdrowia, możliwości przekwalifikowania i dalszego trwania życia beneficjentów. Konieczne jest też ponowne przeanalizowanie warunków, na podstawie których poszczególne zawody wpisywane są na listę.

Część I: Analiza stanu obecnego

Kontekst emerytury pomostowej

Uprawnienie do szybszej dezaktywacji zawodowej z powodu wieloletniego wykonywania uciążliwej pracy przysługiwało przez kilka pokoleń w formie emerytury w niższym wieku emerytalnym. W latach pięćdziesiątych XX w. do wcześniejszego przejścia na emeryturę uprawnieni byli wykonujący pracę pod ziemią oraz pracujący warunkach szkodliwych dla zdrowia. W kolejnych dekadach, a szczególnie intensywnie w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych nastąpiło zwielokrotnienie liczby osób uprawnionych do przejścia na emeryturę przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, co miało ścisły związek z ówczesną zapaścią gospodarczą oraz kryzysem politycznym. Zgodnie z ustaleniami Piotra Szukalskiego, w roku 1996 czterech na pięciu emerytów rozpoczynało korzystanie ze świadczeń przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, zaś przeciętny wiek przechodzenia na emeryturę wynosił 56,7 lat. Wyróżniało to Polskę na tle państw rozwiniętych.² W okresie rozbudowy dodatkowych uprawnień emerytalnych niemal dwukrotnie wzrosła stopa składki na ubezpieczenie społeczne.³

Między innymi te okoliczności doprowadziły pod koniec XX w. do uzyskania poparcia dla koncepcji ujednolicenia składek i świadczeń emerytalnych oraz wygaszenia przywilejów emerytalnych oraz emerytur w niższym wieku emerytalnym. W ten sposób zainicjowano odejście od jednego z głównych paradygmatów ówczesnego systemu emerytalnego: tzw. elastycznego wieku emerytalnego.

To założenie zostało zrealizowane w uchwalonej przez Sejm w 1998 r. ustawie o emeryturach i rentach z FUS [ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r., tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 504 ze zm., dalej jako: „ustawa emerytalna”], lecz w toku prac nad tym aktem w parlamencie pierwotny tekst uzupełniono o zapowiedź wprowadzenia emerytur pomostowych dla osób zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze [art. 24 ust. 2 ustawy emerytalnej], którą wykonano w 2009 r. [ustawa z dnia 22 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, tekst jednolity: Dz. U. z 2018 poz. 1924 ze zm.].

² Szukalski Piotr (1999). *Zmiany w wieku przechodzenia na emeryturę*. Gospodarka Narodowa, 1999/10/, 76.

³ W 1981 r. stopa składki na ubezpieczenie społeczne wynosiła 25%; w 1982 r. 33%, w 1983 r. 43% (między 1983 a 1988 rokiem na poziomie 33% ustalono stopę składki dla nieuspołeczniczonych zakładów pracy), 38% w 1988 r., 43% od 1990 r., 45% od marca 1992 r. Reforma z 1999 r. dokonała podziału finansowania składki między ubezpieczonych a płatników, ale rzeczywisty poziom obciążeń z tytułu składki na ubezpieczenia społeczne został niezmienny.

Konstrukcja emerytury pomostowej

Emerytura pomostowa jest odrębnym od emerytury rodzajem świadczenia opartym na konstrukcji świadczenia przedemerytalnego, podczas gdy emerytura w niższym wieku emerytalnym była w swojej istocie emeryturą. Stosowany obecnie model należy uznać za najbardziej adekwatny z kilku powodów.

Po pierwsze emerytura w niższym wieku emerytalnym była konstrukcją funkcjonującą w ramach systemu zdefiniowanego świadczenia. Zastosowanie tej samej konstrukcji w systemie zdefiniowanej składki oznaczałoby istotne zmniejszenie otrzymywanych świadczeń nie tylko w okresie przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, ale przez cały okres korzystania z emerytury.

Chociaż emerytura pomostowa nie jest świadczeniem ubezpieczeniowym, lecz z zaopatrzenia społecznego, to jest świadczeniem ściśle powiązaniem z ubezpieczeniem emerytalnym. Ścisły związek polega między innymi na tym, że emerytura pomostowa jest obliczana w systemie zdefiniowanej składki na podstawie zgromadzonych w systemie „aktywów” emerytalnych - inaczej niż świadczenia przedemerytalne z ustawy z 2004 r., których wysokość jest ustalona kwotowo. Jednakże umieszczenie emerytur pomostowych poza ubezpieczeniem emerytalnym oznacza, że jej obliczenie nie wpływa na dalszą waloryzację środków z konta indywidualnego i subkonta, a także do ustalenia emerytury powszechnej po osiągnięciu 60/65 roku życia na podstawie korzystniejszych danych o przewidywanej dalszej długości trwania życia. Ponieważ emerytura pomostowa jest niezależnym od emerytury świadczeniem przedemerytalnym, to ma ona charakter okresowy – prawo do niej ustaje z dniem osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Równocześnie przyjęte rozwiązania z perspektywy beneficjentów są wobec tego dalece bardziej korzystne aniżeli rozwiązania proponowane w procedowanych w Sejmie projektach emerytur stażowych.

Beneficjent emerytury pomostowej może łączyć jej pobieranie tylko z pracą inną niż prace w szczególnych warunkach bądź prace o szczególnym charakterze, ponieważ podjęcie pracy wymienionej w załączniku do ustawy oznacza zawieszenie prawa do niej bez względu na wysokość przychodu z pracy [art. 17 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych]. W pozostałych przypadkach możliwe jest łączenie pracy z pobieraniem emerytury pomostowej na zasadach ogólnych (stosowanych np. w odniesieniu do rent z tytułu niezdolności do pracy).

Emerytury pomostowe obecnie mają charakter wygasający, ponieważ mogą je nabywać jedynie osoby, które przed 1999 r. wykonywały pracę w szczególnych warunkach bądź o szczególnym charakterze [art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych]. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia z dnia 16 marca 2010 r., K 17/09 (OTK-A z 2010 r., nr 3, poz. 21) nie dopatrzyl się w przedmiotowym ograniczeniu sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP oraz z zasadą równości wobec prawa z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał powoławszy się na wykładnię językową, systemową i celowościową a także na przebieg prac nad ustawą emerytalną stwierdził, że osoby rozpoczynające pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze od 1999 r. nie mogły w sposób racjonalny oczekiwać przyznania im emerytur pomostowych, zaś ustawodawca posiadał swobodę w tej kwestii.

Dostępność emerytury pomostowej

Osoby urodzone przed 1949 r. nie zostały objęte reformą emerytalną, wobec czego mogły nabywać wcześniejsze uprawnienia emerytalne na zasadach obowiązujących przed 1999 r. W konsekwencji tylko urodzeni po 1948 r. mogą nabyć prawo do emerytury pomostowej.

Emerytura pomostowa przysługuje przede wszystkim z uwagi na wieloletnie wykonywanie pracy w szczególnych warunkach bądź w szczególnym charakterze przez co najmniej 15 lat (w rozumieniu ustawy o emeryturach pomostowych bądź przepisów rozporządzenia z 1983 r.) oraz legitymowanie się ogólnym stażem emerytalnym (20/25 lat okresów składkowych i nieskładkowych). W niektórych przypadkach możliwe jest nabycie prawa do emerytury pomostowej po 10 latach pracy w szczególnych warunkach (np. jako: rybak, nurek, w przetwórstwie lub usuwaniu azbestu, członek zawodowych ekip ratownictwa górskiego).

Oprócz wymienionego w poprzednim podpunkcie warunku wykonywania przed 1999 r. pracy w szczególnych warunkach bądź w szczególnym charakterze (w rozumieniu ustawy o emeryturach pomostowych bądź przepisów rozporządzenia z 1983 r.), dla nabycia uprawnienia do emerytury pomostowej niezbędne jest również wykonywanie jej po 2008 r. (prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wyłącznie w rozumieniu ustawy o emeryturach pomostowych). Ten ostatni warunek nie jest jednak wymagany względem osób, które 15-letni staż pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (wyłącznie w rozumieniu ustawy o emeryturach pomostowych) zgromadziły przed 2009 r.

Nabycie prawa do emerytury pomostowej jest możliwe co do zasady po osiągnięciu 55/60 roku życia, choć w przypadku niektórych rodzajów prac jest możliwe jeszcze wcześniejsze nabycie tego uprawnienia:

- 50/55 lat: lotniczy personel pokładowy, rybacy, nurkowie, przetwarzający lub usuwający azbest, maszyniści pojazdów trakcyjnych, zawodowi ratownicy górscy, górnicy;
- 55 lat: pracujący przy przeładunku w ładowniach statku, operatorzy żurawi wieżowych, hutnicy.

W przypadku lotniczego personelu pokładowego, maszynistów pojazdów trakcyjnych oraz hutników skorzystanie z emerytury pomostowej w dodatkowo obniżonym wieku jest uwarunkowane orzeczeniem niezdolności do dalszego wykonywania takiej pracy.

W ustawie o emeryturach pomostowych porzucono katalog branżowo-stanowiskowy właściwy poprzednim przepisom na rzecz sporządzenia wykazu samych prac w szczególnych warunkach bądź o szczególnym charakterze. Definiowanie w ustawie samej pracy, nie zaś stanowiska na którym jest ona wykonywana, nie zostało powiązane z poszerzeniem dopuszczalnych form jej wykonywania. Nadal jedyną dopuszczalną formą wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze jest zatrudnienie pracownice. Natomiast od dnia 20 kwietnia 2022 r. dla nabycia prawa do emerytury pomostowej nie jest już wymagane rozwiązanie stosunku pracy, choć dopiero po zakończeniu zatrudnienia możliwe jest podjęcie wypłaty emerytury pomostowej.

Charakterystyka pozostałych instrumentów wsparcia

Rekompensata

Możliwość wcześniejszej dezaktywacji zawodowej poprzez zapewnienie prawa do emerytury pomostowej nie jest jedyną kompensatą wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Ustawa zakłada również dopłatę do kapitału początkowego w formie rekompensaty rozumianej jako „odszkodowanie za utratę możliwości nabycia prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze dla osób, które nie nabędą prawa do emerytury pomostowej” [art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych]. Przejściowe uprawnienie do wcześniejszej dezaktywacji (emerytura pomostowa) i stały wzrost dożywotniej emerytury (rekompensata), choć nie wykluczają się konstrukcyjnie, to w świetle przepisów są świadczeniami konkurencyjnymi w

takim rozumieniu, że samo nabycie prawa do wcześniejszego świadczenia emerytalnego uniemożliwi uzyskanie rekompensaty - nawet jeżeli uprawniony z emerytury pomostowej nie skorzysta. Drugą przesłanką nabycia prawa do rekompensaty jest posiadanie 15-letniego stażu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (wyłącznie w rozumieniu przepisów rozporządzenia z 1983 r.).

Wysokość rekompensaty jest uzależniona od wysokości stażu emerytalnego, stażu pracy w szczególnych warunkach bądź w szczególnym charakterze oraz wieku. Wymienione parametry indywidualne ustala się na dzień 31 grudnia 2008 r., następnie mnożąc je przez wartość emerytury hipotetycznej oraz ustawowo określone współczynniki. Dla przykładu opisanego na stronie ZUS⁴ obliczenie rekompensaty pozwoliło zwiększyć kapitał początkowy ubezpieczonego o dodatkowe 30%.

Do dnia 20 kwietnia 2022 r. osoba, która była bardziej zainteresowana rekompensatą aniżeli emeryturą pomostową mogła nie rozwiązywać stosunku pracy przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego [zob. art. 15 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych]. W związku z tym nie spełniała ona jednej z przesłanek nabycia prawa do emerytury pomostowej [art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych] nabywając w ten sposób prawo do rekompensaty. Skutkiem niezadeklarowanym w uzasadnieniu projektu niedawnej ustawy zmieniającej jest wobec tego brak możliwości nabycia prawa do rekompensaty przez taką osobę, nawet jeśli rozwiąże ona stosunek pracy już po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Zmiana może być trudna w odbiorze społecznym.

Krajowy Fundusz Szkoleniowy

Krajowy Fundusz Szkoleniowy [KFS] został implementowany do systemu pod koniec maja 2014 r. KFS stanowi wydzieloną część Funduszu Pracy przeznaczoną przede wszystkim na dofinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Minister właściwy do spraw pracy realizuje zadania związane z KFS, w szczególności ustala w porozumieniu z Radą Rynku Pracy (lub samodzielnie w razie braku takiego porozumienia), priorytety, wzory podziału środków i plan ich wydatkowania [art. 4 ust. 1 pkt 7 lit. h oraz j ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; tekst jednolity: Dz. U. z

⁴ „Pan Jan z wnioskiem o emeryturę wystąpił w wieku 66 lat i 2 miesięcy. Nie miał ustalonego prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy nauczycielskiej. Na dzień 1 stycznia 2009 r. udokumentował 30 lat i 10 miesięcy składkowych, w tym 16 lat i 7 miesięcy pracy nauczycielskiej wykonywanej w pełnym wymiarze czasu pracy oraz 5 lat pracy nauczycielskiej na 3/4 etatu.” Źródło: <https://www.zus.pl/swiadczenia/zasady-przyznawania-emerytury/rekompensata-z-tytulu-pracy-w-szczegolnych-warunkach-lub-w-szczegolnym-charakterze>

2022 r., poz. 690 ze zm., dalej jako: „ustawa o promocji zatrudnienia”]. Podział środków z KFS pomiędzy powiatowe urzędy pracy, z uwzględnieniem priorytetów należy do samorządu województwa, zaś realizacja zadań związanych z KFS do samorządu powiatowego.

Priorytet wsparcia kształcenia ustawicznego w ramach KFS osób mogących wykazać wykonywanie przez co najmniej 15 lat prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a którym nie przysługuje prawo do emerytury pomostowej został przedstawiony w tabeli poniżej.:

Tabela 1: Kwoty środków w dyspozycji Ministra oraz Rady Rynku Pracy

	pula Ministra	pula Rady Rynku Pracy
2014	32 083 tys. zł (brak); rezerwa KFS: 7 917 tys. zł (priorytet c)	
2015	179 096 tys. zł (brak)	35 282 tys. zł (brak)
2016	150 814 tys. zł (priorytet b)	37 703 tys. zł (brak)
2017	157 275 tys. zł (priorytet 3)	38 318 tys. zł (brak)
2018	84 078 tys. zł (priorytet 3)	21 019 tys. zł (brak)
2019	180 688 tys. zł (priorytet 4)	45 172 tys. zł (brak)
2020	195 225 tys. zł (brak)	48 806 tys. zł (priorytet d)
2021	205 444 tys. zł (brak)	51 361 tys. zł (priorytet d)
2022	177 470 tys. zł (brak)	44 367 tys. zł (brak)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRPiPS. W nawiasach umieszczono informację, czy szkolenia pracujących w szczególnych warunkach bądź charakterze w danym roku i z danej puli były wskazane jako priorytet.

Szkolenia finansowane ze środków przeznaczonych na prewencję wypadkową

Dofinansowanie prowadzonych przez płatników składek działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej jest również możliwe przy wykorzystaniu środków przeznaczonych na prewencję wypadkową ustalanych rokrocznie w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [zob. art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych; tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1205 ze zm., dalej jako: „ustawa wypadkowa”]. Kwoty przeznaczane na prewencję są porównywalne ze środkami przeznaczanymi na KFS i w analogicznym okresie kształtowały się następująco:

Tabela 2: wydatki na prewencję rentową i wypadkową w poszczególnych latach

	wydatki na prewencję rentową	wydatki na prewencję wypadkową
2014	178 103 tys. zł	8 502 tys. zł
2015	179 318 tys. zł	33 089 tys. zł
2016	186 840 tys. zł	55 552 tys. zł
2017	193 199 tys. zł	61 464 zł
2018	201 425 tys. zł	180 935 tys. zł*
2019	204 225 tys. zł	89 590 tys. zł
2020	67 401 tys. zł (plan: 235 830 tys. zł)**	73 452 tys. zł (plan: 90 000 tys. zł)**

Źródło: opracowanie własne, na podstawie sprawozdań z działalności ZUS za lata 2014-2020.

* - Skokowy wzrost wydatków w 2018 r. wynikał z umożliwienia przyznania dofinansowania wszystkim wnioskodawcom, których wnioski nie zostały rozpatrzone do końca 2017 r.

** - W roku 2020 wydatki na obydwa rodzaje prewencji były istotnie niższe niż zaplanowano z powodu pandemii.

W sprawozdaniach ZUS dane dotyczące prewencji rentowej prezentowane są w oparciu o kryterium rodzaju schorzeń podlegających rehabilitacji bez wyszczególnienia przyczyn owych schorzeń (np. wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze). Rokrocznie ok. 80% osób kończących rehabilitację, odbywa ją w związku ze schorzeniami narządów ruchu.

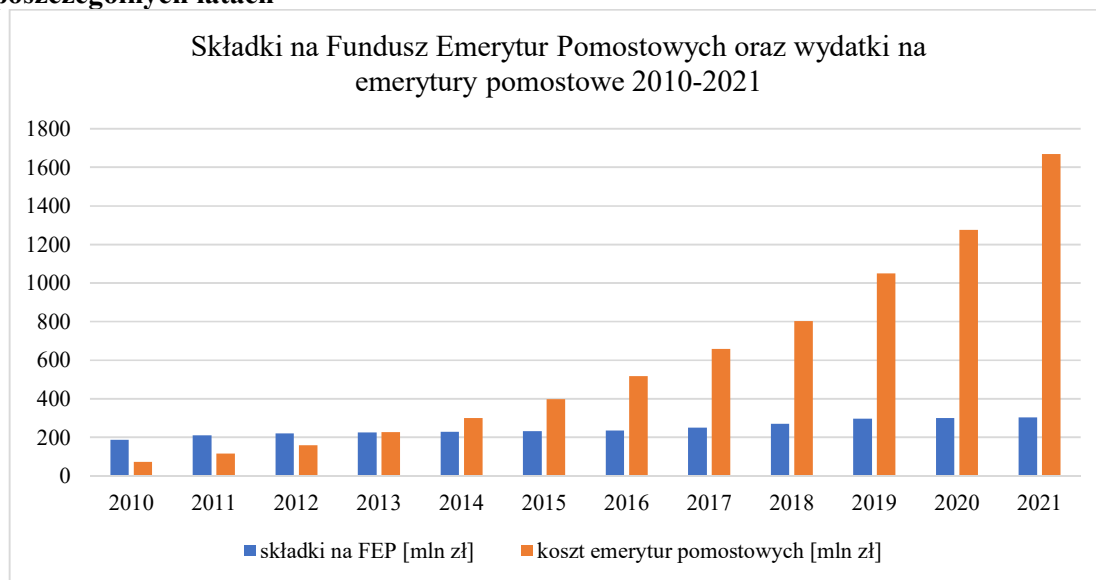
W ramach prewencji wypadkowej ZUS między innymi dofinansowuje działania płatników wspomagające utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, przydzielając środki zgłoszonym w konkursie projektom. W sprawozdaniach nie wyszczególniono projektów kierowanych do osób wykonujących prace w szczególnych warunkach bądź o szczególnym charakterze, ani także skali uczestnictwa takich osób w tychże projektach. Na szczególną uwagę zasługują również opracowania naukowe zamawiane przez ZUS oraz pilotażowe programy kompleksowej rehabilitacji. Warto rozważyć pozyskanie z ZUS bardziej szczegółowych danych dotyczących projektów w zakresie działań wspomagających utrzymanie zdolności do pracy oraz wykorzystać w przyszłości doświadczenie Zakładu w działaniach informacyjnych i prewencyjnych.

Finansowanie

Emerytury pomostowe są finansowane z odrębnego Funduszu Emerytur Pomostowych [dalej również jako „FEP” bądź „Fundusz”]. Fundusz jest tworzony ze składek finansowanych przez zatrudniających oraz z dotacji budżetowych. Obowiązek składkowy obejmuje każdego pracownika wykonującego wskazane w ustawie prace, niezależnie od możliwości nabycia przez konkretnego pracownika uprawnienia do emerytury pomostowej [art. 35 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych], a składka stanowi 1,5% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Zgodnie z planem finansowym Funduszu na rok 2021

wpływy ze składek (0,304 mld zł) miały stanowić jedynie 18,19% wydatków na emerytury pomostowe (1,669 mld zł). Odsetek pokrycia kosztu emerytur pomostowych składką na Fundusz rokrocznie zmniejsza się.

Wykres 1. Przychody z tytułu składek na FEP oraz koszt emerytur pomostowych w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Rachunek Zmian Stanu Funduszu Emerytur Pomostowych*, Warszawa, opracowania z kolejnych lat: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, oraz Plan Finansowy Funduszu Emerytur Pomostowych 2021.

Środki na Krajowy Fundusz Szkoleniowy stanowią wydzieloną część Funduszu Pracy w wysokości 2% przychodów składekowych Funduszu Pracy „w roku przed rokiem poprzedzającym rok” (wyrażenie ustawowe), dla którego jest sporządzany plan finansowy Funduszu Pracy [art. 109 ust. 2d ustawy o promocji zatrudnienia].

Środki na prewencję wypadkową stanowią 1,00% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, przewidzianych w planie finansowym FUS na dany rok budżetowy [art. 37 ust. 1 ustawy wypadkowej].

Można podsumować, że obecny system wspierania pracy uciążliwej cechuje mała elastyczność dostępnych rozwiązań. W założeniu spośród wszystkich prac uciążliwych, wyodrębniono część, której nadano szczególną klasyfikację prawną uprawniającą do wcześniejszej dezaktywacji, choć ten model ma zostać wygaszony. Części osób, które wykonywały kwalifikowaną pracę uciążliwą, ale nie nabyły głównego uprawnienia oferowana jest kompensata w postaci zwiększenia aktywów emerytalnych. Dla pozostałych osób są przeznaczone szkolenia przekwalifikowujące. W innej sytuacji są

funkcjonariusze służb mundurowych oraz górnicy – takim osobom wcześniejsze świadczenia emerytalne przysługują bez ograniczeń czasowych w ich nabywaniu.

Część II: Charakterystyka beneficjentów – analiza danych zastanych

Dane dotyczące charakterystyki grupy osób wykonujących pracę w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze są rozproszone i niepełne. Najnowsze publicznie dostępne dane statystyczne obejmują rok 2020.⁵ Informacje te opierają się na danych ze złożonych dokumentów ZUS ZSWA, czyli zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Dzięki temu dość dokładnie znana jest struktura tych osób pod względem wieku, płci, wykonywanej pracy (zgodnie z kodem zatrudnienia) czy miejsca zamieszkania. Dane dotyczące samych beneficjentów emerytur pomostowych są bardziej ograniczone. Nie są powszechnie dane dotyczące stanu zdrowia i dalszego trwania życia tych osób, co może być kluczowe przy reformowaniu systemu.

