

Decyzja  
Prezydium KK  
nr 46/12

ws. opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu  
Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw

**I. Założenia opiniowanego projektu ustawy**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, zwany dalej „opiniowanym projektem ustawy” zakłada wprowadzenie przepisów przewidujących stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn począwszy od 1 stycznia 2013 r. oraz jego zrównanie dla przedstawicieli obu płci. Przewiduje on, że z upływem każdych kolejnych 4 miesięcy wiek emerytalny kobiet wynoszący obecnie 60 lat będzie podwyższany o 1 miesiąc aż do osiągnięcia 67 lat w dniu 1 stycznia 2041 r. Wiek 67 lat obowiązywałby kobiety urodzone po dniu 31 grudnia 1973 r. W takim samym tempie wzrastałby również wiek emerytalny mężczyzn. Proces podwyższania wieku emerytalnego objąłby ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1947 r. i zakończyłby się w dniu 1 stycznia 2021 r. Wiek emerytalny wynoszący 67 lat obowiązywałby mężczyzn urodzonych po dniu 31 grudnia 1953 r.

Opiniowany projekt ustawy przewiduje również stopniowe podwyższenie z 20 do 25 lat łącznej liczby lat składkowych i nieskładkowych wymaganych dla nabycia przez kobietę gwarancji otrzymania co najmniej najniższej emerytury w sytuacji, gdy suma emerytury z FUS oraz emerytury kapitałowej jest niższa od tej kwoty. Dynamika procesu podwyższania wymagań stażowych dla kobiet jest jednak większa aniżeli dynamika podwyższania wieku emerytalnego. Od 1 stycznia 2014 r. wymagany staż wynosiłby 21 lat i co 2 lata wzrastałby o kolejny rok tak aby od dnia 1 stycznia 2022 r. osiągnąć poziom docelowy 25 lat.

Opiniowany projekt ustawy przewiduje ponadto podwyższenie wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku sędziów i prokuratorów, odpowiednie podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury w systemie ubezpieczenia społecznego rolników oraz wprowadzenie zmian dostosowujących do podwyższonego wieku emerytalnego przepisy ustaw o wykonywaniu mandatu posła i senatora, o systemie ubezpieczeń społecznych,

o rentach strukturalnych w rolnictwie, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, o świadczeniach przedemerytalnych, o emeryturach kapitałowych, o emeryturach pomostowych i o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych.

Jak wynika z uzasadnienia opiniowanego projektu ustawy, zdaniem projektodawców, podwyższenie wieku emerytalnego jest konieczne z trzech zasadniczych powodów:

1) ze względu na czynniki demograficzne, a szczególności proces starzenia się polskiego społeczeństwa będący konsekwencją obserwowanego od przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych spadku dzietności oraz jednoczesnego wydłużania się życia mieszkańców Polski, które w przyszłości spowodują pogorszenie się proporcji pomiędzy pokoleniem osób w wieku produkcyjnym (opłacających składki na ubezpieczenie społeczne) a pokoleniem osób w wieku po produkcyjnym (pobierających świadczenia emerytalne),

2) z uwagi na wysokość świadczeń emerytalnych obliczanych według formuły zdefiniowanej składki, która uzależnia wysokość emerytury od wartości składek wpłaconych do systemu emerytalnego w okresie aktywności zawodowej oraz przeciętnej statystycznej liczby miesięcy pobierania tego świadczenia po przejściu na emeryturę; będą one bardzo niskie w przypadku zachowania dotychczasowego wieku emerytalnego, szczególnie w przypadku kobiet, bowiem jego utrzymanie przyczynia się do skracania okresu podlegania ubezpieczeniu (i opłacania składek) oraz wydłużania okresu pobierania świadczenia,

3) realizacją postulatu wprowadzenia wspólnej granicy minimalnego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn formułowanego przez Unię Europejską.

