



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Janusz KOCHANOWSKI*

**RPO-576608-III/07/LN**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 21/12/2007r.

**Pan**  
**Donald Tusk**  
**Prezes**  
**Rady Ministrów**

### ***Wielce Szanowny Panie Premierze***

Zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o objęcie szczególnym nadzorem działań, związanych z opracowaniem brakujących projektów ustaw, niezbędnych do wprowadzenia w życie nowego systemu emerytalnego. W regulacjach prawnych wdrażanej od początku 1999 r. reformy systemu emerytalnego brakuje ustaw o emeryturach pomostowych, regulujących uprawnienia ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze oraz ustawy określającej zasady wypłaty świadczeń ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

W moim przekonaniu system emerytalny musi spełniać następujące założenia:

- gwarantować świadczenia na poziomie odpowiadającym co najmniej minimum życiowemu,
- zapewniać kobietom i mężczyznom równe prawa i w związku z tym w niezbędnym zakresie przewidywać redystrybucję między kobietami i mężczyznami w celu niwelowania faktycznych różnic zachodzących w życiu społecznym i zawodowym, przy czym finansowanie takiej redystrybucji może pochodzić z budżetu i/lub z funduszy ubezpieczonych,
- umożliwiać podjęcie decyzji o przejściu na emeryturę poszczególnym ubezpieczonym po osiągnięciu minimalnego wieku emerytalnego określonego jednolicie dla kobiet i mężczyzn, a określenie tego minimalnego wieku emerytalnego powinno uwzględniać wysokość świadczenia w relacji do kosztów utrzymania, sytuację na rynku pracy, wymogi kulturowe itp.,
- zapewniać rzeczywiste możliwości rozwoju dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych jako systemu powszechnego.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, z wyjątkiem ubezpieczonych mających prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 32-34, 39, 40, 46, 48-50, 184 oraz w art. 88 Karty Nauczyciela, zostaną ustanowione emerytury pomostowe. Zasady, warunki i tryb ustanowienia emerytur pomostowych określić miała odrębna ustawa (art. 27 ust. 3 ustawy). Z końcem 2008 r. wygasają dotychczasowe uprawnienia do wcześniejszych emerytur z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. W mojej ocenie dalsze przesuwanie terminu wprowadzenia w życie instytucji emerytur pomostowych generować będzie nowe koszty obciążające społeczeństwo (już dokonane przesunięcie powoduje wieloletnie i znaczące wielomiliardowe skutki, według niektórych szacunków łącznie dochodzące nawet do 20 miliardów zł w perspektywie kilkunastu lat). Brak rozstrzygnięć dotyczących sposobu finansowania emerytur pomostowych oraz zasad przyznawania i ustalania wysokości świadczeń z tego systemu prowadzi do niepewności i stwarza okazję do wywierania presji ze strony silnych grup nacisku, mającej na celu wyłączenie ich z systemu emerytur pomostowych lub wypracowanie rozwiązań uprzywilejowanych. Stan taki prowadzi do podważenia zasadności funkcjonowania nowego systemu emerytalnego zakładającego, że w powszechnym systemie wszyscy jego uczestnicy mają jednakowe prawa oraz do opóźniania procesu włączania pracodawców zatrudniających pracowników w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze do współfinansowania systemu emerytur pomostowych. Przesuwanie przyjęcia ostatecznych regulacji w tej kwestii o kolejne lata będzie tylko narażać pracowników i pracodawców na konieczność finansowania większych kosztów systemu ubezpieczeń społecznych.

Na początku br. przedstawiłem Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, a także przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Nadzoru Ubezpieczeń Społecznych, stanowisko w sprawie regulacji emerytur pomostowych. W stanowisku tym podkreśliłem, że przyszła regulacja emerytur pomostowych nie powinna prowadzić do nadmiernego obciążenia aktywnej części społeczeństwa kosztami finansowania specjalnych regulacji. Obecnie mamy do czynienia z obniżeniem faktycznego wieku emerytalnego i to w okresie wyraźnego wydłużania się życia (w tym tzw. wolnego od niepełnosprawności dalszego oczekiwanego trwania życia). Obciąża to dochody pochodzące z pracy (ogólniej aktywności ekonomicznej). W rezultacie aktywni mniej zarabiają, a wielu z nich (o niższych kwalifikacjach zawodowych i ogólnie mniej produktywni) nie może znaleźć pracy. W Polsce problem wcześniejszych emerytur jest szczególnie dolegliwy. Aktywna część społeczeństwa to jedynie ok. 53% osób w wieku produkcyjnym (średnia europejska to ok. 64%, w USA ponad 70%, w Szwecji ponad

