

**Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich na konferencji:
Business Centre Club: „Przywileje emerytalne. Potrzeba ujednoczenia system” –
22 lutego 2010 r.**

Chciałbym przede wszystkim serdecznie podziękować za zaproszenie na dzisiejszą konferencję, poświęconą niezwykle ważnej kwestii przyszłości polskiego systemu emerytalnego i poszukiwaniu odpowiedzi w sprawie jego kształtu docelowego.

Niech mi wolno będzie także wyrazić uznanie dla władz Business Centre Club za podjęcie tej problematyki i zaproszenie do udziału w konferencji tak szerokiego grona wybitnych ekspertów i praktyków, zajmujących się problematyką zabezpieczenia emerytalnego.

System emerytalny a wyzwania demograficzne

Wskutek niskiego przyrostu naturalnego oraz ujemnego salda migracji zagranicznych liczba ludności Polski stale się zmniejsza.

Zjawisku temu towarzyszy niekorzystna zmiana struktury demograficznej naszego społeczeństwa. Trwającemu od kilkunastu lat spadkowi dzietności towarzyszy wydłużanie się trwania życia Polaków. Malejąca dzietność i wzrastająca długość życia przyczyniają się do starzenia się populacji.

Spada liczba osób w wieku produkcyjnym. Ich odsetek w populacji obniży się – jak się szacuje – z 64% w 2008 r. do 50,4% w 2050 r., co przełoży się na znaczący wzrost współczynnika obciążenia demograficznego (z 56 osób w 2011 r. do 98 w 2050 r.). Zmiany te, o ile nie będzie towarzyszył im znaczący wzrost zatrudnienia (w szczególności osób starszych), bardzo szybko mogą spowodować kurczenie się liczby osób pracujących oraz dynamiczny wzrost liczby osób korzystających z różnego typu świadczeń z systemu pomocy i zabezpieczenia społecznego.

W efekcie rosnać będzie presja na system podatkowy i finanse publiczne, co prowadzić może do wzrostu kosztów pracy, fiskalizmu i spadku potencjału wzrostu gospodarczego.

W konsekwencji trudne do przewidzenia perturbacje społeczne i ekonomiczne.

Jeśli ktoś się zapyta dlaczego Rzecznik Praw Odpowiedzialności interesuje się i zajmuje takim zagadnieniami to tutaj właśnie powinien znaleźć odpowiedź. Nie można zajmować się prawami człowieka i obywatela, bez uwzględniania ich społecznych, ekonomicznych uwarunkowań, które możliwości realizacji tych praw determinują.

Wymaga podkreślenia, że te niekorzystne zmiany demograficzne wpływają bezpośrednio na sytuację w całym systemie emerytalnym. Pogarsza się relacja liczby osób aktywnych zawodowo do liczby pobierających emerytury, co wpływa na pogłębianie się deficytu finansowego systemów emerytalnych.

W świetle prognoz GUS do 2030 r. liczba osób w wieku przekraczającym 60 lat wzrośnie z niecałych 7 mln osób do ponad 10 mln osób przy prawie stałej liczbie osób w przedziale wiekowym 50-59 lat i spadającej liczbie osób w wieku najwyższej aktywności zawodowej.

Główne założenia reformy emerytalnej

Głównym kryterium przyznawania świadczeń emerytalnych jest osiągnięcie wieku emerytalnego uprawniającego do przyznania świadczenia.

Przypomnieć trzeba, że wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1999 r. reformy powszechnego systemu emerytalnego miało na celu ograniczenie uprawnień do wcześniejszej emerytury i ujednoczenie wieku emerytalnego. Ustawodawca przyjął

ogólną zasadę, że emerytura przysługuje po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.

Ustawa utrzymała jednak dotychczasowe rozwiązania umożliwiające wcześniejsze przejście na emeryturę ubezpieczonym, którzy urodzili się przed 1 stycznia 1949 r. Ustawą o emeryturach pomostowych dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. określono warunki nabywania i utraty prawa do emerytur i rekompensat z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Odrębne systemy emerytalne

Nowymi regulacjami prawa emerytalnego nie objęto – z różnych względów – rolników indywidualnych ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz sędziów i prokuratorów.

W zamyśle projektodawców reformy emerytalnej żołnierze i funkcjonariusze wstępujący do służby po 1 stycznia 1999 r. mieli być włączeni do obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, jednakże na skutek protestów samych zainteresowanych ustawą z 2003 r. przywrócono system zaopatrzenia emerytalnego dla osób, które po raz pierwszy do służby wstąpiły po tej dacie. Powrócono zatem do modelu zaopatrzenia jako formy zabezpieczenia emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy.