## **II. Ocena opiniowanego projektu ustawy.**

Potrzebą sprostania przez polski system emerytalny wyzwaniom wynikającym z procesu starzenia się społeczeństwa oraz wzrostu obciążeń systemu emerytalnego wypłatami świadczeń dla osób urodzonych w latach 1946-1959, należących do tzw. pokolenia wyżu demograficznego okresu powojennego uzasadniano konieczność wprowadzenia reformy emerytalnej z 1999 r. Reforma zakładała w pierwszej kolejności zmianę stosowanej do tej pory techniki finansowania świadczeń emerytalnych. Dotychczasowy, w całości repartycyjny system emerytalny zdecydowano się zastąpić konstrukcją zakładającą częściowe zastosowanie kapitałowej metody zabezpieczenia dochodów na starość. Wprowadzenie segmentu kapitałowego miało przyczynić się do ograniczenia ryzyka związanego z czynnikami demograficznymi, presją rynku pracy oraz naciskami politycznymi, na które narażony był poprzedni w całości repartycyjny system emerytalny i poprzez to zapewniać

większy poziom bezpieczeństwa socjalnego. Metoda kapitałowa uznawana jest bowiem tradycyjnie za odporną na te ryzyka a jej częściowe wprowadzenie miało uchronić system emerytalny przed nieuchronnym, jak twierdzono, załamaniem związanym z brakiem środków przeznaczonych na finansowanie przyszłych świadczeń emerytalnych.

Do najistotniejszych założeń reformy emerytalnej z 1999 r. należało wprowadzenie nowych zasad ustalania wysokości emerytury. Nowa formuła wymiaru emerytury została oparta na zasadzie ścisłego związku pomiędzy składką na ubezpieczenie emerytalne opłaconą w okresie podlegania ubezpieczeniu a świadczeniem. W obu segmentach obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego (repartycyjnym i kapitałowym) wysokość świadczenia zależy wprost od wartości składek zaewidencjonowanych (zgromadzonych) na indywidualnym koncie (rachunku) ubezpieczonego w okresie jego aktywności zawodowej oraz wieku przejścia na emeryturę. W formułę zdefiniowanej składki wpisane są ekonomiczne zachęty do przedłużania momentu przejścia na emeryturę. Odsunięcie w czasie decyzji o przejściu na emeryturę pozwala osiągnąć efekt w postaci znacznego przyrostu należnej emerytury w wyniku wydłużenia okresu opłacania składek oraz skrócenia statystycznego okresu pobierania świadczenia.

Trzeci zasadniczy element reformy systemu emerytalnego dotyczył przesłanek nabycia prawa do emerytury. Zakładał on rezygnację ze stosowanej w systemie zdefiniowanego świadczenia przesłanki stażu ubezpieczeniowego oraz stopniową likwidację możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę.

Reforma emerytalna z 1999 r. zakładała również rozbudowę trzeciego segmentu zabezpieczenia dochodów na starość. Miał on obejmować różne dobrowolne formy długoterminowego oszczędzania przewidujące możliwość wykorzystania zgromadzonego kapitału dopiero po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Kolejnym zasadniczym elementem reformy było utworzenie Funduszu Rezerwy Demograficznej, który miał gromadzić i lokować środki pochodzące ze składek emerytalnych, z przekazywanych środków z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, przychodów z lokat oraz innych źródeł. Podstawowym celem utworzenia FRD miało być uzupełnianie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych. Niestety kolejne rządy, poczynając od rządu Jerzego Buzka, odkładały terminy przekazywania składek, obniżały ich wymiar w stosunku do pierwotnie zakładanych, nie przekazywały środków pochodzących z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa lub przekazywały w niewystarczającej wysokości, kończąc na rządzie Donalda Tuska, który to bez przesłanek ustawowych przekazywał środki na uzupełnienie niedoboru Funduszu

Ubezpieczeń Społecznych. Już teraz można postawić twierdzenie, że Fundusz Rezerwy Demograficznej nie spełni swojego ustawowego celu.

Ograniczenie, na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398), wysokości składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych z 7,3 % do 3,5 % podstawy jej wymiaru oraz wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania pozostałej jej części na specjalnych subkontach prowadzonych przez ZUS przyczyniło się do poważnego osłabienia znaczenia kapitałowej metody finansowania świadczeń w nowym systemie emerytalnym. W opiniowanym projekcie ustawy zgłoszonym kilka miesięcy później proponuje się nową koncepcję zabezpieczenia systemu emerytalnego przed wpływem niekorzystnych zmian demograficznych na jego sytuację finansową. Zagrożenia te zostały jednak stwierdzone już w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i zastosowano wówczas odpowiednie środki zaradcze. Ich efekty w postaci podwyższenia rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę czy częściowego finansowania świadczeń emerytalnych z kapitału zgromadzonego w okresie aktywności zawodowej są widoczne już dziś i wpływają pozytywnie na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W tych warunkach propozycję podwyższenia wieku emerytalnego należy uznać za przedwczesną i podyktowaną poszukiwaniem sposobu na pokrycie rosnącego deficytu finansów publicznych. Dowodzi ona braku jednolitej i spójnej koncepcji zabezpieczenia systemu emerytalnego przed wpływem niekorzystnych zmian demograficznych na jego sytuację finansową oraz braku konsekwentnej polityki władz w tym zakresie.