70%). Taki stan rzeczy wynika głównie z ogromnej skali dostępności wcześniejszych emerytur, co wywołane jest działaniem wielu czynników (m.in. łatwej możliwości łączenia wcześniejszej emerytury z pracą, co czyni z tej emerytury praktycznie dodatek do zwykłego dochodu, tyle że finansowany nie z wartości produktu wytworzonego przez daną osobę, lecz z wartości wytworzonej przez resztę społeczeństwa oraz wykorzystywania instytucji wcześniejszych emerytur do pozornego łagodzenia problemów rynku pracy na początku okresu transformacji). Dodatkowo na obraz ten wpływa większa niż gdzie indziej skala szarej strefy. W Polsce średni faktyczny wiek przejścia na emeryturę wynosi: 55 lat (kobiety) i 59 lat (mężczyźni). Wcześniejsze emerytury bardzo istotnie podnoszą koszt, który muszą ponieść pracujący. Na skutek tego kosztu wzrost gospodarczy w Polsce, jakkolwiek dość wysoki, nie jest na poziomie umożliwiającym szybsze zmniejszenie dystansu do najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajów Unii Europejskiej. Następnym skutkiem jest utrzymywanie się bardzo wysokiego poziomu bezrobocia w Polsce. Miejsca pracy nie wytrzymują dodatkowego obciążenia związanego z koniecznością finansowania wcześniejszych emerytur.

Zaakcentowałem także, że brak rozwiązań prawnych dotyczących emerytur pomostowych jest istotnym zagrożeniem dla społeczeństwa. Nowy system emerytalny uzależnia wysokość świadczenia emerytalnego dla konkretnej osoby od indywidualnego wkładu do systemu (suma zapłaconych składek powiększona o odpowiedni procent). W takim systemie wiek przejścia na emeryturę jest czymś jakościowo innym od wieku emerytalnego w starym systemie. Dla finansowej sytuacji systemu wiek rozpoczęcia pobierania emerytury nie ma znaczenia, ponieważ system jest aktuarialnie neutralny. Problem ten miał zasadnicze znaczenie dla finansów starego systemu emerytalnego. Podniesienie wieku emerytalnego istotnie poprawiało sytuację finansową (ludzie dłużej wpłacali składki, a krócej otrzymywali świadczenia). W nowym systemie całość skutku finansowego opóźnienia przejścia na emeryturę przenosi się na zwiększenie wysokości świadczenia. Pracownicy mają więc znacznie mniejszą motywację do przechodzenia na emeryturę. Pozostawienie wieku emerytalnego (lepiej mówić o wieku rozpoczęcia pobierania emerytury) wynika z innych przyczyn niż te, które występowały w starym systemie. Chodzi o zwiększenie podaży pracy oraz o przeciwdziałanie podejmowaniu przez ludzi decyzji o przedwczesnym rozpoczęciu pobierania emerytury. Chwilowa potrzeba uzyskania tego dochodu (i równoczesne pozostawanie w aktywności ekonomicznej) mogłaby skutkować pobieraniem zbyt niskiego dochodu w późniejszych latach. W nowym systemie emerytur pomostowych wartością, która powinna być chroniona jest zdrowie pracowników, a wartością, która powinna zostać wyeksponowana - praca. Z tego względu emerytury pomostowe powinny być adresowane do konkretnych stanowisk pracy, a nie osób lub zawodów, a kwalifikowanie stanowisk pracy do kategorii szczególnych warunków lub szczególnego charakteru powinno odbywać się wyłącznie na podstawie kryteriów

medycznych. Specjaliści z zakresu medycyny pracy powinni określić maksymalny okres wykonywania pracy na stanowiskach uznanych za związane ze szczególnymi warunkami lub szczególnym charakterem bez (odpowiednio) uszczerbku zdrowia lub bez stwarzania zagrożenia dla innych. Umożliwiłoby to przerwanie pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze w okresie pozwalającym wyeliminowanie ryzyka powstania uszczerbku na zdrowiu lub zagrożenia dla innych.

