

Raport krajowy - Polska

Etuc SociAll Project

Author: Marcin Zieleniecki - Uniwersytet Gdański

Participating National Trade unions: NSZZ Solidarność

Streszczenie

Największym wyzwaniem dla polskiego w całości repartycyjnego systemu emerytalnego jest zapewnienie jego wydolności w warunkach zmian demograficznych określanych mianem starzenia się społeczeństwa. Reforma emerytalna z 1999 r. miała na celu przygotowanie polskiego systemu emerytalnego do funkcjonowania w niekorzystnych warunkach demograficznych. Miała ona charakter paradygmatyczny bowiem poza zmianami parametrów systemu ubezpieczenia społecznego takich jak wiek emerytalny czy formuła ustalania wysokości emerytury zmieniała ona sposób finansowania emerytury z repartycyjnego na repartycyjno-kapitałowy. Zmiana paradygmatu systemu emerytalnego zakończyła się fiaskiem bowiem zmiany wprowadzone z dniem 1 lutego 2014 r. przywróciły repartycyjny paradygmat systemu. Z tego też względu ewentualne, przyszłe zmiany przygotowujące system emerytalny do funkcjonowania w warunkach starzejącego się społeczeństwa mogą mieć charakter parametryczny i dotyczyć albo warunków podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu albo warunków nabycia prawa do emerytury. Jeżeli chodzi o pierwszy kierunek zmian spodziewać należy się dyskusji na temat zmiany zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym przez osoby posiadające więcej niż jeden tytuł podlegania ubezpieczeniu. Ewentualne zmiany mogłyby zmierzać w kierunku objęcia ubezpieczeniem emerytalnym każdego tytułu pozostającego w zbiegu na takich samych zasadach aż do przekroczenia maksymalnej rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe kiedy to następowaloby zwolnienie płatnika i ubezpieczonego z obowiązku składowego. Są to propozycje korzystne dla związków zawodowych bowiem likwidując zachęty finansowe do stosowania umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnienia przyczyniają się do uporządkowania rynku pracy i większej stabilizacji zatrudnienia. Nie można jednocześnie wykluczyć że po raz kolejny zostanie zgłoszona propozycja likwidacji progu trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Kwestia poparcia tej propozycji już raz przed laty podzieliła związki zawodowe w Polsce.

Kryzys ekonomiczny spowodowany pandemią COVID – 19 nie sprzyja natomiast realizacji głównych postulatów związków zawodowych w Polsce dotyczących warunków nabycia prawa do emerytury tj. wprowadzenia emerytur stażowych oraz rezygnacji z wygasającego charakteru emerytur pomostowych. Związki zawodowe powinny w pierwszej kolejności skoncentrować się na poparciu korzystnych dla



pracowników zmian zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym przez osoby mające więcej niż jeden tytuł podlegania tym ubezpieczeniom, aby następnie po zwiększeniu przychodów systemu emerytalnego domagać się realizacji, przynajmniej w ograniczonym zakresie, postulatów dotyczących załagodzenia warunków przechodzenia na emeryturę przez osoby legitymujące się długim stażem ubezpieczeniowym oraz pracowników zatrudnionych przy pracach w szczególnych warunkach i pracach o szczególnym charakterze.

I. Kontekst krajowy

Szeroko rozumiany system ochrony przed ryzykiem starości w Polsce składa się z obowiązkowego państwowego zabezpieczenia emerytalnego oraz grupowych i indywidualnych form dobrowolnego oszczędzania na starość.

Na obowiązkowe państwowe zabezpieczenie emerytalne składa się powszechne ubezpieczenie emerytalne oraz systemy szczególne obejmujące rolników, żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów.

Na koniec II kwartału 2020 r. powszechnym ubezpieczeniem emerytalnym objętych było 15 851 569 osób. Zdecydowaną większość z tego (11 389 559 osób) stanowili pracownicy. Do najliczniejszych grup społecznych objętych obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego należą także osoby prowadzące pozarolniczą działalność (1 617 816 osób), osoby wykonujące pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej (1 085 437 osób), osoby pobierające zasiłek macierzyński (237 933 osób), bezrobotni świadczenia dla bezrobotnych (220 233 osób), osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia w celu sprawowania osobistej opieki na niepełnosprawnym członkiem rodziny (142 072 osób) i osoby przebywające na urloпах wychowawczych (106 359 osób).

Składka na ubezpieczenie emerytalne wynosi 19,52 % i co do zasady jest po połowie finansowana przez płatnika składek (pracodawcę) i samego ubezpieczonego. Podstawę wymiaru składki stanowi co do zasady przychód ubezpieczonego z tytułu działalności objętej obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Określona jest maksymalna roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne, po przekroczeniu której płatnik składek ma obowiązek zaprzestać ich opłacania. Odpowiada ona trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników prognozowanego na dany rok kalendarzowy w ustawie budżetowej. W roku 2020 r. wynosi ona 156 810 zł.

Od powyższego schematu finansowania składek istnieją liczne wyjątki. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby dobrowolnie ubezpieczone w całości finansują składki na ubezpieczenie emerytalne z własnych środków. Za osoby, dla których tytułem ubezpieczenia jest korzystanie z niektórych uprawnień socjalnych, w tym pobieranie określonych świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego (bezrobotni, osoby pobierające zasiłek macierzyński, osoby przebywające na urloпах wychowawczych, osoby rezygnujące z zatrudnienia w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem najbliższej rodziny) składki w

całości są finansowane z budżetu państwa. Jest to wyrazem solidaryzmu w obrębie wspólnoty ryzyka i realizacji przez państwo w systemie emerytalnym określonych celów społecznych. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób dobrowolnie podlegających temu ubezpieczeniu stanowi nie rzeczywisty przychód z tej działalności, lecz zadeklarowana kwota, która nie może być niższa od ustawowo określonego minimum wynoszącego odpowiednio 60 % przeciętnego wynagrodzenia prognozowanego na dany rok kalendarzowy w ustawie budżetowej (dla osób prowadzących pozarolniczą działalność) oraz minimalne wynagrodzenie (dla osób dobrowolnie ubezpieczonych). W przypadku osób, których składki są finansowane z budżetu państwa stosuje się niekiedy stałą (sztywną) podstawę wymiaru składki odpowiadającą kwocie 60 % przeciętnego wynagrodzenia (w przypadku osób przebywających na urloпах wychowawczych), minimalnego wynagrodzenia (np. żołnierze w czynnej niezawodowej służbie wojskowej), kwocie świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego (osoby rezygnujące z zatrudnienia w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny) czy kwota zasiłku dla bezrobotnych (w przypadku bezrobotnych uprawionych do zasiłku).