W obecnej sytuacji Polski koniecznością jest zaprojektowanie wielokierunkowej strategii demograficznej pozwalającej na zmianę niekorzystnych trendów demograficznych w perspektywie wielopokoleniowej.

Współcześnie stwierdza się proces słabnięcia wzajemnych zależności pomiędzy czynnikami demograficznymi a gospodarką. Negatywny wpływ pogarszających się proporcji pomiędzy pokoleniami osób aktywnych zawodowo oraz osób w wieku poprodukcyjnym na sytuację finansową systemu emerytalnego jest we współczesnych społeczeństwach niwelowany poprzez postęp techniczny, poprawę organizacji pracy, zmiany w strukturze zatrudnienia czy otwarcie rynków pracy dla emigrantów.

Propozycja stopniowego podwyższania wieku emerytalnego zmierza w kierunku ograniczenia wydatków systemu emerytalnego. Podwyższenie wieku emerytalnego oznacza bowiem skrócenie przeciętnego okresu pobierania świadczenia emerytalnego. W Polsce do poprawy sytuacji finansowej systemu emerytalnego należy dążyć w pierwszej kolejności

poprzez działania mające na celu zwiększenia jego przychodów. Na niski poziom przychodów ze składek wpływają takie zjawiska występujące na rynku pracy, jak rosnący odsetek osób świadczących pracę w ramach tzw. samozatrudnienia oraz na podstawie umów cywilnoprawnych, które opłacają składkę na ubezpieczenie społeczne od niższej niż pracownicy podstawy wymiaru, upowszechnianie się tzw. elastycznych form zatrudnienia, deklarowanie przez pracodawców niższego wynagrodzenia aniżeli rzeczywiście wypłacane pracownikowi czy zatrudnienie na czarno. Skuteczna polityka państwa zmierzająca do wyeliminowania tych patologii powinna przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej funduszu emerytalnego w większym stopniu niż wynika to z projektowanego wydłużenia wieku emerytalnego, a co najważniejsze odmiennie od projektu nie pogorszy a poprawi sytuację finansową funduszu rentowego oraz Funduszu Ochrony Zdrowia. Należy jednocześnie zauważyć, że wskazane w uzasadnieniu do przedmiotowego projektu ustawy, pozytywne efekty finansowe dla salda funduszu emerytalnego wynikające z podwyższenia wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę są przeszacowane, z uwagi na przyjęcie nieuzasadnionych założeń wzrostu ilości osób ubezpieczonych wpłacających składki, będące efektem nader optymistycznego oszacowania dynamiki wskaźnika zatrudnienia dla osób w wieku 55-64 do poziomu 60% w 2060 roku.

Efekt ten może zostać osiągnięty również poprzez działania zmierzające do poprawy warunków wynagradzania. Brak równowagi finansowej systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce jest również efektem niskiego poziomu płac, w tym minimalnego i przeciętnego wynagrodzenia, które należą do najniższych w państwach Unii Europejskiej.

Opiniowany projekt przewiduje kolejne pogorszenie warunków przechodzenia na emeryturę. Likwidacja możliwości przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego oraz zastosowanie formuły zdefiniowanej składki przy ustalaniu wysokości świadczenia już przyczyniły się do podwyższenia w Polsce wieku rzeczywistego przechodzenia na emeryturę oraz obniżenia się przeciętnej wysokości wypłacanego świadczenia. Jak wynika z uzasadnienia opiniowanego projektu ustawy intencją autorów projektu jest dokończenie reformy emerytalnej wprowadzonej w 1999 r. W sprzeczności z tymi założeniami pozostaje propozycja, aby objąć podwyższeniem wieku emerytalnego również ubezpieczonych urodzonych w 1948 r. W myśl pierwotnych założeń reformy emerytalnej mieli być oni wyłączeni z jej zakresu.