Finansowanie kosztu emerytur pomostowych odbywałoby się poza powszechnym systemem emerytalnym poprzez dodatkową składkę. Dzięki temu koszt tego rozwiązania nie byłby przenoszony na resztę społeczeństwa. W tym celu uważam za konieczne stworzenie specjalnego funduszu emerytur pomostowych, do którego trafiałyby składki, które byłyby inwestowane na rynkach finansowych. Niezależnie od włączenia do finansowania systemu pracodawców zatrudniających pracowników w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze konieczne będzie utrzymanie zaangażowania budżetu (ponoszenie kosztu przez społeczeństwo). Chodzi tu o finansowanie zaszłości oraz tej części kosztu, która związana jest z zatrudnianiem na takich stanowiskach w przedsiębiorstwach należących do sektora publicznego. W systemie powszechnym możliwe byłoby zachowanie jednakowego minimalnego wieku rozpoczęcia pobierania emerytury dla wszystkich świadczeniobiorców. Osoby objęte systemem emerytur pomostowych kończyłyby pracę wcześniej, przed osiągnięciem tego wieku. Emerytura pomostowa byłaby wypłacana między zakończeniem pracy i osiągnięciem wieku emerytalnego, czyli uzyskaniem dostępu do swoich środków zgromadzonych na indywidualnych kontach emerytalnych w powszechnym systemie.

W końcowej części swego stanowiska podkreśliłem, że system emerytur pomostowych powinien objąć jedynie tych pracowników, którzy już przepracowali znaczącą część swojego okresu pracy w warunkach uznanych za szczególne. Natomiast osoby zaawansowane w karierze zawodowej, w stosunku do których nie ma medycznych powodów uzasadniających wcześniejsze kończenie pracy powinny otrzymać rekompensaty.

W moim przekonaniu nie ma uzasadnienia dla oferowania emerytur pomostowych osobom, które dopiero rozpoczęły pracę na takich stanowiskach oraz - co jeszcze bardziej oczywiste - tym, które taką pracę podjęłyby dopiero w przyszłości. Fundamentalną rolę w rozwiązaniu problemu zatrudnienia w szczególnych warunkach i szczególnym charakterze powinny odgrywać procesy przeszkolenia zawodowego oraz kształcenia dwuzawodowego. Towarzyszyć temu powinna pełna informacja dotycząca tego, że nie wolno pracować w takich warunkach powyżej okresu medycznie dopuszczalnego, która powinna być adresowana zarówno do pracownika, jak i pracodawcy. Pracodawcy powinni mieć pełną świadomość, że nie będą mogli za darmo korzystać ze zdrowia pracowników. Instytucje państwa powinny być włączone w celu: współfinansowania i współorganizowania przeszkoleń, edukowania społeczeństwa w zakresie pracy na takich

stanowiskach. W takiej koncepcji emerytury pomostowe są rozwiązaniem przejściowym, a nie docelowym. Są one sposobem wyjścia z zaszłości poprzedniego systemu. Pomosty są konieczne o tyle, o ile osoby zatrudnione na stanowiskach objętych tym rozwiązaniem nie są już w stanie - z uwagi na wiek - podjąć i udźwignąć trudu przeszkolenia niezbędnego do wykonywania pracy na innym stanowisku. Z czasem takich osób będzie coraz mniej i w końcu system ulegnie zanikowi. Docelowo nikt nie powinien pracować w warunkach szczególnych lub szczególnym charakterze dłużej niż to jest medycznie dopuszczone, a co za tym idzie zbędna będzie regulacja pozwalająca na wcześniejsze rozpoczęcie pobierania emerytury.