W systemie emerytalnym stosowane są liczne preferencje w zakresie wysokości należnych składek na ubezpieczenie emerytalne dla osób rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej albo osiągających niewielkie przychody z tytułu tej działalności. Należy do nich zaliczyć: 1) zwolnienie z obowiązku ubezpieczenia społecznego przedsiębiorcy w okresie 6 miesięcy od rozpoczęcia działalności gospodarczej (tzw. ulga na start), 2) zwolnienie z obowiązku ubezpieczenia społecznego osób o miesięcznych przychodach z tytułu działalności gospodarczej nie przekraczających połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę (tzw. bagatelna działalność), 3) obniżenie najniższej możliwej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne do 30 % minimalnego wynagrodzenia w okresie 2 lat od rozpoczęcia prowadzenia przez ubezpieczonego działalności gospodarczej, 3) możliwość opłacania składek od podstawy wymiaru uzależnionej od dochodu (w granicach od 30 % minimalnego wynagrodzenia do 60 % przeciętnego wynagrodzenia) przez osoby, których roczny przychód z tytułu działalności gospodarczej nie przekracza 120 000 zł.

W przypadku osób mających więcej niż jeden tytuł podlegania ubezpieczeniu emerytalnego niektóre tytuły ubezpieczenia (prowadzenie pozarolniczej działalności, wykonywanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych) podlegają wyłączeniu z obowiązku ubezpieczenia w zbiegu ze stosunkiem pracy pod warunkiem, że wynagrodzenie ze stosunku pracy nie jest niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę. W przypadku osób osiągających przychody z innych niż stosunek pracy tytułów pozostających w zbiegu obowiązek ubezpieczenia może dotyczyć tylko pierwszego z nich pod warunkiem, że podstawa wymiaru składek z tego tytułu wynosi co najmniej 60 % przeciętnego wynagrodzenia (jeżeli wśród tych tytułów jest prowadzenie pozarolniczej działalności) lub minimalne wynagrodzenie (jeżeli ubezpieczony świadczy pracę na podstawie więcej niż jednej umowy cywilnoprawnej).

Finansowanie emerytur w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego odbywa się w całości metodą repartycyjną. Emerytury finansowane są w całości z funduszu emerytalnego będącego częścią państwowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) zarządzanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Warto przypomnieć, że jednym z założeń reformy emerytalnej rozpoczętej 1 stycznia 1999 r. była dywersyfikacja metod finansowania przyszłej emerytury. W celu ograniczenia negatywnego wpływu procesu starzenia się społeczeństwa na wydolność systemu emerytalnego zdecydowano się wprowadzić częściowe finansowanie świadczeń emerytalnych metodą kapitałową uznawaną tradycyjnie za odporną na ryzyko demograficzne. Zamysł ten został zrealizowany przez podział jednolitej składki na ubezpieczenie emerytalne wynoszącej 19,52 % podstawy wymiaru na dwie części: 1) przeznaczoną na finansowanie emerytury metodą repartycyjną równą 12,22 % podstawy wymiaru oraz 2) służącą finansowaniu świadczenia emerytalnego metodą kapitałową wynoszącą 7,3 % podstawy wymiaru. Składka w wysokości 12,22 % była przekazywana do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), natomiast pozostała część tej składki została skierowana do wybranych przez ubezpieczonych otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Wysokie koszty funkcjonowania OFE oraz rosnący deficyt FUS będący konsekwencją skierowania do OFE ponad 1/3 jego przychodów ze składek na ubezpieczenie emerytalne spowodował poważne obciążenie systemu finansów publicznych kosztami funkcjonowania kapitałowego segmentu ubezpieczenia emerytalnego. W grudniu 2013 r. przeprowadzono zmianę zasad funkcjonowania segmentu kapitałowego ubezpieczenia emerytalnego w Polsce. Zakładała ona: 1) wprowadzenie dobrowolności przekazywania części składki na ubezpieczenie emerytalne do OFE, 2) zmniejszenie stopy procentowej składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych z 7,3 % do 2,92 % podstawy wymiaru składki, 3) przymusowe umorzenie 51,5 % jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach członków OFE, 4) przekazanie do FUS aktywów o wartości odpowiadającej równowartości umorzonych jednostek rozrachunkowych oraz zapisanie na indywidualnych subkontach ubezpieczonych prowadzonych przez ZUS wartości tych jednostek oraz 5) likwidację dożywotnich emerytur kapitałowych oraz przekazywanie środków zgromadzonych w OFE do FUS poprzez mechanizm tzw. suwaka bezpieczeństwa. W celu utrzymania dotychczasowego zakresu uprawnień majątkowych ubezpieczonych wynikających z kapitalizacji części składki na ubezpieczenie emerytalne (na które składały się zwłaszcza 1) objęcie ich małżeńską wspólnością majątkową, 2) dziedziczenie oraz 3) prawo do pożytków z działalności lokacyjnej OFE) zdecydowano się na odrębne ewidencjonowanie tych środków na specjalnym subkoncie ubezpieczonego w ZUS. Wraz w kwotę pochodzącą z repartycyjnej części składek na ubezpieczenie emerytalne (12,22 %) środki te miały stanowić podstawę wymiaru emerytury finansowanej z Funduszu Ubezpieczenia Społecznego. Zmiany w zakresie funkcjonowania tego segmentu wprowadzone w 2013 r., zwłaszcza wprowadzenie mechanizmu tzw. „suwaka bezpieczeństwa” oznaczają *de facto* rezygnację z kapitałowej metody finansowania świadczeń emerytalnych. Rola OFE została ograniczona do powierzenia tym podmiotom zadań związanych z lokowaniem środków pochodzących z części składki na ubezpieczenie emerytalne na rynku kapitałowym w okresie podlegania przez członka OFE ubezpieczeniu emerytalnemu.

Reforma emerytalna z 1999 r. zakładała podjęcie działań zmierzających w kierunku podwyższenia rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę. W tym celu postanowiono dokonać zmiany dotychczasowej konstrukcji ryzyka emerytalnego oraz wyłączyć możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. W nowym systemie emerytalnym obejmującym osoby urodzone po 1948 r. zrezygnowano z przesłanki wysługi (stażu ubezpieczeniowego) w układzie warunkującym nabycie prawa do świadczenia. Prawo do emerytury zostało w nim oparte na konstrukcji ryzyka dożycia wieku emerytalnego. W nowym systemie emerytalnym okres składkowy i nieskładkowy pełni wyłącznie rolę przesłanki decydującej o objęciu ubezpieczonego gwarancją uzyskania najniższego świadczenia. W rezultacie każda osoba, która osiągnęła jakikolwiek, choćby minimalny okres ubezpieczenia nabywa w nim prawo do emerytury z chwilą osiągnięcia wieku 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Ale wyłącznie osoby, które osiągnęły okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat w przypadku kobiet i 25 lat w przypadku mężczyzn mają gwarancję, że ich emerytura nie będzie niższa od kwoty najniższej emerytury określonej ustawowo. Nowa konstrukcja ryzyka emerytalnego jest zgodna z założeniami systemu emerytalnego zdefiniowanej składki, w którym wysokość emerytury zależy od wartości wkładu emerytalnego wniesionego do FUS w okresie aktywności zawodowej a nie od długości okresu opłacania składki a tym bardziej od tzw. okresu nieskładkowego.

Obowiązujące przepisy nie wyłączają możliwości łączenia pobierania świadczeń emerytalnych z działalnością stanowiącą tytuł podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu. Jedynie w przypadku ubezpieczonych będących pracownikami od osoby składającej wniosek o emeryturę wymaga się rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą zatrudniającym takiego pracownika w przededniu nabycia prawa do emerytury. Jednak już po ustaleniu prawa do emerytury tak pracownicy jak i inne kategorie osób podlegających ubezpieczeniu emerytalnemu mogą bez jakichkolwiek ograniczeń łączyć pobieranie świadczenia emerytalnego z osiąganiem dochodów z tytułu działalności stanowiącej tytuł ubezpieczenia.

Za najtrwalszy element reformy emerytalnej uznać należy wprowadzenie nowego mechanizmu ustalania wysokości emerytury. Tzw. formuła zdefiniowanej składki uzależnia wysokość przyszłej emerytury od wartości wkładu emerytalnego wniesionego w okresie podlegania ubezpieczeniu oraz wieku osoby przechodzącej na emeryturę. Emerytura stanowi równowartość ilorazu sumy składek zaewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS oraz statystycznej liczby miesięcy okresu pobierania świadczenia przypisanej do wieku ubezpieczonego w momencie przejścia na emeryturę. W podstawie wymiaru emerytury uwzględnia się także tzw. kapitał początkowy określający hipotetyczną wartość składek na ubezpieczenie emerytalne opłaconych przed datą wejścia w życie reformy emerytalnej. Od 1 lutego 2014 r. w podstawie wymiaru emerytury uwzględnia się także środki pochodzące z części składki na ubezpieczenie emerytalne przeznaczonej pierwotnie na finansowanie emerytury metodą kapitałową. Tak określona podstawa wymiaru emerytury podlega corocznej waloryzacji.

Do grupowych form gromadzenia środków na starość organizowanych przez pracodawców należy zaliczyć pracownicze programy emerytalne (PPE) oraz pracownicze plany kapitałowe (PPK).

PPE to program dobrowolnego, długoterminowego gromadzenia środków przeznaczonych na dodatkową emeryturę wprowadzany w drodze umowy zakładowej zawieranej pomiędzy pracodawcą oraz związkiem zawodowym. Składka podstawowa w wysokości do 7 % wynagrodzenia jest finansowana w całości przez pracodawcę. Pracownik może zadeklarować składkę dodatkową, która jest finansowana w całości z jego środków. Wypłata środków może nastąpić na wniosek pracownika po ukończeniu przez niego 60 roku życia. Może ona zostać dokonana jednorazowo albo w ratach w zależności od wniosku pracownika.

PPK (działające od dnia 1 stycznia 2019 r.) można określić jako organizowaną przez pracodawców formę systematycznego gromadzenia oszczędności przez pracowników z przeznaczeniem na wypłatę po osiągnięciu 60 roku życia. Stworzenie takiego planu jest obowiązkiem pracodawcy. Podmioty zatrudniające mają obowiązek zawarcia z instytucjami finansowymi umowy o zarządzanie PPK w imieniu i na rzecz zatrudnionych w tych podmiotach osób. Oszczędzanie w PPK ma jednak charakter dobrowolny. Pracownik może w drodze oświadczenia woli złożonego pracodawcy zrezygnować z dokonywania wpłat na PPK. Zachętą do oszczędzania w PPK jest finansowanie wpłat ze środków pracodawcy, pracownika oraz ze środków publicznych.

Do indywidualnych form dobrowolnego oszczędzania na starość należą indywidualne konta emerytalne (IKE) oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE). IKE stwarzają możliwość gromadzenia środków przeznaczonych do wykorzystania po osiągnięciu wieku emerytalnego każdej osobie fizycznej, która osiągnęła 16 lat. Zachętą do przekazywania środków na IKE jest zwolnienie pożytków uzyskanych z tytułu ulokowania tam środków z podatku od dochodów kapitałowych a kapitału zgromadzonego w IKE z podatku od spadków i darowizn. Opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych podlegała jednakże kwota wpłaty na IKE. Wypłata środków zgromadzonych w IKE może nastąpić po ukończeniu 60 roku życia lub nabyciu prawa do emerytury z FUS po ukończeniu 55 lat. Jest ona dokonywana jednorazowo lub w ratach.

Wpłaty na IKZE (działające od 2011 r.) zostały wyłączone z podstawy wymiaru podatku dochodowego od osób fizycznych. Wypłata środków osobie oszczędzającej lub jej spadkobiercom rodzi jedynie obowiązek zapłaty 10 % zryczałtowanego podatku dochodowego a obciążenie pełnym podatkiem dochodowym ma miejsce wyłącznie w razie zwrotu środków. Roczny limit wpłat wynosi 120 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej prognozowanego na dany rok kalendarzowy. Wypłata środków zgromadzonych w IKZE może nastąpić jednorazowo lub w ratach po ukończeniu przez oszczędzającego 65 lat.