W 2005 r. wyodrębniono z nowego systemu emerytalnego system emerytur górniczych, powracając przy określaniu prawa do emerytury i zasad ustalania jej wysokości do reguł obowiązujących w starym systemie.

Wprowadzanie odrębnych systemów emerytalnych dla poszczególnych grup zawodowych jest wprawdzie dopuszczalne w świetle upoważnienia zawartego w art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, ale w ograniczonym zakresie. Formy zabezpieczenia emerytalnego, a co za tym idzie rodzaje świadczeń i warunki nabywania prawa do emerytury, a także sposób finansowania, mogą być zróżnicowane.

Zróznicowanie to nie może być jednak nadmierne w tym znaczeniu, że pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Wówczas bowiem mamy do czynienia z nieuzasadnionym zróznicowaniem uprawnień emerytalnych, co może uzasadniać zarzut naruszenia konstytucyjnej *zasady równości w prawie do zabezpieczenia społecznego*, prowadzący do nieuzasadnionego i niesprawiedliwego uprzywilejowania określonej grupy ubezpieczonych (art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji).

Wiek emerytalny w świetle art. 67 ust. 1 Konstytucji

W moim przekonaniu z treści art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika wprost, że prawo do zabezpieczenia emerytalnego dotyczy osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, wynoszącego obecnie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Przed osiągnięciem wieku emerytalnego w grę zatem wchodzi wyłącznie ochrona ryzyka niezdolności do pracy.

Z tego też względu za niezgodne z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia emerytalnego należy uznać takie rozwiązania zawarte w systemach emerytalnych, które uprawniają do emerytury wcześniejszej, poniżej powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego.

W perspektywie najbliższych dekad potrzebne jest przede wszystkim optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów pracy. Wymaga to, by wraz z wydłużaniem się oczekiwanej długości trwania życia, podwyższeniu ulegał efektywny wiek wychodzenia z rynku pracy.

Notabene mamy tylko trzy możliwości;

Pierwsza, to zwiększenie dzietności i przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym;

Druga, zwiększenie migracji do Polski;

Trzecia, przedłużenie wieku aktywności zawodowej.

Oczywiście należy podejmować działania we wszystkich tych kierunkach, ale dwa pierwsze na najbliższą przyszłość są najmniej realne.

Emerytura z tytułu wysługi lat (bez względu na wiek emerytalny)

Szczególną odmianą prawa do wcześniejszej emerytury są regulacje uprawniające do emerytury bez względu na wiek. Regulacje takie zawarte są w przepisach ustawy o *zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji i innych służb mundurowych*. Z tego względu w styczniu br. skierowałem do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym służb mundurowych, które uprawniają do tzw. częściowej emerytury z tytułu wysługi lat po 15 latach służby.

W moim przekonaniu zakwestionowane rozwiązanie prowadzi do niesprawiedliwego rozłożenia ciężaru reform systemu emerytalnego pomiędzy poszczególne grupy świadczeniobiorców, ponieważ utrzymanie przez żołnierzy i funkcjonariuszy prawa do emerytury z tytułu tylko 15 lat służby bez względu na warunki jej pełnienia umożliwia faktyczne nabycie prawa do emerytury w wieku najwyższej aktywności zawodowej.

Skutkuje to obciążeniem systemu zaopatrzenia służb mundurowych zwiększonymi kosztami, które muszą znajdować pokrycie w odpowiednio podwyższonych podatkach.

Z przekazanych mi informacji wynika, że w ostatnich latach znaczący był odsetek ludzi młodych (w wieku znacznie poniżej 50 roku życia), którzy skorzystali z prawa do świadczeń emerytalnych z tytułu wysługi lat wynoszącej poniżej 20 lat służby.

W 2008 r. wśród przyznanych emerytur wojskowych prawie 30% stanowiły świadczenia przyznane według takiej wysługi lat, a wśród przyznanych emerytur policyjnych wskaźnik ten wynosił ponad 41% (por. załączniki nr 1 i nr 2 do wniosku).

Emerytura bez względu na wiek przysługuje również górnikom, którzy pracę górniczą wykonywali pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres wynoszący co najmniej 25 lat.

Zróżnicowany wiek emerytalny kobiet i mężczyzn

W zreformowanym powszechnie obowiązującym systemie emerytalnym utrzymano zróżnicowanie wieku emerytalnego według kryterium płci. W nowym systemie emerytalnym, zawierającym segment kapitałowy o zdefiniowanej składce (DC – defined contribution), nie jest możliwa redystrybucja środków pomiędzy grupami ubezpieczonych, która była zjawiskiem charakterystycznym dla poprzednio obowiązującego systemu repartycyjnego o zdefiniowanym świadczeniu (DB – defined benefit).

Niższy o 5 lat wiek emerytalny kobiet w stosunku do mężczyzn w starym systemie emerytalnym, w powiązaniu z redystrybucyjną formułą wyliczania świadczenia, umożliwiał niwelowanie faktycznej różnicy wysokości świadczeń emerytalnych kobiet i mężczyzn. Pozwalało to na traktowanie zróżnicowanego wieku emerytalnego według płci jako konstytucyjnie dopuszczalnego uprzywilejowania

wyrównawczego.

W systemie z segmentem emerytur kapitałowych takich możliwości już nie ma.

W związku z tym w listopadzie 2007 r. skierowałem do Trybunału Konstytucyjnego stosowny wniosek kwestionujący konstytucyjność tego rozwiązania. Jeśli osiągnięcie wieku emerytalnego jest jedynym warunkiem nabycia uprawnień do emerytury z nowego systemu emerytalnego, a wiek ten został inaczej określony dla kobiet niż dla mężczyzn, to przy założeniu zebrania takiego samego kapitału składkowego decydującego o wysokości emerytury, ostatecznym czynnikiem różnicującym pozycje kobiet i mężczyzn będzie wiek emerytalny i to właśnie nadaje zakwestionowanemu art. 24 ust. 1 ustawy emerytalnej charakter dyskryminujący ze względu na płeć, a więc narusza zarówno art. 32, jak i art. 33 Konstytucji.

Składka na ubezpieczenie zdrowotne rolników

W dyskusji nad racjonalnością systemu ubezpieczenia społecznego rolników często wysuwany jest argument braku rzetelnych informacji o faktycznych dochodach uzyskiwanych z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego. Przyjęcie stanowiska o braku możliwości posługiwania się kryterium dochodu uzyskiwanego z tytułu prowadzenia działalności rolniczej leży u podstaw konstrukcji systemu ubezpieczenia społecznego rolników, gdzie wysokość świadczenia emerytalnego ustalana jest w formie ryczałtowej, w oderwaniu od poziomu składki.

Dalszą konsekwencją są rozwiązania związane z finansowaniem opieki zdrowotnej. W obciążeniach z tego tytułu rolnicy, niezależnie od uzyskiwanych przychodów, traktowani są na takich samych zasadach, jak określone w art. 86 ust. 2 ustawy zdrowotnej podmioty znajdują się w sytuacjach życiowych, których wspólną cechą jest brak możliwości uzyskiwania dochodów z tytułu pracy. Składka zdrowotna rolników finansowana jest z budżetu państwa. Wprowadzone rozwiązanie narusza zasadę równego traktowania, ponieważ nie ma charakteru proporcjonalnego. Również z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej wspomniana regulacja nie znajduje uzasadnienia.

Uwagi powyższe uzasadniają złożony przeze mnie do Trybunału Konstytucyjnego jeszcze w listopadzie 2007 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności tej regulacji z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Podsumowanie

Wymienione i scharakteryzowane przed chwilą wnioski oczekują na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny. Uznanie niekonstytucyjności zakwestionowanych rozwiązań w moim głębokim przekonaniu doprowadzić musi do zmiany zakwestionowanych regulacji prawnych. Mają one charakter systemowy, bowiem dotyczą takich fundamentalnych kwestii, jak ;

- 1) wiek emerytalny kobiet i mężczyzn w nowym systemie emerytalnym,

2) wiek emerytalny w systemie zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i funkcjonariuszy oraz

3) zróżnicowania obciążeń z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników w oparciu o faktycznie uzyskiwane dochody z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolniczego. Z tego też względu oczekiwałem, że Trybunał Konstytucyjny zdecyduje się na szybsze rozpatrzenie tych wniosków. Niestety oczekiwania te okazały się bezpodstawne.

W moim przekonaniu istnieje wciąż niedostateczne zrozumienie konsekwencji odsunięcia w czasie podejmowania rozwiązań „domykających” system emerytalny, które mogą rodzić opór społeczny. Kwestionując w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym konstytucyjność niektórych rozwiązań zawartych w poszczególnych systemach emerytalnych stwarzam zatem przesłanki do podejmowania lub kontynuowania działań koniecznych ze względów ekonomicznych i demograficznych, ale trudnych ze względów społecznych.