

## **Propozycja kierunkowych zmian prawnych w zakresie przywilejów emerytalnych**

Z uwagi na aktualny stan finansów publicznych, w tym zadłużenie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, należy przeprowadzić reformę systemu emerytalnego, zakładającą ograniczenie przywilejów emerytalnych poszczególnych grup zawodowych. Takie działanie stanowi także realizację rekomendacji Rady Unii Europejskiej, mającej na celu zdjęcie z Polski procedury nadmiernego deficytu<sup>1</sup>.

### **1. Przywileje emerytalne a stan finansów publicznych**

Największym problemem polskiego sektora finansów publicznych jest jego stale utrzymująca się nierównowaga. Od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., kraj tylko przez jeden rok nie był objęty procedurą nadmiernego deficytu, która jest uruchamiana w wypadku przekroczenia przez wskaźnik deficytu strukturalnego poziomu 3 proc. produktu krajowego brutto. W latach 2002–2012 państwowy dług publiczny wzrósł z 352 mld zł do 840 mld zł, a przeciętne roczne saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosiło – 4,9 proc. PKB. Kontynuacja tego trendu coraz silniej narażałaby Polskę na ryzyko popadnięcia w kryzys zadłużeniowy, co w istotnej mierze wynika z nadmiernych kosztów finansowania systemu emerytalnego. Wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) z tytułu wypłaty świadczeń pieniężnych wyniosły w 2012 r. niespełna 171 mld zł. Pochłonęło to zatem ponad 26% całkowitych dochodów sektora finansów publicznych oraz odpowiadało ok. 59 % wpływów do budżetu państwa.

Funkcjonujący obecnie system ubezpieczeń społecznych nie jest finansowo samowystarczalny, o czym świadczy stale narastający deficyt FUS, który w ubiegłym roku wyniósł 53,7 mld zł – z czego 39,5 mld zł zostało bezpośrednio pokryte z dotacji z budżetu

---

<sup>1</sup> Zalecenie Rady UE COM(2013) 371 w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016.

państwa. Efektem reform wprowadzonych wraz z początkiem 1999 r. – polegających m.in. na zastąpieniu zasady zdefiniowanego świadczenia regułą zdefiniowanej składki – miało być zapewnienie, że powstające w systemie zobowiązania odpowiadają jego zdolności do ich regulowania. Cel ten nie został osiągnięty, w głównej mierze ze względu na wprowadzenie licznych odstępstw od tych ogólnych zasad. W następnych latach, zamiast kontynuować reformy, przyznawano kolejnym grupom zawodowym nowe przywileje, pogłębiając skalę przyszłych problemów finansowych państwa. W 2003 r. z powszechnego systemu emerytalnego wyłączono służby mundurowe, a dwa lata później podobne rozwiązanie wywalczyli sobie górnicy. Co więcej, możliwość nabywania prawa do wcześniejszej emerytury była dwukrotnie przedłużana w 2005 i 2007 r. Odstępstwa te sprawiły, że budżet państwa wciąż jest w istotnej mierze odpowiedzialny za finansowanie bieżących wypłat świadczeń emerytalnych, podczas gdy zobowiązania te powinny być pokrywane z dochodów składkowych, jakie uzyskuje FUS. Warunkiem osiągnięcia tego stanu rzeczy jest zrównanie praw wszystkich obywateli oraz zaprzestanie faworyzowania określonych grup zawodowych kosztem reszty społeczeństwa. O skali tego problemu świadczy m.in. to, że liczba osób pobierających obecnie emerytury górnicze, nauczycielskie, kolejowe, mundurowe, a także sędziowskie i prokuratorskie wynosiła w 2011 r. ok. 889 tys., podczas gdy całkowita liczba emerytów otrzymujących świadczenia wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wynosiła 4952 tys.

### **Dane statystyczne dotyczące uprawnień emerytalnych poszczególnych grup zawodowych<sup>2</sup>**

#### **Liczba osób pobierających emerytury w 2011 r.**

Kolejowe	135 592
Górnice	203 331
Nauczycielskie	291 516
Mundurowe, sędziowskie etc. (2010 r.)	259 400
<b>Suma</b>	<b>889 839</b>

#### **Koszt emerytur w 2011 r. (w mln zł)**

Kolejowych	2 724
Górnicych	8 509
Nauczycielskich	6 794
Mundurowych, sędziowskich etc. (2010 r.)	8 872
<b>Suma</b>	<b>26 899</b>

<sup>2</sup> Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, oprac. Departamentu Analiz i Prognoz Aktuarnych.