II. Wyzwania

Największym wyzwaniem dla polskiego w całości repartycyjnego systemu emerytalnego jest zapewnienie jego wydolności w warunkach zmian demograficznych określanych mianem starzenia się społeczeństwa. Procesy demograficzne zachodzące w Polsce mają bowiem silny, bezpośredni wpływ na sytuację finansową funduszu emerytalnego. Jak wynika z prognozy demograficznej liczebność całej populacji Polski wynosząca w 2019 r. 38,4 mln spadnie w 2060 r. do 33,9 mln a w 2080 r. do 30,3 mln. Niekorzystnie dla systemu emerytalnego zmieniać się będzie w analizowanym okresie struktura polskiego społeczeństwa. Stale spadać będzie liczba osób w wieku przedprodukcyjnym (0-17 lat) i produkcyjnym (mężczyźni w wieku od 18 do 64 lat i kobiety w wieku od 18 do 59 lat), zaś wzrastać będzie liczba osób w wieku poprodukcyjnym (mężczyźni w wieku 65 lat i więcej i kobiety w wieku 60 lat i więcej). Liczba osób w wieku przedprodukcyjnym spadnie w 2080 o 1,7 mln osób w porównaniu z 2019 r. Populacja osób w wieku produkcyjnym będzie mniej liczna o 7 mln w 2060 r. i o 8,2 mln w 2080 r. Liczebność populacji osób w wieku poprodukcyjnym będzie wzrastać do 2056 r. osiągając poziom 12,3 mln tj. o 3,9 mln więcej aniżeli w 2019 r. (8,4 mln). Następnie będzie spadać osiągając w 2080 r. poziom 10,2 mln osób. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w całej populacji wzrośnie z 22,0 % w 2019 r. do 35,8 % w 2059 r. i 33,5 % w 2080 r. W 2019 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypada 366 osób w wieku poprodukcyjnym. W 2059 r. będzie to już 760 osób, a w roku 2080 r. 686 osób. Efektem tych zmian demograficznych będzie wzrost deficytu funduszu emerytalnego z 45 975 mld zł w roku 2020 do 72 550 mld zł w roku 2050 r. W latach 2020-2060 występować będzie także wzrost współczynnika obciążenia systemowego z 0,40 w 2020 r. do 0,76 w roku 2060.

Wyzwaniem dla polskiego systemu emerytalnego jest także zapewnienie ubezpieczonym adekwatnych świadczeń po osiągnięciu wieku emerytalnego. Formuła zdefiniowanej składki stosowana w nowym systemie emerytalnym przy ustalaniu wysokości świadczeń powoduje, że funkcje socjalne realizowane przez system emerytalny zostały ograniczone do minimum. Emerytura nabrała w tym systemie indywidualnego charakteru a ubezpieczeni zostali obciążeni odpowiedzialnością za wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych. Poziom życia po osiągnięciu wieku emerytalnego zależy w nim od zaradności samego ubezpieczonego wyznaczonej nie tylko przez pryzmat długości okresu opłacania składek oraz wysokości wynagrodzenia osiąganego w okresie aktywności zawodowej, lecz także indywidualnych decyzji dotyczących dywersyfikacji źródeł utrzymania po osiągnięciu wieku emerytalnego. Wprowadzenie formuły zdefiniowanej składki bez wątplenia miało na celu przygotowanie repartycyjnego systemu emerytalnego na funkcjonowanie w warunkach starzejącego się społeczeństwa. Dla większości ubezpieczonych (osób o niskich kwalifikacjach, osób niedolnych do pracy, bezrobotnych, kobiet, ludności wiejskiej) jego wprowadzenie oznacza pogorszenie standardów ochrony socjalnej przed ryzykiem starości. Znajduje to potwierdzenie w danych statystycznych dotyczących kształtowania się stopy zastąpienia wynagrodzenia przez emerytury obliczane według formuły zdefiniowanej składki. Jeszcze w 2012 r. przeciętna emerytura wypłacana przez ZUS wynosiła 1872,32 zł co stanowiło 60,8 % przeciętnego wynagrodzenia. W grudniu 2019 r. przeciętna emerytura wypłacana

przez ZUS wynosiła 2373,89 zł, co stanowiło już tylko 55,27 % przeciętnego wynagrodzenia. Obniżanie się stopy zastąpienia jest efektem wielu czynników. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy: 1) rosnący udział emerytur obliczanych według formuły zdefiniowanej składki w strukturze emerytur wypłacanych przez ZUS, 2) dynamiczny wzrost w ostatnich latach przeciętnego wynagrodzenia w naszym kraju, 3) stałe zmniejszanie się udziału kapitału początkowego w podstawie wymiaru nowoprzyznawanych emerytur, 4) wzrost udziału emerytur niższych od najniższego świadczenia emerytalnego w strukturze nowoprzyznawanych emerytur. Spadku stopy zastąpienia nie zatrzymały działania podejmowane w ostatnich latach zmierzające do poprawy sytuacji materialnej polskich emerytów takie jak znaczący wzrost najniższych świadczeń emerytalno-rentowych, wypłata tzw. trzynastej emerytury w latach 2019-2020 czy uzupełnianie corocznej procentowej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych o minimalną kwotę podwyżki.

Utrzymywanie niższego wieku emerytalnego dla kobiet w warunkach systemu emerytalnego zdefiniowanej składki prowadzi do znacznego zróżnicowania wysokości emerytur w zależności od płci ubezpieczonego. Z uwagi na niższy wiek emerytalny kobiety wcześniej aniżeli mężczyźni decydują się przejść na emeryturę mając z reguły za sobą krótszy okres ubezpieczenia a w konsekwencji także niższą podstawę wymiaru świadczenia a przed sobą dłuższy okres średniego dalszego trwania życia. W grudniu 2019 r. średni staż ubezpieczeniowy kobiety pobierającej emeryturę wynosił 33,7 lat, pod czas gdy przeciętny mężczyzna pobierający emeryturę miał za sobą okres 37,3 lat podlegania ubezpieczeniu. Różnica w wysokości świadczeń emerytalnych mężczyzn i kobiet wynosi obecnie ok. 33 %. Przeciętna emerytura wypłacona mężczyźnie w grudniu 2019 r. wynosiła 2 944,46 zł, zaś kobiecie 1 972, 56 zł. Zmniejszenie tzw. luki emerytalnej stanowi również wyzwanie dla polskiego systemu emerytalnego.

Negatywną konsekwencją uzależnienia prawa do emerytury wyłącznie od osiągnięcia wieku emerytalnego jest gwałtowny wzrost liczby emerytur, których wysokość jest niższa od najniższej emerytury (w 2020 r. jest to kwota 1200 PLN). Jeszcze w grudniu 2011 r. liczba osób pobierających taką emeryturę wynosiła tylko 23,9 tys.. W ciągu 9 lat wzrosła ona ponad jedenastokrotnie osiągając w grudniu 2019 r. poziom 261 tysięcy. W tej grupie z uwagi na możliwość przejścia na emeryturę w wieku 60 lat zdecydowanie przeważają kobiety (84,2 %). W ostatnim czasie można jednak zaobserwować stopniowy wzrost udziału mężczyzn w tej populacji (z 1,2 % w grudniu 2014 r. do 15,8 % na koniec 2019 r.), co jest konsekwencją dłuższego niż w przypadku kobiet stażu ubezpieczeniowego wymaganego dla uzyskania co najmniej najniższej emerytury.

Wyzwaniem dla polskiego systemu ochrony przed ryzykiem starości jest upowszechnienie dobrowolnych form gromadzenia środków na starość. W trakcie 20 lat od rozpoczęcia reformy emerytalnej w Polsce nie udało się zbudować w naszym kraju wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego. Ciężar zapewnienia źródeł utrzymania po osiągnięciu wieku emerytalnego nadal spoczywa na publicznym, obowiązkowym, repartycyjnym systemie ubezpieczenia emerytalnego. Głównym powodem takiego stanu rzeczy wydaje się sytuacja materialna polskiego

społeczeństwa. Mimo, że w ostatnich latach można zaobserwować znaczący wzrost dochodów polskich rodzin, co jest konsekwencją dobrej koniunktury gospodarczej oraz dobrej sytuacji na rynku pracy, to w strukturze ich wydatków dodatkowe zabezpieczenie na starość nadal zajmuje miejsce w końcu stawki. Inne powody braku zainteresowania dodatkowym gromadzeniem środków na starość to niedostateczne zachęty do oszczędzania adresowane głównie do osób o najwyższych dochodach, brak tradycji korzystania z dodatkowych instrumentów zabezpieczenia emerytalnego czy wysokie koszty ubezpieczenia emerytalnego w systemie bazowym.

W ciągu 20 lat obowiązywania zreformowanego systemu emerytalnego PPE nie cieszyły się w Polsce dużym zainteresowaniem. W końcu 2018 r. PPE były prowadzone dla 1 230 pracodawców. Uczestniczyło w nich 426 tys. pracowników. Wartość aktywów zgromadzonych w PPE według danych na koniec 2018 r. wyniosła 12,8 mld zł. Stanowi to ok. 0,6 % PKB. Średnia roczna wpłata z tytułu składki podstawowej opłacanej przez pracodawcę wynosi 4 070 zł. Z tytułu składki dodatkowej opłacanej przez pracownika do PPE trafia rocznie średnio 1253 zł. Stopień upowszechnienia tej formy oszczędzania na starość trudno uznać za zadowalający. Do zwiększenia zainteresowania pracodawców PPE przyczyniło się wprowadzenie PPK, które traktowane są przez ustawodawcę jako alternatywa wobec obowiązkowych dla pracodawców PPK.

Nadzieje na zwiększenie zainteresowania długoterminowym, dobrowolnym oszczędzaniem na starość daje wprowadzenie PPK. O zakresie zainteresowania PPK decydować będzie poziom wynagrodzeń osiąganych przez pracowników w naszym kraju oraz związane z nim możliwości wygospodarowania środków przeznaczonych na zabezpieczenie bytu po osiągnięciu 60 roku życia. Ważny czynnik stymulujący zainteresowanie PPK stanowić będzie także zaufanie do systemu związane m.in. z wynikami działalności instytucji finansowych zarządzających zgromadzonymi w PPK. Warto również zauważyć, że ustawa o PPK nie rozwiązuje problemu niskiego zakresu zabezpieczenia przed ryzykiem osiągnięcia wieku emerytalnego w bazowym systemie ubezpieczenia społecznego osób prowadzących rolniczą i pozarolniczą działalność gospodarczą. Założenie przyjęte przez autorów projektu ustawy o PPK, zgodnie z którym do planów przystąpi 75 % ogółu uprawnionych pracowników należy uznać jednak za zbyt ambitne.

W latach 2004-2007 z możliwości otwarcia IKE skorzystało 915,5 tys. osób. W kolejnych latach odnotowano jednak niewielki spadek liczby osób posiadających IKE co wiązać należy z pogorszeniem się sytuacji materialnej polskich obywateli wskutek światowego kryzysu ekonomicznego. Problemem była w tym okresie także duża liczba kont nieaktywnych tzn. niezasilanych w trakcie roku kalendarzowego żadną wpłatą. W 2010 r. wskaźnik kont aktywnych wyniósł jedynie 31,8 %. Zwiększenie w 2009 r. limitu rocznych wpłat na IKE do trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia nie spowodowało wprawdzie ani zwiększenia zainteresowania indywidualnym oszczędzaniem na starość ani wzrostu wskaźnika kont aktywnych, ale przyczyniło się do zwiększenia aktywów IKE z 1 613 789 tys. zł na koniec 2008 r. do 2 763 980 tys. na koniec 2011 r.

Także IKZE cieszą się w naszym kraju umiarkowanym zainteresowaniem. W 2012 r. otwartych zostało 496 821 takich kont. Kolejne lata przyniosły niewielki wzrost liczby IKZE. Na koniec 2018 r. odnotowano 730 974 takie konta. W latach 2012-2018 wartość aktywów zgromadzonych na IKZE wzrosła z 52 882 tys. zł do 2 317 138 tys. zł. Jeszcze większym problemem niż w przypadku IKE był niski wskaźnik aktywnych IKZE. W 2012 r. wskaźnik ten wynosił 6,6 %, zaś na koniec 2018 r. był równy 31,5 %.

III. Możliwe reformy

Reforma emerytalna wprowadzona w 1999 r. miała na celu przygotowanie systemu emerytalnego do funkcjonowania w niekorzystnych warunkach demograficznych. Zmieniała ona dotychczasowe paradygmaty systemu emerytalnego. Spośród czterech najistotniejszych elementów reformy najtrwalsze okazały się te, które dotyczyły parametrów systemu emerytalnego tj. warunków nabycia prawa do emerytury oraz zasad ustalania ich wysokości. Fiaskiem zakończyła się natomiast próba wprowadzenia częściowego finansowania świadczeń emerytalnych metoda kapitałową. Nie powiodła się w szczególności próba zbudowania w naszym kraju wielostopniowego systemu zabezpieczenia emerytalnego. Zawarta w projekcie ustawy przedstawionym w maju 2019 r. propozycja przekazania środków zgromadzonych w OFE poza system finansów publicznych (do IKE) oraz do FRD (będącego elementem systemu finansów publicznych) w proporcjach odpowiednio 80 % i 20 % oznacza wprawdzie finansowe wzmocnienie segmentu indywidualnych oszczędności na starość, ale dla osób, które zdecydują się przekazać środki na IKE także ograniczenie zakresu zabezpieczenia przed ryzykiem osiągnięcia wieku emerytalnego w publicznym, bazowym systemie ubezpieczenia społecznego. Rząd deklaruje obecnie kontynuowanie prac nad tym projektem w 2021 r.

Zjawiska demograficzne określane mianem starzenia się społeczeństwa powodują już dziś, że stale pogarszają się w naszym kraju warunki do sprawnego funkcjonowania bazowego w całości repartycyjnego systemu ubezpieczenia emerytalnego. W związku z tym należy spodziewać się, że w najbliższych latach będą zgłaszane propozycje reform, których celem będzie przygotowanie polskiego systemu emerytalnego do funkcjonowania w niekorzystnych warunkach demograficznych. Wydaje się, że w odróżnieniu od reformy emerytalnej z 1999 r. będą one dotyczyły jednak parametrów systemu emerytalnego a nie jego paradygmatu. Ewentualne zmiany mogą dotyczyć zarówno strony przychodowej systemu emerytalnego jak jego wydatków.

Zwiększenie przychodów FUS mogłaby przynieść zmiana dotychczasowych warunków podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu przez osoby mające więcej niż jeden tytuł podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu. W warunkach coraz większej różnorodności form świadczenia pracy zasada pierwszeństwa zgodnie, z którą stosunek pracy wyłącza obowiązek ubezpieczenia emerytalnego z innych tytułów wydaje się nie do utrzymania. Po pierwsze psuje ona rynek pracy zachęcając pracodawców i pracowników do poszukiwania innych, tańszych z punktu widzenia

kosztów ubezpieczenia społecznego, a często także nieadekwatnych do warunków wykonywania pracy, form świadczenia pracy takich jak samozatrudnienie czy praca na podstawie umów cywilnoprawnych. Po drugie stawia ona w uprzywilejowanej pozycji na rynku osoby, które prowadzenie pozarolniczej działalności lub świadczenie pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej łączą z wykonywaniem pracy w ramach stosunku pracy zwalniając te osoby ponoszenia kosztów ubezpieczenia społecznego z innych tytułów niż stosunek pracy. Po trzecie zaniża przychody składkowe FUS. Po czwarte prowadzi do obniżenia wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych poprzez zmniejszenie wkładu składkowego stanowiącego podstawę wymiaru przyszłej emerytury. Działania racjonalizujące zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby świadczące pracę na podstawie więcej niż jednej umowy cywilnoprawnej podjęte zostały jeszcze w 2015 r. Polegały one na nałożeniu na takie osoby obowiązku ubezpieczenia społecznego z tytułu kolejnych umów cywilnoprawnych, jeżeli wynagrodzenie z tytułu pierwszej i każdej kolejnej umowy nie osiągnęło kwoty minimalnego wynagrodzenia. Kolejny krok mógłby polegać na rezygnacji z wyłączenia niektórych tytułów pozostających w zbiegu na rzecz zasady podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu z każdego tytułów pozostających w zbiegu. Bez względu na liczbę oraz rodzaje tytułów ubezpieczenia zwolnienie z obowiązku składkowego następowałoby z chwilą przekroczenia maksymalnej rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe równej trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

Do zwiększenia przychodów FUS mogłoby przyczynić się objęcie obowiązkiem ubezpieczenia cywilnoprawnych umów o dzieło, które obecnie nie są objęte obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Brak kosztów związanych z ubezpieczeniem społecznym powoduje, że umowy te są często wykorzystywane jako podstawa świadczenia pracy w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem. Pierwszym krokiem w kierunku ograniczenia praktyki zawierania fałszywych umów o dzieło jest nałożenie na strony takiej umowy obowiązku zgłoszenia takiej umowy do rejestru umów o dzieło prowadzonego przez ZUS. Przepisy wymagające zgłoszenia umowy o dzieło zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2021 r.

Koszty ubezpieczenia społecznego w Polsce dość powszechnie uznawane są za wysokie. Dlatego też trudno spodziewać się aby władze w przyszłości zdecydowały się na podwyższenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie emerytalne. Do zwiększenia przychodów FUS ze składek mogłoby przyczynić się natomiast zniesienie ograniczenia maksymalnej rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Próba wprowadzenia takiego rozwiązania została podjęta już w 2017 r., ale uchwalona przez Sejm ustawa ostatecznie nie weszła w życie z uwagi na naruszenie w trakcie prac senackich wymaganej procedury legislacyjnej. Pogarszająca się w wyniku niekorzystnych zmian demograficznych sytuacja finansowa FUS może stanowić zachętę do ponownej dyskusji na temat zniesienia maksymalnej rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Do podwyższenia stopy zastąpienia a zarazem zmniejszenia różnicy w wysokości świadczeń emerytalnych w zależności od płci ubezpieczonego mogłoby

przyczynić się zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego oraz jego zrównanie dla kobiet i dla mężczyzn na poziomie 67 lat przewidywała nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z FUS z dnia 11 maja 2012 r. Podwyższenie wieku emerytalnego objęło mężczyzn w 1948 r. oraz w latach późniejszych oraz kobiety urodzone w 1953 r. i w latach późniejszych. Z uwagi na jednolite tempo wzrostu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn osiągnięcie efektu w postaci ujednoczenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 67 lat miało nastąpić dopiero w dniu 1 października 2040 r. Przywrócenie wieku emerytalnego obowiązującego przed dniem 1 grudnia 2013 r. było głównym elementem programu wygranych przez prawicę w 2015 r. wyborach prezydenckich i parlamentarnych. Postulat ten został zrealizowany z dniem 1 października 2017 r., od kiedy w Polsce ponownie obowiązuje wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Zróżnicowany ze względu na płeć wiek emerytalny jest uznawany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z zasadą równości sformułowaną w art. 32 i 33 ustawy zasadniczej (wyrok TK z dnia 15 lipca 2010 r. K 63/07, OTK-A 2010/6/60), bowiem zdaniem TK niższy w porównaniu z mężczyznami wiek emerytalny kobiet znajduje uzasadnienie w odmiennej sytuacji społecznej kobiet oraz w obiektywnych różnicach natury biologicznej. Jednocześnie Trybunał zasygnalizował władzom publicznym konieczność podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do stopniowego ujednoczenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn ponieważ różnice społeczne pomiędzy kobietami i mężczyznami uzasadniająca dyferencjację wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn mają charakter dynamiczny a obecnie można zaobserwować szybki proces ich zacierania się. W aktualnej sytuacji politycznej trudno spodziewać się aby w kolejnych latach ten postulat mógł zostać zrealizowany.

W kontekście warunków nabycia prawa do emerytury w debacie publicznej w Polsce pojawia się postulat wprowadzenia do polskiego systemu emerytalnego emerytury, do której prawo zależałoby wyłącznie od spełnienia przesłanki osiągnięcia odpowiednio długiego okresu ubezpieczenia (tzw. emerytura stażowa). Postulat ten znalazł się m.in. w programie wyborczym zwycięzcy odbytych w 2020 r. wyborów prezydenckich Andrzeja Dudy. Wprowadzenia emerytur stażowych od lat domagają się w Polsce największe centrale związkowe. Ich zdaniem emerytura stażowa mogłaby stanowić instrument łagodzący skutki społeczne zlikwidowania w ramach reformy emerytalnej z 1999 r. możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w odniesieniu do osób, które jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego legitymują się odpowiednio długim stażem ubezpieczeniowym. Proponuje się, aby prawo do takiej emerytury było uzależnione od osiągnięcia okresu składkowego wynoszącego 40 lat dla mężczyzn i 35 lat dla kobiet. Propozycja ta, choć słuszna ze społecznego punktu widzenia, nie sprzyja realizacji w systemie zdefiniowanej składki postulatów podwyższenia świadczeń emerytalnych i zmniejszenia różnicy w wysokości świadczeń emerytalnych przysługujących kobietom i mężczyznom.