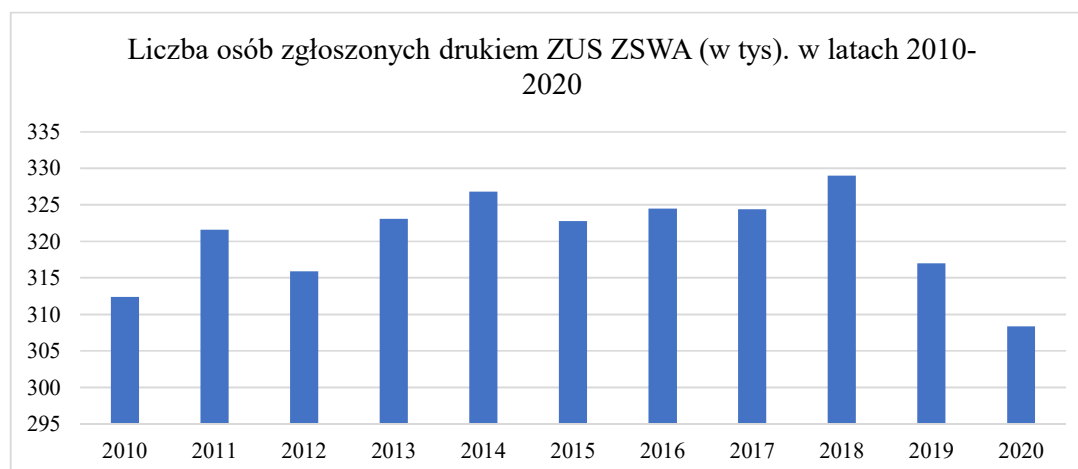
Analizując dane ze zgłoszeń należy zastrzec, że nie przedstawiają one całości danych o wykonywaniu uciążliwej pracy – bądź ze względu na niekompletność samych katalogów bądź z uwagi na niezgłaszanie wszystkich rzeczywiście wykonujących pracę w szczególnych warunkach bądź o szczególnym charakterze. Państwowa Inspekcja Pracy dopiero od dnia 1 stycznia 2023 r. uzyska kompetencję do kontrolowania wykazu stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, co pozwoli na szacowanie skali zjawiska.

Osoby zgłoszone przez płatnika drukiem ZUS ZSWA

W 2020 r. osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze zgłoszono 308,4 tys. Jest to o 2.7% mniej niż rok wcześniej.

⁵ Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2021) *Informacja o ubezpieczonych wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – na podstawie dokumentów ZUS ZSWA złożonych za 2020 r.*, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, Warszawa 2021

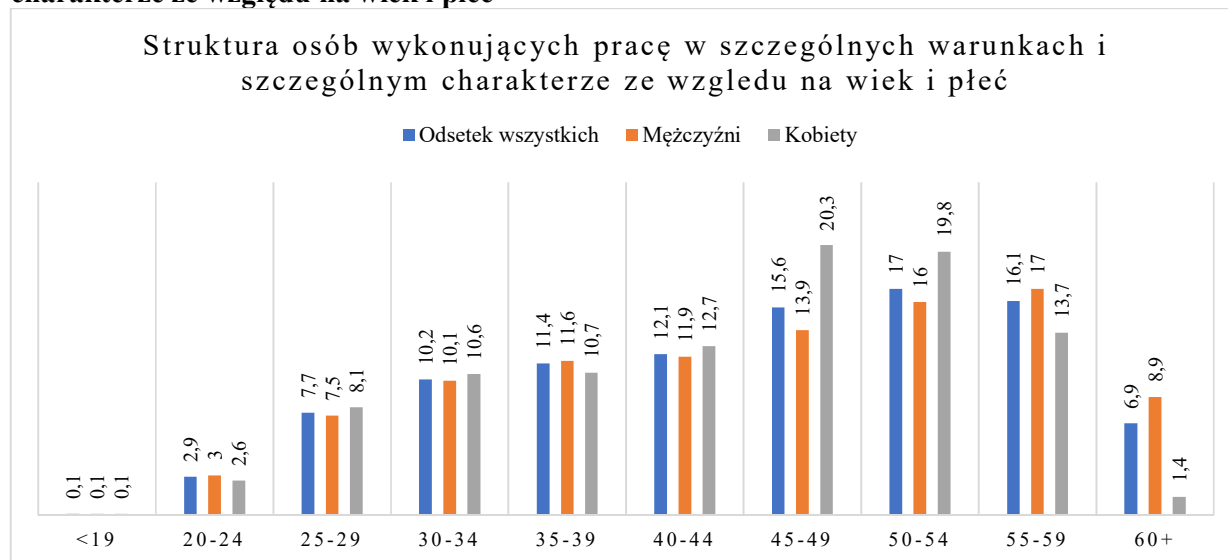
Wykres 2. Liczba osób zgłoszonych drukiem ZUS ZSWA (w tys.) w latach 2010-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Informacje o ubezpieczonych wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (2011), (2012), (2013), (2014), (2015), (2019), (2020) i (2021)

Średni wiek osoby wykonującej pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynosił 45,5 r. Przy czym dla mężczyzn średni wiek był wyższy - 45,8 roku, a dla kobiet niższy - 44,5 roku.⁶ Wiek ten systematycznie rośnie, jak wskazują dane z ZUS, w 2010 r. wynosił 43,4 (ogółem) oraz 43,9 lat dla mężczyzn i 41,8 lat dla kobiet.⁷

Wykres 3. Struktura osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach i szczególnym charakterze ze względu na wiek i płeć



Źródło: opracowanie własne na podstawie ZUS (2021).

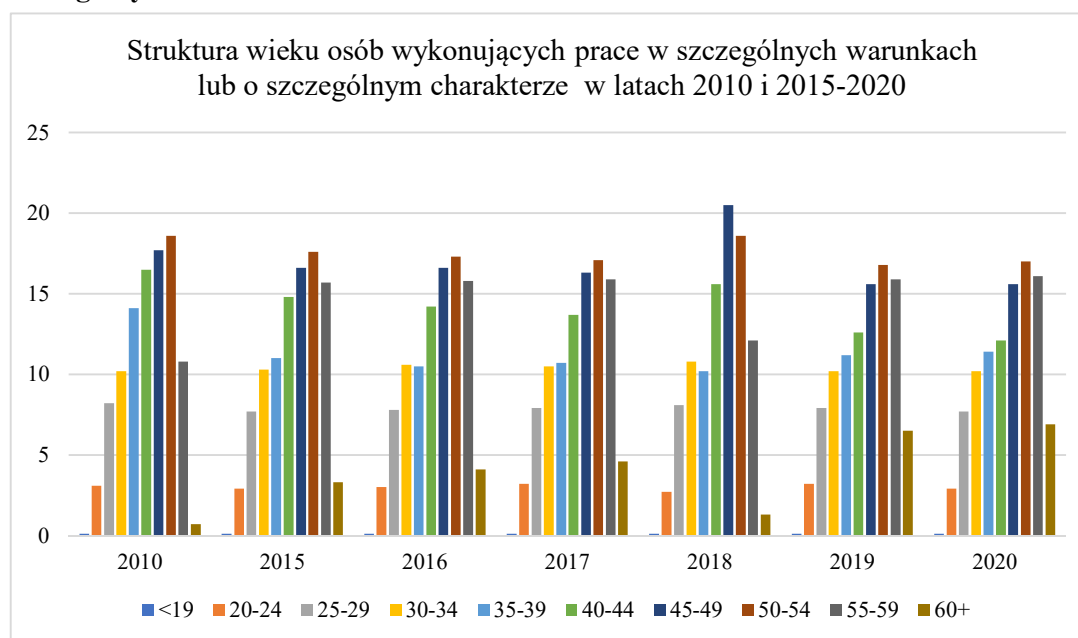
⁶ ibidem

⁷ Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2020) Informacja o ubezpieczonych wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – na podstawie dokumentów ZUS ZSWA, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa 2020

Analiza miar pozycyjnych pozwala na stwierdzenie, że w badanym rozkładzie wieku osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze dominantę (czyli najwięcej osób) stanowią osoby w wieku 50-54 lata. Należy jednak dodać, że dominanta w przypadku mężczyzn jest wyższa (prawie co piąty zgłoszony mężczyzna był w wieku 55-59 lat), a w przypadku kobiet niższa (więcej niż co piąta zgłoszona kobieta była w wieku 45-49 lat). Jest to rozkład o asymetrii lewostronnej (ujemnej) co oznacza, że w zbiorowości przeważają jednostki starsze niż średni wiek.

Dominanta wieku osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze praktycznie nie zmienia się w ciągu kolejnych lat obowiązywania tego systemu. Jak widać na poniższym wykresie na lata 2010 i 2015-2020 wynosiła ona 50-54 lata, z wyjątkiem roku 2018, gdy największą grupę, ponad 20% wszystkich zgłoszonych osób, stanowiły osoby w wieku 45-49 lat. Jak widać na wykresie 4., z każdym kolejnym rokiem rośnie odsetek starszych grup wiekowych osób, które objęte są systemem.

Wykres 4. Struktura wieku osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w latach 2010 i 2015-2020



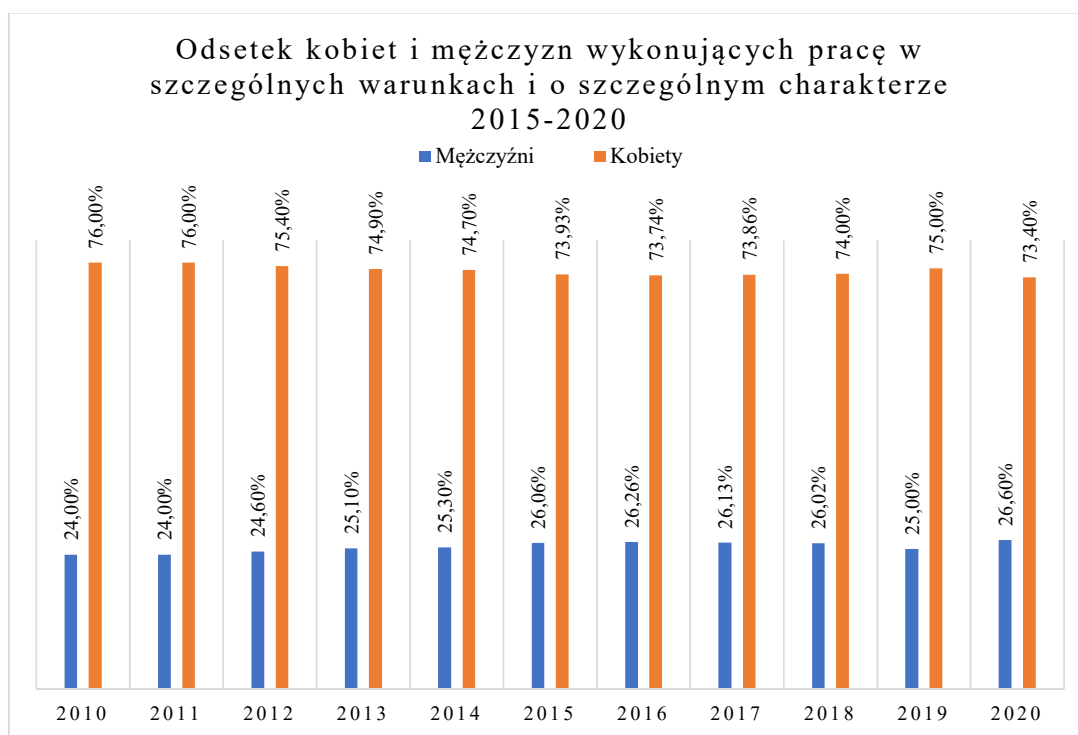
Źródło: opracowanie własne na podstawie ZUS (2020), ZUS (2021)

Różnice w rozkładzie wieku kobiet i mężczyzn, oprócz różnicy w wykonywanych zawodach (struktura wykonywanych zawodów znajduje się w dalszej części tego raportu) wyjaśnić zapewne można ogólną strukturą wieku kobiet i mężczyzn w gospodarce. Stopa aktywności kobiet w Polsce jest niższa niż stopa aktywności mężczyzn, a różnica ta pogłębia się z wiekiem. Według danych GUS w IV kwartale 2020 r. wskaźnik zatrudnienia mężczyzn

wynosił 63,4%, a kobiet 46,8%.⁸ Ponadto wiek emerytalny kobiet jest znacznie niższy niż mężczyzn co także wyjaśnia różnice w ostatnim przedziale wieku (60+).