## 2. Argumenty przemawiające za potrzebą ograniczenia przywilejów emerytalnych

Powyższe dane wskazują na to, że likwidacja przywilejów emerytalnych poszczególnych grup zawodowych pozwoliłaby na roczne oszczędności rzędu 26 mld 899 mln zł. Kwota ta stanowi równowartość 1,7% polskiego PKB, czyli przykładowo tyle, ile państwo przeznacza rocznie na wojsko. Fundusze te pozwoliłyby na skok cywilizacyjny Polski – umożliwiłyby ograniczenie deficytu budżetowego oraz rozwój gospodarczy. Środki te z powodzeniem mogłyby zostać przeznaczone na rozbudowę infrastruktury (np. drogi, przedszkola), ochronę zdrowia czy edukację.

Trzeba zauważyć, że wypłata emerytur dla osób uprzywilejowanych, których jest ok. 900 tys., rodzi roczne koszty rzędu niemal 27 mld zł. Przypominamy, że w 2012 r. dotacja budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 39 mld 521 mln zł. Natomiast łączne wydatki FUS na fundusz emerytalny w 2012 r. wyniosły ponad 111 mld zł (111 120 337,7 zł). Przywileje emerytalne stanowią zatem niemal 1/5 wydatków funduszu emerytalnego. Z kolei koszt samych emerytur górniczych stanowi 8% wszystkich wydatków na emerytury. Nie byłoby może w tym nic zaskakującego, gdyby nie fakt, że górnicy stanowią zaledwie 4% świadczeniobiorców. Zatem otrzymują dwukrotnie więcej, niż wynosi ich udział w liczbie osób pobierających emerytury.

Warto również przyjrzeć się szacunkom dotyczącym ukrytego długu publicznego Polski. Należy przypomnieć, że na ukryte zadłużenie składają się zobowiązania wobec przyszłych emerytów i osób obecnie pobierających świadczenia. Ukryty dług publiczny wynikający z przywilejów emerytalnych w przypadku górników wynosi 16,1% PKB (256 mld 837 mln zł), a w przypadku służb mundurowych, sędziów etc. – 14% PKB (223 mld 337 mln zł). Oznacza to, że tylko w odniesieniu do tych grup zawodowych ukryty dług publiczny wynosi blisko pół biliona zł<sup>3</sup>.

Zachowanie *status quo* w kwestii przywilejów emerytalnych nieubłaganie prowadzi do pogłębienia deficytu budżetu państwa, co skutkuje potrzebą poszukiwania nowych źródeł jego finansowania – np. poprzez podnoszenie podatków lub wprowadzanie innych obciążeń.

Ponadto w debacie publicznej dotyczącej Otwartych Funduszy Emerytalnych często padały argumenty przemawiające za utrzymaniem II filara, a likwidacją przywilejów emerytalnych. Jak

---

<sup>3</sup> J. Jabłonowski, C. Müller, B. Raffelhüschen, *A fiscal outlook for Poland using Generational Accounts*, „National Bank of Poland Working Paper” nr 85, 2011.

wskazywali ekonomiści, tego rodzaju przywileje – w przeciwieństwie do OFE – szkodzą gospodarce i generują dług publiczny.

Obecny stan prawny jest niesprawiedliwy społecznie, albowiem przywileje poszczególnych grup zawodowych są finansowane przez resztę pracującego społeczeństwa. Dążąc do realizacji zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), należy ograniczyć nadmierne przywileje emerytalne poszczególnych grup zawodowych. Planowana ustawa będzie przewidywała wprowadzenie w Polsce powszechnego, sprawiedliwego i równego dla wszystkich systemu emerytalnego.

Należy zauważyć, że tego rodzaju przywileje emerytalne są reliktem przeszłości i nie odpowiadają warunkom funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej. Przywileje branżowe to spuścizna po poprzednim systemie politycznym i gospodarce opartej głównie na przemyśle. Z tego względu w obecnych realiach nie mają one racji bytu.

Kolejnym argumentem przemawiającym za potrzebą ograniczenia przywilejów emerytalnych poszczególnych grup zawodowych jest dążenie do dłuższej aktywności zawodowej społeczeństw. Na mocy Ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 6 czerwca 2012 r., poz. 637) stopniowo będzie podwyższany powszechny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn do poziomu 67 lat. Konsekwencją tej zmiany powinno być podniesienie wieku emerytalnego dla grup, które dotychczas mogły przechodzić na emeryturę odpowiednio wcześniej. Niesprawiedliwa społecznie jest sytuacja, kiedy to jedne osoby muszą z mocy prawa pracować do 67. roku życia, a inni mogą przechodzić na emeryturę w wieku dużo niższym lub też bez względu na kryterium wieku (np. górnicy). Trzeba dążyć do podwyższenia wieku emerytalnego służb i jego zrównania z powszechnym wiekiem emerytalnym. Analogiczne rozwiązanie powinno mieć zastosowanie w odniesieniu do pozostałych grup uprzywilejowanych.