Gwałtowny wzrost liczby świadczeń emerytalnych, których wysokość nie przekracza kwoty najniższego świadczenia emerytalnego podważa celowość utrzymywania dotychczasowej konstrukcji ryzyka emerytalnego, w której prawo do emerytury jest uwarunkowane wyłącznie osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku

emerytalnego i nie zależy od długości osiągniętego przez niego okresu ubezpieczenia. Emerytury osób, które w trakcie swojej kariery zawodowej przez krótki okres opłacały składki na ubezpieczenie emerytalne są w systemie emerytalnym zdefiniowanej składki bardzo niskie i nie zapewniają ubezpieczonemu możliwości utrzymania się. Coraz częściej formułowane są w naszym kraju postulaty redefinicji ryzyka emerytalnego i uzupełnienia jego konstrukcji o elementy związane z wysługą. Postuluje się wprowadzenie minimalnego okresu ubezpieczenia (wynoszącego np. 15 lat), po osiągnięciu którego ubezpieczony nabywałby prawo do emerytury. Składki opłacone przez ubezpieczonego, który nie spełniłby tego warunku mogłyby po osiągnięciu wieku emerytalnego zostać wypłacone ubezpieczonemu w formie ratalnej.

Do podwyższenia rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę oraz zwiększenia wysokości świadczeń emerytalnych mogłaby przyczynić się również zmiana przepisów regulujących zasady pobierania emerytury z osiąganiem dochodów z działalności stanowiącej tytuł ubezpieczenia emerytalnego. Dziś w Polsce 82 % ubezpieczonych decyduje się na złożenie wniosku o emeryturę bezpośrednio po osiągnięciu wieku emerytalnego. Odroczenie tego momentu o rok powoduje w systemie zdefiniowanej składki przyrost emerytury o 8 %. Zmianę zachowań ubezpieczonych mogłoby przynieść wprowadzenie przepisów ograniczających bądź wyłączających możliwość pobierania świadczenia emerytalnego przez osoby aktywne zawodowo. Taki skutek mogłoby przynieść rozszerzenie na emerytury instrumentu stosowanego w przypadku rent z tytułu niezdolności do pracy jakim są progi (70 % i 130 % przeciętnego wynagrodzenia) odnoszące się do przychodu osiąganego z tytułu działalności zarobkowej, których przekroczenie powoduje odpowiednio zmniejszenie albo zawieszenie prawa do świadczenia. Z uwagi na niski poziom świadczeń emerytalnych dużo trudniej byłoby w Polsce całkowicie wyeliminować możliwość wykonywania pracy zarobkowej przez osoby pobierające emeryturę. Rozwiązanie takie mogłoby naruszać także wolność wyboru oraz wykonywania zawodu oraz miejsca pracy sformułowaną w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Duże nadzieje na upowszechnienie IKE jako formy dobrowolnego oszczędzania na starość oraz zwiększenie potencjału finansowego tego segmentu rynku finansowego dają propozycje zawarte w rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z OFE na IKE z maja 2019 r. Zaproponowano w nim sposób wykorzystania środków zarządzanych obecnie przez OFE (ich wartość wynosi obecnie ok. 162 mld zł). Projekt przewiduje przekształcenie OFE w specjalistyczne fundusze inwestycyjne otwarte (SFIO) prowadzące indywidualne konta emerytalne (IKE) a PTE w towarzystwa funduszy inwestycyjnych (TFI). Członkom OFE proponuje się przyznanie prawa wyboru sposobu przeznaczenia środków zgromadzonych w OFE. Opcją domyślną jest przeniesienie tych środków do IKE gdzie będą one nadal gromadzone, ale na zasadzie dobrowolności, z myślą o ich wykorzystaniu, co do zasady, dopiero po osiągnięciu wieku 60 lat. Członek OFE będzie mógł zdecydować się na przekazanie całości zgromadzonych środków do Funduszu Rezerwy Demograficznej zarządzanego obecnie przez ZUS oraz zaewidencjonowanie przekazanych środków na koncie ubezpieczonego w ZUS co przyczyni się do zwiększenia podstawy wymiaru przyszłej emerytury a w przyszłości zaowocuje uzyskaniem wyższego świadczenia. Projekt zakłada, że 80 % spośród

15 840 tys. członków OFE zdecyduje się przekazać środki zgromadzone w tych funduszach na IKE. Sektor IKE zostanie w ten sposób zasilony kwotą ok. 110 160 mln. zł.

IV. Wytyczne i zalecenia

Od wielu lat największe centrale związkowe w Polsce formułują postulaty złagodzenia warunków przejścia na emeryturę dla ubezpieczonych legitymujących się relatywnie długim okresem opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne oraz ubezpieczonych wykonujących prace w szczególnych warunkach lub prace o szczególnym charakterze.

Odnosząc się do postulatu wprowadzenia tzw. emerytury stażowej, do której prawo ubezpieczony nabywałby po osiągnięciu przez kobietę 35 lat składkowych a przez mężczyznę 40 lat składkowych należy zwrócić uwagę na skutki finansowe tego rozwiązania. Przejście na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego przez osobę która osiągnęła długi okres składkowy powoduje jednocześnie zmniejszenie przychodów składkowych do FUS oraz zwiększenie wydatków tego funduszu na świadczenia emerytalne. Jak wynika z szacunków ZUS gdyby wszystkie osoby uprawnione zdecydowałyby się przejść na emeryturę stażową po spełnieniu warunków nabycia prawa do tego świadczenia przychody FUS z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne zmniejszyłyby się o około 4 mld zł (tj. 0,183 % PKB) rocznie. Według tej samej prognozy największy wzrost wydatków FUS na emerytury wystąpiłby w drugim roku obowiązywania emerytur stażowych i wyniósłby ponad 9 mld zł (tj. 0,396 % PKB). W kolejnych latach wzrost wydatków wykazywałby tendencje malejącą. Po 15 latach wydatki te przestałyby wzrastać. Wynika to z dwóch powodów: 1) z tego, że osoby, które spełniłyby warunki nabycia prawa do emerytury stażowej należą głównie do generacji, która większość część swojego życia zawodowego przepracowała przed 1999 r. tj. przed wprowadzeniem reformy emerytalnej, a liczba takich osób z czasem będzie spadać, 2) z tego, że emerytura stażowa stanowiłaby dodatkowe obciążenie dla FUS jedynie w okresie pomiędzy spełnieniem przez ubezpieczonego warunków nabycia prawa do takiego świadczenia a osiągnięciem przez niego wieku emerytalnego. W pierwszym okresie obowiązywania emerytur stażowych skutki finansowe ich wprowadzenia stanowiłyby bardzo poważne obciążenie dla systemu finansów publicznych. W drugim roku obowiązywania emerytur stażowych dotacja budżetowa do FUS z tego tytułu musiałaby wzrosnąć o ponad 12 mld zł. Trudno zatem spodziewać się aby władze zdecydowały się na taki krok w okresie kryzysu ekonomicznego wywołanego pandemią koronawirusa. Z tego też względu zasadne wydaje się rekomendowanie związkom zawodowym złagodzenia swojego stanowiska odnośnie warunków nabycia prawa do emerytury stażowej. Zdecydowanie mniej obciążające dla systemu finansów publicznych byłoby ograniczenie kręgu osób uprawnionych do emerytury stażowej do ubezpieczonych legitymujących się stażem ubezpieczeniowym wynoszącym 40 lat dla kobiet i 45 lat dla mężczyzn lub 40 lat dla obu płci. Mniej kosztowne dla systemu finansów publicznych byłoby również stopniowe skracanie okresu uprawniającego do emerytury stażowej z 40 do 35 lat dla kobiet i z 45 do 40 lat dla mężczyzn. Poza wysokimi

kosztami emerytur stażowych w dyskusji z partnerami społecznymi i stroną rządową będą używane również inne argumenty przeciwko wprowadzeniu tego rozwiązania. Po pierwsze, że w Polsce po zmianach wprowadzonych w 2017 r. wiek emerytalny jest i tak znacząco niższy aniżeli w innych państwach UE. Po drugie, że w systemie emerytalnym zdefiniowanej składki wcześniejsze przejście na emeryturę przyczynia się do obniżenia wysokości świadczenia emerytalnego będącego konsekwencją zmniejszenia podstawy wymiaru świadczenia (wkład składkowy) i wydłużenia średniego okresu pobierania emerytury. Po trzecie że nawet w starym systemie emerytalnym uważanym powszechnie za korzystny dla ubezpieczonych z możliwości przechodzenia na emeryturę stażową mogły korzystać tylko dwie grupy zawodowe: 1) górnicy (którzy też możliwość zachowali również w nowym systemie emerytalnym) oraz 2) nauczyciele (którzy w nowym systemie emerytalnym otrzymali możliwość uzyskania przed osiągnięciem wieku emerytalnego prawa do tzw. nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego). Na konieczność zderzenia się z tymi argumentami warto być przygotowanym.

Większość z powyższych argumentów możnaby odnieść również do formułowanego od wielu lat przez największe centrale związkowe w Polsce postulatu rezygnacji z tzw. wygaszania emerytur pomostowych. Emerytura pomostowa jest świadczeniem, którego celem jest łagodzenie społecznych skutków likwidacji w nowym systemie emerytalnym możliwości przechodzenia na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym przez pracowników zatrudnionych przy pracach w szczególnych warunkach lub pracach o szczególnym charakterze. Ma ona wygasający charakter w tym sensie, że jest ona adresowana wyłącznie do tych pracowników objętych nowym systemem emerytalnym, którzy rozpoczęli wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze jeszcze przed rozpoczęciem reformy emerytalnej tj. przed dniem 1 stycznia 1999 r. Pracowników, którzy rozpoczęli świadczenie takiej pracy po tym dniu obowiązuje podstawowy wiek emerytalny. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wygasający charakter emerytury pomostowej nie narusza konstytucyjnej zasady równości bowiem konstrukcja ta wpisuje się w cel reformy emerytalnej jakim była likwidacja możliwości przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Celem emerytury pomostowej była natomiast realizacja uprawnień emerytalnych (ekspektatyw), których nabywanie rozpoczęło się jeszcze przed rozpoczęciem reformy emerytalnej. Wydaje się, że również w przypadku emerytur pomostowych kryzys ekonomiczny wywołany pandemią COVID-19 nie sprzyja realizacji postulatu rezygnacji z wygaszania emerytur pomostowych. Jego realizacja wymagałaby albo znaczącego podwyższenia wysokości składki na Fundusz Emerytur Pomostowych wynoszącej dziś 1,5% podstawy wymiaru, co stanowiłoby duże obciążenie dla pracodawców zatrudniających pracowników przy pracach w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze albo znaczącego zwiększenia dotacji budżetowej do tego Funduszu co z kolei obciążałoby system finansów publicznych.

Uważam, że w obecnej sytuacji związki zawodowe w Polsce powinny skoncentrować się w pierwszej kolejności na domaganiu się takich zmian dotyczących systemu emerytalnego, które zmierzają do poszerzenia bazy składkowej systemu ubezpieczenia emerytalnego. Mam tutaj na myśli dyskutowane w ostatnim czasie w

naszym kraju propozycje rezygnacji z wyłączenia niektórych tytułów ubezpieczenia z zbiegu z innymi. Propozycje te mają szereg korzyści z punktu widzenia związków zawodowych w Polsce. Zwiększają przychody FUS. Przyczyniają się do uporządkowania rynku pracy tzn. do likwidacji zachęt do korzystania z niektórych, tańszych ale mniej stabilnych podstaw świadczenia pracy. Realizują postulat równości ubezpieczonych w zakresie warunków podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu. Przeciwdziałają nadużywaniu tzw. nietypowych form zatrudnienia. Przyczyniają się do zwiększenia wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne a w konsekwencji do zwiększenia wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych obliczanych według formuły zdefiniowanej składki. W systemie zdefiniowanej składki do większej adekwatności świadczeń emerytalnych mogą prowadzić jedynie działania zmierzające albo do zwiększenia indywidualnego wkładu składkowego ubezpieczonego do systemu albo do opóźnienia momentu przejścia przez niego na emeryturę. Realizacja propozycji zmian regulacji dotyczącej zbiegu tytułów ubezpieczenia pozwoliłaby określić potencjał przychodowy systemu emerytalnego i ocenić tkwiące w nim rezerwy finansowe umożliwiające realizację, przynajmniej w części, postulatów związków zawodowych dotyczących złagodzenia warunków nabywania prawa do emerytury.