Ponadto, do systemu zgłoszonych jako wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze zdecydowanie więcej jest mężczyzn niż kobiet. Wynika to z maskulinizacji większej liczby zawodów objętych tym systemem. W 2020 r. mężczyźni stanowili 73,4%, zaś kobiety 26,6% osób, za które płatnicy złożyli druk ZUS ZSWA. Tendencja ta jest stała od początku istnienia systemu, co pokazuje wykres 5.

Wykres 5. Odsetek kobiet i mężczyzn wykonujących pracę w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze w latach 2010-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie: ZUS 2011,2012,2013, 2014, 2019, 2021

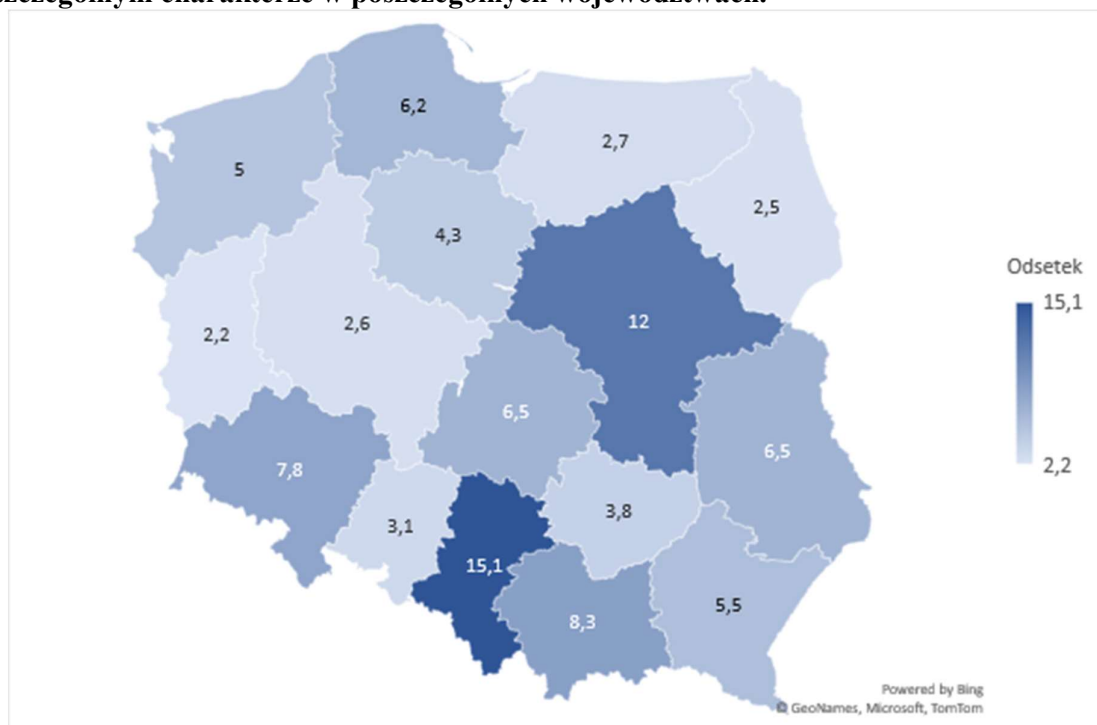
Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie dysponuje informacją o stażu pracy w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze przed 1 stycznia 2009 r. Można jednak wyróżnić dwie grupy: średni staż pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w okresie od 1 stycznia 2009 do 31 grudnia 2020, które już w 2020 r. nie wykonywały tej pracy wynosił 6,98 roku. Staż ten rośnie, w poprzednich latach wynosił 4,14

⁸ Główny Urząd Statystyczny (2020) Aktywność ekonomiczna ludności Polski – IV kwartał 2020 r., Warszawa 2020; dane dotyczą osób powyżej 15 roku życia

roku w 2015 r., 4,59 roku w 2016 r., 4,97 roku w 2017 r., 5,29 roku w 2018 r. i 5,62 w 2019. Z kolei wśród osób, które dalej pracują w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze staż tej pracy wynosi 7,79 lat.⁹ Dla mężczyzn średnia to 7,83, a dla kobiet 7,69 lat. Dominuje (18,7% wszystkich osób) staż wynoszący ponad 12 lat.¹⁰

Zróżnicowanie przestrzenne osób zatrudnionych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze jest wyraźne, z dominacją województwa Śląskiego. Wynika to ze struktury zawodowej regionu i największej grupy pracowników zgłaszanych wg kodu 101, czyli *prace bezpośrednio przy przeróbce mechanicznej węgla oraz rud metali lub ich wzbogacaniu*. Stanowili oni 66% wszystkich osób zgłoszonych w województwie. Ogółem w województwie Śląskim zgłoszono 15,1% wszystkich osób, które w Polsce wykonują pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Kolejne są województwa Mazowieckie (12%) i Małopolskie (8,3%). Najmniej zgłoszonych pochodziło z województwa Lubuskiego (2,2% wszystkich zgłoszonych osób w kraju).

Grafika 1. Odsetek ubezpieczonych pracujących w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w poszczególnych województwach.



Źródło: opracowanie własne na podstawie ZUS (2021)

⁹ ZUS (2021)

¹⁰ Ibidem

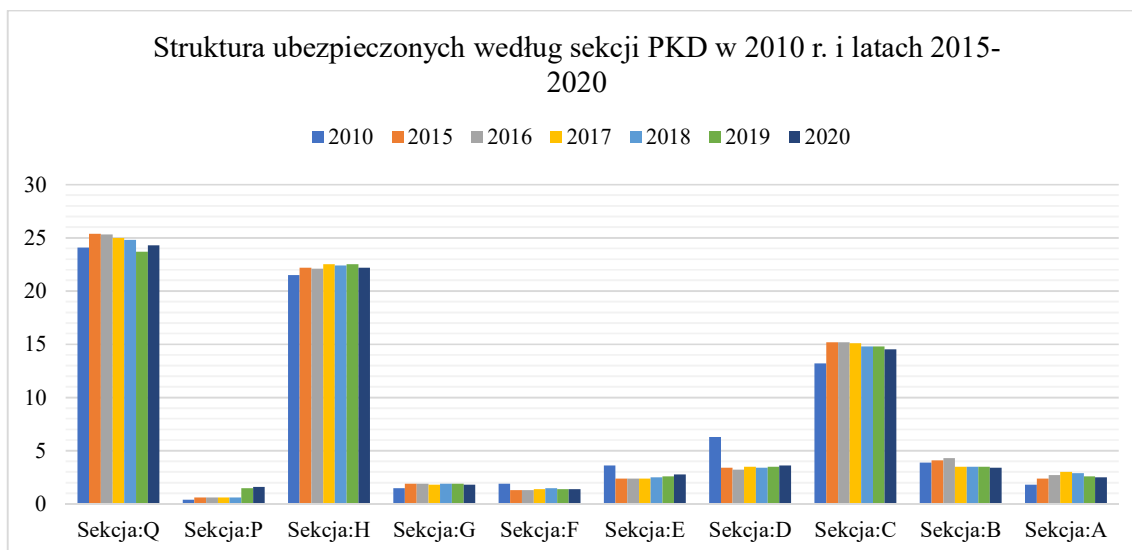
Wykonywane prace przez osoby zgłoszone przez płatnika w 2020 r. drukiem ZUS ZSWA

Osoby wykonujące pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w Polsce podzielone są na 64 kategorie (wg tzw. kodu pracy). Według Polskiej Kwalifikacji Działalności najwięcej osób pracuje w sekcji opieki zdrowotnej i pomocy społecznej (sekcja Q) oraz transportu (sekcja H), przy czym ta pierwsza sekcja zdominowana jest przez kobiety, a druga – przez mężczyzn. W przypadku większości sekcji, w tym sekcji transportu odsetek ubezpieczonych zgłoszonych do systemu zmniejsza się lub pozostaje na stale podobnym poziomie. W stosunku do roku 2019 w 2020 większy jest odsetek ubezpieczonych w sekcji opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Dane demograficzne, które jednoznacznie wskazują na to, że społeczeństwo polskie będzie starzało się w coraz szybszym tempie pozwalają przypuszczać, że ta sekcja gospodarki będzie musiała rozwijać się także w kolejnych latach.¹¹ Na wykresie 6. widać zmieniające się trendy ubezpieczonych zgłoszonych jako wykonujący pracę w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze w poszczególnych latach. Wyróżnione sekcje to:

- Sekcja: A rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo
- Sekcja: B górnictwo i wydobywanie
- Sekcja: C przetwórstwo przemysłowe
- Sekcja: D wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych
- Sekcja: E dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją
- Sekcja: F budownictwo
- Sekcja: G handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle
- Sekcja: H transport i gospodarka magazynowa
- Sekcja: P edukacja
- Sekcja: Q opieka zdrowotna i pomoc społeczna

¹¹ Główny Urząd Statystyczny (2021), Sytuacja demograficzna Polski do 2020 r., Zgony i umieralność, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2021

Wykres 6. Struktura ubezpieczonych według sekcji PKD w 2010 r. i latach 2015-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie ZUS (2020) i ZUS (2021)

Przechodząc do szczegółowych kodów zawodów można zauważyć, że w 2020 r. najczęściej osób wykonywało pracę w ramach kodu 208 „prace kierowców autobusów, trolejbusów oraz motorniczych tramwajów w transporcie publicznym”. Stanowią oni aż 14% ze wszystkich osób zgłoszonych (17,7% mężczyzn i 3,7% kobiet). Następną wg liczebności grupę stanowią pracownicy wg kodu 224 „prace personelu medycznego w zespołach operacyjnych dyscyplin zabiegowych i anestezjologii w warunkach ostrego dyżuru”, stanowiąc 10,2% wszystkich osób, w tym 3,1% to mężczyźni i aż 29,9% spośród wszystkich zgłoszonych do ZUS kobiet. Kolejne najliczniejsze grupy to:

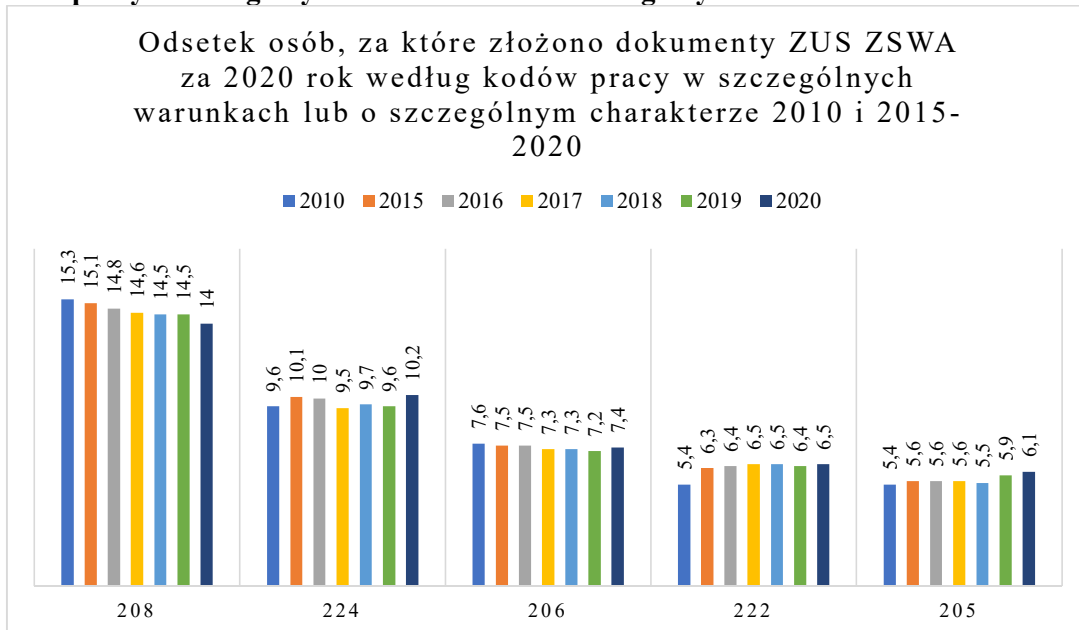
- Kod 206 - prace bezpośrednio przy ustawianiu drogi przebiegu pociągów i pojazdów metra (dyżurny ruchu, nastawniczy, manewrowy, ustawiacz, zwrotniczy, rewident taboru bezpośrednio potwierdzający bezpieczeństwo pociągu, dyspozytor ruchu metra, dyżurny ruchu i stacji metra – 7,4% wszystkich pracowników (6,9% mężczyzn i 9% kobiet).
- Kod 224 - prace personelu medycznego w zespołach operacyjnych dyscyplin zabiegowych i anestezjologii w warunkach ostrego dyżuru - 10,2% wszystkich pracowników, w tym 29,9% kobiet i 3,1% mężczyzn
- Kod 222 - prace personelu sprawującego opiekę nad mieszkańcami domów pomocy społecznej dla przewlekle psychicznie chorych, niepełnosprawnych intelektualnie dzieci

i młodzieży lub dorosłych – 6,5% wszystkich pracowników (0,9% mężczyzn i 22,2% kobiet)

- Kod 205 - prace maszynistów pojazdów trakcyjnych (maszynista pojazdów trakcyjnych, maszynista instruktor, maszynista zakładowy, maszynista wieloczynnościowych i ciężkich maszyn do kolejowych robót budowlanych i kolejowej sieci trakcyjnej, kierowca lokomotywy spalinowej o mocy do 300 KM, pomocnik maszynisty pojazdów trakcyjnych) i kierowników pociągów – 6,1% pracowników (7,8% mężczyzn i 1,6% kobiet).

Na wykresie 7. znajdują się zawody, w których pracuje największy odsetek osób zgłoszonych drukiem ZUS ZSWA w roku 2010 i w latach 2015-2020. Jak widać odsetek osób wykonujących pracę w ramach kodu 208 spada, we wszystkich pozostałych grupach – w 2020 r. wzrósł.

Wykres 7. Odsetek osób, za które złożono dokumenty ZUS ZSWA za 2020 rok według kodów pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze 2010 i 2015-2020



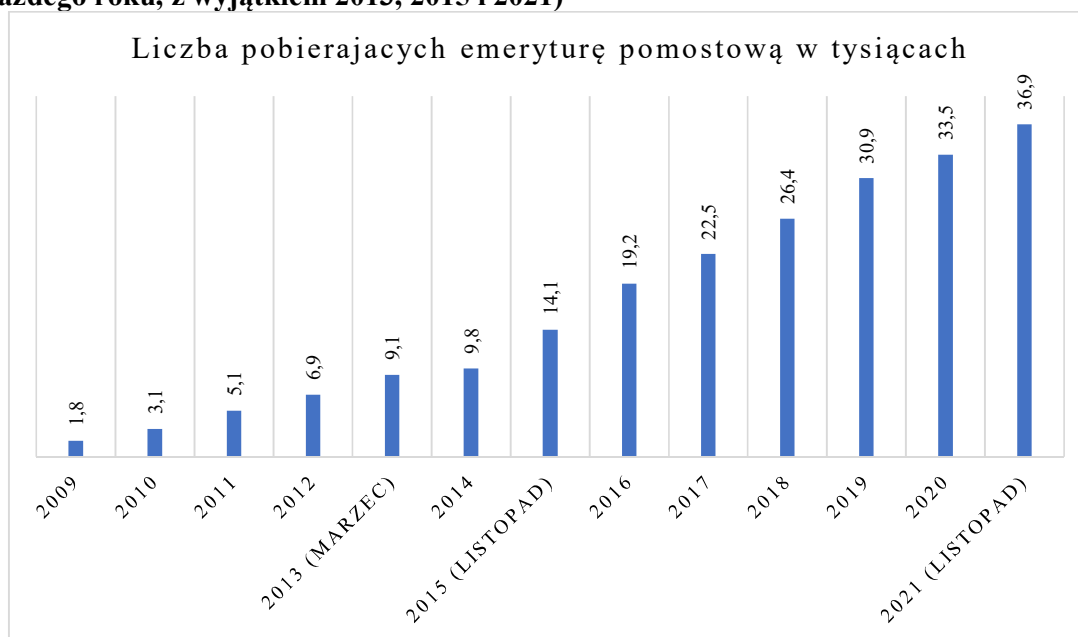
Źródło: opracowanie własne na podstawie ZUS (2020) i ZUS (2021)

Beneficjenci emerytur pomostowych

Jak zauważają autorzy raportu „Struktura wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2021 r.” rozwiązania pomostowe są na tle innych świadczeń wypłacanych przez Fundusze ZUS dosyć korzystne. Pozwalają bowiem na znaczne wcześniejsze przejście na emeryturę niż wskazywałby na to wiek ustawowy (warunki opisane są w części dotyczącej prawnych rozwiązań niniejszego opracowania).

Od stycznia do końca listopada 2021 r. emerytury pomostowe pobierało 37,9 tys. osób. Liczba beneficjentów systemu systematycznie rośnie od 2009 r. co widać na wykresie 8. Tendencja ta jednak ulegnie odwróceniu, ponieważ, jak wspomniano w części dotyczącej rozwiązań prawnych – mogą ją nabywać tylko osoby, które wykonywały pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1999 r.

Wykres 8. Liczba pobierających emeryturę pomostową w tysiącach (na dzień 31 grudnia każdego roku, z wyjątkiem 2013, 2015 i 2021)

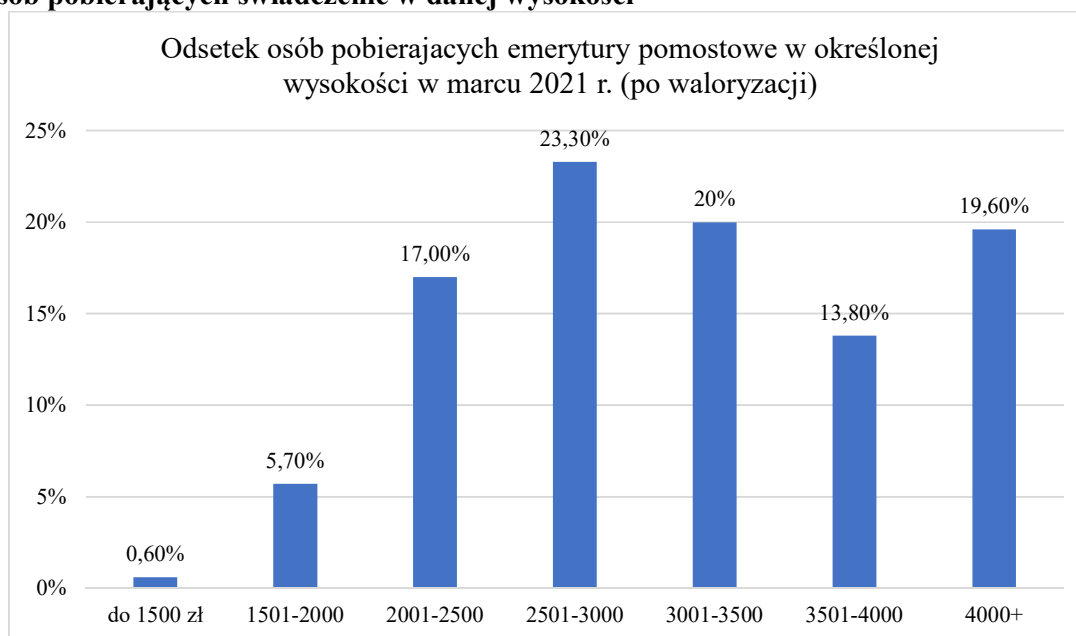


Źródło: opracowanie własne na podstawie: ZUS, Informacja o wybranych świadczeniach pieniężnych (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021)¹²

¹² Różnica między danymi za rok 2021, a w dniu 30 listopada 2021 wynika z tego, że 37,1 tys. osób pobierało emeryturę przez cały rok 2021 z listopadem włącznie. Natomiast w samym listopadzie 2021 r. osób tych było 36,9 tys.

W listopadzie 2021 r. przeciętna emerytura pomostowa wynosiła 3 410,41 zł.¹³ W tym samym czasie średnia emerytura wypłacana z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynosiła 2 544,54 zł.¹⁴ Po waloryzacji emerytur i rent z marca 2021 r. najwyższy odsetek w strukturze emerytur pomostowych, prawie ¼ beneficjentów (23,3%) stanowiły osoby pobierające świadczenia w przedziale wysokości od 2 500,01 zł do 3 000,00 zł. 53,4% wszystkich beneficjentów emerytur pomostowych pobiera świadczenie w wysokości powyżej 3000 zł. Osobom pobierającym świadczenie w ramach rozwiązań pomostowych przysługuje też emerytura minimalna, w tej samej wysokości co w przypadku osób pobierających emeryturę w systemie powszechnym. Jednak w przeciwieństwie do systemu powszechnego, świadczenie emerytalne w najniższej wysokości (do 1500 zł) pobiera najmniejsza część uprawnionych, ledwie 0.6% spośród wszystkich. Brak jest jednak danych dotyczących wysokości świadczeń w ramach emerytur pomostowych w podziale na płeć i sekcje gospodarki.

Wykres 9. Struktura emerytur pomostowych w marcu 2021 r. (po waloryzacji) - odsetek osób pobierających świadczenie w danej wysokości



Źródło: opracowanie własne na podstawie: ZUS, Informacja o wybranych świadczeniach pieniężnych (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021)

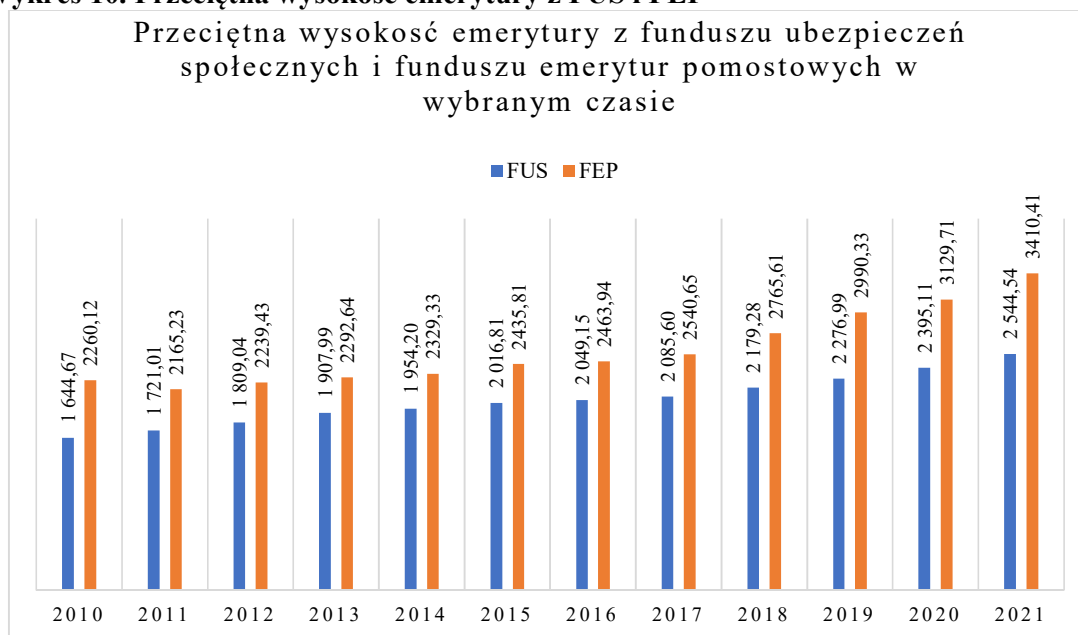
Wykres 10. z kolei pokazuje relacje przeciętnej emerytury pomostowej do przeciętnej emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w tym samym czasie. Jak widać, z każdym

¹³ ZUS (2021) Informacja o wybranych świadczeniach pieniężnych, listopad 2021, Warszawa 2021

¹⁴ ZUS (2021) Struktura wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2021 roku, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych, Warszawa 2021

kolejnym rokiem, proporcja ta staje się korzystniejsza dla beneficjentów Funduszu Emerytur Pomostowych.