Warto zaznaczyć, że średni wiek osób, którym przyznano prawo do emerytury górniczej, wynosi 47,9 lat, a średni staż pracy – 30 lat<sup>4</sup>. Oznacza to, że w praktyce kryterium wieku jest niższe od ustawowego, a kryterium stażu wyższe. W takiej sytuacji zasadne wydaje się zaostrzenie wymogów związanych z przechodzeniem na emeryturę. Można to zrobić poprzez podwyższenie stażu pracy lub też wprowadzenie dodatkowych warunków nabywania prawa do emerytury.

Nierzadko istniejące przywileje emerytalne decydują o wyborze danego zawodu. Perspektywa krótszej pracy i wyższa emerytura mogą stanowić istotną zachętę do podjęcia takiej

---

<sup>4</sup> Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2011 r., oprac. Departamentu Analiz i Prognoz Aktuariatnych.

pracy. Przeciętna wysokość emerytury w Polsce wynosi 1888 zł<sup>5</sup>, a emerytura osoby prowadzącej działalność gospodarczą – ok. 1200 zł, natomiast przykładowo średnia emerytura górnicza przekracza 3500 zł. W tym ujęciu warto rozważyć to, czy zasadne jest utrzymanie obecnych przywilejów, w szczególności wobec górników, zważywszy również na aktualne problemy związane z rentownością wydobycia węgla i potrzebą obniżenia jego kosztów.

### **3. Aktualny stan prawny - przywileje emerytalne poszczególnych grup zawodowych**

#### Nauczyciele

Na mocy Ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z dnia 6 czerwca 2012 r., poz. 637) został podwyższony ustawowy wiek emerytalny do 67 lat. Zmiana ta objęła również nauczycieli. Nadal obowiązuje jednak regulacja, zgodnie z którą nauczyciele mogą przechodzić na emeryturę bez względu na wiek. Na podstawie bowiem art. 88, ust. 1 Karty Nauczyciela osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., jeśli do dnia 31 grudnia 2008 r. udowodniły co najmniej: 30-letni okres składkowy i nieskładkowy, w tym 20 lat wykonywania pracy nauczycielskiej co najmniej w połowie obowiązującego wymiaru zajęć, lub 25-letni okres składkowy i nieskładkowy, w tym 20 lat wykonywania zatrudnienia w szkolnictwie specjalnym co najmniej w połowie obowiązującego wymiaru zajęć (w przypadku nauczycieli klas, szkół, placówek i zakładów specjalnych). Osoby te muszą również z własnej inicjatywy rozwiązać stosunek pracy. Niemniej jednak do 2032 r. nauczyciele mają możliwość korzystania z nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych. Zgodnie z art. 4 Ustawy z 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych mogą je otrzymać ci, którzy ukończyli co najmniej 55 lat, po przepracowaniu 30 lat, w tym 20 lat w szkole.

#### Górnicy

Zgodnie z art. 50a Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych emerytura górnicza przysługuje pracownikowi, który ukończył 50 lat i ma 20 lat – w przypadku kobiet – i 25 lat – w przypadku mężczyzn – pracy górniczej, w tym co najmniej 15 lat pod ziemią. Następnie górnicy mogą odchodzić na emeryturę w wieku 55 lat, ale muszą mieć co najmniej 25 lat pracy górniczej, w tym 10 lat pracy pod ziemią. Przy czym art. 51

---

<sup>5</sup> Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, grudzień 2012 r., oprac. Departamentu Analiz i Prognoz Aktuarialnych.

oraz art. 52 ustawy określają przeliczniki dotyczące lat pracy w górnictwie (od 1,2 do 1,8 za każdy rok pracy).

### Kolejarze

Art. 40 oraz art. 50 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych określają warunki przyznania emerytury kolejowej. Zgodnie z przywołaną regulacją taka emerytura przysługuje pracownikowi kolejowemu, który spełnia łącznie następujące warunki: osiągnął wiek emerytalny wynoszący dla kobiet 55 lat, a mężczyzn 60 lat oraz ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiety i 25 lat dla mężczyzny, w tym co najmniej 15 lat zatrudnienia na kolei.