Pozwoliłem sobie na przytoczenie podstawowych tez przedstawionego wcześniej stanowiska, ponieważ w mojej ocenie zachowało ono aktualność i powinno być rozważane w toku prac nad ustawą o emeryturach pomostowych. Emerytury pomostowe, stanowiąc istotny element systemu ubezpieczeń społecznych, muszą być kształtowane zgodnie z założeniami tego systemu, a podejmowane regulacje pozostawać w zgodzie z konstytucyjną aksjologią w szczególności nie mogą naruszać zasad sprawiedliwości społecznej i równości. Założeniem nowego systemu emerytalnego było stworzenie jednolitych zasad dla wszystkich ubezpieczonych, co musiało prowadzić do ograniczenia niektórych uprawnień ubezpieczonych i ich ewolucyjnego wygaszania. W tym kontekście szczególnej analizy wymagają regulacje prawne, wprowadzone ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 167, poz. 1397 ze zm.), wprowadzające odrębne zasady przechodzenia na górnictwem emeryturę oraz ustalania wysokości świadczeń. Na podstawie tej ustawy górnictwem uprawnienia emerytalne (niższy wiek emerytalny, emerytura bez względu na wiek, korzystniejsze przeliczniki przy ustalaniu wysokości świadczenia) utraciły charakter uprawnień wygaszanych, adresowanych zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych do najstarszej grupy ubezpieczonych. Od 1 stycznia 2007 r. data urodzenia górnictwem nie będzie miała znaczenia przy ustalaniu górnictwem uprawnień emerytalnych.

Szczególny tryb uchwalania tej ustawy uniemożliwił spokojną dyskusję i rzetelną ocenę skutków przyjętej regulacji, zarówno na płaszczyźnie wydatków systemu ubezpieczeń społecznych, a także jej wpływu na stan finansów publicznych oraz sytuację na rynku pracy. Należy zauważyć, że w trakcie procesu ustawodawczego prezentowano zasadniczo rozbieżne oceny kosztów wprowadzenia ustawy, a mianowicie w świetle uzasadnienia ustawy roczny koszt wprowadzonych rozwiązań został określony na poziomie 175 mln zł w pierwszym roku z tendencją malejącą w następnych latach, podczas gdy w stanowisku Rządu koszt ten wyszacowano na poziomie 1 mld zł w 2007 r. z poważną tendencją wzrostową w latach następnych (8 mld zł w roku 2008).

W tej sytuacji zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o spowodowanie przeprowadzenia stosownych ekspertyz i wyliczeń rzeczywistych skutków tej ustawy, co powinno umożliwić podjęcie odpowiedniej decyzji w kwestii utrzymania odrębnej regulacji emerytur górniczych przy projektowaniu ustawy o emeryturach pomostowych.

Niestety na krytyczną ocenę zasługuje skierowany w listopadzie br. do uzgodnień i konsultacji społecznych projekt ustawy o świadczeniach ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych oraz zakładach emerytalnych, opracowany w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Projekt zakłada, że w drugim filarze (kapitałowym) wysokość emerytury będzie wyliczana w oparciu o prognozowaną dalszą długość życia dla poszczególnych płci. Prowadzić to będzie do dalszego obniżenia wysokości emerytury wypłacanej kobietom. W świetle szacunków zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn powoduje obecnie, że przy takim samym kapitale składkowym emerytura kobiety będzie niższa od emerytury mężczyzna o ponad 35% i z tej przyczyny został skierowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o uznanie takiej regulacji wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn za niezgodną z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Zastosowanie odrębnych tablic trwania życia dla mężczyzn i kobiet doprowadzi do dalszego obniżenia wysokości tzw. emerytury kapitałowej (przeciętna emerytura kobiety będzie ponad 40% niższa do emerytury mężczyzny, głównie ze względu na dłuższy okres jej życia).

Niezależnie od stopnia skomplikowania systemu kapitałowego i jego odrębności od pierwszego filara (tutaj dopuszczono tzw. tablice unisex) konieczna jest rewizja projektowanych rozwiązań i wprowadzenie rozwiązań neutralizujących brak mechanizmu nierozróżniania płci.

Nierozróżnianie płci (zakaz stosowania różnych stawek emerytalnych dla kobiet i mężczyzn w jednakowym wieku) zaliczane jest do kanonu zasad powszechnego systemu emerytalnego. Prowadzi to do istotnej komplikacji systemu wypłat emerytur kapitałowych.

Odnosząc się do projektu ustawy o zasadach wypłaty emerytury kapitałowej trzeba stwierdzić, że przede wszystkim wymaga rozstrzygnięcia kwestia, czy wyliczona w oparciu o prognozowaną dalszą długość życia dla poszczególnych płci wysokość emerytury kapitałowej wypłacanej kobietom będzie na odpowiednim poziomie (z punktu widzenia obowiązku zapewniania minimum życiowego, ale także ze względu na obowiązujące standardy i ostatecznie na akceptowanym społecznie poziomie). Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia tych wątpliwości.

Ze społecznego punktu widzenia system emerytalny powinien zrealizować dwa cele, a mianowicie przenieść dochód z okresu aktywności na okres starości oraz redystrybucję.

W nowym systemie emerytalnym redystrybucja została przesunięta z systemu emerytalnego do budżetu. Stąd mechanizm gwarancji minimalnej emerytury z budżetu.

W moim przekonaniu potrzebna jest rozbudowa skali redystrybucji w nowym systemie kapitałowym. Trzeba wskazać, że ujednoczenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, co jest warunkiem koniecznym dla systemu kapitałowego, nie rozwiązuje problemu w sytuacji istnienia przerw w ubezpieczeniu kobiet związanych z macierzyństwem i rodzicielstwem oraz niższych przeciętnych zarobków kobiet niż mężczyzn. Można mieć zatem wątpliwości, czy nie powinno się przewidzieć udziału budżetu państwa w wyrównywaniu strat zakładom emerytalnym, mających w portfelu przewagę kobiet w przypadku przyjęcia zasady nierozróżniania płci.

Konieczny jest moim zdaniem także udział budżetu państwa, w ramach prowadzonej polityki prorodzinnej, ukierunkowany na niwelowanie nadmiernych różnic w wysokości emerytury kapitałowej (np. poprzez opłacanie z budżetu uczestnictwa kobiet w ubezpieczeniu kapitałowym w okresach przerw spowodowanych macierzyństwem i rodzicielstwem).

Należy zauważyć, że możliwe jest ewolucyjne przekształcanie nowego systemu i stopniowe wzbogacanie jego konstrukcji, gdyż wypłaty emerytur kapitałowych w pierwszych latach dotyczyć będą wyłącznie kobiet, małej liczby osób, części kapitałowej emerytury, która w proporcji do całości emerytury nie będzie miała znaczącego udziału przez długi czas (wysokość emerytury określać będzie przede wszystkim kapitał początkowy, a więc wyliczana według starych zasad część emerytury wynikająca z uczestnictwa w starym systemie).

Pomimo presji czasu potrzebna jest zatem dalsza dyskusja nad dostosowaniem tej części systemu emerytalnego do zadań, jakie realizuje system emerytalny jako całość. Przyspieszenie uchwalenia tych ustaw podyktowane powinno być także koniecznością stworzenia odpowiedniego okresu dostawczego instytucjom powołanym do realizacji tych ustaw, w szczególności Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Doświadczenia związane ze zmianami systemu prawnego nowego systemu ubezpieczeń społecznych wskazują że niezbędny jest co najmniej roczny okres na dostosowanie systemu informatycznego do nowych regulacji prawnych. Wynika z tego poważne zagrożenie dla systemu wypłat emerytur pomostowych. Niemniejszy problem dotyczy także wsparcia sprawnym systemem informatycznym wypłat świadczeń wypłacanych ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

W związku z powyższym zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości nadania priorytetu pracom nad projektami ustaw dotyczącymi emerytur pomostowych i zakładów emerytalnych i stworzenia odpowiednich rozwiązań

instytucjonalnych, niezbędnych dla opracowania projektów brakujących ustaw oraz sprawnego przebiegu uzgodnień i konsultacji społecznych.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14. poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska wobec podniesionych problemów.

*Łączę wyrazy szacunku*

*/-/ Janusz Kochanowski*