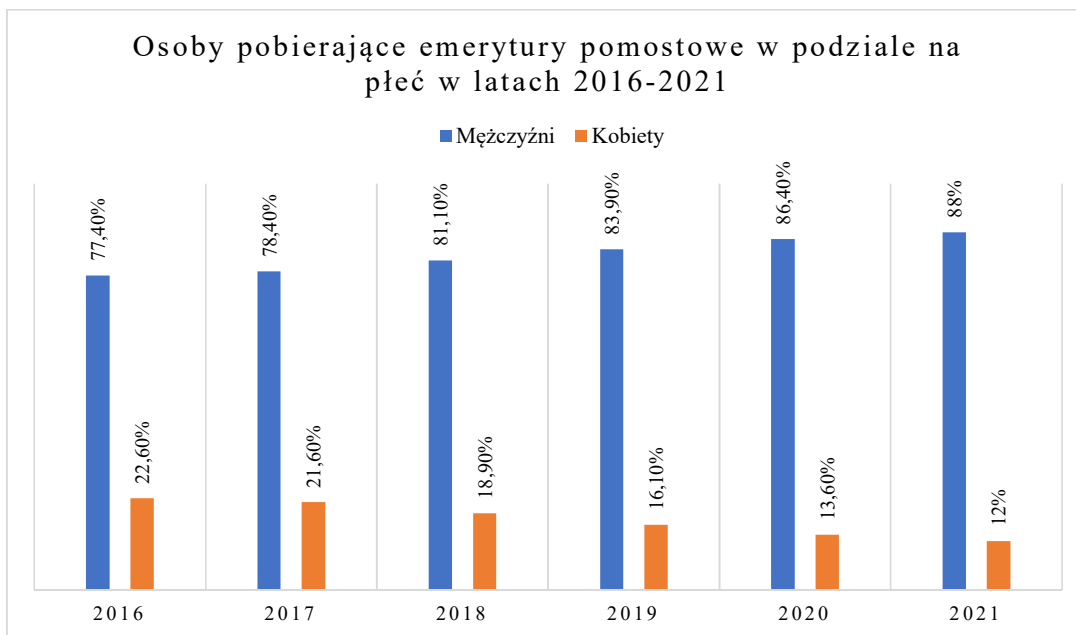
Wykres 10. Przeciętna wysokość emerytury z FUS i FEP



Źródło: opracowanie własne na podstawie: ZUS, Informacja o wybranych świadczeniach pieniężnych (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) oraz Struktura wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021)

Ze względu na strukturę osób objętych systemem emerytur pomostowych, o której pisano wyżej, także wśród beneficjentów tego rozwiązania dominują mężczyźni. Stanowią oni 88% osób pobierających świadczenie. Jak widać na wykresie 11 odsetek ten rośnie z roku na rok.

Wykres 11. Odsetek osób pobierających emerytury pomostowe w latach 2016-2021 wg płci



Źródło: opracowanie własne na podstawie: ZUS (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021)

Jak wykazano wyżej, więcej publicznie dostępnych informacji dotyczy osób, które wykonują pracę zakwalifikowaną jako w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze niż już samych beneficjentów emerytur pomostowych. Nie są dostępne jednak żadne opracowania dotyczące stanu zdrowia zarówno osób pracujących jak i emerytowanych w omawianym systemie. Dane te wydają się kluczowe do dalszej analizy i ewentualnych propozycji reform systemu emerytur pomostowych.

Beneficjenci szkoleń

W sprawozdaniach publikowanych przez Ministerstwo dotyczących efektywności podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej za lata 2014-2019 (za późniejsze okresy sprawozdania nie zostały opublikowane) nie wyszczególniono efektywności realizacji poszczególnych priorytetów szkoleń. Z tego powodu na podstawie danych Ministerstwa nie jest możliwe uszczegółowienie danych na ten temat.¹⁵

Szczytkowe informacje na temat efektywności szkoleń badanej grupy zawiera np. informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli [NIK (2021)]. Zgodnie z informacją w raporcie w 2019 r. środki przekazane na działania wpisujące się w priorytety określone przez Ministra na opisywany cel stanowiły jeden promil całości przekazanych środków [NIK (2021),

¹⁵ <https://www.gov.pl/web/rodzina/efektywnosc-form-promocji-zatrudnienia>

s. 25]. Nadto w 10 skontrolowanych powiatowych urzędach pracy w okresie 1 stycznia 2019-31 marca 2021 przedmiotowy priorytet nie był realizowany [NIK (2021), s. 28]. W badaniu efektywności wydatkowania w 2018 r. środków z KFS w województwie Mazowieckim wynika, że spośród pracowników, którzy otrzymali wsparcie jedynie 2% wykonywało pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.¹⁶ W 2017 r. w województwie podlaskim 3,1% firm wnioskujących o środki z KFS deklarowało opisywany priorytet, zaś w roku 2018 ten odsetek wyniósł 5,4.¹⁷

Szczątkowość dostępnych danych nie musi oznaczać, że odpowiednie opracowania nie są w dyspozycji powiatowych bądź wojewódzkich urzędów pracy. Powiatowe urzędy pracy mogą przeznaczyć środki KFS między innymi na badanie efektywności wsparcia udzielonego ze środków KFS [art. 69a ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia]. Ponadto warto zauważyć, że skupienie się na priorytecie wsparcia kształcenia ustawicznego osób mogących wykazać wykonywanie przez co najmniej 15 lat prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze pomija osoby wykonujące takie prace, lecz korzystające ze środków KFS w związku z innymi priorytetami np. z tytułu osiągnięcia 45. roku życia.

Podsumowując, liczba osób zgłoszonych przez pracodawcę osiągnęła swój szczyt w 2018 r. i na razie spada. Nie dziwi więc, że średni wiek tych osób rośnie. W systemie zdecydowanie więcej jest mężczyzn niż kobiet, co wynika z wpisania na listę uprawnionych zawodów więcej takich, które uważa się za zmaskulinizowane. Kobiety najczęściej pracują w sekcji opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, mężczyźni - transportu. Najwięcej osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze pracuje w województwie Śląskim (tu najwięcej osób zgłaszanych jest według kodu 101 (*prace bezpośrednio przy przeróbce mechanicznej węgla oraz rud metali lub ich wzbogacaniu*.) Jeśli chodzi o beneficjentów, to ich liczba jak dotąd stale rośnie od 2009 r., czyli rozpoczęcia funkcjonowania systemu. Co istotne, przyznane emerytury pomostowe są wyraźnie wyższe od świadczeń z systemu ogólnego, a dysproporcja ta z roku na rok rośnie.

¹⁶ Zob. Sochańska-Kawiecka Marzena, Kołakowska-Seroczyńska Zuzanna, Makowska-Belta Edyta (2019), s. 12.

¹⁷ Kuźmińska-Haberla Aleksandra (2019), s. 161 oraz 162.

Część III: Rekomendacje

Przedstawiona wyżej analiza dostępnych danych zastanych wykazuje, że dostępne dane są niewystarczające do stworzenia rozwiązania tytułowego dylematu. Odchodzenie od modelu wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej jako kompensaty wykonywania pracy uciążliwej miało być ściśle powiązane z budową alternatywnego systemu ochrony osób wykonujących opisywaną pracę.¹⁸ Wygaszanie emerytur pomostowych jest procesem aktualnie zawartym w ustawie, lecz w art. 53 tej ustawy zawarto przyrzeczenie **przygotowania strategii sektorowej** dotyczącej wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób wykonujących przez co najmniej 15 lat prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, którym nie przysługuje prawo do emerytury pomostowej. Strategia miała zostać przygotowana do końca 2014 r. przez ministra właściwego do spraw pracy na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zawarcie takiego zobowiązania w przepisach ustawy (norma o takiej treści była zawarta w rządowym projekcie ustawy) – aktu z definicji o charakterze normatywnym, nie jest częstym przypadkiem. Takie ukształtowanie przepisów ustawy może być odczytywane jako wola ścisłego powiązania przez siły polityczne zawierające konsensus (grupy parlamentarne oraz partnerów społecznych) obowiązku opracowania strategii z wygasającym charakterem emerytur pomostowych.

Pomimo upływu 5 lat na przygotowanie strategii oraz kolejnych niemal 7 lat, nie udało się jej opracować.¹⁹ Brak przygotowania strategii jest kolejną – tym razem formalną przeszkodą do odpowiedzi na tytułowe pytanie. Nie sposób bowiem stwierdzić, że pozostawienie na stałe emerytur pomostowych jest zasadne bądź też nie jest, skoro stanowią one instrument realizacji szerokiej strategii, która nie została opracowana.

Przygotowanie opisywanego dokumentu musi być priorytetem strony rządowej, ponieważ brak zaproponowania programu zastępującego wcześniejszą dezaktywację zawodową opisywanej grupy przez ponad w dekadę czyni postulaty strony pracowniczej coraz bardziej zasadnymi.

Dalsze badania

Ze względu na brak dostępności niektórych informacji, dla stworzenia odpowiednich rekomendacji w zakresie emerytur pomostowych i wypracowania strategii adresowanej do osób

¹⁸ Zob. odwiedź Ministra Pracy i Polityki Społecznej na interpelację poselską nr 6178. Sejm VI kadencji.

¹⁹ Wskazany problem nie został także ujęty w „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030”. Zob. <https://www.gov.pl/attachment/d8252b64-8f14-49b7-96c9-ac0a67bfd8df>

wykonujących opisywane prace, konieczne jest zarówno dalsze przeprowadzanie badań opartych na triangulacji metod i technik badawczych jak i konsultacje z głównymi stronami zainteresowanymi nowymi rozwiązaniami politycznymi. Działania takie przyczyniłyby się do tworzenia rozwiązań opartych o wiedzę i doświadczenia zainteresowanych stron.²⁰ Wśród najbardziej potrzebnych badań znajdują się te dotyczące stanu zdrowia osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – oraz beneficjentów systemu, a także analiza rozwiązań i dobrych praktyk związanych z wcześniejszą dezaktywizacją lub poprawieniem warunków pracy i wydłużaniem aktywności zawodowej w innych krajach.

A. Badanie związane z sytuacją pracowników obecnie objętych rozwiązaniami związanymi z pracą w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

1. Badania sondażowe, na reprezentatywnej próbie badawczej, dotyczące zdrowia fizycznego, zdolności kognitywnych i zdrowia psychicznego badanych kohort (w zależności od stażu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz osób, które już są beneficjentami systemu - zarówno z Funduszu Emerytur Pomostowych jak i z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Badania wzorowane na kwestionariuszach stanu zdrowia²¹ (np. WHO GSHS Questionnaire, General Health Questionnaires). Analiza ilościowa danych.
2. Badania sondażowe dotyczące świadomości zdrowotnej (HLS-EU, HLQ i in.) pozwalające ocenić zdolności obywateli, w zależności od ich społeczno-ekonomicznej pozycji, do sprostania złożonym wymaganiom zdrowotnym. Zebranie danych dotyczących świadomości zdrowotnej oraz wpływu świadomości zdrowotnej na zachowania zdrowotne i ogólny stan zdrowia. Takie badanie miałoby na celu analizę poziomu świadomości zdrowotnej ogólnej populacji oraz grup wykonujących prace uciążliwe. Pozwoli to na odpowiedź na pytanie czy ich świadomość dotycząca profilaktyki i leczenia może mieć wpływ na kondycję zdrowotną.²² Analiza ilościowa danych.

²⁰ Brunner Ronald D., Steelman Toddi, Coe-Juel Lindy, Cromley Christina, Tucker Donna, *Adaptive governance: integrating science, policy and decision making*, Columbia University Press, 2005; Parsons Wayne, *Public Policy*, Cheltenham, Northampton, 1995

²¹ McDowell Ian, *Measuring health: a guide to rating scales and questionnaires*, Oxford University Press, USA, 2006, McColl Elaine, Jackony A., Thomas L., Soutter Jennifer, C Bamford, Steen Nick, *Design and use of questionnaires: a review of best practice applicable to surveys of health service staff and patients*, Core research, 2001; Makowska Zofia, Merecz Dorota, Mościcka Agnieszka, Kolasa Wojciech, *The validity of general health questionnaires, GHQ-12 and GHQ-28, in mental health studies of working people*, *International Journal of occupational medicine and environmental health* 15 (4) 353-362, 2002

²² Svendsen, M.T., Bak, C.K., Sørensen, K. et al. *Associations of health literacy with socioeconomic position, health risk behavior, and health status: a large national population-based survey among Danish adults*. *BMC Public Health* 20, 565 (2020). <https://doi.org/10.1186/s12889-020-08498-8> , Kickbusch I, Jürgen MP, Franklin A, Agis DT. *Health literacy : the solid facts*. *World Heal Organ World Heal Commun Assoc WHO Reg Off Eur* 2013. http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/190655/e96854.pdf, Jürgen M. Pelikan, Ganahl K.

3. Badania jakościowe związane z miejscem zatrudnienia w celu weryfikacji możliwości wprowadzenia innowacji pozwalających na stworzenie lepszych warunków pracy i dłuższą aktywizację pracowników w szczególnych sektorach. Takie badania pozwolą także zweryfikować czy nawet wysoka świadomość zdrowotna nie spotyka się z barierą instytucjonalną warunków pracy i dostępności (lub braku) do profilaktyki. Skorzystanie z danych zastanych (np. European Working Conditions Surveys - EWCS) oraz przeprowadzenie badań jakościowych w wybranych zakładach pracy.²³
4. Dostęp do danych statystycznych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczących dalszego trwania życia osób będących beneficjentami systemu emerytur pomostowych z możliwością porównania z innymi grupami zawodowymi. Analiza ilościowa danych.
5. Wywiady pogłębione/ wywiady fokusowe z pracownikami wykonującymi pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (zarówno wśród uprawnionych, jak i nieuprawnionych do wcześniejszej emerytury pomostowej) przeprowadzone w celu ustalenia ich opinii na temat funkcjonowania systemu oraz postulatów. Analiza jakościowa danych.
6. Analiza ilościowa i finansowa dotycząca liczby osób korzystających (przed zmianą przepisów, o której piszemy wyżej) z rekompensaty. Jak te proporcje (osoby udające się na wcześniejszą emeryturę pomostową/korzystające z rekompensaty) zmieniały się w czasie? O ile rekompensata zwiększa kapitał początkowy? Jakie są to koszty dla systemu ubezpieczeń społecznych?

B. Badania wśród innych grup zawodowych

Badania należy wykonać także wśród pozostałych grup pracowników, szczególnie wśród tych grup, które ubiegają się o objęcie rozwiązaniami pozwalającymi skorzystać z wcześniejszych świadczeń emerytalnych. Wydaje się, że niezbędna jest aktualizacja wykazu prac uprawniających. W ciągu czterech dekad listę osób uprawnionych do wcześniejszego przejścia na emeryturę weryfikowano w 1983 r. (w związku z załamaniem gospodarczym i kryzysem politycznym podwojono zakres podmiotowy potencjalnie uprawnionych do emerytury w niższym wieku emerytalnym), w 1991 r. i 1993 r. (dodano do wykazu dwa rodzaje

Measuring health literacy in general populations: primary findings from the HLS-EU Consortium's health literacy assessment effort. *Stud Health Technol Inform.* 2017;240:34–59. <https://doi.org/10.3233/978-1-61499-790-0-34>.

²³ Vendramin Patricia, Parent-Thirion Agnes, Redefining Working Conditions in Europe in: Gironde Christophe, Carbonnier Giles, *The ILO @ 100 : addressing the past and future of work and social protection*, International Labour Organization, Leiden/Boston 2016

prac), a następnie w 2009 r. (przy okazji wprowadzenia emerytur pomostowych).²⁴ Po tej dacie lista nie była aktualizowana.

Badania te także należy wykonać stosując triangulację metod i technik badawczych.

1. Badanie sondażowe porównawcze, dotyczące zdrowia fizycznego, zdolności kognitywnych i zdrowia psychicznego badanych kohort (w zależności od stażu pracy), pozwalające na określenie stanu zdrowia badanych grup w porównaniu z osobami nie wykonującymi prac w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze oraz nie ubiegających się o ten status. Metodologia opisana w części III, punkt A1.
2. Wywiady pogłębione oraz badania fokusowe z reprezentantami zawodów ubiegających się o objęcie systemem, pozwalające na określenie motywacji związanych z tym postulatem (faktyczne poczucie złego stanu zdrowia vs faktyczny stan zdrowia na podstawie badań z punktu B1, poczucie krzywdy, uprzywilejowania innych, podobnych grup, niekorzystna sytuacja na rynku pracy wobec osób starszych, złe warunki pracy i in.). Jakościowa analiza danych.
3. Zbadanie realnej sytuacji miejsca pracy oraz stworzenie rekomendacji dla pracodawcy, pozwalających na takie dostosowanie miejsca pracy i wsparcia, by jak najmniejsze były potrzeby dezaktywizacji zawodowej (jeśli to możliwe). Odpowiedź na pytania badawcze: jaki jest rzeczywisty stan zdrowia ubiegających się? Czy w miejscu pracy można wprowadzić rozwiązania pomagające zwalczyć negatywne efekty pracy? (wsparcie fizyczne, psychologiczne, rozwiązania szczególne związane z warunkami zatrudnienia).
4. Wraz z aktualizacją wykazu prac objętych systemem emerytur pomostowych konieczne jest modelowanie kosztów aktuarialnych i prognozowanie szacunkowej wysokości składki, w różnych scenariuszach. Jak wykazaliśmy w części A.5, obecnie jedynie 18,19% wydatków na emerytury pomostowe stanowią wpływy ze składek. Z dotychczasowych analiz, zgodnie z sugestią Minister Marleny Małąg w zależności od momentu kariery zawodowej składka ta powinna wynosić między 6,7% a 12,2% podstawy wymiaru.²⁵ Te analizy należy poszerzyć

²⁴ Do sporządzenia listy posłużył raport „Prace wykonywane w szczególnych warunkach i prace o szczególnym charakterze” Komisji Ekspertów do Spraw Uprawnień do Obniżonego Wieku Emerytalnego Osób Zatrudnionych w Szczególnych Warunkach lub Szczególnym Charakterze z dnia 4 lutego 2000 r. Następnie w marcu 2006 r. Zespół Ekspertów Medycyny Pracy do Spraw Zweryfikowania Wykazu Rodzajów Prac w Szczególnych Warunkach i Wykazu Prac o Szczególnym Charakterze dokonał weryfikacji wskazanego raportu.

²⁵ „Zgodnie z prognozami ZUS szacunkowa składka, bilansująca prognozowane wpływy ze składek i prognozowane wydatki na emerytury pomostowe oscylowałaby wówczas (w zależności od okresu wykonywania prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przez ubezpieczonych oraz od tego czy okres ten przypada na początek, czy też na koniec ich kariery zawodowej) w przedziale od 6,7 % do 12, 2 %.”, źródło: Pismo Minister Marleny Małąg do Przewodniczącego RDS Jarosława Gowina, DUS-II.505.18.2021.CG)

o ewentualne nowe zmienne w przypadku dopisania oraz ewentualnego skreślenia niektórych zawodów z listy uprawnionych do świadczeń z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

C. Analiza rozwiązań międzynarodowych

W tej części proponujemy analizę rozwiązań z innych państw (głównie w obrębie Unii Europejskiej), w celu zbadania rozwiązań związanych z wcześniejszą dezaktywizacją lub wydłużaniem aktywizacji zawodowej osób wykonujących tzw. prace uciążliwe w sektorach narażonych na wcześniejszy ubytek zdrowia.

1. Analiza danych zastanych – raportów międzynarodowych i krajowych dotyczących możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę. (Missoc, Eurofund, OECD, rozwiązania krajowe i in.)
2. Analiza danych zastanych i literatury przedmiotu dotycząca dobrych praktyk związanych z aktywizacją zawodową osób starszych, szczególnie wykonujących prace uciążliwe, ze szczególnym uwzględnieniem tych państw, w których nie kompensuje się uciążliwej pracy wcześniejszymi emeryturami.
3. Wywiady pogłębione z interesariuszami (na poziomie UE oraz ewentualnym krajowym) w celu poznania oceny funkcjonujących rozwiązań oraz ewentualnych postulatów zainteresowanych stron.

Proponowane badania wymagają zarówno triangulacji w metodologii badań, jak i interdyscyplinarności i łączenia doświadczeń badawczych m.in.: socjologów pracy, polityków społecznych specjalizujących się w zagadnieniach rynku pracy, lekarzy medycyny pracy, statystyków, ekonomistów, prawników i in. Jak wspomniano na początku tej sekcji raportu, niemożliwe jest wprowadzenie nowych rozwiązań nie opierając się na wiedzy i badaniach, ale także nie uwzględniając stanowisk wszystkich zainteresowanych stron.²⁶

²⁶ Adaptive governance, holistic governance, m.in. w: van Assche, K., Valentinov, V. and Verschraegen, G. (2022), "Adaptive governance: learning from what organizations do and managing the role they play", *Kybernetes*, Vol. 51 No. 5, pp. 1738-1758. <https://doi.org/10.1108/K-11-2020-0759>

Postulowane zmiany

Podstawą przyszłych zmian powinna być kompleksowa strategia, zaś poniższa część przedstawia możliwy model polityk publicznych. Na podstawie dostępnych danych, autorzy potwierdzają, że przyszłe rozwiązania dla osób wykonujących prace uciążliwe powinny być nakierowane na przekwalifikowywanie oraz kontynuację zatrudnienia w innym zawodzie. Przejście do szczegółowych rozwiązań oraz selekcja dostępnych instrumentów będą jednak możliwe dopiero po przeprowadzeniu opisanych powyżej badań.

Opracowując strategię warto byłoby rozszerzyć zakres podmiotowy wskazany w art. 53 ustawy o emeryturach pomostowych. Strategia nie powinna być kierowana wyłącznie do osób z 15-letnim stażem, lecz obejmować działania adresowane do osób wykonujących taką pracę na różnym etapie jej wykonywania (np. staż roczny, 5-cio, 10-cio, 15-sto, 20-letni). W kontekście zakresu podmiotowego strategii niezbędne będzie rozważenie zasadności rozszerzenia wsparcia również o osoby niebędące pracownikami. Warto bowiem wskazać, że w okresie sprzed przemian ustrojowych, kiedy kształtował się obecny model, zatrudnienie pracownicze było niemal wyłączną formą osobistego świadczenia pracy najemnej. Dzisiaj zatrudniający często korzystają z tzw. wolnych współpracowników (B2B) czy osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnych nierzadko przy wykonywaniu prac uciążliwych. Ten fakt nie powinien umknąć uwadze opracowującym strategię.

Zakres przedmiotowy strategii nie powinien ograniczać się przedmiotowo do prac wykonywanych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, ale szerzej do całej kategorii pracy uciążliwej. Warto w tym przedmiocie odesłać do sprawozdania z marca 2006 r.²⁷

Przyszły system wsparcia osób wykonujących pracę uciążliwą może obejmować następujące kierunki działań:

- **INFORMACJA.** Osoby wykonujące prace uciążliwe powinny uzyskiwać dokładną informację o skutkach wykonywania konkretnej pracy w zakresie utraty sił (praca w szczególnych tj. szkodliwych warunkach) lub ograniczeniach wiekowych jej wykonywania (praca o szczególnym charakterze), a także o systemie chroniącym osoby wykonujące taką

²⁷ Zob. Sprawozdanie z wykonania zadań Zespołu Ekspertów Medycyny Pracy do Spraw Zweryfikowania Wykazu Rodzajów Prac w Szczególnych Warunkach i Wykazu Prac o Szczególnym Charakterze z marca 2006 r. <http://przerobka.pl/aktualnosci/attachment.pdf>

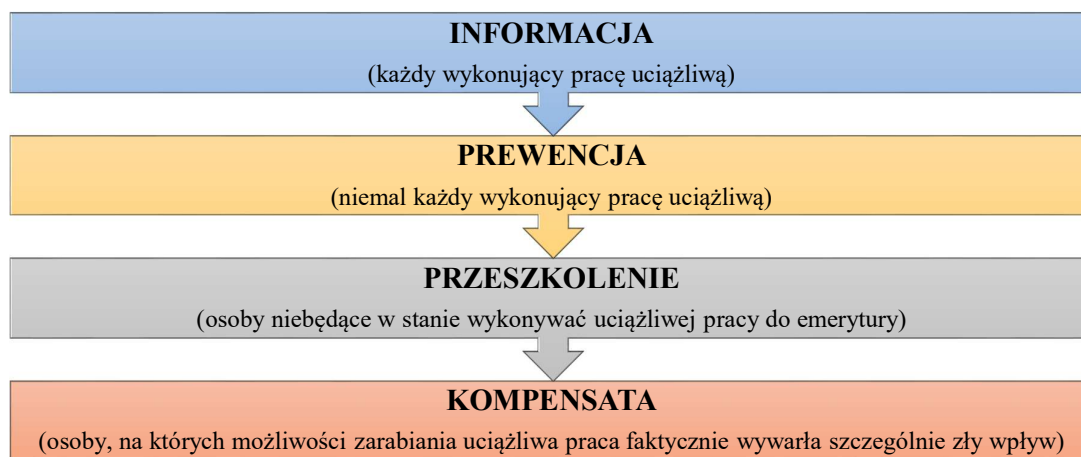
pracę i uprawnieniach związanych z jej wykonywaniem. Celem tych działań powinno być uświadomienie o ryzyku związanym z wykonywaniem pracy uciążliwej oraz potrzebie planowania swojej kariery w kontekście tego ryzyka;

- **PREWENCJA.** Podstawowymi instrumentem kierowanymi do osób wykonujących pracę uciążliwą powinny być te oparte na prewencji ryzyka, polegające na poprawie warunków wykonywania pracy uciążliwej np.: unikaniu przeciążenia pracą, poprawie bezpieczeństwa jej wykonywania, przerwach w pracy, dłuższych urlopach wypoczynkowych, urlopach na poratowanie zdrowia, lepszym dostępie do specjalistycznej opieki zdrowotnej oraz w razie potrzeby psychicznej itd. Celem tych działań będzie zapobieżenie wystąpieniu negatywnych skutków wykonywania pracy uciążliwej lub zachowanie możliwości wykonywania pracy przez jak najdłuższy okres aktywności;
- **PRZESZKOLENIE.** W przypadkach, w których działania prewencyjne nie będą wystarczające, co będzie dotyczyło zwłaszcza prac o szczególnym charakterze²⁸ wymagane będzie stworzenie spójnego i dostępnego systemu kształcenia ustawicznego dedykowanego osobom wykonującym pracę uciążliwą. Będzie to wymagało skoordynowania działań w ramach istniejącego systemu szkoleń, udostępnienie programów dla osób z mniejszym okresem pracy aniżeli 15-letni, a także konkretyzacji obowiązku sprawozdawczego związanego z realizacją szkoleń związanych z pracami uciążliwymi. Celem tej części będzie umożliwienie nabywania umiejętności pożądaných na rynku pracy, aby osoba wykonująca w przeszłości prace uciążliwe mogła kontynuować adekwatną pracę zarobkową do osiągnięcia wieku poprodukcyjnego;
- **KOMPENSATA.** Oparcie systemu na prewencji oraz zmianie kwalifikacji zawodowych nie musi oznaczać całkowitej rezygnacji ze stosowania instrumentów kompensujących wieloletnie wykonywanie pracy uciążliwej. W odróżnieniu od dotychczasowego modelu nie powinny być powszechnie dostępne, ale dedykowane np. osobom o szczególnie długim stażu wykonywania pracy uciążliwej lub przeznaczone dla osób o potwierdzonym ograniczeniu możliwości zarobkowania z uwagi na wieloletnie wykonywanie pracy uciążliwej, a także powiązane z wybranymi rodzajami pracy uciążliwej. W ramach tego kierunku działań można skorzystać np. z następujących instrumentów:

²⁸ Warto przypomnieć, że są to takie prace, których wykonywanie wymaga wysokiej sprawności psychofizycznej, a zatem naturalny proces starzenia uniemożliwia wykonywanie takiej pracy aż do osiągnięcia wieku poprodukcyjnego.

- świadczenia kompensujące zmniejszenie wymiaru czasu pracy / zmianę rodzaju pracy na gorzej wynagradzaną (szersze wykorzystywanie zaświadczenia o niezdolności wykonywania pracy w szczególnych warunkach);
- dodatkowa składka emerytalna lub rekompensata dla osób wykonujących określone rodzaje prac uciążliwych, co zwiększy wymiar emerytury powszechnej;
- Świadczenia dezaktywujące jako ostateczność (np. emerytury pomostowe uwarunkowane brakiem możliwości kontynuowania zatrudnienia).

Schemat: proponowane kierunki systemu wsparcia osób wykonujących prace uciążliwe



Źródło: opracowanie własne

Bibliografia

1. van Assche Kristof, Valentinov Vladislav, Verschraegen, Gert (2022), *Adaptive governance: learning from what organizations do and managing the role they play*, Kybernetes, Vol. 51 No. 5, pp. 1738-1758. <https://doi.org/10.1108/K-11-2020-0759>
2. Brunner Ronald D., Steelman Toddi, Coe-Juel Lindy, Cromley Christina, Tucker Donna, *Adaptive governance: integrating science, policy and decision making*, Columbia University Press, 2005
3. Główny Urząd Statystyczny (2020) *Aktywność ekonomiczna ludności Polski – IV kwartał 2020 r.*, Warszawa 2020; dane dotyczą osób powyżej 15 roku życia
4. Główny Urząd Statystyczny (2021), *Sytuacja demograficzna Polski do 2020 r., Zgony i umieralność*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2021
5. Jürgen M. Pelikan, Ganahl K. *Measuring health literacy in general populations: primary findings from the HLS-EU Consortium's health literacy assessment effort*. Stud Health Technol Inform. 2017; 240:34–59. <https://doi.org/10.3233/978-1-61499-790-0-34>.
6. Kickbusch Ilona, Jürgen M. Pelikan, Franklin Apfel, Agis D. Tsouros. *Health literacy : the solid facts*. World Heal Organ World Heal Commun Assoc WHO Reg Off Eur 2013. http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/190655/e96854.pdf
7. Kuźmińska-Haberla Aleksandra (2019). *Efektywność wsparcia udzielonego ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego w woj. Podlaskim w latach 2017-2018*. Białystok 2019.
8. Makowska Zofia, Merecz Dorota, Mościcka Agnieszka, Kolasa Wojciech, *The validity of general health questionnaires, GHQ-12 and GHQ-28, in mental health studies of working people*, International Journal of occupational medicine and environmental health 15 (4) 353-362, 2002
9. Małąg Marlina, *Pismo do Przewodniczącego RDS J. Gowina*, DUS-II.505.18.2021.CG
10. McColl Elaine, Jackoby A., Thomas Lois., Soutter Jennifer, C Bamford, Steen Nick, *Design and use of questionnaires: a review of best practice applicable to surveys of health service staff and patients*, Core research, 2001
11. Minister Pracy i Polityki Społecznej, *Odpowiedź na interpelację poselską nr 6178*. Sejm VI kadencji. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/2A7DAF85>

12. McDowell Ian, *Measuring health: a guide to rating scales and questionnaires*, Oxford University Press, USA, 2006
13. Najwyższa Izba Kontroli (2021). *Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Szkoleniowego*. Nr ewid. 134/2021/P/21/101/LWR
14. Parsons Wayne, *Public Policy*, Cheltenham, Northampton, 1995
15. Sochańska-Kawiecka Marzena, Zuzanna Kołakowska-Seroczyńska Zuzanna, Makowska-Belta Edyta (2019). *Efektywność wsparcia udzielonego ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego w województwie mazowieckim w 2018 roku*. Warszawa 2019
https://obserwatorium.mazowsze.pl/pliki/files/Raporty/2019/Efektywnos%CC%81c%CC%81%20wsparcia_KFS_publ_kreat.pdf
16. Szukalski Piotr (1999). *Zmiany w wieku przechodzenia na emeryturę*. *Gospodarka Narodowa*, 1999/10/, s. 69-78.
17. Svendsen Majbritt Tang, Bak Carsten Kronborg, Kristine Sørensen, Jürgen Pelikan, Signe Juul Riddersholm, Regitze Kuhr Skals, Rikke Nørmark Mortensen, Helle Terkildsen Maindal, Henrik Bøggild, Gitte Nielsen, Christian Torp-Pedersen, *Associations of health literacy with socioeconomic position, health risk behavior, and health status: a large national population-based survey among Danish adults*. *BMC Public Health* 20, 565 (2020). <https://doi.org/10.1186/s12889-020-08498-8>
18. Vendramin Patricia, Parent-Thirion Agnes, *Redefining Working Conditions in Europe* in: Gironde Christophe, Carbonnier Giles, *The ILO @ 100: addressing the past and future of work and social protection*, International Labour Organization, Leiden/Boston 2016
19. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Informacja o ubezpieczonych wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – na podstawie dokumentów ZUS ZSWA*, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych, Warszawa, opracowania z kolejnych lat: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021
20. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Informacja o wybranych świadczeniach pieniężnych*, Warszawa, opracowania z kolejnych lat: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021
21. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Rachunek Zmian Stanu Funduszu Emerytur Pomostowych*, Warszawa, opracowania z kolejnych lat: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021

22. Zakład Ubezpieczeń Społecznych *Struktura wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu*, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych, Warszawa, opracowania z kolejnych lat: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021
23. Zespół Ekspertów Medycyny Pracy do Spraw Zweryfikowania Wykazu Rodzajów Prac w Szczególnych Warunkach i Wykazu Prac o Szczególnym Charakterze *Sprawozdanie z wykonania zadań*, marzec 2006. <http://przerobka.pl/aktualnosci/attachment.pdf>