### Służby mundurowe

Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w art. 12 określa jedynie kryterium stażu pracy, który uprawnia do emerytury policyjnej. Zatem przepisy ustawy nie regulują warunku wieku. Ponadto należy zauważyć, że art. 18b określa zasady uzyskania emerytury przez funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby po raz pierwszy po 31 grudnia 2012 r. Przepis ten stanowi o tym, że emerytura przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada ukończone 55 lat życia i co najmniej 25 lat służby.

Należy zauważyć, że powyższe regulacje nie określają czasu, w jakim dana osoba powinna skorzystać z prawa do emerytury szczególnej. Oznacza to, że może ona przejść na emeryturę w każdym momencie po spełnieniu warunków określonych w przepisach. Ponadto zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego osiągnięcie przez pracownika wieku emerytalnego nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie stosunku pracy. Wynika to z faktu, że osiągnięcie wieku emerytalnego przez pracownika – jako okoliczność zewnętrzna, obiektywna – nie ma żadnego związku z treścią stosunku pracy. Zostało to potwierdzone również w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2009 r.

#### 4. Propozycja zmiany prawa

Proponuje się wprowadzenie limitu czasowego, w którym pracownik uprawniony do emerytury szczególnej (tj. nauczycielskiej, policyjnej, górniczej i kolejowej), będzie mógł skorzystać z tego uprawnienia. Po upływie tego okresu prawo to utraci – i wówczas będzie posiadał wyłącznie prawo do emerytury powszechnej.

Takie rozwiązanie umożliwiłoby odpowiednie zaplanowanie przejścia na emeryturę, co ułatwiłoby organizację pracy oraz prowadzenie spójnej i konsekwentnej polityki kadrowej. Brak wiedzy na temat momentu przejścia pracownika na emeryturę uniemożliwia pracodawcy wcześniejsze zaplanowanie programów kształcenia i rozwoju załogi oraz prowadzenie rozsądnej polityki następstw i awansów. W skrajnych bowiem przypadkach, gdyby nagle okazało się, że wszyscy z uprawnieniami do emerytury szczególnej zdecydują się zrezygnować z pracy, mogłyby nastąpić istotne komplikacje w utrzymaniu normalnego toku pracy.

Jednocześnie należy wyjaśnić, że proponowane rozwiązanie w żaden sposób nie ograniczyłoby możliwości ponownego podjęcia pracy w danym zawodzie czy miejscu pracy. Ma ono jedynie na celu umożliwienie bardziej uporządkowanego i planowanego korzystania z przysługujących uprawnień.

Obowiązująca regulacja prawna dotycząca zasad przechodzenia na emeryturę poszczególnych grup zawodowych w wielu przypadkach nie jest dostosowana do realiów. Przykładowo w odniesieniu do emerytur górniczych okazuje się, że w praktyce tysiące osób, które nabyły już prawo do takiej emerytury, kontynuuje zatrudnienie. Doszło więc do sytuacji, kiedy to górnicy faktycznie nie korzystają z przysługujących im przywilejów. Zatem dotychczasowy argument, przemawiający za potrzebą krótszej pracy w górnictwie i obniżeniem wieku emerytalnego dla tej grupy zawodowej, staje się nieaktualny. Z tego też powodu wprowadzenie zmian w obecnym systemie wydaje się jak najbardziej zasadne.

Należy zauważyć, że nieprzechodzenie na emeryturę pomimo uzyskania do niej prawa powoduje starzenie się kadry, a tym samym spadek wydajności pracy. Ograniczona fluktuacja może hamować rozwój przedsiębiorstwa i zmniejszać jego konkurencyjność. Jest to szczególnie niebezpieczne w branżach o niskiej rentowności, gdzie zachodzi potrzeba obniżenia kosztów pracy. Nie bez znaczenia są również wydatki związane z absencjami chorobowymi pracowników, które nierzadko – na mocy aktów wewnętrznych – są płacone w wysokości 100%

wynagrodzenia. Kolejnymi problemami są spadek motywacji i zaangażowania w pracę, a także brak chęci do udziału w procesach doksztalcania czy doszkalania.

Proponowane zmiany mogą spowodować wzrost kosztów związanych z wypłatą emerytur. Jednak będzie to wzrost krótkotrwały, albowiem z pewnością część osób zdecyduje się na kontynuację zatrudnienia i powróci do swoich firm macierzystych. Jednocześnie zwiększą się wpływy z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz konsumpcji, co będzie miało związek z napływem młodych pracowników, którzy nierzadko dotychczas pozostawali bez pracy i pobierali świadczenia.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że zaproponowane zmiany mogą zostać uznane za kontrowersyjne, w szczególności przez adresatów przyszłych norm prawnych. Niemniej są one niezbędne i kluczowe dla rozwoju polskiej gospodarki i zbilansowania funduszu emerytalnego.