W świetle powyższego nie jest trafny argument, że podwyższenie wieku emerytalnego w Polsce jest niezbędne z uwagi na to, że tego typu działania podjęte zostały już w większości państw europejskich. Na równie radykalne do zaproponowanych w opiniowanym projekcie

ustawy podwyższenie wieku emerytalnego zdecydowały się do tej pory w Europie wyłącznie te państwa, które w drugiej połowie ubiegłego wieku nie zdecydowały się na wprowadzenie strukturalnych reform systemu emerytalnego takich jak zastosowane w Polsce. Podwyższanie wieku emerytalnego w tych państwach wpisuje się w proces reform o charakterze parametrycznym, zakładających ewolucyjne zmiany, które dostosowują system ubezpieczeń społecznych do funkcjonowania w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych. Polska wybrała drogę reform strukturalnych, które jak wspomniano wyżej, zakładały głęboką zmianę koncepcji i funkcjonowania systemu emerytalnego. W opiniowanym projekcie ustawy proponuje się nową receptę na problemy społeczne i ekonomiczne zdiagnozowane w Polsce już przed kilkunastu laty, w odniesieniu do których w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych zostały zastosowane odpowiednie kroki zaradcze.

Dyskusja na temat tak drastycznego, jak proponowane w opiniowanym projekcie ustawy, podwyższeniu wieku emerytalnego jest możliwa w państwach o ustabilizowanej sytuacji na rynku pracy, posiadających efektywny system publicznej opieki zdrowotnej. Nie bez znaczenia jest również średni wiek dożycia obywateli tych państw. Średni wiek dożycia obywateli polskich wprawdzie się wydłuża, ale w porównaniu do tych państw jest nadal niski.

Podwyższenie wieku emerytalnego ma służyć wydłużeniu okresu aktywności zawodowej ubezpieczonych. Cel ten może zostać osiągnięty pod warunkiem zapewnienia pracownikom zbliżającym się do osiągnięcia wieku emerytalnego miejsc pracy oraz zachowania przez nich zdolności do pracy. W przeciwnym razie oszczędności wynikające ze skrócenia okresu pobierania emerytury przełożą się na wzrost wydatków na świadczenia dla osób pozostających bez pracy (zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne) oraz osób niezdolnych do pracy (renty z tytułu niezdolności do pracy). W przypadku Polski warunki te nie są spełnione. Nie sposób nie zauważyć, że w Polsce przeciętny roczny czas pracy jest wiele dłuższy niż ma to miejsce w krajach unii europejskiej. W stosunku do obywateli takich krajów jak Niemcy, Holandia czy też Irlandia, Polacy przeciętnie w rok pracują od 50 do 60 procent dłużej. Nie pozostaje to bez negatywnego wpływu na zachowanie zdolności do pracy w wieku przedemerytalnym i jest powodem krótkiego okresu pozostawania w zdrowiu po przejściu na emeryturę. Wysoki poziom bezrobocia, szczególnie wśród osób w wieku przedemerytalnym, jak również niska dostępność świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych uzasadniają twierdzenie, że podwyższenie wieku emerytalnego nie przyniesie, zakładanych w uzasadnieniu opiniowanego projektu ustawy, pozytywnych efektów. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że programy

rządowe, takie jak przewidywany w art. 17 opiniowanego projektu ustawy program dotyczący wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób powyżej 60 roku życia oraz wspierania równości płci na rynku pracy, mają niewielki wpływ na zmianę sytuacji na rynku pracy. Ich wpływ na indywidualne decyzje pracodawców jest bowiem bardzo ograniczony.

Nie przekonuje argument o konieczności podniesienia wieku emerytalnego oraz jego zrównania dla kobiet i mężczyzn ze względu na respektowanie zasady równego traktowania ubezpieczonych ze względu na płeć. Zgodność zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn z konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa oraz równych praw kobiet i mężczyzn stanowiła w ostatnim czasie przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 15 lipca 2010 r. (K 63/07, OTK-A 2010/6/60) Trybunał uznał, że art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustanawiając odmienne warunki nabycia prawa do emerytury dla przedstawicieli obu płci nie narusza art. 32 i 33 ustawy zasadniczej. Zdaniem Trybunału niższy w porównaniu z mężczyznami wiek emerytalny kobiet znajduje uzasadnienie w odmiennej sytuacji społecznej kobiet oraz w obiektywnych różnicach natury biologicznej. Rozwiązanie to znajduje podstawę w art. 2 Konstytucji i wyrażonej w nim zasadzie sprawiedliwości społecznej, art. 18 ustawy zasadniczej i proklamowanej w nim zasadzie opieki państwa nad małżeństwem, macierzyństwem, rodzicielstwem i rodziną oraz art. 71 ust. 2 i podkreślonej w nim szczególnej roli macierzyństwa. W warunkach, w których obowiązujące przepisy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nie ograniczają możliwości kontynuowania pracy zarobkowej po osiągnięciu wieku emerytalnego niższy wiek emerytalny nie powinien być traktowany jako rozwiązanie o charakterze dyskryminacyjnym.

W podsumowaniu powyższych uwag należy stwierdzić, że w Polsce nie zostały spełnione warunki do podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego. Mechanizmy ekonomiczne, zachęcające do wydłużania okresu aktywności zawodowej wpisane w formułę zdefiniowanej składki, stosowane przy obliczaniu emerytury w nowym systemie emerytalnym pozwalają ubezpieczonemu, który osiągnął wiek emerytalny 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn, na samodzielne podjęcie decyzji odnośnie momentu przejścia na emeryturę. Decyzja ta zależy od wielu indywidualnych czynników takich jak sytuacja ekonomiczna pracodawcy, perspektywy znalezienia innego zatrudnienia, kwalifikacje zawodowe ubezpieczonego, oczekiwania odnośnie poziomu życia po zakończeniu okresu aktywności zawodowej, inne formy aktywności, jego stan zdrowia czy samopoczucie. Wiek emerytalny obowiązujący obecnie w Polsce należy zatem traktować jako wiek minimalny, którego osiągnięcie nie oznacza automatycznie zaprzestania pracy zarobkowej. W przypadku osób, które zachowały zdolność i chęć do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego

świadomość tego, w jaki sposób wydłużenie okresu pracy zarobkowej wpływa na wysokość przyszłego świadczenia, stanowi wystarczający czynnik zachęcający ubezpieczonego do odroczenia momentu przejścia na emeryturę. Koniecznym jest jednak stworzenie odpowiednich warunków prawnych i organizacyjnych pozwalającym na kontynuowanie zatrudnienia, na przykład w skróconym czasie pracy, przy częściowo wypłacanym świadczeniu emerytalnym lub przedemerytalnym. Dotyczy to szczególnie kobiet, które zarówno przed osiągnięciem wieku emerytalnego jak i po przekroczeniu granicy 60 lat łączą pracę zarobkową z opieką nad innymi członkami rodziny. Dla nich propozycja wydłużenia wieku przejścia na emeryturę o 7 lat jest nie do zaakceptowania.

Złudna jest również „obietnica” wyższych świadczeń wynikających z projektowanego podwyższenia wieku emerytalnego, zawarta w uzasadnieniu do projektu. Jeżeli można zgodzić się z oceną wzrostu przyszłych świadczeń wynikającego z krótszego okresu pobierania świadczenia, to przyjęcie założenia ich wzrostu z tytułu zwiększenia kapitału pochodzące z opłacanych składek przez cały okres pozostający do projektowanego wieku emerytalnego i to na niezmiennym poziomie jest nieuprawnione, szczególnie mając na względzie odsetek pozostających w zatrudnieniu osób w tej grupie wiekowej.

Mając powyższe na uwadze NSZZ „Solidarność” **negatywnie opiniuje** przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszy Ubezpieczeń Społecznych i wzywa rząd do rozpoczęcia prac nad założeniami do Narodowej Strategii Demograficznej, zmian w systemie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, ograniczenia i uszczelnienia KRUS-u, ograniczenia patologii w tzw. „samozatrudnieniu” oraz stosowania „umów śmieciowych”, zmian w systemie promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, stabilizacji zatrudnienia ludzi młodych, systemu rozwiązań prawnych i organizacyjnych pozwalających na kontynuowanie zatrudnienia w wieku emerytalnym, wzrostu efektywności system publicznej opieki zdrowotnej i profilaktyki zawodowej.

Warszawa, 12 marca 2012 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ  
KK NSZZ „Solidarność”  
  
Ewa Zydorek