



Warszawa, 19/02/2007

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-551342-III/07/LN/MG

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

Pani
Anna Kalata
Minister Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 WARSZAWA

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie informuję Panią Minister, że wśród nieuregulowanych dotychczas kwestii związanych z wprowadzeniem nowego systemu emerytalnego na pierwszy plan wysuwa się - moim zdaniem - problem emerytur pomostowych.

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 2007 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 o jeden rok 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.

Uważam, 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 wynika z 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 wykorzystywanie 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.

Z tych względów uważam, 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.

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 rozpoczynanie pobierania emerytury.

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska w sprawie przedstawionej koncepcji emerytur pomostowych.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski