



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPiO.WP.4821.6.2016.SZ

**Druk nr 1206**  
Warszawa, 30 grudnia 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku.*

Przekazuję przyjęty przez Radę Ministrów dokument:

**- Przegląd systemu emerytalnego -  
Informacja Rady Ministrów dla Sejmu  
RP o skutkach obowiązywania ustawy z  
dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy  
o emeryturach i rentach z Funduszu  
Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz.  
637) wraz z propozycjami zmian.**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

*Z wyrazami szacunku*

(-) Beata Szydło

# **Przegląd systemu emerytalnego**

**Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP  
o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 11 maja 2012 r.  
o zmianie ustawy o emeryturach i rentach  
z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 637)  
wraz z propozycjami zmian.**

## 1. Wprowadzenie

Celem istnienia każdego systemu emerytalnego jest zabezpieczenie jego uczestnikom dochodów po zakończeniu aktywności zawodowej w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) realizują zasadę dożywotności wypłaty świadczenia emerytalnego przez wypłatę ostatniego świadczenia za miesiąc, w którym świadczeniobiorca zmarł. Realność ochrony ubezpieczeniowej, czyli pewność spełnienia świadczenia jest gwarantowana przez państwo.

Jednym z podstawowych założeń reformy systemu emerytalnego przeprowadzonej w 1999 r. było przywrócenie mu charakteru ubezpieczeniowego. W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 poz. 887)<sup>1)</sup> określającej zasady nabywania prawa do świadczeń typu ubezpieczeniowego, a więc świadczeń finansowanych i pozostających w związku z funduszem gromadzonym na ten cel ze składek osób ubezpieczonych – przyszłych świadczeniobiorców – przesłanki nabycia prawa do emerytury są sformułowane w sposób bezwzględnie obowiązujący. Emerytura pełni funkcję zapewnienia dochodu osobom w podeszłym wieku i wobec tego jej przyznanie jest uzależnione wyłącznie od spełnienia ryzyka ubezpieczeniowego, tj. osiągnięcia określonego przepisami prawa, wieku. Mimo obowiązującego w Polsce wieku emerytalnego, wynoszącego do końca 2012 r. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, wiele grup społeczno-zawodowych miało prawo do emerytury wcześniej, minimum o 5 lat. Stąd też średni wiek osób, które przechodziły na emeryturę wynosił ok. 57 lat.

W obowiązującym do końca 2008 r. systemie emerytalnym możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę miały również osoby, dla których wcześniejszy wiek emerytalny nie znajdował uzasadnienia w warunkach pracy. Za pomocą wcześniejszych emerytur dla osób zwalnianych w ramach zwolnień grupowych próbowano również rozwiązać problem bezrobocia. Okazało się jednak, że wcześniejsze emerytury nie rozwiązały problemów na rynku pracy, a jedynie zwiększyły liczbę emerytów. W latach 2007-2010 z prawa do emerytury skorzystało prawie 900 tys. osób. W rezultacie nastąpiło zwiększenie obciążeń budżetu państwa wydatkami na emerytury i renty.

**Tabela 1.**

### **Liczba nowo przyznanych emerytur w latach 2007-2015**

	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
<b>Liczba w tys. nowo przyznanych emerytur<sup>1)</sup></b>	215,4	340,5	243,0	92,3	102,5	120,1	104,4	158, 2	224, 4

*Źródło: ZUS.*

<sup>1)</sup> Łącznie z emeryturami przyznanymi osobom pobierającym wcześniej zasiłek lub świadczenie przedemerytalne.

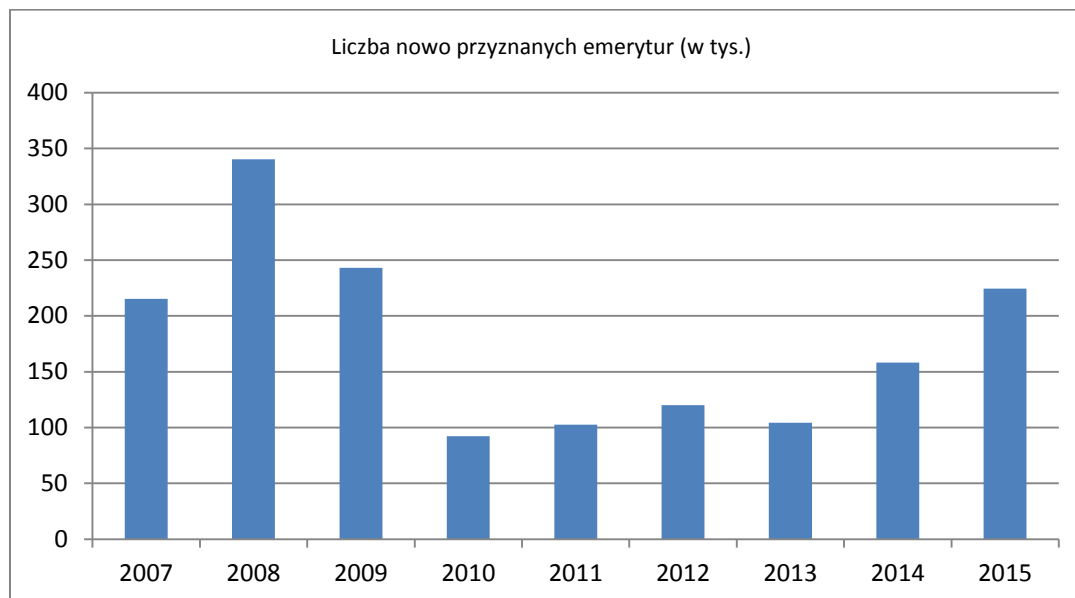
Po wzroście liczby nowo przyznawanych emerytur w latach 2007-2009 i ich spadku w kolejnych latach, od 2014 r. ponownie obserwujemy wzrost liczby emerytur

---

<sup>1)</sup> zwanej dalej ustawą o emeryturach i rentach z FUS.

przyznawanych po raz pierwszy. W 2015 r. przyznano ich 224,4 tys., tj. ponad dwa razy więcej niż w 2011 r., co w pewnym stopniu jest efektem podwyższania wieku emerytalnego.

**Wykres 1.**  
**Liczba nowo przyznanych emerytur**



**Tabela 2.**  
**Liczba ubezpieczonych i przeciętna miesięczna liczba osób pobierających emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne**

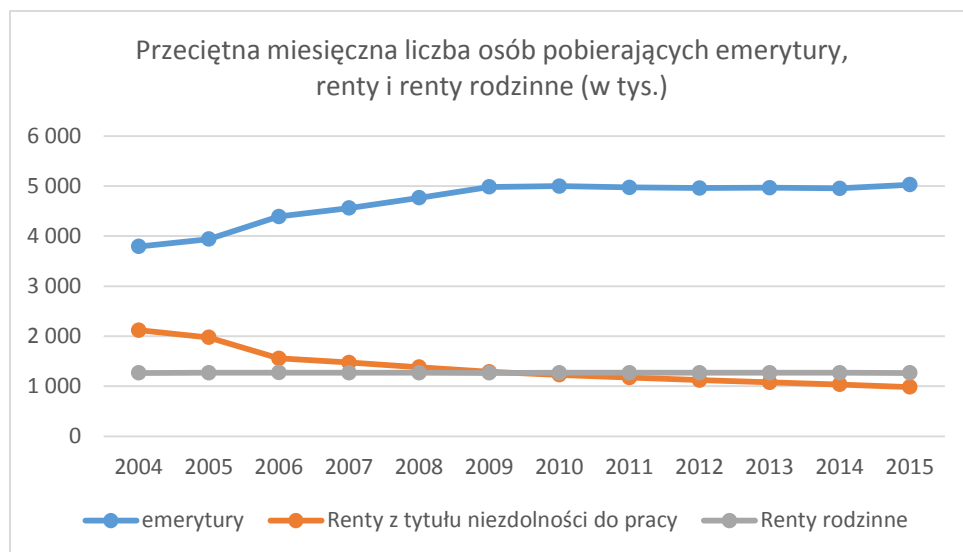
Lata	Liczba ubezpieczonych w tys. stan na 31 grudnia*	Przeciętna miesięczna liczba w tys. osób pobierających:			
		Ogółem	emerytury	Renty z tytułu niezdolności do pracy	Renty rodzinne
2004	12857,4	7175	3792	2119	1264
2005	13130,9	7184	3940	1975	1269
2006	13354,1	7217	4390	1556	1271
2007	14074,5	7303	4559	1474	1270
2008	14512,7	7414	4765	1381	1268
2009	14535,0	7535	4981	1288	1266
2010	14656,5	7491	4996	1228	1267
2011	14666,1	7414	4973	1174	1267
2012	14603,9	7351	4960	1121	1270
2013	14519,8	7307	4964	1075	1268
2014	14525,0	7256	4953	1034	1269
2015	14821,5	7274	5026	983	1265

Źródło: ZUS.

\* osoby fizyczne w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym.

## Wykres 2.

### Przeciętna liczba osób pobierających emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne



Źródło: ZUS.

Niedobór środków na wypłatę bieżących świadczeń emerytalno-rentowych pochodzących ze składek osób pracujących oznacza konieczność dotowania FUS przez budżet państwa. FUS wymaga corocznych dotacji z budżetu państwa, gdyż składki wpływające od ubezpieczonych nie wystarczają na wypłaty świadczeń. W latach 2013 – 2015 dotacja ta wynosiła odpowiednio: 37,114 mld zł, 30,363 mld zł i 42,066 mld zł. Dotacja jest realizacją gwarancji budżetu państwa w zakresie wypłacalności świadczeń należnych z ubezpieczenia społecznego.

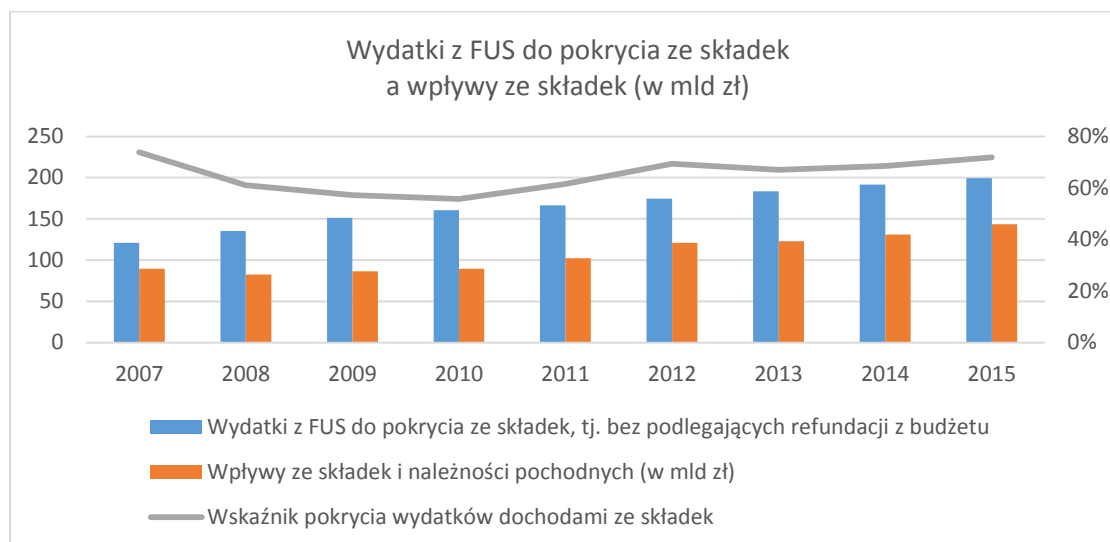
## Tabela 3.

### Wydatki z FUS do pokrycia ze składek, a wpływy ze składek

Lata	Wydatki z FUS do pokrycia ze składek, tj. bez podlegających refundacji z budżetu w mld zł	Wpływy ze składek i należności pochodnych w mld zł	Wskaźnik pokrycia wydatków dochodami ze składek w %
2007	121,1	89,4	73,8
2008	135,4	82,7	61,1
2009	151,2	86,5	57,2
2010	160,6	89,4	55,7
2011	166,4	102,5	61,6
2012	174,6	121,1	69,4
2013	183,5	122,9	67,0
2014	191,7	131,1	68,5
2015	199,5	143,3	71,9

Źródło: ZUS.

**Wykres 3.**  
**Wydatki FUS a wpływy ze składek**



Źródło: ZUS.

Zgodnie z przewidywanym wykonaniem planu finansowego FUS na 2016 r. przypis ze składek wraz z należnościami pochodnymi planowany jest na poziomie 154,9 mld zł, przy wydatkach na rzecz ludności w wysokości 202,6 mld zł, w tym na emerytury i renty (łącznie z dodatkami) na poziomie 179,6 mld zł.

**Tabela 4.**  
**Wpływy składek i należności pochodnych oraz pozaskładkowe dochody FUS w latach 2013-2015**

Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.	2015 r.
<b>Wpływy składek i należności pochodnych na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (w mln zł)</b>	<b>122 942</b>	<b>131 102,7</b>	<b>143 298,4</b>
<b>Pozaskładkowe dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w mln zł) w tym:</b>			
Dotacja z budżetu państwa <sup>1)</sup>	37 113,9	30 362,8	42 065,7
Refundacja z tytułu przekazania składek do OFE	10 728,5	8 269,1	3 098,4
Środki z FRD na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego	2 500,0	2 500,0	-
Wpłaty z OFE <sup>2)</sup>	x	4 076,7	4 055,8
Środki z FRD pochodzące z przeniesienia aktywów z OFE oraz odsetki od tych aktywów	x	6 969,9	718,0
Pozostałe dochody <sup>3)</sup>	244,8	278,1	242,2

Źródło: ZUS.

<sup>1)</sup> Jest to dotacja przeznaczona między innymi na pokrycie wydatków na świadczenia pieniężne przyznawane w szczególnym trybie przez Prezesa Rady Ministrów i Prezesa ZUS oraz dotacja przeznaczona na uzupełnienie niedoboru środków na wypłaty świadczeń między innymi z tytułu przekroczenia 30-krotności podstawy wymiaru osób płacących składki.

<sup>2)</sup> Kwota przekazanych środków zgromadzonych na rachunku członka OFE w związku z reformą OFE (ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych).

<sup>3)</sup> Pozostałe dochody to przykładowo zwroty nienależnie pobranych świadczeń, dobrowolne wpłaty na FUS z tytułu osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego przez emeryta bądź rencistę.

Zgodnie z przewidywanym wykonaniem planu finansowego FUS na 2016 r. dotacja z budżetu państwa konieczna do sfinansowania wypłaty bieżących świadczeń wyniesie 44,85 mld zł, refundacja z tytułu przekazania składek do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) ok. 3,24 mld zł, natomiast wpływy z OFE z tzw. suwaka bezpieczeństwa szacowane są na ok. 3,5 mld zł, przy dodatkowym wsparciu finansowym z Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) ze środków pochodzących z przeniesienia aktywów OFE na poziomie ok. 718 mln zł. Coraz większy wpływ w finansowaniu wypłat bieżących świadczeń mają środki przenoszone z OFE do FUS.

**Tabela 5.**

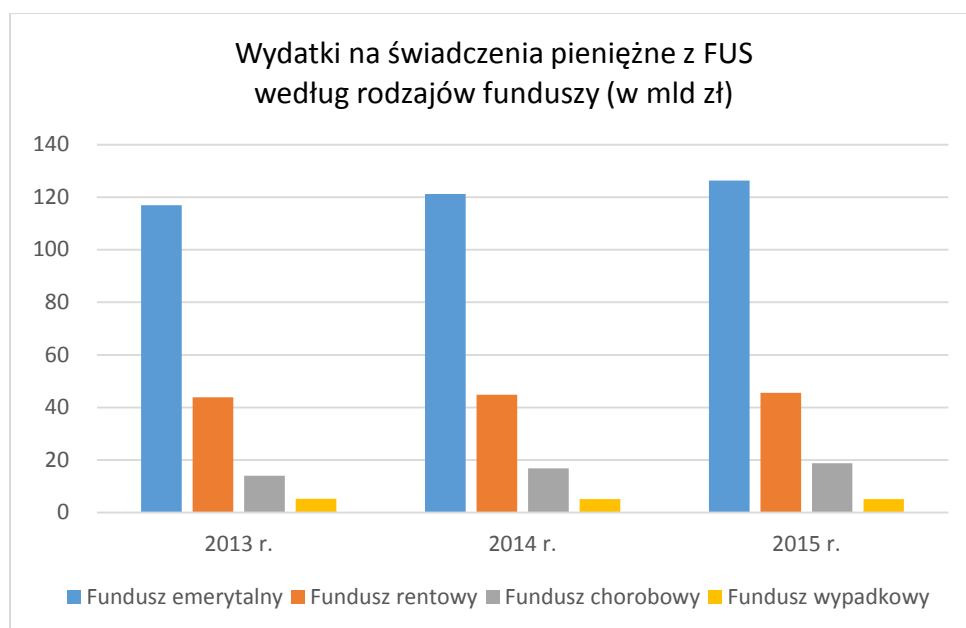
**Wydatki na świadczenia pieniężne z FUS według rodzajów funduszy w latach 2013-2015**

	2013 r.	2014 r.	2015 r.
<b>Wydatki na świadczenia pieniężne z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych według rodzajów funduszy (w tys. zł) w tym:</b>	<b>180 171 576,3</b>	<b>188 090 069,4</b>	<b>195 851 586,2</b>
Fundusz emerytalny	116 989 619,7	121 257 585,9	126 344 440,0
Fundusz rentowy	43 905 865,3	44 831 912,1	45 556 594,7
Fundusz chorobowy	14 037 917,6	16 816 630,3	18 805 824,2
Fundusz wypadkowy	5 238 173,7	5 183 941,1	5 144 727,3

Źródło: ZUS.

**Wykres 4.**

**Wydatki na świadczenia wg rodzajów funduszy**



Systemy ubezpieczeń społecznych w coraz większym stopniu determinują sytuację społeczno-ekonomiczną krajów rozwiniętych. Prawidłowo funkcjonujące systemy emerytalne pozwalają zachowywać równowagę pomiędzy ich stabilnością finansową a adekwatnością (odpowiednim wymiarem) świadczeń. Cechą charakterystyczną systemów emerytalnych jest także to, że wraz ze zmieniającą się sytuacją demograficzną, uwarunkowaniami społecznymi, sytuacją na rynku pracy czy wreszcie zmianami gospodarczymi, muszą być modernizowane.

Podstawowym celem przeprowadzonej w 1999 r. reformy emerytalnej było zapewnienie wypłat emerytur w sytuacji przewidywanych niekorzystnych zmian demograficznych, powodujących problemy z finansowaniem świadczeń w przyszłości. Z tego względu zdecydowano się zmienić sposób ustalania wysokości świadczeń na taki, w którym wysokość emerytury zależy od wpłaconego w czasie aktywności zawodowej ubezpieczonych kapitału składkowego. Ponadto postanowiono wprowadzić system indywidualnych kont niezbędny do rejestracji opłacanych składek i wyliczania w przyszłości świadczenia. Jednym z elementów reformy było przekazanie zarządzania częścią składki na ubezpieczenie emerytalne prywatnym podmiotom, powszechnym towarzystwom emerytalnym. Zgodnie z założeniami reformy z 1999 r. system emerytalny miał zapewniać bezpieczeństwo jego uczestników, poprzez dywersyfikację źródeł pochodzenia świadczeń emerytalnych. Niezależnie jednak od systemu finansowania świadczeń należy podkreślić, że emerytury są wyrazem solidarności międzypokoleniowej. Emerytury z powszechnego systemu emerytalnego miały być uzupełnione oszczędnościami z dodatkowych ubezpieczeń dobrowolnych (pracownicze programy emerytalne, indywidualne konta emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego).

Respektowanie zasady równego traktowania ubezpieczonych płacących jednakową składkę na ubezpieczenie emerytalne (taki sam wymiar świadczenia za taką samą procentowo składkę) wymusiło ujednoczenie warunków nabywania uprawnień emerytalnych. Skorzystanie w przyszłości z emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego jest możliwe wyłącznie w ramach systemu świadczeń dla osób wykonujących prace w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze, przewidzianych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 965, z późn. zm.).

Ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637) wprowadzono stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego do poziomu 67 lat, tak by poziom ten został osiągnięty dla mężczyzn do końca 2020 r. a dla kobiet do końca 2040 r. Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet było uwarunkowane zarówno względami demograficznymi jak i ekonomicznymi. W efekcie niekorzystnych trendów: ubytku rzeczywistego ludności i zmiany struktury demograficznej społeczeństwa, systematycznie rośnie relacja liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym (tzw. wskaźnik obciążenia demograficznego). Ponieważ jedynym podmiotem zdolnym do zmagania się z ryzykiem demograficznym jest państwo, kwestia wypłaty świadczeń również ze środków zgromadzonych w OFE powinna być powiązana z interesem finansów publicznych. Stąd też ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) wprowadzono szereg zmian zarówno w funkcjonowaniu OFE jak i dotyczących sposobu obliczenia i wypłaty emerytury.

System OFE w nowym kształcie dedykowany jest osobom, które świadomie podejmują ryzyko inwestycyjne, o czym przesądza ich decyzja o dalszym przekazywaniu składek do OFE, istnieje bowiem możliwość wyboru między przekazywaniem składek do OFE lub na subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Ustalenie wysokości tej składki na

stałym poziomie 2,92% oraz możliwość cyklicznego podejmowania decyzji o miejscu przekazania składki (do OFE lub na subkonto w ZUS) ogranicza ryzyko podejmowane przez tę grupę osób. Rozwiązaniem ograniczającym możliwe ryzyka rzutujące na wysokość zgromadzonego kapitału było wprowadzenie dla wszystkich członków OFE regulacji o obowiązkowym przekazaniu na subkonto w ZUS 51,5% środków zgromadzonych na rachunkach w OFE, z gwarancją, że wartość środków zewidencjonowanych na subkontach, mogła być wyższa niż wartość umorzonych jednostek rozrachunkowych w sytuacji, gdy wartość obligacji i bonów, wynikająca z ustalonego na dzień 31 stycznia 2014 r. kursu wyceny lub ceny jest niższa niż wartość tych aktywów ustalona na dzień 3 września 2013 r.

Całość emerytury, tj. z konta, subkonta w ZUS oraz rachunku w OFE jest wypłacana przez ZUS. Na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego przez danego ubezpieczonego, co miesiąc na subkonto w ZUS przekazywana jest określona wartość środków zgromadzonych na rachunku członka OFE. Dodatkowo, na 10 lat przed osiągnięciem przez danego ubezpieczonego wieku emerytalnego ZUS zaprzestanie odprowadzać składki do OFE; składki w tym okresie ewidencjonowane są na subkoncie w ZUS. Mechanizm ten pozwoli na zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w OFE w ostatnim okresie oszczędzania na emeryturę. Środki przeniesione z rachunku OFE na subkonto w ZUS podlegają obecnym zasadom waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto za ostatnich pięć lat. Natomiast dynamiczny i nieprzewidywalny charakter rynków kapitałowych oraz fakt, że nie pozostaje to bez wpływu na wartość jednostki rozrachunkowej OFE i w konsekwencji na wysokość zgromadzonego kapitału na rachunku w OFE mógłby spowodować znaczne niekorzystne zmniejszenie świadczenia z części kapitałowej w okresie długotrwałej bessy.

Podstawą ustalenia emerytury jest suma środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie w ZUS (wraz z kwotą środków przeniesionych z OFE). Wysokość emerytury zależy od ewidencjonowanych i zwaloryzowanych kwot środków oraz od średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Takie rozwiązanie zapewnia dożywotnią wypłatę świadczenia z FUS, z gwarancją wypłaty minimalnego świadczenia, pod warunkiem posiadania określonego stażu ubezpieczeniowego.

Celem wprowadzanych regulacji ustawowych było ograniczenie ryzyk rzutujących na wysokość otrzymywanych w przyszłości emerytur, uniezależnienie ich wysokości od wahań na rynku kapitałowym, stworzenie warunków do wzrostu gospodarczego kraju, a więc w konsekwencji zapewnienie bezpieczeństwa wypłat emerytur przyszłym rocznikom świadczeniobiorców, w wysokości adekwatnej do wkładu włożonego do systemu emerytalnego. Należy mieć na uwadze, że wzrost gospodarczy przekłada się bezpośrednio na nasze warunki życia, otrzymywane wynagrodzenie a pośrednio również poprzez sposób waloryzacji zewidencjonowanych składek w ZUS i metodę obliczenia świadczeń na wysokość otrzymywanej w przyszłości emerytury. Regulacje powołanych powyżej ustaw

z dnia 11 maja 2012 r. oraz z dnia 6 grudnia 2013 r. miały na celu również obniżenie budżetowych kosztów finansowania systemu emerytalnego<sup>2)</sup>.

W dniu 30 listopada 2015 r. do Sejmu RP wpłynął przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej *projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* (druk 62), zawierający regulacje, których istotą jest przywrócenie wieku emerytalnego wynoszącego dla kobiet co najmniej 60 lat oraz dla mężczyzn co najmniej 65 lat. Przywołany projekt ustawy rozpoczął debatę nie tylko o warunkach uzyskania prawa do emerytury lecz również o kształcie systemu emerytalnego i wysokości świadczeń, w tym wsparcia dla najuboższych emerytów i rencistów oraz ochrony świadczeń najniższych.

Należy podkreślić, że przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej omawiany projekt ustawy, dając prawo do emerytury w wieku określonym na minimalnym poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, opiera się na założeniu, iż decyzja co do momentu zakończenia okresu aktywności zawodowej powinna być w większym stopniu pozostawiona samemu ubezpieczonemu, przy uwzględnieniu jego indywidualnej sytuacji. Zatem to ubezpieczony podejmie decyzję o skorzystaniu ze swojego prawa do emerytury w wieku wskazanym w projektowanej nowelizacji ustawy, czy też o kontynuowaniu pracy zawodowej, przesuując w czasie swoje przejście na emeryturę. Decyzja ta w dużej mierze determinowana będzie indywidualną sytuacją ubezpieczonego w zakresie jego stanu zdrowia, sytuacji i pozycji na rynku pracy, planów dotyczących długości odpoczynku po zakończeniu aktywności zawodowej, jak również określonych oczekiwań dotyczących wysokości otrzymywanych w przyszłości świadczeń emerytalnych. Wysokość emerytury uzależniona jest bowiem od zarobków danego ubezpieczonego, tj. od wysokości odprowadzanej składki oraz okresu jej opłacania, czyli od wniesionego do systemu emerytalnego wkładu składkowego oraz od decyzji w jakim wieku dany ubezpieczony skorzysta z prawa do emerytury. Zgodnie z tą zasadą, przyjęta formuła emerytalna ma zachęcać do przedłużania aktywności zawodowej.

W przyjętym 19 lipca 2016 r. stanowisku Rady Ministrów wskazane zostały skutki finansowe wynikające z wdrożenia w życie proponowanego obniżenia wieku emerytalnego. Zgodnie z symulacjami, wprowadzenie proponowanych zmian, polegających na możliwości przejścia na emeryturę w wieku 60 lat przez kobiety i w wieku 65 lat przez mężczyzn oznaczać będzie konieczność zwiększenia dotacji z budżetu państwa do FUS w stosunku do obecnego stanu prawnego, w którym wiek emerytalny jest stopniowo podnoszony do poziomu 67 lat.

W poniższej tabeli, w wynikach po stronie wpływów do FUS uwzględniono wpływy składkowe, celową dotację budżetową na pokrycie wypłacanych z FUS świadczeń

---

<sup>2)</sup> Skutki wdrożenia ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. zostały przedstawione w Informacji Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 398, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) wraz z propozycjami zmian.

finansowanych z budżetu państwa<sup>3)</sup> oraz środki przenoszone z otwartych funduszy emerytalnych do funduszu emerytalnego (wyodrębnionego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) w ramach tzw. „suwaka bezpieczeństwa”. W wydatkach uwzględniano wyłącznie wydatki na świadczenia z FUS.

W symulacjach uwzględniono również prognozowane w początkowym okresie zwiększenie wpływów składkowych w wyniku wprowadzenia proponowanych zmian, które spowodowane jest zwiększeniem wpływów z tytułu przenoszenia środków z otwartych funduszy emerytalnych do funduszu emerytalnego FUS w ramach tzw. „suwaka bezpieczeństwa”.

**Tabela 6.**

**Prognozowany koszt obniżenia wieku emerytalnego, przy założeniu, że 100% uprawnionych skorzysta z prawa** (przedstawiony w stanowisku rządu wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, obniżającej wiek emerytalny)

**OBNIŻENIE WIEKU EMERYTALNEGO do 60/65 lat od 1 I 2017 r. - IV 2016 r. OBLICZENIA NA MODELU FUS14 PRZY ZAŁOŻENIACH MAKROEKONOMICZNYCH DO AKTUALIZACJI PROGRAMU KONWERCENCJI na lata 2016-2019 (założenia otrzymane z Ministerstwa Finansów 22 IV 2016 r.) ORAZ OD 2020 r. PRZY ZAŁOŻENIACH MAKROEKONOMICZNYCH OTRZYMANYCH Z MINISTERSTWA FINANSÓW POD KONIEC PAŹDZIERNIKA 2015 r.**

**Kwoty nominalne**

Rok	Wpływy do FUS			Wydatki na świadczenia z FUS			Saldo roczne FUS (wpływy minus wydatki)		
	Obecne przepisy	Proponowane zmiany	Różnica - Proponowane zmiany minus obecne przepisy	Obecne przepisy	Proponowane zmiany	Różnica - Proponowane zmiany minus obecne przepisy	Obecne przepisy	Proponowane zmiany	Różnica - Proponowane zmiany minus obecne przepisy
	<i>w mld zł</i>								
2017	162,6	165,5	2,9	210,4	218,9	8,6	-47,8	-53,4	-5,6
2018	171,4	171,3	-0,1	220,1	230,2	10,2	-48,7	-58,9	-10,3
2019	181,2	180,1	-1,2	231,5	243,4	11,9	-50,3	-63,3	-13,0
2020	191,6	189,4	-2,2	244,3	257,9	13,6	-52,7	-68,5	-15,8
2021	202,1	199,2	-3,0	259,0	273,4	14,4	-56,9	-74,3	-17,4
2022	213,3	209,8	-3,5	275,0	289,3	14,3	-61,7	-79,5	-17,8
2023	225,2	221,0	-4,2	291,3	305,2	13,9	-66,1	-84,2	-18,0
2024	237,9	233,1	-4,8	307,8	321,0	13,2	-69,9	-88,0	-18,0
2025	251,2	245,9	-5,2	324,7	337,0	12,3	-73,5	-91,1	-17,5

Źródło: ZUS.

Natomiast wpływy do FUS z tytułu przenoszenia środków z otwartych funduszy emerytalnych do funduszu emerytalnego FUS w związku z osiągnięciem wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego (tzw. suwak bezpieczeństwa) zasilą dodatkowo FUS zgodnie z następującą prognozą ZUS.

<sup>3)</sup> Między innymi są to świadczenia emerytalno-rentowe przyznawane przez Prezesa Rady Ministrów w szczególnym trybie oraz przez Prezesa Zakładu w drodze wyjątku, podwyższenie świadczeń do kwoty najniższej emerytury oraz podwyższenie zasiłków macierzyńskich do 1000 zł.

**Tabela 7.**

**Prognoza wpływów do FUS z tytułu tzw. suwaka bezpieczeństwa**

**Prognoza wpływów do FUS z tytułu przenoszenia środków z otwartych funduszy emerytalnych do funduszu emerytalnego FUS w związku z osiągnięciem wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego (tzw. "suwak bezpieczeństwa") - kwoty nominalne**

Rok	Prognozowane wpływy z tytułu "suwaka bezpieczeństwa"		
	Obecne przepisy	Proponowane zmiany	Różnica - Proponowane zmiany minus Obecne przepisy
	<i>w mld zł</i>		
2017	3,6	7,5	3,9
2018	3,7	6,1	2,4
2019	3,9	6,0	2,1
2020	4,2	6,0	1,9
2021	4,4	6,2	1,9
2022	4,6	6,5	1,9
2023	5,0	6,8	1,8
2024	5,5	7,3	1,8
2025	5,9	7,9	2,0

Źródło: ZUS.

Rozpoczęta dyskusja o kształcie systemu emerytalnego wpisuje się w przeprowadzany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przegląd systemu emerytalnego. Zgodnie z art. 21 powołanej ustawy z dnia 11 maja 2012 r. Rada Ministrów dokonuje przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego po wejściu w życie ustawy i przedkłada Sejmowi informację o skutkach jej obowiązywania nie rzadziej niż co 4 lata. Pierwszego przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego po wejściu w życie ustawy i przedłożenia Sejmowi informacji o skutkach jej obowiązywania Rada Ministrów ma obowiązek dokonać nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r.

Od czerwca do września 2016 r. ZUS organizował w całej Polsce debaty, w których brali udział przedstawiciele różnych grup społecznych: pracodawców i pracowników, naukowców i ekspertów, przedstawiciele samorządów, parlamentarzystów, związków zawodowych, organizacji pozarządowych, a także inne osoby, które dzieliły się swoimi wnioskami, spostrzeżeniami i wynikami badań. W ogólnopolskich i lokalnych mediach miała miejsce szeroka debata publiczna nad różnymi aspektami systemu emerytalnego.

Efektom przeprowadzonych debat jest opracowana przez ZUS Zielona i Biała księga.

Przedstawiona w Zielonej księdze diagnoza, zawiera analizę uwarunkowań oraz ocenę funkcjonowania najważniejszych instytucji zabezpieczenia emerytalnego, tj. ubezpieczenia emerytalnego (wraz z otwartymi funduszami emerytalnymi), zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, ubezpieczenia społecznego rolników oraz rozwiązań o charakterze dobrowolnym: pracowniczych programów emerytalnych (PPE), indywidualnych kont emerytalnych (IKE) i indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego (IKZE). Natomiast zawarte w Białej księdze propozycje zmian odzwierciedlają propozycje przedstawiane w analizach i badaniach oraz podczas konsultacji i debat w oddziałach. Wskazują na kierunki ewentualnych zmian i określają ich możliwe

konsekwencje. Mają jednak przede wszystkim wariantowy i doradczy charakter. Zawarte w Białej księdze propozycje zmian opierają się na założeniu odpowiedzialności różnych podmiotów systemu emerytalnego:

- 1) państwa – za organizację, nadzór i gwarancję wypłaty świadczeń,
- 2) płatników – za rzetelne wypełnianie obowiązku przekazywania składek za ubezpieczonych oraz organizację dodatkowych programów emerytalnych,
- 3) ubezpieczonych – za dalekowzroczność i indywidualną inicjatywę, w zakresie swoich możliwości, w kierunku zabezpieczenia własnej starości<sup>4)</sup>.

Istotą niniejszego „Przeгляdu systemu emerytalnego – Informacji Rady Ministrów dla Sejmu RP wraz z propozycjami zmian” jest ocena i wpływ wprowadzonych zmian, omówienie wyników dokonanego przez Radę Ministrów przeglądu oraz rekomendacja Sejmowi RP propozycji zmian.

Jednocześnie zgodnie z art. 61 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>5)</sup> (Dz. U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.) ZUS zobowiązany jest do sporządzania wieloletniej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach FUS. Prognoza ta stanowi podstawę gospodarki finansowej Funduszu Rezerwy Demograficznej i jest sporządzana co 3 lata. W bieżącym roku ZUS przygotował kolejną taką prognozę – „Prognozę wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r.”. Prognoza dostępna jest na stronach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pod adresem: [http://www.zus.pl/bip/pliki/Publikacja\\_Fundusz\\_Emerytalny\\_2017\\_2060.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/Publikacja_Fundusz_Emerytalny_2017_2060.pdf) i wraz z opinią niezależnego aktuarium została przedstawiona Radzie Ministrów.

## **II. Ekonomiczny aspekt ubezpieczeń społecznych.**

Z ekonomicznego punktu widzenia ubezpieczenia społeczne są sposobem podziału bieżącej produkcji między pracujących i świadczeniobiorców. O realnym poziomie świadczeń z ubezpieczeń społecznych decyduje zatem w pierwszym rzędzie wysokość dochodów, związana z poziomem rozwoju gospodarczego państwa.

Systemy ubezpieczeń społecznych wpływają na funkcjonowanie gospodarki. Między innymi poprzez zwiększenie dochodów zwiększają konsumpcję, wywierają wpływ na rynek pracy, stanowią istotną część finansów publicznych, wpływają na wzrost gospodarczy.

Ubezpieczenia społeczne dokonują rozłożenia/przesunięcia środków między osobami, np. pracującymi i bezrobotnymi, oraz w czasie, np. z okresu pracy na okres emerytury lub renty. Każdy system ubezpieczeń społecznych jest zatem, z makroekonomicznego punktu widzenia, sposobem podziału bieżącej produkcji pomiędzy pracujących (ubezpieczonych) i świadczeniobiorców (pobierających zasiłki, emerytury, renty, korzystających z opieki zdrowotnej itd.). Zatem o wielkości zabezpieczenia (konsumpcji) emerytów, chorych, bezrobotnych itd. decyduje wielkość produkcji w danym okresie<sup>6)</sup>.

---

<sup>4)</sup> Biała Księga, str. 3.

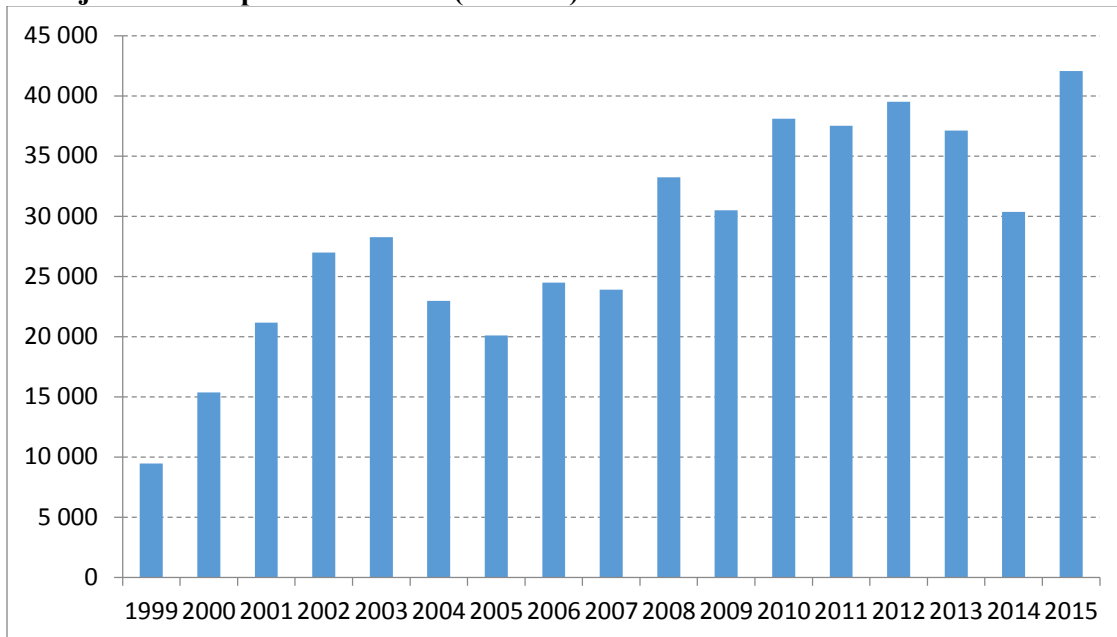
<sup>5)</sup> zwanej dalej ustawą o s.u.s.

<sup>6)</sup> Maciej Żukowski. Ekonomiczne aspekty ubezpieczeń społecznych.

FUS jest już obecnie funduszem deficytowym, gdyż przychody ze składek nie wystarczają na sfinansowanie wydatków na bieżące wypłaty świadczeń. Podstawowym źródłem uzupełnienia środków FUS, w przypadku braku pokrycia wydatków wpływami ze składek jest dotacja z budżetu państwa. Dotacja do FUS składa się z dotacji celowej i uzupełniającej. Dotacja celowa przeznaczona jest na sfinansowanie świadczeń pozaubezpieczeniowych wypłacanych przez ZUS, a więc niepokrytych wpływami ze składek ubezpieczeniowych. Dotacja uzupełniająca ma charakter wynikowy, tzn. uzupełnia środki na pokrycie świadczeń ubezpieczeniowych gwarantowanych przez Skarb Państwa.

**Wykres 5.**

**Dotacja z budżetu państwa do FUS (w mln zł)**



Źródło: ZUS.

Alternatywnym źródłem finansowania FUS, przewidzianym w ustawie o s.u.s., są pożyczki z budżetu państwa, które fundusz może otrzymać w granicach określonych w ustawie budżetowej.

**Tabela 8.****Pożyczki z budżetu państwa do FUS w latach 1999-2015 (w tys. zł) i terminy ich spłaty**

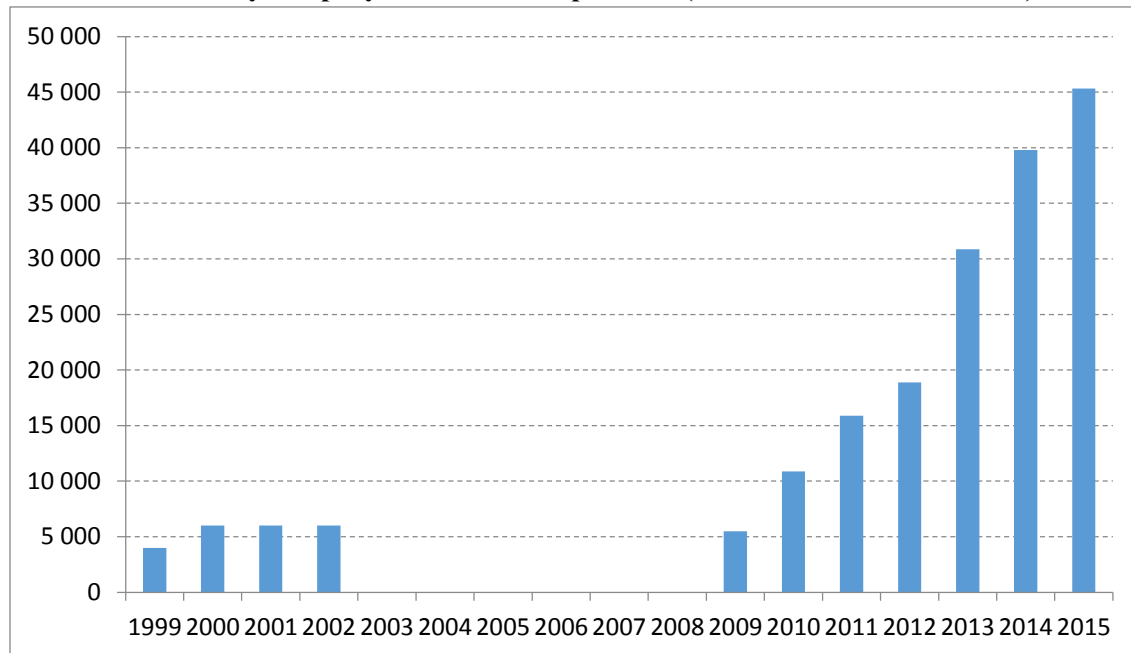
Data podpisania umowy	Kwota w tys. zł	Termin spłaty
1 października 1999 r.	1 050 000	1 października 2003 r.
11 października 1999 r.	150 000	12 kwietnia 2003 r.
26 października 1999 r.	150 000	26 kwietnia 2003 r.
28 października 1999 r.	1 050 000	2 maja 2003 r.
3 grudnia 1999 r.	182 000	7 czerwca 2003 r.
9 grudnia 1999 r.	175 000	10 czerwca 2003 r.
23 grudnia 1999 r.	1 243 000	28 czerwca 2003 r.
14 września 2000 r.	490 000	14 marca 2003 r.
30 października 2000 r.	930 000	30 kwietnia 2003 r.
22 grudnia 2000 r.	580 000	24 czerwca 2003 r.
28 grudnia 2009 r.	5 500 000	31 marca 2017 r.
26 listopada 2010 r.	5 377 546	31 marca 2017 r.
24 października 2011 r.	3 000 000	31 marca 2017 r.
8 listopada 2011 r.	2 000 000	31 marca 2017 r.
31 października 2012 r.	3 000 000	31 marca 2017 r.
1 marca 2013 r.	2 830 000	31 marca 2017 r.
8 kwietnia 2013 r.	2 500 000	31 marca 2017 r.
6 maja 2013 r.	1 500 000	31 marca 2017 r.
29 maja 2013 r.	3 570 000	31 marca 2017 r.
27 czerwca 2013 r.	1 600 000	31 marca 2017 r.
30 kwietnia 2014 r.	2 500 000	31 marca 2017 r.
18 czerwca 2014 r.	1 800 000	31 marca 2017 r.
1 września 2014 r.	2 524 340	31 marca 2017 r.
8 października 2014 r.	1 450 000	31 marca 2017 r.
10 grudnia 2014 r.	650 000	31 marca 2019 r.
3 czerwca 2015 r.	2 200 000	31 marca 2019 r.
15 lipca 2015 r.	1 600 000	31 marca 2019 r.
19 października 2015 r.	1 000 000	31 marca 2019 r.
7 grudnia 2015 r.	724 145	31 marca 2019 r.

Źródło: ZUS.

Pożyczki udzielane z budżetu państwa FUS w latach 1999–2000 były oprocentowane. Stan zobowiązań z tytułu pożyczek (łącznie z odsetkami) na koniec 2002 r. wyniósł 8 142 mln zł. Na mocy art. 15 ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2074), pożyczki te wraz z odsetkami zostały umorzone z dniem 1 stycznia 2003 r. Wszystkie pożyczki udzielone po tym okresie były nieoprocentowane. Zadłużenie FUS z tytułu pożyczek na koniec 2015 r. wyniosło 45 326 031 tys. zł.

## Wykres 6.

### Zadłużenie FUS z tytułu pożyczek z budżetu państwa (w mln zł, na koniec okresu)



Źródło: ZUS.

W rządowym projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 zaproponowano umorzenie należności przypadającej Skarbowi Państwa z tytułu pożyczek udzielonych z budżetu państwa FUS, na finansowanie świadczeń gwarantowanych przez państwo, których termin spłaty przypada na dzień 31 marca 2017 r. Stan zadłużenia FUS wobec Skarbu Państwa z tytułu udzielonych pożyczek ze środków budżetu państwa w latach 2009 – 2014, których termin spłaty przypada na dzień 31 marca 2017 r. wynosi 39 151 886 tys. zł.

Jak można przeczytać w uzasadnieniu „Zgodnie z wystąpieniem Prezesa ZUS, z uwagi na wysoki poziom zadłużenia FUS wobec państwa, aktualną sytuację FUS oraz prognozy średnio i długoterminowe FUS, Fundusz nie jest w stanie spłacić zapadających w marcu 2017 r. pożyczek. Stąd też w przyjętym w projekcie ustawy budżetowej na rok 2017 planie finansowym nie przewidziano spłaty przedmiotowych pożyczek a w projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 przewidziano umorzenie przypadających do spłaty w marcu 2017 r. pożyczek. Umorzenie to pozostaje bez wpływu na wynik sektora finansów publicznych oraz dług publiczny i jest również neutralne z punktu widzenia stabilizującej reguły wydatkowej.”<sup>7)</sup>

Kluczowym czynnikiem wpływającym na ubezpieczenia społeczne jest poziom zatrudnienia. Na przykład niekorzystny dla ubezpieczeń społecznych jest spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia, prowadzący z jednej strony do spadku produkcji i zmniejszenia składek (podatków), z drugiej zaś strony do wzrostu wydatków.

<sup>7)</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017.

Za podstawowe wyzwanie dla systemu ubezpieczeń społecznych uznaje się strukturę demograficzną społeczeństwa, czyli starzenie się ludności, wynikające z nałożenia się dwóch tendencji: wydłużania się przeciętnego trwania życia i spadku dzietności. Tymczasem demografia oddziałuje na ubezpieczenia społeczne poprzez rynek pracy. Nie tyle zatem same procesy demograficzne są wyzwaniem dla ubezpieczeń społecznych, ile ich konsekwencje dla wielkości zatrudnienia, a przez to – wielkość produkcji.

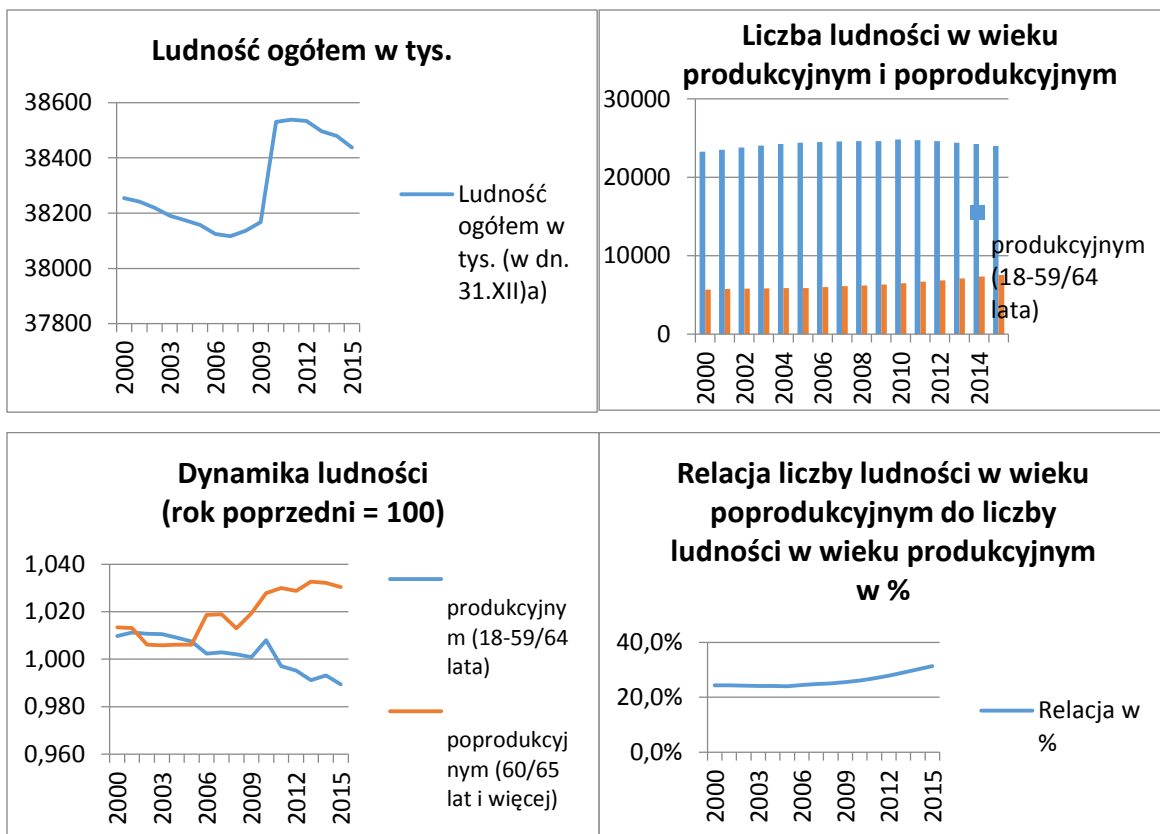
Niekorzystne tendencje demograficzne przekładają się bezpośrednio na populację ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz oddziałują istotnie na sytuację finansową systemu ubezpieczeń społecznych. Dłuższe średnie dalsze trwanie życia to z jednej strony więcej świadczeniobiorców (bo żyją dłużej), ale z drugiej – niższe emerytury. Z kolei niższe współczynniki dzietności oznaczają mniej dzieci i w konsekwencji – mniej ubezpieczonych. Oba te czynniki wpływają również na zmiany w strukturze wieku.

Sytuacja demograficzna jest podstawowym (choć nie jedynym) determinantem sytuacji w zakresie ubezpieczeń społecznych. Struktura demograficzna ludności, przede wszystkim liczba osób w wieku produkcyjnym i jej relacja do osób w wieku poprodukcyjnym, warunkują stopień możliwości realizacji zabezpieczenia grupy osób już nieaktywnych zawodowo.

Zmiany w strukturze demograficznej przebiegają stopniowo i są trudne do modyfikacji. Niektóre parametry się poprawiły, jak np. dalsze trwanie życia ludności, aczkolwiek dyskusyjne jest czy łączy się z przedłużeniem życia w zdrowiu i możliwości dalszej aktywności zawodowej. W ślad za postępem cywilizacyjnym – i być może zmianami w preferencjach ustalania celów życiowych – istotnie zmniejsza się współczynnik dzietności, co sprawia, że rodzi się coraz mniej dzieci.

Wymienione powyżej parametry, a także inne, np. migracja głównie młodych ludzi, spowodowały zmiany w strukturze ludności Polski według wieku. Tak zwana piramida wieku wyraźnie wskazuje na proces starzenia się naszego społeczeństwa.

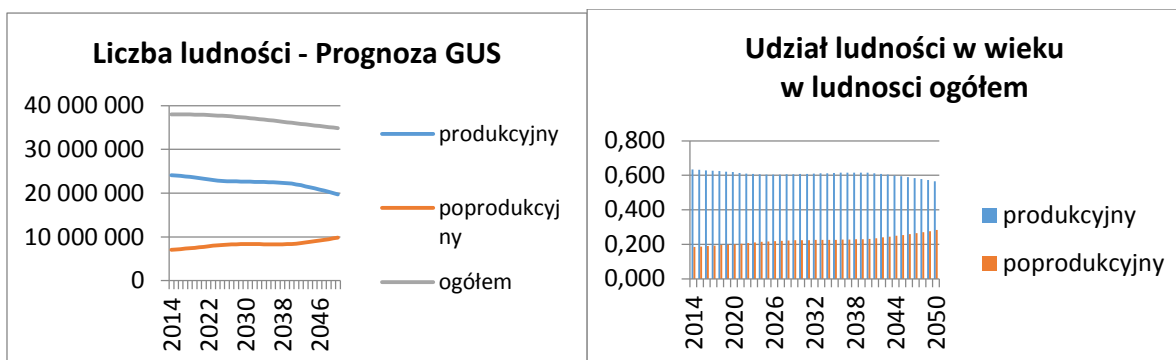
Chociaż liczba ludności ogółem na przestrzeni ostatnich lat uległa nieznacznemu wzrostowi, to w jej strukturze zaszły niekorzystne zmiany.



Źródło: Obliczenia MRPiPS na podstawie Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2015 r. Stan w dniu 31.XII.

W ciągu ostatnich 15 lat liczba ludności w wieku produkcyjnym wzrosła o zaledwie 3,1%, podczas gdy liczba osób w wieku poprodukcyjnym aż o 33,1% (2015 do 2000). W konsekwencji zmalała liczba osób w wieku produkcyjnym przypadających na 1 osobę w wieku poprodukcyjnym: z 4,55 w roku 1990 i 4,11 w roku 2000 do 3,11 w roku 2015.

Prognozy nie przewidują poprawy sytuacji demograficznej. Nadal obserwować będziemy wydłużające się dalsze trwanie życia, ale także nadal będzie się niekorzystnie zmieniać struktura wieku ludności. Niepomyślnie tendencje demograficzne przekładają się bezpośrednio na populację ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz oddziałują istotnie na sytuację finansową systemu ubezpieczeń społecznych.



Źródło: Obliczenia MRPiPS na podstawie Prognoza ludności rezydującej dla Polski na lata 2015-2050. GUS.

Zgodnie z prognozą GUS ogólna liczba ludności w 2050 r. będzie o ponad 8% mniejsza niż w 2015 r., na co przede wszystkim będzie miał wpływ spadek ludności w wieku produkcyjnym aż o blisko 18%. Jednocześnie liczba ludności w wieku poprodukcyjnym wzrośnie aż o 38%.

Procesy demograficzne, poprzez swój silny, bezpośredni wpływ na liczbę emerytów i rencistów oraz ubezpieczonych oddziałują istotnie na sytuację finansową FUS. W tym kontekście zmiany zachodzące w populacji Polski oraz wyniki prognoz demograficznych dla Polski należy uznać za co najmniej niepokojące.

Obserwowane w Polsce zjawiska demograficzne to:

- utrzymująca się stale liczba urodzeń na poziomie niższym niż reprodukcja prosta,
- zmniejszająca się śmiertelność,
- wydłużające się średnie dalsze trwania życia (konsekwencja zmniejszającej się śmiertelności).

Prognozy demograficzne wskazują na pogłębianie się obserwowanych od lat tendencji.

Zgodnie z przepisami ustawy o s.u.s. istnieje obowiązek sporządzania wieloletniej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach FUS. Prognoza ta stanowić ma podstawę gospodarki finansowej Funduszu Rezerwy Demograficznej. Na mocy wyżej wymienionej ustawy ZUS jest zobowiązany do sporządzania tej prognozy co trzy lata. Aktualna prognoza pochodzi z 2016 r. Prognoza sytuacji finansowej funduszu emerytalnego na lata 2017-2060 przygotowana została w trzech wariantach<sup>8)</sup>:

- wariant nr 1 – pośredni,
- wariant nr 2 – pesymistyczny,
- wariant nr 3 – optymistyczny.

Mimo, że wieloletnia prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego oparta jest na innej prognozie demograficznej (scenariusz główny prognozy demograficznej EUROPOP 2013 sporządzonej przez Eurostat) trendy na przyszłość są zbliżone do prognozy GUS.

Zgodnie z prognozą EUROPOP 2013 (scenariusz główny) populacja Polski cały czas maleje (w horyzoncie do 2060 r.). Maleje również liczba osób w wieku produkcyjnym. Przez większość lat maleje liczba osób w wieku przedprodukcyjnym, a rośnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym. W 2060 r. w porównaniu do 2015 r.:

- populacja ogółem maleje o 5,4 mln osób (spadek o 13,9%),
- populacja w wieku przedprodukcyjnym maleje o 1,7 mln osób (spadek o 24,8%),
- populacja w wieku produkcyjnym maleje o 6,7 mln osób (spadek o 27,3%),
- a populacja w wieku poprodukcyjnym rośnie o 3,0 mln osób (wzrost o 42,4%).

---

<sup>8)</sup> Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r.

### EUROPOP 2013 (Main Scenario)

definicje ekonomicznych grup wieku po podwyższeniu wieku emerytalnego  
- stan na koniec roku [w tysiącach]

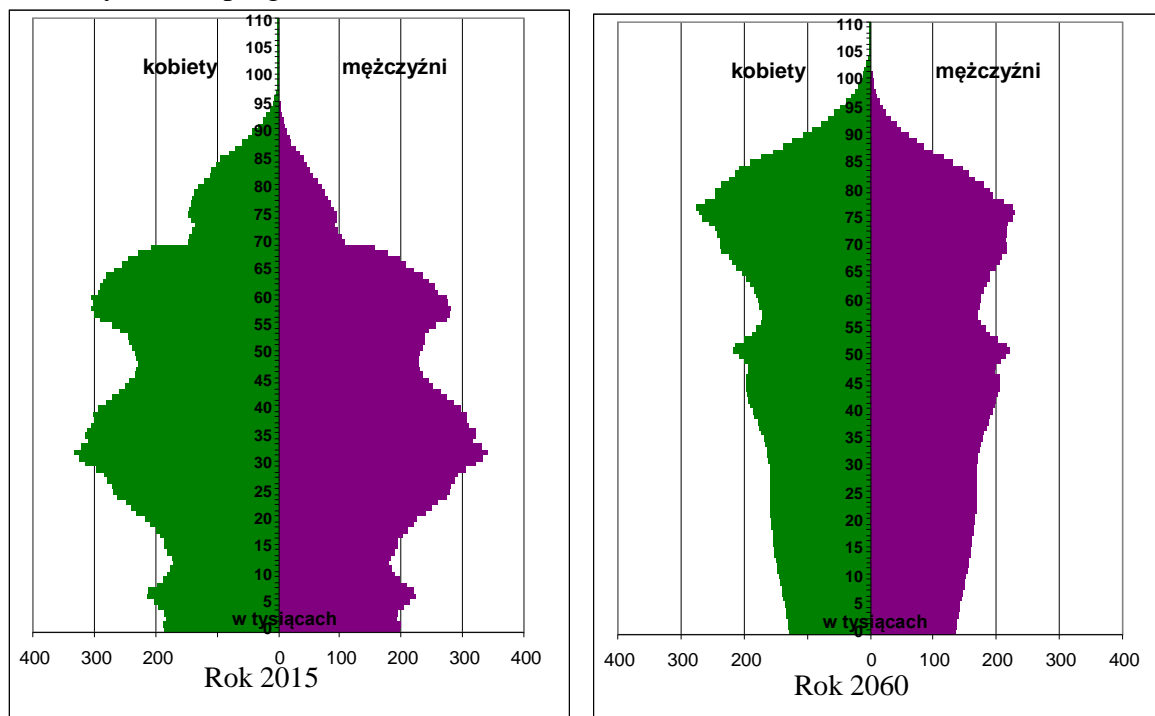
	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Populacja ogółem	38 490	38 346	37 403	36 108	34 696	33 126
z tego:						
-w wieku przedprodukcyjnym	6 959	6 954	6 223	5 561	5 499	5 230
-w wieku produkcyjnym	24 414	23 843	22 926	22 385	19 834	17 759
-w wieku poprodukcyjnym	7 117	7 548	8 253	8 162	9 362	10 137

### EUROPOP 2013 (Main Scenario)

definicje ekonomicznych grup wieku przed podwyższeniem wieku emerytalnego  
- stan na koniec roku [ w tysiącach]

	2015	2020	2030	2040	2050	2060
Populacja ogółem	38 490	38 346	37 403	36 108	34 696	33 126
z tego:						
-w wieku przedprodukcyjnym	6 959	6 954	6 223	5 561	5 499	5 230
-w wieku produkcyjnym	24 020	22 818	21 569	19 976	17 427	16 029
-w wieku poprodukcyjnym	7 511	8 573	9 610	10 570	11 769	11 867

Piramidy wieku (prognoza EUROPOP 2013)



Zmiany sytuacji demograficznej dobrze obrazują liczby osób w wieku poprodukcyjnym oraz w wieku nieprodukcyjnym na 1000 osób w wieku produkcyjnym. Zgodnie z prognozą demograficzną Eurostatu EUROPOP 2013 proporcje te rosną przez większość prognozowanego okresu osiągając w 2060 r.:

– w warunkach podwyższonego wieku emerytalnego – poziom większy niż w 2014 r. o:

- 98,8% w przypadku ilorazu liczby osób w wieku poprodukcyjnym i liczby osób w wieku produkcyjnym,
- 51,3% w przypadku ilorazu liczby osób w wieku nieprodukcyjnym i liczby osób w wieku produkcyjnym.

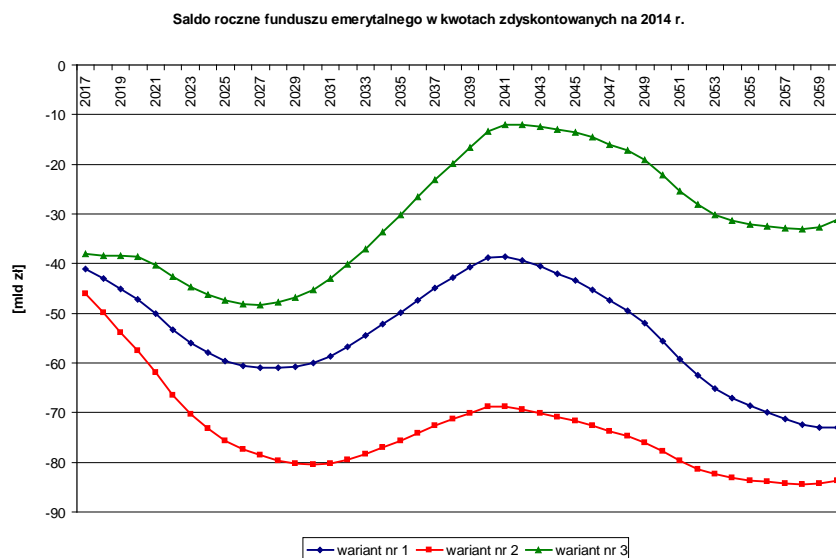
- w warunkach bez podwyższenia wieku emerytalnego:

- 146,3% w przypadku ilorazu liczby osób w wieku poprodukcyjnym i liczby osób w wieku produkcyjnym,
- 81,3% w przypadku ilorazu liczby osób w wieku nieprodukcyjnym i liczby osób w wieku produkcyjnym.

We wszystkich prezentowanych wariantach przez wszystkie lata aż do końca horyzontu prognozy fundusz emerytalny osiąga ujemne saldo roczne. Oznacza to, że bieżące wpływy składkowe do funduszu emerytalnego oraz wpływy z tzw. „suwaka bezpieczeństwa” nie pokrywają wydatków na emerytury finansowane z tego funduszu oraz części odpisu na ZUS. We wszystkich wariantach odnotowujemy podobny co do kształtu przebieg zdyskontowanego salda rocznego: po okresie pogłębiającego się deficytu rocznego, który – w zależności od wariantu – osiąga swoją największą wartość w latach 2027–2030, następuje wzrost salda rocznego (co oznacza spadek deficytu) do 2041–2042 roku, po czym ponownie następuje spadek salda rocznego. W 2060 r. w wariantcie nr 1 oraz w latach 2059–2060 w wariantach nr 2 i 3 saldo roczne funduszu emerytalnego ponownie wzrasta. Największy deficyt roczny w kwotach zdyskontowanych inflacją na 2014 r. w prognozowanym okresie w poszczególnych wariantach wynosi: 73,0 mld zł w 2059 r. w wariantcie nr 1, 84,4 mld zł w 2058 r. w wariantcie nr 2 i 48,3 mld zł w 2027 r. w wariantcie nr 3.

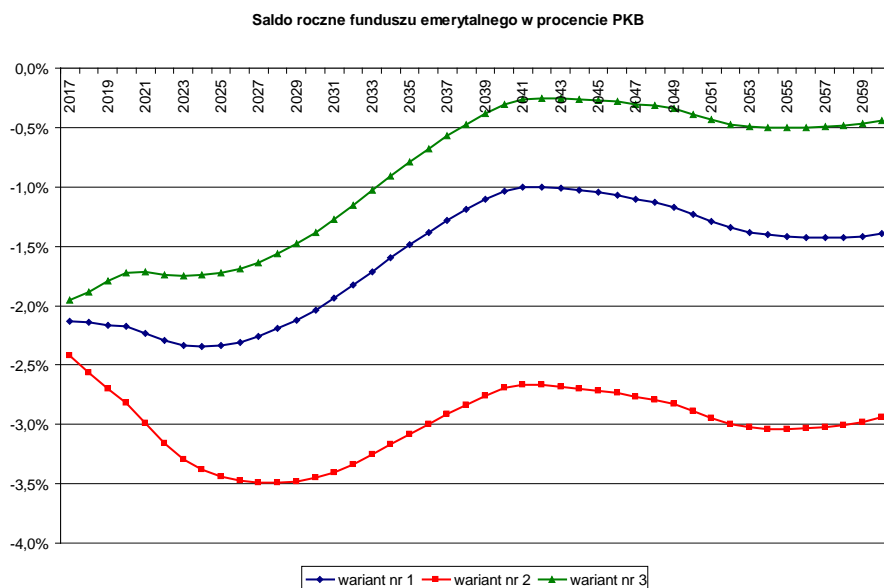
## Wykres 7.

### Saldo roczne funduszu emerytalnego w kwotach zdyskontowanych na 2014 r.



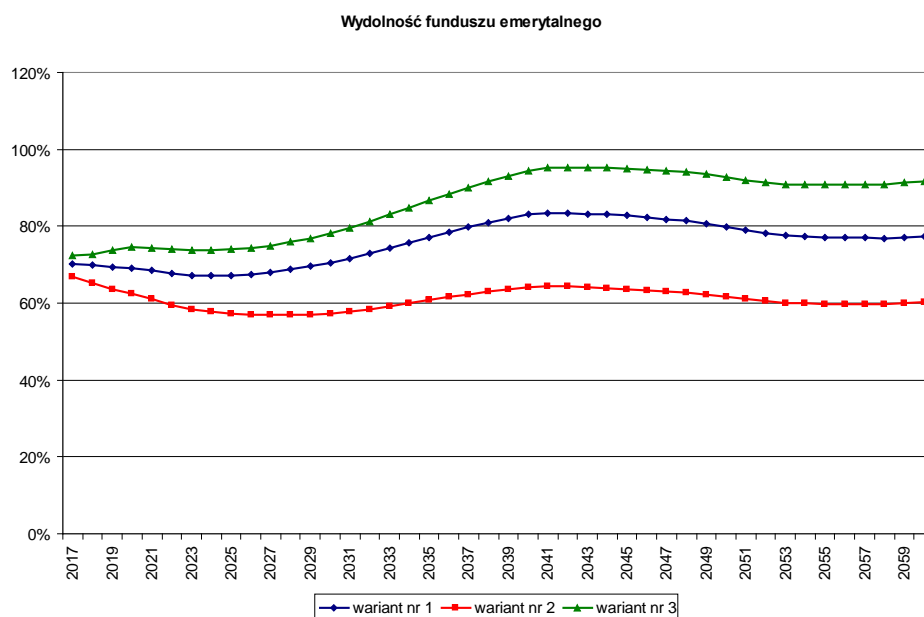
Podobnie wygląda wykres salda rocznego funduszu emerytalnego w procencie produktu krajowego brutto. Po okresie spadku salda rocznego (poza latami 2017–2021 w wariantcie nr 3) trwającego – w zależności od wariantu – do 2023–2027 roku, następuje wzrost salda rocznego do 2041–2042 roku. Po 2042 roku we wszystkich wariantach deficyt roczny funduszu emerytalnego wyrażony w procencie PKB rośnie. W ostatnich latach prognozy saldo roczne funduszu emerytalnego w procencie PKB ponownie rośnie.

## Wykres Saldo roczne funduszu emerytalnego w procencie PKB



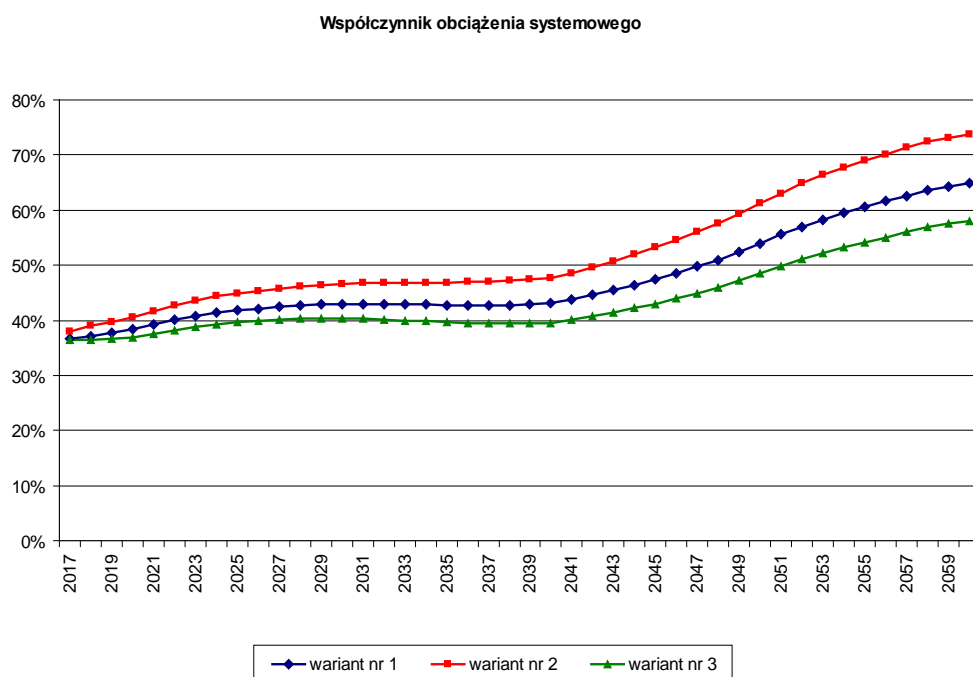
Miara efektywności systemu emerytalnego jest jego wydolność, zdefiniowana jako iloraz wpływów i wydatków. W żadnym z wariantów wydolność funduszu emerytalnego nie osiąga pułapu 100%. W wariantach nr 1 i 3 wydolność funduszu emerytalnego w ostatnim roku prognozy jest wyższa niż w 2017 r. Przy czym w wariacie nr 3 wzrost wydolności w 2060 r. w porównaniu do 2017 r. wynosi blisko 19,5 punktu procentowego. W wariacie nr 1 wzrost ten wynosi 7,1 punktu procentowego. W wariacie nr 2 w 2060 r. wydolność funduszu emerytalnego jest mniejsza niż w 2017 r. o 6,5 punktu procentowego.

### Wykres 8. Wydolność funduszu emerytalnego



Przez współczynnik obciążenia systemowego dla funduszu emerytalnego należy rozumieć iloraz liczby emerytów i liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym. Przy czym liczba emerytów obejmuje wszystkie osoby, które pobierają emerytury finansowane z funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach FUS (także osoby, które pobierają emerytury w zbiegu z rentami z tytułu niezdolności do pracy).

**Wykres 9.**  
**Współczynnik obciążenia systemowego**



W wariacie nr 2 współczynnik obciążenia systemowego rośnie przez wszystkie lata prognozy. W pozostałych wariantach w początkowym okresie prognozy współczynnik obciążenia systemowego również rośnie. Wzrost ten następuje do 2031 r. w wariacie nr 1 i do 2029 r. w wariacie nr 3, po czym obserwujemy kilkuletni (trwający do 2037-2038 roku) spadek współczynnika. Następnie współczynnik obciążenia systemowego wzrasta nieprzerwanie aż do 2060 r. Tempo tego wzrostu od około 2040 r. we wszystkich wariantach jest znacznie większe niż we wcześniejszych latach prognozy. Spowodowane jest to z jednej strony dużym przyrostem liczby osób pobierających emerytury, a z drugiej strony malejącą liczbą ubezpieczonych. Związane jest to z przechodzeniem na emerytury osób z wyżu demograficznego lat osiemdziesiątych dwudziestego wieku oraz z zakończeniem procesu podwyższania wieku emerytalnego<sup>9)</sup>.

<sup>9)</sup> Opracowanie na podstawie „Prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r.” i materiałów Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS.

### **III. Zakres podmiotowy ubezpieczeń emerytalnego i rentowych.**

Ustawa o s.u.s. zerwała z praktyką regulowania w odrębnych ustawach zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym przez pracowników oraz przez poszczególne kategorie osób aktywnych zawodowo w inny sposób. Ustawa ta ma charakter uniwersalny, gdyż określa zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby posiadające różne tytuły do tego ubezpieczenia. Przyjęta norma, że podleganie ubezpieczeniom społecznym pozostaje w bezpośrednim lub pośrednim związku z wykonywaniem pracy zarobkowej jest zgodna z charakterem ubezpieczenia społecznego jako środka zapewniającego danej osobie ochronę przed ryzykami, na które jest narażona w związku z wykonywaniem pracy zarobkowej (choroba, inwalidztwo, starość, śmierć, wypadek przy pracy).

Zgodnie z art. 1 ustawy o s.u.s. ubezpieczenia społeczne w Polsce obejmują:

- ubezpieczenie emerytalne,
- ubezpieczenia rentowe,
- ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, zwane „ubezpieczeniem chorobowym”,
- ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zwane „ubezpieczeniem wypadkowym”.

Ustawa o s.u.s. realizuje postulat powszechności ubezpieczeń społecznych, co przejawia się wzrostem liczby tytułów podlegania ubezpieczeniom społecznym w wyniku rozwoju nowych form prowadzenia działalności zarobkowej i które trzeba zabezpieczyć przed ryzykami socjalnymi. Przyjęte regulacje w powyższej ustawie konsekwentnie realizują zasadę składkowego tytułu ochrony ubezpieczeniowej. Wśród różnych tytułów do ubezpieczenia społecznego są również i takie, z którymi nie wiąże się osiągnięcie przychodów, a które są wyrazem pełnienia przez ubezpieczenia społeczne roli instrumentu polityki społecznej państwa w dziedzinie demografii, edukacji, rynku pracy. W tych przypadkach składki finansowane są ze środków budżetu państwa.

Zróżnicowanie zakresu podmiotowego obowiązku ubezpieczenia występuje w poszczególnych ubezpieczeniach i jest dostosowane do potrzeb w zakresie ochrony przed poszczególnymi ryzykami. Najszerszy zakres podmiotowy posiadają ubezpieczenia emerytalne i rentowe, najwęższy – ubezpieczenia chorobowe.

### **III.1. Zakres podmiotowy obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych.**

Ustawa o s.u.s. ma charakter uniwersalny, tzn. określa zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby posiadające różne tytuły do tego ubezpieczenia. Zgodnie z art. 6 oraz 6a ustawy o s.u.s. tytuły podlegania obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym osób fizycznych na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej można obecnie zaliczyć do następujących kategorii<sup>10)</sup>:

- 1) wykonywanie pracy zależnej – np. pracownicy, osoby wykonujące prace na podstawie umów cywilnoprawnych, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych i kółek rolniczych,
- 2) prowadzenie pozarolniczej działalności – osoby prowadzące i współpracujące,
- 3) korzystanie z określonych uprawnień socjalnych, w tym pobieranie niektórych świadczeń pieniężnych – np. osoby przebywające na urloпах wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, osoby rezygnujące z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne, osoby pobierające specjalny zasiłek opiekuńczy, osoby pobierające zasiłek dla opiekuna,
- 4) niektóre przypadki służby, np. żołnierze niezawodowymi pełniący czynną służbę wojskową, z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę kandydacką, funkcjonariusze Służby Celnej, osoby odbywające służbę zastępczą, posłowie i senatorowie,
- 5) posługa duchowna – osoby duchowne.

### **III.2. Ubezpieczenia dobrowolne**

Prawo do dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi zgodnie z art. 7 ustawy o s.u.s. w brzmieniu obowiązującym od 01.01.2013 r. przysługuje osobom, które nie spełniają warunków do objęcia tymi ubezpieczeniami obowiązkowo. Jeśli okres dobrowolnego objęcia tymi ubezpieczeniami będzie przekraczał 10 lat, nie będzie obowiązywać gwarancja wypłaty minimalnego świadczenia, jeśli stan własnego konta ubezpieczonego nie będzie go zapewniał.

Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób dobrowolnie podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż kwota minimalnego wynagrodzenia.

W przypadku gdy dany ubezpieczony, który złożył wniosek o objęcie dobrowolnymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, uzyska tytuł do obowiązkowych ubezpieczeń (np. rozpoczyna wykonywanie pracy na podstawie umowy o pracę, rozpoczyna prowadzenie działalności gospodarczej itp.), podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu oraz rentowym i powinien być z tego tytułu zgłoszony do ubezpieczeń. W takim bowiem

---

<sup>10)</sup> Marcin Zieleniecki. Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego.

przypadku nie występuje już sytuacja braku jakiegokolwiek tytułu do ubezpieczeń, która mogłaby być uzasadnieniem do podlegania dobrowolnym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

W konsekwencji od dnia powstania tytułu do obowiązkowych ubezpieczeń osoba ubezpieczona nie ma prawa do objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi na zasadzie dobrowolności.

Podleganie dobrowolnym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym rozpoczyna się od dnia wskazanego we wniosku o objęcie ubezpieczeniami, nie wcześniej jednak niż od dnia, w którym wniosek został zgłoszony. A zatem data, od której osoba zainteresowana jest obejmowana ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi nie może być wcześniejsza niż data złożenia wniosku.

Ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób podlegających dobrowolnie tym ubezpieczeniom ustają:

- od dnia wskazanego we wniosku o wyłączenie z tych ubezpieczeń, nie wcześniej jednak niż od dnia w którym wniosek został złożony,
- od dnia ustania tytułu do podlegania tym ubezpieczeniom (np. powstania tytułu do obowiązkowych ubezpieczeń),
- od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, za który składki na te ubezpieczenia zostały opłacone po terminie lub w niepełnej wysokości.

**Tabela 9.****Ubezpieczeni (osoby fizyczne)\* w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych według grup tytułów ubezpieczeń**

Wyszczególnienie	Liczby ubezpieczonych (osoby fizyczne)				
	Stan na 31 grudnia 2012	Stan na 31 grudnia 2013	Stan na 31 grudnia 2014	Stan na 31 grudnia 2015	Stan na 31 marca 2016
<b>Ogółem, w tym:</b>	<b>14 603 936</b>	<b>14 519 760</b>	<b>14 525 029</b>	<b>14 821 459</b>	<b>14 857 131</b>
Pracownicy, osoby pobierające świadczenie szkoleniowe wypłacone po ustaniu zatrudnienia oraz byli pracownicy mianowani lub byli urzędnicy służby cywilnej, z którymi został rozwiązany stosunek pracy, pobierający świadczenie pieniężne za okres po ustaniu zatrudnienia	10 856 122	10 709 424	10 442 744	10 614 255	10 627 927
Członkowie RSP i SKR oraz osoby z nimi zrównane	12 068	11 520	11 067	10 591	10 285
Bezrobotni	243 394	228 054	344 127	320 084	284 430
Osoby wykonujące pracę nakładczą	1 747	1 425	1 179	1 069	1 018
Osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu Cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (łącznie z osobami współpracującymi)	815 831	899 163	965 754	1 035 280	1 024 454
Osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące w tym :	1 436 124	1 445 671	1 487 852	1 510 233	1 518 165
– Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osoby niepełnosprawne podejmujące po raz pierwszy prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, dla których podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 60% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia	1 070 363	1 081 226	1 088 355	1 122 054	1 128 511
– Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osoby niepełnosprawne podejmujące po raz pierwszy prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, dla których podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia	292 395	290 595	325 685	313 012	313 947
– Twórcy i artyści	715	631	564	500	492
Posłowie i senatorowie pobierający uposażenie (łącznie z posłami do Parlamentu Europejskiego wybranymi w Polsce, pobierającymi z tego tytułu uposażenie)	368	393	407	404	401

Stypendyści sportowi	656	580	593	553	540
Osoby wykonujące odpłatnie pracę na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary lub tymczasowego aresztowania, jeśli nie podlegają ubezpieczeniom z innego tytułu	12 343	11 254	11 859	10 890	10 547
Duchowni	20 687	20 698	22 135	22 149	22 066
Służby mundurowe	20 444	20 914	20 507	23 605	24 104
Osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne lub osoby rezygnujące z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny	135 869	127 457	135 189	150 568	153 871
Osoby pobierające zasiłek macierzyński	69 227	119 203	225 114	233 154	220 570
Osoby przebywające na urlopie wychowawczym	161 967	134 573	97 429	95 536	93 194
Osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem, które bezpośrednio przed podjęciem opieki podlegały ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym jako osoby prowadzące pozarolniczą działalność	x	2	1 753	3 436	3 828
Osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem, które bezpośrednio przed sprawowaniem opieki podlegały ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym jako zleceniobiorcy	x	-	61	97	106
Osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem, które bezpośrednio przed sprawowaniem opieki podlegały ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym jako osoby współpracujące z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność albo ze zleceniobiorcami	x	-	350	724	779
Osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem podlegające wyłącznie ubezpieczeniu emerytalnemu	x	829	2 599	3 109	3 232
Osoby podlegające dobrowolnie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym na podstawie art. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych	4 166	7 635	8 459	8 019	7 991
Osoby podlegające dobrowolnie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej	x	1	19	27	31
Osoby, za które należy rozliczyć i opłacić składki lub należne świadczenia w dokumentach rozliczeniowych składanych nie wcześniej niż za następny miesiąc po ustaniu tytułu do ubezpieczeń	804 658	776 517	743 833	751 300	822 485

\*) Osoba fizyczna – ubezpieczony występujący tylko raz – bez względu na liczbę kodów tytułów, z jakimi jest ubezpieczony. Osoba ta zliczana jest na podstawie najniższego z posiadanych kodów tytułu ubezpieczenia.

### **III.3. Zbieg tytułów podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym.**

Coraz większe zróżnicowanie form wykonywania działalności zarobkowej wymagało rozwiązania w ustawie o s.u.s. zbiegu różnych tytułów podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

W ustawie o s.u.s. rozróżnić można dwa zasadnicze rodzaje tytułów: tytuły, które nigdy nie mogą być zwolnione z obowiązku ubezpieczenia (tytuły bezwzględne) oraz pozostałe tytuły, które mogą być z tego obowiązku zwolnione, jeżeli ubezpieczony ma drugi tytuł do ubezpieczenia (tzw. tytuły ogólne). Wskazać jednakże należy, że zbieg tytułów do ubezpieczeń dotyczy jedynie ubezpieczenia emerytalnego i rentowego.

Tytułami bezwzględnymi są: stosunek pracy, członkostwo w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych i w spółdzielczych kółkach rolniczych, stosunek służby celnej, pobieranie świadczeń szkoleniowych i socjalnych, pobieranie zasiłku macierzyńskiego. Pozostałe tytuły są tytułami ogólnymi.

Co do zasady wyróżnia się następujące rodzaje zbiegu obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowego:

- jeżeli zbiegają się ze sobą tytuły bezwzględne – obowiązek ubezpieczenia dotyczy każdego z nich,
- w razie zbiegu tytułu bezwzględnego z tytułem ogólnym – obowiązkiem ubezpieczenia objęty jest tytuł bezwzględny,
- w razie zbiegu tytułów ogólnych – obowiązuje zasada pierwszeństwa w czasie,
- jeśli jeden ze zbiegających się tytułów ogólnych jest tytuł powodujący obowiązek opłacenia składki przez budżet państwa – obowiązek ubezpieczenia dotyczy drugiego tytułu.

Od przedstawionych powyżej zasad ogólnych ustawa o s.u.s. przewiduje jednakże wyjątki:

- zbieg tytułu bezwzględnego z ogólnym nie ma zastosowania do zbiegu umowy o pracę z wykonywaniem umowy zlecenia lub umowy agencyjnej w sytuacji uznawania wykonawcy tej umowy za pracownika,
- zwolnienie tytułu ogólnego w zbiegu z tytułem bezwzględnym nie obowiązuje także w odniesieniu do ubezpieczonych, których podstawą wymiaru składki z tytułu bezwzględnego jest niższa od kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę. W takim przypadku osoby te podlegają obowiązkowi ubezpieczenia także z tytułów ogólnych.
- wyjątek od reguły pierwszeństwa w czasie dotyczy zbiegu umowy zlecenia albo umowy o pracę nakładczą z prowadzeniem pozarolniczej działalności.
- w sytuacji gdy wymiar składki z tytułu pierwszej w czasie umowy zlecenia albo umowy o pracę nakładczą jest niższy od najmniejszej podstawy z tytułu późniejszej działalności pozarolniczej, obowiązek ubezpieczenia dotyczy tej działalności.

Tytuł, który został zwolniony z obowiązku ubezpieczenia z powodu zbiegu z innym tytułem może zostać objęty ubezpieczeniem na wniosek ubezpieczonego.

Wobec osób, które w wyniku rozstrzygnięcia zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych z danego tytułu podlegają dobrowolnie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym zastosowanie mają następujące zasady:

- nie mogą one zostać objęte dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym, bowiem tym ubezpieczeniem mogą być objęte wyłącznie osoby podlegające obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym i rentowymi (tytuły wymienione w art. 11 ust. 2 ustawy o s.u.s.),
- podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu, jeśli zgodnie z art. 12 ust. 2 i 2a<sup>11)</sup> ustawy o s.u.s. jest ono przewidziane dla danego tytułu.

Przepis art. 9 ustawy o s.u.s. formułuje zasadę obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom społecznym z kilku tytułów. Konsekwencją wprowadzenia tej zasady jest określenie katalogu tytułów, które nie podlegają wyłączeniu w zbiegu z innymi tytułami podlegania ubezpieczeniu. Należą do nich: stosunek pracy, świadczenie pracy w ramach umowy cywilnoprawnej na rzecz pracodawcy, członkostwo w spółdzielni, stosunek Służby Celnej, pobieranie świadczenia socjalnego oraz innych świadczeń związanych z przekwalifikowaniem zawodowym przysługujących na podstawie odrębnych przepisów. Druga grupa tytułów to takie, które podlegają wyłączeniu w zbiegu z innymi tytułami, np. praca nakładcza, świadczenie pracy w ramach umowy cywilnoprawnej, prowadzenie pozarolniczej działalności, status posła lub senatora, posługa duchowna. W razie wystąpienia więcej niż jednego z tych tytułów – tytułem ubezpieczenia jest ten, który powstał najwcześniej. Szczególne zasady wyłączania tytułów ubezpieczenia pozostających w zbiegu dotyczą osób prowadzących więcej niż jeden rodzaj pozarolniczej działalności. Podlegają one ubezpieczeniu z jednego wybranego przez siebie tytułu. Obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych nie wyłącza posiadanie przez ubezpieczonego będącego: pracownikiem, członkiem spółdzielni rolniczej, funkcjonariuszem Służby Celnej oraz zleceniobiorcą niepozostającym w stosunku pracy - statusu emeryta lub rencisty.

Z tytułu istnienia zbiegów tytułów do ubezpieczenia powstają praktyczne problemy, dotyczące:

- konieczności comiesięcznego rozstrzygania zbiegu tytułów,
- nieprzekazywania przez ubezpieczonych informacji niezbędnych do prawidłowego ustalenia obowiązku ubezpieczeń lub przekazywanie danych niezgodnych ze stanem faktycznym,
- opóźnionej dostępności danych niezbędnych do rozstrzygnięcia zbiegu,
- niestabilności rozstrzygnięcia zbiegu,
- konieczności korygowania dokumentów ubezpieczeniowych z okresem wstecznym.

---

<sup>11)</sup> ust. 2a uchylony został 1.01.2015 r. ustawą z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1831).

### III.4. Proponowane zmiany.

Postulowane zmiany powinny zmierzać w kierunku racjonalizacji rozwiązań prawnych, w tym uszczelniania systemu ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji mogłoby to przyczynić się do zwiększenia udziału składek w strukturze przychodów FUS, z drugiej zaś strony do wzrostu wysokości emerytur w przyszłości, gdyż każdy okres nieopłacania składek lub opłacania składek w niskiej wysokości negatywnie wpływa na wymiar przyszłego świadczenia. Stąd też należałoby rozważyć:

- rezygnację z hierarchizacji różnych tytułów podlegania obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnego i rentowych i zastąpienie jej zasadą kumulacji różnych tytułów podlegania temu obowiązkowi. Osoby, które spełniają jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo z więcej niż jednego tytułu, podlegałyby tym ubezpieczeniom z każdego tytułu. Analogicznie osoby prowadzące więcej niż jeden rodzaj pozarolniczej działalności (np. osoby wykonujące wolny zawód i prowadzące jednocześnie działalność gospodarczą) podlegałyby obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu każdego rodzaju pozarolniczej działalności. Od zasady kumulacji byłyby nieliczne wyjątki, np. osoby spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tytułu, w ramach którego składka jest finansowana z budżetu państwa oraz z innego tytułu, podlegałyby ubezpieczeniom obowiązkowo wyłącznie z innego tytułu;
- celowość dalszego utrzymywania wyłączenia z obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych zleceniobiorców, którzy są uczniami gimnazjum, szkół ponadgimnazjalnych, szkół ponadpodstawowych i studentów do ukończenia 26 lat;
- uporządkowanie podlegania ubezpieczeniom społecznym twórców i artystów, którzy zgodnie z ustawą o sus zaliczani są do osób prowadzących pozarolniczą działalność, przy regulacji (art. 8 ust. 9 ustawy o s.u.s) stanowiącej, że uznanie działalności za twórczą i artystyczną oraz ustalenie daty jej rozpoczęcia następuje w formie decyzji Komisji do Spraw Zaopatrzenia Emerytalnego Twórców. Jednak z przepisów wykonawczych<sup>12)</sup> wynika, że Komisja dokonuje kwalifikacji wyłącznie na wniosek osoby zainteresowanej, co oznacza, że ustalenie obowiązku ubezpieczenia nie może nastąpić z urzędu<sup>13)</sup>;
- rozszerzenie katalogu tytułów podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym o aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (na wzór słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej), oraz o osoby wykonujące pracę na podstawie umowy o dzieło. W przypadku osób wykonujących umowę o dzieło należy wskazać na celowe zawieranie takich umów wyłącznie ze względu na omijanie obowiązku ubezpieczeń społecznych, co w przyszłości negatywnie odbije się wyłącznie na zabezpieczeniu społecznym danej osoby.

---

<sup>12)</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie powołania Komisji do Spraw Zaopatrzenia Emerytalnego Twórców oraz szczegółowego określenia jej zadań, składu i trybu działania (Dz. U. poz. 250).

<sup>13)</sup> Marcin Zieleniecki. Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego.

#### **IV. Zakres przedmiotowy ubezpieczenia emerytalnego.**

Podstawowym czynnikiem wpływającym na zakres przedmiotowy ubezpieczenia społecznego jest ryzyko, które wyznacza rodzaje zabezpieczenia i rekompensaty utraconych dochodów.

Klasyczne ubezpieczenie społeczne obejmuje ryzyka: choroby, inwalidztwa, starości i śmierci.

Przed wprowadzeniem reformy systemu ubezpieczeń społecznych ustalono jedną składkę, której wysokość zróżnicowano dla różnych grup zawodowych. Składka ta wynosiła:

- 45% podstawy wymiaru za osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu w związku z zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę,
- 40% za osoby prowadzące działalność gospodarczą i osoby z nimi współpracujące,
- 32% za osoby wykonujące prace w czasie kary pozbawienia wolności,
- 29% za twórców i artystów,
- 5% za osoby zatrudnione w zakładach pracy chronionej.

Kosztem składek w pełnej wysokości obciążony był płatnik składek, który dodatkowo obok wyżej wymienionych płatności opłacał dodatkowo składkę na ubezpieczenie na wypadek od bezrobocia (1991 r.) i niewypłacalności pracodawcy (1996 r.).

Podsumowując okres przed reformą z 1999 r. można stwierdzić, że obowiązywało jedno ubezpieczenie społeczne ze zróżnicowaną składką dla różnych grup ubezpieczeniowych i odmiennymi warunkami nabycia prawa do świadczeń, a koszt składki zawsze ponosił pracodawca.

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych wyodrębniła cztery rodzaje ubezpieczenia społecznego: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, ale w zakresie ustalania obowiązku ubezpieczenia i opłacania składek połączono ubezpieczenie emerytalne z rentowymi. Koszt składki rozłożony został na osobę ubezpieczoną i inne podmioty, które pełnią rolę płatników składek. Składka, za wyjątkiem ubezpieczenia wypadkowego została ustalona w tej samej wysokości ale wyliczana jest od innych podstaw wymiaru, co wpływa na wysokość przyszłych świadczeń. Każdemu z ubezpieczeń przypisano w FUS oddzielny podfundusz, z którego dokonuje się wypłat świadczeń.

Podsumowując, przy jednolitej procentowej składce (z wyjątkiem ubezpieczenia wypadkowego) występują różnice dla poszczególnych grup ubezpieczonych wynikające z reguł określających sposób ustalania podstawy wymiaru składki. Zarówno wysokość podstawy wymiaru składki jak i występujący obecnie szereg wyłączeń wymaga osobnego szczegółowego przeglądu, a prace powinny być skorelowane z trwającymi aktualnie w Kancelarii Premiera pracami zespołu Ekspertckiego ds. przygotowania założeń reformy klina podatkowego.

**Tabela 10.****Ryzyka ubezpieczeniowe, rodzaje świadczeń i rodzaje ubezpieczeń społecznych**

Ryzyko ubezpieczeniowe	Rodzaje świadczeń	Rodzaj ubezpieczenia społecznego
Starość	Emerytura	ubezpieczenie emerytalne
Niezdolność do pracy (inwalidztwo)	Renta z tytułu niezdolności do pracy	ubezpieczenia rentowe
Utrata żywiciela	Renta rodzinna	ubezpieczenia rentowe
Choroba	Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy Zasiłek chorobowy	ubezpieczenie chorobowe
Ograniczona sprawność do pracy	Świadczenie rehabilitacyjne Zasiłek wyrównawczy	ubezpieczenie chorobowe
Macierzyństwo	Zasiłek chorobowy Zasiłek macierzyński	ubezpieczenie chorobowe
Opieka nad członkiem rodziny	Zasiłek opiekuńczy	ubezpieczenie chorobowe
Wypadek i choroba zawodowa	Renta z tytułu niezdolności do pracy Zasiłek chorobowy Świadczenie rehabilitacyjne Zasiłek wyrównawczy Odszkodowanie	ubezpieczenie wypadkowe

Fundusz emerytalny jest największym subfunduszem w ramach FUS. Podstawowym źródłem jego przychodów są składki na ubezpieczenie emerytalne. Wysokość składki na ubezpieczenie emerytalne wynosi 19,52% podstawy jej wymiaru. Składki finansuje ubezpieczony i płatnik składek z własnych środków w równych częściach po 9,76% podstawy wymiaru. Jeżeli ubezpieczony jest członkiem otwartego funduszu emerytalnego, część składki na jego ubezpieczenie emerytalne odprowadzana jest przez ZUS do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego. Do 30 kwietnia 2011 roku wynosiła ona 7,3% podstawy wymiaru. W kolejnych latach wysokość składki przekazywanej do OFE ulegała zmianom. Od kwietnia 2014 r. ubezpieczeni mają możliwość wyboru, czy chcą, aby część ich składki emerytalnej trafiała do OFE, czy na indywidualne subkonto w ZUS.

**Tabela 11.****Wysokość stóp procentowych składek na ubezpieczenie emerytalne w latach 1999-2015**

Okres	Łączna składka	Składka pracodawcy	Składka pracownika	
				w tym do OFE
01.04.1999 – 30.04.2011	19,52%	9,76%	9,76%	7,3%
01.05.2011 – 31.12.2012	19,52%	9,76%	9,76%	2,3%
01.01.2013 – 31.12.2013	19,52%	9,76%	9,76%	2,8%

01.01.2014 – 31.01.2014	19,52%	9,76%	9,76%	3,1%
01.02.2014 – obecnie	19,52%	9,76%	9,76%	2,92%

Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest ograniczona do kwoty odpowiadającej 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, prognozowanego na dany rok. Po przekroczeniu przez ubezpieczonego tej kwoty płatnik składek nie przekazuje za niego składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Ponadto część składki na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 0,35%<sup>14)</sup> podstawy jej wymiaru przekazywana jest na Fundusz Rezerwy Demograficznej.

Starość, w ujęciu ubezpieczeniowym to wiek, który zazwyczaj wiąże się z zaprzestaniem aktywności zawodowej i utratą osiągniętych dochodów. Podstawową przesłanką nabycia prawa do świadczenia z tytułu starości powinien zatem być wiek osoby ubezpieczonej. Z doświadczeń Polski i innych krajów wynika, że przesłankami mogą być inne czynniki, takie jak warunki pracy czy inwalidztwo. W wielu przypadkach przyczyniają się one do obniżenia wieku emerytalnego, ale przede wszystkim zbliżają emeryturę do renty z tytułu niezdolności do pracy<sup>15)</sup>.

Zakres przedmiotowy ubezpieczenia emerytalnego w zreformowanym systemie od 1999 r. został znacząco zmodyfikowany poprzez zmianę sposobu ustalania emerytury, jak również przez wprowadzenie obok emerytury uzależnionej wyłącznie od osiągnięcia określonego wieku emerytalnego – emerytury pomostowej. Ustawodawca jednoznacznie określił, że emerytura przysługuje wyłącznie po osiągnięciu określonego wieku emerytalnego. Staż pracy, stan zdrowia a także warunki wykonywania pracy nie mają znaczenia dla nabycia prawa do emerytury. Wyjątkiem od tej reguły jest obowiązujące od 2009 r. prawo do emerytury pomostowej na mocy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 965, z późn. zm.).

#### **IV.1. Prawo do emerytury**

Osiągnięcie określonego wieku emerytalnego stanowi obecnie dla osoby podlegającej ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu jedyną przesłankę nabycia prawa emerytury.

Wprowadzone w 1999 r. zmiany nie objęły wszystkich ubezpieczonych w sposób jednakowy. Było to podyktowane wielkością zmian, a także kosztami reformy. Ustawodawca uznał ponadto, że nie można zmieniać warunków przyznawania świadczeń oraz zasad ich obliczania osobom, które przez długi okres, nawet kilkadziesiąt lat, były objęte ubezpieczeniem według starych zasad. Ubezpieczeni zostali zatem podzieleni na dwie grupy, które różnią się ze względu na sposób oszczędzania, przywileje emerytalne i sposób wyliczenia emerytury. Są to osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. oraz osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. objęte generalnie nowym systemem emerytalnym. Niemniej jednak zasady obowiązujące ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r.

<sup>14)</sup> w latach 2002–2003 odpis na FRD wynosił 0,1% podstawy wymiaru składek emerytalnych, od 2004 r. do 2008 r. ulegał on corocznemu podwyższeniu o 0,05%.

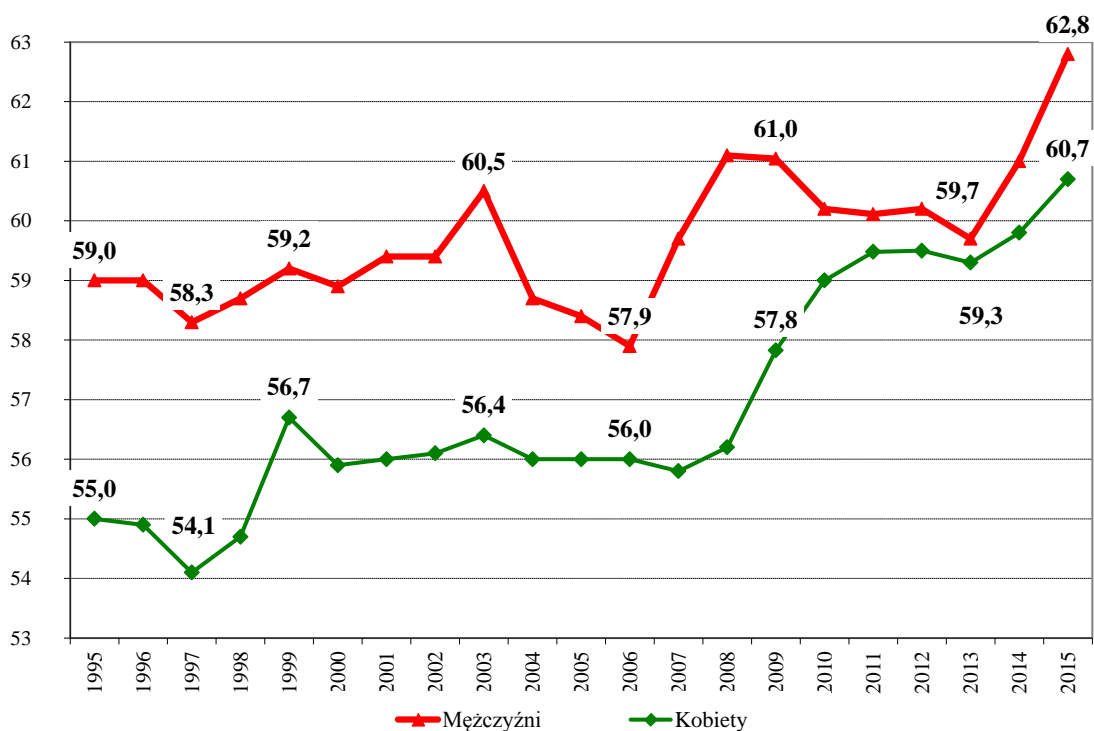
<sup>15)</sup> Małgorzata Olszewska. Zakres przedmiotowy ubezpieczenia społecznego.

mają charakter przejściowy pomiędzy nowym a dotychczasowym systemem emerytalnym i niektórzy ubezpieczeni zachowali pewnego rodzaju preferencje dotychczasowego systemu emerytalnego (możliwość skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury, niższy wiek emerytalny, dotychczasowy algorytm obliczania świadczenia, chroniący poziom osób z niższymi zarobkami poprzez tzw. część socjalną). Dla tych grup prawo do emerytury uzależnione jest nie tylko od osiągnięcia określonego ustawowo wieku emerytalnego lecz również od stażu pracy (okresów składkowych i nieskładkowych) ściśle uwarunkowanych prawem do skorzystania z preferencji emerytalnych.

Przy ustalaniu powszechnego wieku emerytalnego konieczne jest rozpatrzenie szeregu czynników, które uwzględnić będą zarówno biologiczne uwarunkowania procesu starzenia się, tak aby w sposób najbardziej miarodajny określić granice wieku, w którym ubezpieczeni stają się przeważnie niezdolni do normalnie wydajnej pracy, jak również zachowania proporcji pomiędzy okresem ubezpieczenia (pracy), a okresem pobierania świadczenia (wypoczynku) w taki sposób, aby okres wypoczynku nie zaczynał się ani zbyt późno, bo wtedy ubezpieczony nie ma możliwości korzystania z wypoczynku, ani zbyt wcześnie, bo wówczas koszt ubezpieczenia emerytalnego byłby zbyt wysoki. Pozostałe czynniki, które należy uwzględnić przy wyznaczaniu wieku emerytalnego, to sytuacja na rynku pracy oraz uwzględnienie sytuacji finansowej FUS. Należy zauważyć, że na poprawę sytuacji finansowej FUS przekłada się rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę, który w minionych latach odbiegał od wieku emerytalnego określonego w ustawie. Istotną kwestią dla polskiego systemu emerytalnego jest więc osiągnięcie faktycznego wieku emerytalnego na poziomie zbliżonym do ustawowego wieku emerytalnego. Wciąż zauważalny jest trend wzrostowy, osiągnięty dzięki stopniowej likwidacji możliwości przechodzenia na emeryturę w obniżonym wieku oraz wprowadzeniu nowej formuły ustalania wysokości świadczenia, w której wysokość ta uzależniona jest od kwoty składek wpłaconych przez ubezpieczonego. Przytaczając dane sprzed reformy emerytalnej, należy zauważyć, że w 1998 r., w którym obowiązywał powszechny wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę w przypadku kobiet wynosił jedynie 54,7 lat, natomiast w przypadku mężczyzn 58,7 lat. W ostatnim okresie rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę kształtował się następująco: dla mężczyzn – 59,7 lat w 2013 r., 61 lat w 2014 r. i 62,8 lat w 2015 r.; dla kobiet odpowiednio zaś – 59,3; 59,8 oraz 60,7 lat. W 2015 r. średni wiek osoby, której przyznano emeryturę wynosił 61,6 lat, kobieta skorzystała z prawa do emerytury będąc w wieku 60,7 lat a mężczyzna w wieku 62,8 lat. Osoby, korzystające jeszcze z zasad tzw. dotychczasowego systemu przechodziły na emeryturę średnio w wieku 56,5 lat, natomiast osoby, którym przyznano emeryturę wg nowych zasad były średnio w wieku 62,0 lat (kobieta – 60,7 lat a mężczyzna 63,9 lat).

**Wykres 10.**

**Średni wiek osób przechodzących na emeryturę wypłacaną przez ZUS w latach 1995 - 2015**



Źródło: ZUS.

**Tabela 12.**

**Średni wiek osób, którym przyznano emerytury:**

	ogółem	wg dotychczasowych zasad	w tym:		wg nowych zasad
			bez górników	górnicy	
<i>w latach</i>					
<b>2013 r.</b>					
Ogółem	59,5	59,0	62,2	48,3	59,7
mężczyźni	59,7	59,0	64,0	48,3	60,1
kobiety	59,3	58,9	58,9	52,4	59,4
<b>2014 r.</b>					
Ogółem	60,4	58,0	62,3	48,3	60,8
mężczyźni	61,0	57,8	63,8	48,3	62,2
kobiety	59,8	58,9	58,9	53,4	59,9
<b>2015 r.</b>					
Ogółem	61,6	56,5	62,5	48,4	62,0
mężczyźni	62,8	55,2	64,4	48,4	63,9
kobiety	60,7	60,1	60,1	53,2	60,7

Źródło: ZUS.

**Tabela 13.****Odsetek osób, którym przyznano emeryturę w wieku poniżej 60 / 65 lat:***dotychczasowe zasady:*

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Mężczyźni poniżej 65 lat</b>	47,4%	38,5%	44,5%	47,8%	67,6%
<b>Kobiety poniżej 60 lat</b>	73,2%	65,9%	74,7%	67,7%	62,1%

*nowe zasady:*

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Mężczyźni poniżej 65 lat</b>	100,0%	100,0%	100,0%	58,1%	33,1%
<b>Kobiety poniżej 60 lat</b>	19,3%	16,8%	16,5%	5,9%	2,7%

Źródło: ZUS.

Nie sposób pominąć faktu, że zarówno średnia oczekiwana długość życia, jak i przeciętne trwanie życia w zdrowiu Polaków, biorąc pod uwagę osoby w wieku 50 lat, jest nadal odczuwalnie niższe niż średnia w całej Unii Europejskiej. Trzeba także zauważyć, iż Rzeczpospolita Polska jest stroną Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. poz. 775), która wskazuje, że ustalony wiek emerytalny nie może przekraczać 65 lat, a wyższy zależy *od zdolności do pracy osób starszych w danym kraju*. Biorąc pod uwagę obecną kondycję zdrowotną społeczeństwa, nie sposób uznać, iż powyższy warunek został spełniony w stosunku do znacznej grupy ubezpieczonych. Podniesienie granicy wieku emerytalnego jest uzasadnione jedynie w przypadku ubezpieczonych cieszących się długo dobrym stanem zdrowia. Jeżeli sprawność fizyczna i umysłowa ubezpieczonych będzie na odpowiednio wysokim poziomie, aby sprostać wymaganiom współczesnego rynku pracy, wówczas faktyczny wiek emerytalny będzie wyższy od ustawowego.

Analizując z kolei wskaźniki zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat w Polsce, należy zauważyć, że pomimo ich poprawy w ostatnich latach, wciąż kształtują się one znacząco poniżej średniej krajów Unii Europejskiej. Wskaźniki zatrudnienia wśród osób w wieku 25–49 lat w Polsce są wyższe niż średnia unijna, jednakże już wśród osób po 50. roku życia zaczynają gwałtownie spadać. Dla osób w wieku 50–54 lat wskaźnik ten jest niższy niż średnia dla krajów Unii Europejskiej o prawie 4 punkty procentowe, dla osób w wieku 55–59 lat o 8,5 punktów procentowych, zaś dla mężczyzn w wieku 60–64 lat o około 5 punktów procentowych. Sytuacja ta może wynikać z wielu czynników. Jednym z nich jest niski kapitał ludzki, wyrażony np. przez poziom wykształcenia obecnych 50-latków, ale także bardzo niskie zaangażowanie w podnoszenie kwalifikacji lub edukację. Analiza powyższych danych skłania więc do konkluzji, że polski rynek pracy nie jest przygotowany na tak znaczące podniesienie wieku emerytalnego jak to zaproponowane w ustawie z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Istotą problemu w tym przypadku nie jest ustawowe odsunięcie w

czasie momentu przejścia na emeryturę, lecz zapewnienie ubezpieczonemu możliwości pracy do osiągnięcia wieku emerytalnego, co może umożliwić jedynie poprawa sytuacji na rynku pracy w odniesieniu do osób zbliżających się do osiągnięcia wieku emerytalnego.

Stopa bezrobocia osób w wieku 50–59 oraz 60–64 jest niższa niż stopa bezrobocia ogółem. Dzieje się tak głównie z powodu tego, że osoby odchodzą na emeryturę (bierność zawodowa) i nie są wliczane do wskaźnika stopy bezrobocia. W II kwartale 2015 r. stopa bezrobocia wynosiła w grupie wiekowej 50–59 lat 6,2%, natomiast w grupie osób w wieku 60–64 lata – 4,4%. Dla porównania w II kwartale 2013 r. odpowiednio 8,3% i 7,6% a w II kwartale 2014 r. 7,6% i 5,3%. Jednak w rejestrach urzędów pracy z roku na rok zwiększa się liczba bezrobotnych po 60 roku życia. Może to świadczyć o tym, że osoby, które przed zmianami ustawowego wieku emerytalnego otrzymywałyby świadczenie, obecnie z konieczności utrzymywania aktywności<sup>16)</sup> na rynku pracy pozostają w rejestrach.

Z danych wynika, że osób w wieku 60 lat i więcej długotrwale bezrobotnych na koniec IV kw. 2015 r. zarejestrowanych było 63,3 tys., a na koniec IV kw. 2011 r. osób w wieku 60–64 lata długotrwale bezrobotnych zarejestrowanych było 30,6 tys.

Wzrost bezrobocia wśród osób w wieku przedemerytalnym powoduje nie tylko brak zakładanych na określonym poziomie wpływów do FUS, lecz także generuje dodatkowe koszty wynikające z konieczności wypłaty zasiłków dla bezrobotnych, opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne osób zarejestrowanych w urzędach pracy, obsługi osób bezrobotnych w urzędach pracy, nakładów na aktywne instrumenty rynku pracy, np. na szkolenia, programy umożliwiające przekwalifikowanie się. Dodatkowym, trudnym do oszacowania kosztem jest obciążenie osoby w wieku okołoemerytalnym poszukiwaniem pracy i stres wynikający z niemożności jej znalezienia.

Należy również wskazać, że od momentu rozpoczęcia procesu podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego występuje presja na świadczenia przedemerytalne oraz emerytury pomostowe. Może to świadczyć o tym, że część osób nie jest w stanie utrzymać się na rynku pracy do osiągnięcia wieku emerytalnego i poszukuje możliwości przejścia na inne świadczenia z zabezpieczenia społecznego. I tak, świadczenie przedemerytalne pobierało w grudniu 2012 r. 119,1 tys. osób, podczas gdy w czerwcu 2015 r. 166,5 tys. osób, zaś emeryturę pomostową odpowiednio 6,9 tys. w grudniu 2012 r. i 13,7 tys. w czerwcu 2015 r.

Podsumowując, decyzję z 2012 r. o stopniowym zrównywaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn należy uznać za przedwczesną. Prowadzona przez państwo polityka prorodzinna przy umożliwieniu kobietom pełnienia roli babci lub kontynuacji zatrudnienia, często łączonego z pomocą młodym matkom, może pozytywnie wpłynąć na demografię naszego społeczeństwa oraz na sytuację finansową systemu emerytalnego w przyszłości.

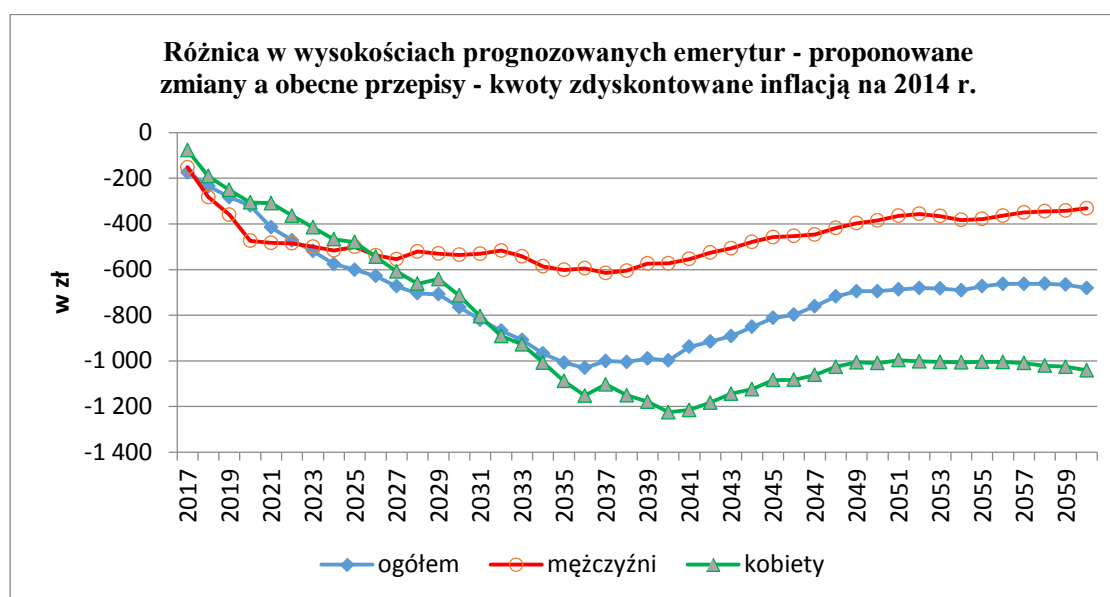
Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, należy ocenić obowiązujący stan prawny przewidujący stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego do 67 lat jako wymagający korekty.

---

<sup>16)</sup> Bezrobocie jest aktywnością (aktywnie się poszukuje pracy).

Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk 62), dając prawo do emerytury w wieku określonym na minimalnym poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, opiera się na założeniu, iż decyzja, co do momentu zakończenia okresu aktywności zawodowej powinna być w większym stopniu pozostawiona samemu ubezpieczonemu przy uwzględnieniu jego indywidualnej sytuacji i wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym.

Należy podkreślić, że wiek przejścia na emeryturę jest jednym z parametrów stanowiącym o wysokości otrzymywanej emerytury. Wysokość emerytury uzależniona jest bowiem od zarobków danego ubezpieczonego, tj. od wysokości odprowadzanej składki oraz okresu jej opłacania, czyli od wniesionego do systemu emerytalnego wkładu składkowego oraz od decyzji, w jakim wieku dany ubezpieczony skorzysta z prawa do emerytury. Im późniejszy wiek przejścia tym krótsze średnie dalsze trwanie życia, więc również niższa wartość mianownika nowej formuły obliczania wysokości emerytury, co w konsekwencji oznacza wyższe świadczenie. Natomiast im wcześniejszy moment przejścia na emeryturę tym świadczenie będzie niższe. Szczególnie w przypadku kobiet, które z racji pełnienia funkcji macierzyńskich i opiekuńczych – krócej pracują i są gorzej wynagradzane niż mężczyźni, różnica ta jest znaczna<sup>17)</sup>.



<sup>17)</sup> Prognozowane przeciętne miesięczne wysokości emerytury nowo przyznanej w danym roku wypłacanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w podziale na płeć zawarte są w Załączniku do Stanowiska Rady Ministrów wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 62).

## IV.2. Wysokość emerytury.

W obowiązującym stanie prawnym wysokość emerytury ustalana jest według nowej formuły, na podstawie dotychczasowych zasad oraz według tzw. formuły mieszanej. Z tym, że emeryturę według tzw. dotychczasowych zasad mogą mieć obliczoną wyłącznie osoby, które warunki do emerytury (staż i wiek) spełniły do 31 grudnia 2008 r. Natomiast wg formuły mieszanej osoby, które wiek emerytalny osiągnęły do określonej ustawowo daty<sup>18)</sup>.

Wysokość emerytury ustalonej według dotychczasowych zasad uzależniona jest od następujących składników:

- wysokości podstawy wymiaru,
- uwzględnionego okresu składkowego i nieskładkowego,
- kwoty bazowej, obowiązującej w dacie powstania prawa do świadczenia.

Podstawę wymiaru emerytury stanowi podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne lub na ubezpieczenie emerytalne, według przepisów prawa polskiego, z okresu kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o świadczenie.

Ubezpieczony może również wskazać do ustalenia podstawy wymiaru emerytury przeciętną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z okresu 20 lat kalendarzowych dowolnie wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu. Oprócz wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru składek do podstawy wymiaru emerytury dolicza się również inne składniki przysługujące ubezpieczonemu (m.in. kwoty zasiłków chorobowych, wynagrodzeń za czas niezdolności do pracy itp.).

Emerytura, ustalana według zreformowanych/nowych zasad stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia emerytury przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi, w jakim ubezpieczony przechodzi na emeryturę<sup>19)</sup>.

$$\text{Emerytura} = \frac{\text{podstawa obliczenia emerytury}}{\text{średnie dalsze trwanie życia}}$$

Podstawę obliczenia emerytury stanowi kwota:

- składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, z uwzględnieniem ich waloryzacji,
- zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz
- środków zewidencjonowanych na subkoncie w ZUS (w tym również przeniesionych z otwartego funduszu emerytalnego), z uwzględnieniem ich waloryzacji.

Natomiast tzw. formuła mieszana polega na tym, że emerytura może być obliczona wg dotychczasowych i nowych zasad w odpowiedniej proporcji w zależności od roku nabycia

<sup>18)</sup> Art. 183 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>19)</sup> Art. 26 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

prawa do emerytury. Zgodnie z art. 183 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wysokość tzw. emerytury mieszanej wynosi:

- dla osoby, która osiągnęła wiek uprawniający do emerytury w roku kalendarzowym 2009:
  - 80 % emerytury obliczonej na podstawie art. 53 (na zasadach dotychczasowych) oraz
  - 20 % emerytury obliczonej na podstawie art. 26 (na nowych zasadach),
- dla osoby, która osiągnęła wiek uprawniający do emerytury w roku kalendarzowym 2010:
  - 70 % emerytury obliczonej na podstawie art. 53 (na zasadach dotychczasowych) oraz
  - 30 % emerytury obliczonej na podstawie art. 26 (na nowych zasadach),
- dla osoby, która osiągnęła wiek uprawniający do emerytury w roku kalendarzowym 2011:
  - 55 % emerytury obliczonej na podstawie art. 53 (na zasadach dotychczasowych) oraz
  - 45 % emerytury obliczonej na podstawie art. 26 (na nowych zasadach),
- dla osoby, która osiągnęła wiek uprawniający do emerytury w roku kalendarzowym 2012:
  - 35 % emerytury obliczonej na podstawie art. 53 (na zasadach dotychczasowych) oraz
  - 65 % emerytury obliczonej na podstawie art. 26 (na nowych zasadach),
- dla osoby, która osiągnęła wiek uprawniający do emerytury w roku kalendarzowym 2013 albo w 2014:
  - 20 % emerytury obliczonej na podstawie art. 53 (na zasadach dotychczasowych) oraz
  - 80 % emerytury obliczonej na podstawie art. 26 (na nowych zasadach)

– tej ustawy.

W powyższy sposób wysokość emerytury obliczana jest osobom, które nie były członkami otwartego funduszu emerytalnego albo złożyły wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, na dochody budżetu państwa oraz do tych ubezpieczonych, którzy nie pobrali emerytury, choćby za 1 miesiąc, na podstawie przepisów art. 46-50 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a więc przepisów o tzw. wcześniejszych emeryturach, przyznawanych przed osiągnięciem 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn.

Jak wynika z powyższego w obowiązującym stanie prawnym emerytura nie w każdym przypadku musi być ustalona według nowej formuły. Sposób wyliczenia emerytury można wybrać, jeśli osoba ubezpieczona spełniła warunki w określonych ustawą terminach (staż pracy, osiągnięcie wieku emerytalnego). Wówczas wszystkie czynniki, które mają wpływ na wysokość emerytury muszą zostać dokładnie przeanalizowane, by stwierdzić czy korzystniejszym jest świadczenie wyliczone wg dotychczasowych zasad (na podstawie kwoty bazowej, okresów składkowych i nieskładkowych oraz indywidualnej podstawy wymiaru) czy też, bo taka możliwość istnieje, wg nowego algorytmu obliczania (suma zwaloryzowanego kapitału początkowego i zwaloryzowanych zewidencjonowanych składek na ubezpieczenie emerytalne podzielona przez średnią długość trwania życia).

W 2015 r. przyznano i wypłacono:

- emerytury według dotychczasowych zasad dla 16,2 tys. osób w wysokości wynoszącej przeciętnie 3 665,68 zł,

- emerytury według nowych zasad dla 208,2 tys. osób w wysokości wynoszącej przeciętnie 2 037,29 zł (w tym: dla 45,5 tys. ustalone w sposób mieszany w wysokości wynoszącej przeciętnie 1 837,83 zł)

W 2015 r. przyznano 208,2 tys. emerytur wyliczanych wg nowych zasad, tj. ponad trzykrotnie więcej niż w 2011 r. i prawie o 58% więcej niż w 2014 r. Rosnąca liczba emerytur przyznawanych wg nowych zasad jest wynikiem coraz mniejszej populacji osób uprawnionych do emerytur z dotychczasowego systemu, a coraz większego kręgu osób uprawnionych do emerytur według nowych zasad. Wśród osób, którym przyznawane są te emerytury dominują kobiety, w 2015 r. emeryturę według nowych zasad przyznano dla 125,6 tys. kobiet (co stanowiło 60,3% osób, którym w 2015 r. przyznano emeryturę wg nowych zasad) i 82,6 tys. mężczyzn. Duży wzrost liczby nowo przyznanych emerytur w 2014 i 2015 r. to efekt przede wszystkim przechodzenia na emeryturę osób, które nie miały prawa do wcześniejszych emerytur. Ponadto od 2014 r. na emeryturę zaczęli przechodzić mężczyźni urodzeni w 1949 r. (osiągający podwyższony wiek emerytalny od czerwca 2014 r.), a w 2015 r. także urodzeni w 1950 r.

**Tabela 14.**

**Liczba i przeciętna wysokość nowo przyznanych emerytur**

	Liczba osób w tys.			Przeciętna wysokość* w zł		
	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
<b>ogółem nowo przyznane emerytury</b>	104,4	158,2	224,4	2 228,75	2 174,63	2 154,62
<b>mężczyźni</b>	55,1	75,0	94,7	2 909,15	2 869,83	2 805,03
<b>kobiety</b>	49,3	83,2	129,7	1 468,64	1 547,77	1 679,50
<b>z tego:</b>						
<b>wg dotychczasowych zasad</b>	32,9	26,1	16,2	3 036,82	3 182,24	3 665,68
<b>mężczyźni</b>	23,9	20,4	12,1	3 133,49	3 273,51	3 940,68
<b>kobiety</b>	9,0	5,7	4,1	2 781,12	2 855,20	2 856,41
<b>w tym: bez górniczych</b>	25,3	18,2	9,3	2 645,77	2 600,50	2 833,45
<b>mężczyźni</b>	16,3	12,5	5,2	2 571,19	2 485,40	2 815,87
<b>kobiety</b>	9,0	5,7	4,1	2 780,51	2 853,28	2 855,53
<b>w tym: górnicze</b>	7,6	7,9	6,9	4 339,95	4 512,48	4 777,81
<b>mężczyźni</b>	7,6	7,9	6,9	4 341,28	4 513,82	4 778,68
<b>kobiety</b>	0,0	0,0	0,0	3 330,48	3 695,08	3 574,25
<b>wg nowych zasad</b>	71,5	132,1	208,2	1 856,51	1 975,53	2 037,29
<b>mężczyźni</b>	31,2	54,6	82,6	2 737,33	2 718,96	2 639,23
<b>kobiety</b>	40,3	77,5	125,6	1 174,31	1 451,69	1 641,05

Źródło: ZUS.

\* kwota emerytury łącznie z dodatkami pielęgnacyjnymi i bez wyrównań.

**Tabela 15.**  
**Liczba osób, którym przyznano**

	2011	2012	2013	2014	2015
	<i>w tys.</i>				
<b>Emeryturę ogółem</b>	102,5	120,1	104,4	158,2	224,4
<b>mężczyźni</b>	56,7	64,8	55,1	75,0	94,7
<b>kobiety</b>	45,8	55,3	49,3	83,2	129,7
<b>Rentę z tytułu niezdolności do pracy</b>	47,8	50,3	52,2	51,5	49,3
<b>Rentę rodzinną</b>	40,4	40,9	37,0	42,1	38,3

z tego:  
według dotychczasowych zasad:

	2011	2012	2013	2014	2015
	<i>w tys.</i>				
<b>Emeryturę ogółem</b>	36,2	38,5	32,9	26,1	16,2
<b>mężczyźni</b>	27,7	29,3	23,9	20,4	12,1
<b>kobiety</b>	8,5	9,2	9,0	5,7	4,1
<b>Rentę z tytułu niezdolności do pracy</b>	47,8	50,3	52,2	51,5	49,3
<b>Rentę rodzinną</b>	39,6	39,6	35,4	39,9	35,7

według nowych zasad:

	2011	2012	2013	2014	2015
	<i>w tys.</i>				
<b>emeryturę ogółem</b>	66,3	81,6	71,5	132,1	208,2
<b>mężczyźni</b>	29,0	35,5	31,2	54,6	82,6
<b>kobiety</b>	37,3	46,1	40,3	77,5	125,6
<b>rentę rodzinną</b>	0,8	1,3	1,6	2,2	2,6

Źródło: ZUS.

**Tabela 16.**  
**Przeciętna wysokość emerytur i rent – w grudniu danego roku**

według dotychczasowych zasad:

	2011	2012	2013	2014	2015
	<i>w zł</i>				
<b>Emerytury</b>	1 794,00	1 902,23	2 010,77	2 071,71	2 142,89
<b>Renty z tytułu niezdolności do pracy</b>	1 309,33	1 400,48	1 474,52	1 516,01	1 568,99
<b>Renty rodzinnej</b>	1 539,98	1 632,19	1 713,78	1 760,61	1 817,17

według nowych zasad:

	2011	2012	2013	2014	2015
	<i>w zł</i>				
<b>Emerytury</b>	1 694,65	1 755,75	1 832,83	1 888,72	1 969,25
<b>Renty rodzinnej</b>	1 797,47	1 864,14	1 958,97	2 027,08	2 096,18

Źródło: ZUS.

**Tabela 17.**

**Przeciętna wysokość emerytury (bez kwot wyrównań), realizowane przez ZUS\*) w % przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o obowiązkową składkę na ubezpieczenia społeczne płaconą przez ubezpieczonego**

Wyszczególnienie	Przeciętna wysokość emerytury (bez kwot wyrównań)					
	2013		2014		2015	
	w zł	w % **)	w zł	w % **)	w zł	w % **)
Emerytury ogółem, z tego	1955,99	61,3	2015,63	60,9	2075,88	60,9
wg dotychczasowych zasad	1985,21	62,2	2053,54	62,1	2119,95	62,2
wg nowych zasad	1821,25	57,1	1867,88	56,5	1944,05	57,0
<i>w tym: mieszane</i>	1770,43	55,5	1782,17	53,9	1835,71	53,9

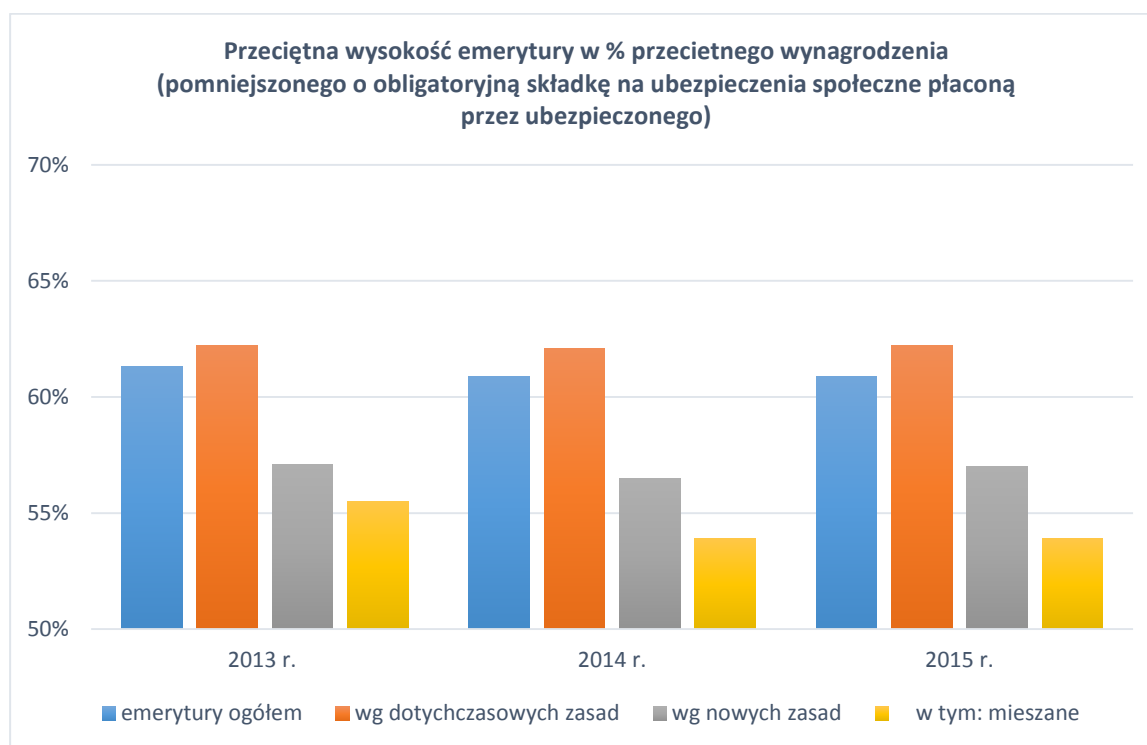
\*) bez emerytur realizowanych na mocy umów międzynarodowych.

\*\*\*) w % przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o obowiązkową składkę na ubezpieczenia społeczne płaconą przez ubezpieczonego.

Źródło: ZUS.

**Wykres 11.**

**Przeciętna wysokość emerytury w % przeciętnego wynagrodzenia**



Źródło: ZUS.

W polskim zreformowanym systemie emerytalnym staż emerytalny nie jest warunkiem do uzyskania prawa do emerytury lecz służy jedynie uzyskaniu prawa do pobierania świadczenia w wysokości minimalnej, gwarantowanej przez państwo. Jednakże osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r. (zgodnie z art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) mogą nabyć prawo do emerytury po ukończeniu powszechnego wieku emerytalnego oraz udowodnieniu przynajmniej 20-letniego (w przypadku kobiety) lub 25-letniego (w przypadku mężczyzny) okresu składkowego i nieskładkowego. Przepisy art. 28 ustawy o emeryturach i rentach z FUS umożliwiają również ubezpieczonym, którzy nie osiągnęli wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego nabycie praw do świadczenia przy obniżonym o 5 lat stażu ubezpieczeniowym z tym jednak zastrzeżeniem, że emerytura taka nie zostanie podwyższona do wysokości emerytury minimalnej gdyby jej wysokość okazała się od niej niższa. Określony staż obok wieku emerytalnego był również warunkiem do uzyskania prawa do wcześniejszej emerytury przez osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r., które określone ustawowo warunki spełniły do końca 2008 r.

Gwarancją podwyższenia emerytury do kwoty najniższego świadczenia mają osoby, które ukończyły powszechnie obowiązujący wiek emerytalny i posiadają staż pracy, docelowo wynoszący dla kobiet i mężczyzn 25 lat składkowych i nieskładkowych.

Od 1 marca 2016 r. najniższa emerytura, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renta rodzinna wypłacana w wysokości gwarantowanej przez państwo wynosi 882,56 zł.

W 2015 r. ZUS przyznał i wypłacił 22,2 tys. emerytur w wysokości najniższej emerytury lub w wysokości niższej niż najniższa emerytura, co stanowi 9,9% emerytur przyznanych ogółem. Wśród emerytur przyznanych wg nowych zasad 10,4% było w wysokości najniższej emerytury lub w wysokości niższej niż najniższa emerytura.

**Tabela 18.**

**Liczba nowo przyznanych emerytur, które w grudniu danego roku wypłacane były w wysokości najniższej emerytury lub w wysokości niższej niż najniższa emerytura**

	Ogółem	w wysokości najniższej	w wysokości niższej niż najniższa
	w tys.		
<b>Przyznane w 2014 r.</b>			
Ogółem	15,8	1,1	14,7
dotychczasowe zasady	0,9	0,4	0,5
nowe zasady	14,9	0,7	14,2
<b>Przyznane w 2015 r.</b>			
Ogółem	22,2	1,4	20,8
dotychczasowe zasady	0,6	0,3	0,3
nowe zasady	21,6	1,1	20,5

Źródło: ZUS.

W grudniu 2015 r. ZUS wypłacił 76 300 emerytur z nowego systemu na łączną kwotę 53,5 mln zł, w wysokości niższej niż najniższa emerytura. Spośród 76,3 tys. osób otrzymujących emeryturę w wysokości niższej od najniższej 95% stanowiły kobiety.

W grudniu 2015 r. najniższa wysokość emerytury przyznanej i wypłaconej wyniosła 0,24 zł. W czerwcu 2016 r. wysokość ta wyniosła 0,17 zł.

**Tabela 19.**

**Liczba osób pobierających emeryturę z nowego systemu\*) w wysokości niższej niż najniższa - XII 2015 r.**

Wysokość w zł	Liczba osób w tys.
<b>Ogółem</b>	<b>76,3</b>
300,00 zł i mniej	1,2
300,01 – 400,00	1,1
400,01 – 500,00	3,2
500,01 – 600,00	8,7
600,01 – 700,00	16,3
700,01 – 800,00	29,9
800,01 – 880,44	15,9

\*) bez emerytur z urzędu, bez emerytur częściowych.

Źródło: ZUS.

Wyjątkiem od powyżej wymienionej reguły jest prawo do emerytury częściowej. Emerytura częściowa przysługuje zgodnie z art. 26b ustawy o emeryturach i rentach z FUS ubezpieczonym, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego a posiadają długoletni staż ubezpieczeniowy (okresy składkowe i nieskładkowe): 35-letni dla kobiet i 40-letni dla mężczyzn i ukończyli co najmniej 62 lata – kobieta i 65 lat – mężczyzna. Emerytura częściowa wynosi 50% kwoty emerytury, obliczonej na podstawie art. 26 ww. ustawy, czyli 50% kwoty będącej wynikiem podzielenia kapitału emerytalnego (kapitał początkowy oraz składki na ubezpieczenie emerytalne z uwzględnieniem waloryzacji) przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Wypłata emerytury częściowej nie jest uzależniona od rozwiązania stosunku pracy (w przypadku pracowników) ani od wysokości osiągniętych przychodów z pracy zarobkowej. Po przyznaniu emerytury częściowej są nadal waloryzowane kwoty składek i kapitału początkowego zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego aż do ustalenia prawa do pełnej emerytury z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego, które następuje na wniosek zainteresowanego, po rozwiązaniu stosunku pracy. Podstawa obliczenia emerytury z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego, czyli nowy kapitał emerytalny (kapitał początkowy oraz składki na ubezpieczenie emerytalne z uwzględnieniem waloryzacji), obliczony w momencie złożenia wniosku przez zainteresowanego, po osiągnięciu wieku emerytalnego będzie pomniejszony o kwoty wypłaconej emerytury częściowej.

Prezydencki projekt ustawy (druk nr 62) przewiduje uchylenie przepisów dotyczących emerytury częściowej.

### IV. 3. Zamiana emerytury na emeryturę.

Prawo do emerytury jest prawem nabywanym *ex lege* wraz ze spełnieniem się warunków nabycia tego prawa. Nabyte *ex lege* prawo do emerytury trwa dożywotnio, ale może zostać zrealizowane dopiero po zejściu ryzyka emerytalnego, którym jest sytuacja odejścia z rynku pracy. Jeżeli nastąpi powrót na rynek pracy, to wówczas zajdą okoliczności uzasadniające wstrzymanie wypłaty świadczenia (zawieszenie realizacji nabytego prawa). Rola emerytury polega bowiem na zastąpieniu zarobków, a nie na ich uzupełnieniu<sup>20),21)</sup>.

Zamiana renty na emeryturę po osiągnięciu przez rencistę wieku emerytalnego jest konsekwencją koncepcji, że renta jest świadczeniem chroniącym sytuację utraty zdolności do pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Osiągnięcie wieku emerytalnego powinno oznaczać podjęcie wypłaty świadczenia emerytalnego. Zgodnie z tą regułą od 1 stycznia 2006 r. zamiany renty na emeryturę dokonuje się z urzędu. Renty obliczane są w systemie zdefiniowanego świadczenia. Zamiana może oznaczać obliczenie emerytury, w zależności od daty urodzenia również w tym systemie albo w systemie zdefiniowanej składki. Przy zamianie renty na emeryturę rencistom urodzonym po 31 grudnia 1948 r. zastosowanie formuły zdefiniowanej składki z reguły mogłoby prowadzić do znacznego obniżenia wysokości świadczenia. Z tego względu ustawodawca przyjął (art. 24a ust. 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), że kwota emerytury nie może być niższa od kwoty dotychczas wypłacanej renty.

Przepisy przewidują też możliwość przejścia z emerytury na emeryturę. Dotyczy to emerytury tego samego rodzaju, można bowiem zamienić emeryturę np. górniczą na powszechną, z Karty Nauczyciela na wcześniejszą a następnie na emeryturę powszechną. Możliwość taka wynika z art. 21 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który określa sposób ustalania podstawy wymiaru emerytury w sytuacji, gdy wcześniej było już ustalone prawo do emerytury.

Przepis ten był powszechnie wykorzystywany przez ubezpieczonych pobierających emeryturę w niższym wieku emerytalnym albo wcześniejszą emeryturę, którzy po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego składali wnioski o ustalenie prawa do emerytury. Wiązało się to z podwyższeniem kwoty świadczenia, ze względu na rosnącą co roku kwotę bazową, co spowodowało w konsekwencji zmianę treści art. 53 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Jeżeli osoba uprawniona do wcześniejszej emerytury nie podlegała ubezpieczeniom społecznym przez okres co najmniej 30 miesięcy po jej przyznaniu, część socjalną emerytury oblicza się przy zastosowaniu tej samej kwoty bazowej, od której obliczono (przeliczono) podstawę wymiaru emerytury. Oznacza to zatem, że kolejna emerytura jest w całości obliczana od „starej” kwoty bazowej.

Część socjalną emerytury oblicza się jako 24% kwoty bazowej obowiązującej w dacie przyznania emerytury (art. 53 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), w przypadku gdy:

---

<sup>20)</sup> Krzysztof Kolasiński Pojęcie i charakter prawny zawieszenia prawa do emerytury (1971).

<sup>21)</sup> Inetta Jędrasik-Jankowska Geneza, rozwój i stan ubezpieczenia społecznego w Polsce.

- podstawę wymiaru tej emerytury stanowi podstawa wymiaru wcześniej przyznanego świadczenia,
- po przyznaniu wcześniejszej emerytury emeryt przez co najmniej 30 miesięcy podlegał ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Ze względu na jednoznaczne brzmienie tego przepisu – dotyczące tylko tzw. części socjalnej świadczenia, wyłącznie ta część emerytury może być obliczona od aktualnej kwoty bazowej. Część „stażowa” w każdym przypadku obliczana jest od kwoty bazowej ostatnio przyjętej do obliczenia wcześniej pobieranej emerytury.

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wprowadziła przepis art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zgodnie z którym w przypadku pobierania wcześniejszej emerytury, przyznanej na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, podstawę emerytury pomniejsza się o sumę kwot pobranych wcześniejszych emerytur. Regulacja ta została ogłoszona 6 czerwca 2012 r. i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Objęła ona kobiety z rocznika 1953 r., które nabyły prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej oraz kobiety urodzone w latach 1949–1952, które wnioski o przyznanie emerytury zgłosiły dopiero po 31 grudnia 2012 r., oraz osoby, które nabyły prawo do emerytury częściowej (art. 26b), kolejowej (art. 50), górniczej (art. 50a i 50e), emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (art. 184) a także emerytury nauczycielskiej (art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela).

Instytucja wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ma charakter przywileju, który umożliwił niektórym ubezpieczonym, którzy zostali objęci systemem zdefiniowanej składki, skorzystanie z możliwości nabycia prawa do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia. Przywilej ten miał charakter wygasający.

W pierwotnym brzmieniu ustawy o emeryturach i rentach z FUS, warunki do uzyskania wcześniejszej emerytury na starych zasadach dla osób objętych nowym systemem, powinny być zostać spełnione do dnia 31 grudnia 2006 r. Oznaczało to, że mogły z niego skorzystać kobiety urodzone w latach 1949–1951 (spełniony został warunek ukończenia 55 lat do końca 2006 r.). Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. poz. 1397, z późn. zm.) wydłużyła termin do spełnienia warunków do 31 grudnia 2007 r. Regulacja weszła w życie z dniem 16 września 2005 r. i umożliwiła skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury kobietom urodzonym w 1952 r. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 1369) wydłużyła ten termin do 31 grudnia 2008 r. Regulacja weszła w życie z dniem 2 listopada 2007 r. i umożliwiła skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury kobietom urodzonym w 1953 r.

W stosunku do osób objętych tzw. nowym systemem, kobiety z roczników 1949–1953 uzyskały możliwość nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym 55 lat pod warunkiem posiadania co najmniej 30-letniego okresu składkowego i nieskładkowego albo 20-letniego okresu składkowego i nieskładkowego dla osoby uznanej za całkowicie

niezdolną do pracy. Uzyskały również możliwość korzystnego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego, na który wpływ miała:

- podstawa wymiaru składek w okresie 10 lub 20 lat;
- parametr składkowy: 1,3% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok składkowy;
- parametr nieskładkowy: 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok nieskładkowy;
- tzw. część socjalna emerytury stanowiąca 24% kwoty przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone składki na ubezpieczenia społeczne (art. 53 ust. 1 w zw. z art. 19 ustawy emerytalnej), niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego i podstawy wymiaru składek.

Wysokość emerytury była zatem tylko pośrednio powiązana z wysokością odprowadzanych składek, na dodatek tylko w najkorzystniejszym, a nie w całym okresie ubezpieczenia. Istotna część świadczenia wynika z parametrów niezwiązanych z odprowadzonymi przez ubezpieczonego składkami (część socjalna emerytury oraz okresy nieskładkowe). Ponadto w podstawie wymiaru emerytury są uwzględniane kwoty, od których nie opłaca się składek (art. 15 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Przywilejem była również możliwość nabycia kolejnej emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Oznaczało to, że beneficjentki art. 46 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jak i inni beneficjenci mający prawo do wcześniejszej emerytury mogli powrócić do systemu zdefiniowanej składki, jeżeli złożyli wniosek o przyznanie takiej emerytury.

Pomimo wypłacania wcześniejszej emerytury, organ rentowy nadal waloryzuje kwoty składek i kapitału początkowego zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego w ZUS, które będą stanowić podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Waloryzację składek zewidencjonowanych na koncie, na zasadach określonych w art. 25 ust. 3–12 i art. 25a ustawy, przeprowadza się do ustalenia prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia pełnego wieku emerytalnego, tj. do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata tej emerytury.

Należy podkreślić, że osoba, której przyznano emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, nie traci prawa do wcześniej przyznanej emerytury, ale pobierać może jedno z przysługujących świadczeń. Nie traci też prawa do przeliczania wysokości wcześniejszej emerytury, zgodnie z zasadami określonymi w art. 110–113 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Może zatem zgłosić wniosek o podwyższenie emerytury poprzez uwzględnienie okresu pracy wykonywanej po jej przyznaniu (art. 112). W takim przypadku dotychczasową kwotę emerytury zwiększa się za każdy rok składkowy po 1,3% i za każdy rok nieskładkowy po 0,7% zwaloryzowanej podstawy wymiaru emerytury. Taki wniosek można składać raz na kwartał albo dopiero po ustaniu ubezpieczenia.

Wcześniejszą emeryturę można też obliczyć ponownie od aktualnie obowiązującej kwoty bazowej (art. 110), jeżeli do jej przeliczenia wskazano nową podstawę wymiaru, obejmującą podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe na podstawie przepisów prawa polskiego przypadającą w całości lub choćby w części po przyznaniu emerytury, a wskaźnik wysokości nowej podstawy wymiaru jest wyższy od dotychczasowego. Warunek posiadania wyższego wskaźnika wysokości podstawy wymiaru nie jest wymagany od emeryta, który od dnia ustalenia prawa do wcześniejszej

emerytury do dnia zgłoszenia wniosku o ponowne jej ustalenie nie pobrał świadczenia wskutek zawieszenia prawa lub okres wymagany do ustalenia podstawy przypada w całości po przyznaniu prawa do świadczenia, a wskaźnik wysokości podstawy wynosi co najmniej 130%.

Dodatkowo, jeżeli emeryt, któremu przyznano emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, podlegał ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu, może wnieść o ponowne ustalenie wysokości świadczenia poprzez powiększenie go o kwotę wynikającą z podzielenia zwaloryzowanych składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu ustalenia prawa do emerytury z tytułu powszechnego wieku emerytalnego przez średnie dalsze trwanie życia ustalone dla wieku danego ubezpieczonego w dniu złożenia wniosku o przeliczenie emerytury (art. 108 ust. 1–3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z 4 listopada 2015 r. (sygn. K 1/14), że realizując obowiązek zawarty w art. 67 Konstytucji, ustawodawca nie może naruszyć istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Stanowi ją ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się. Trybunał przypomniał, że Konstytucja nie przesądza o tym, w jaki sposób ustawodawca ma zagwarantować obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Realizując to zadanie, ustawodawca dysponuje znaczną swobodą. Związany jest jednak istotą prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Prawo do nabycia kolejnej emerytury przez osoby z uprawnionych roczników, wykracza poza zakres gwarancji z art. 67 Konstytucji, bowiem ziszczenie ryzyka emerytalnego miało już uprzednio miejsce. Oznacza to, że prawo do kolejnej emerytury nie stanowi istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W tym wypadku margines swobody ustawodawcy, który decyduje się na zmianę jego treści, może być większy, co w szczególności dotyczy wprowadzenia modyfikacji sposobu wyliczania tego świadczenia poprzez art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Brak tego przepisu sprawiłby, że wcześniejsi emeryci korzystaliby ze sztucznej kapitalizacji wartości emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Mimo pobierania dotychczasowego świadczenia i nieodprowadzania składek emerytalnych staliby się beneficjentami opóźniania daty przejścia na emeryturę w nowym systemie. Wysokość emerytury z nowego systemu zwiększałaby się z uwagi na parametr zewidencjonowanych i waloryzowanych składek, niepomniejszych o wypłacone emerytury wcześniejsze, i zmniejszanie się parametru statystycznego okresu dalszego trwania życia. Powstałby zatem paradoks, że im dłużej pobierana byłaby wcześniejsza emerytura, tym wyższa byłaby wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego. Jest to sprzeczne z fundamentalną, ubezpieczeniową zasadą powiązania wysokości świadczenia z wysokością odprowadzonych składek. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wcześniej wyroku z 4 listopada 2015 r., *występowanie ekonomicznej zależności między opłacaniem składki na ubezpieczenie a wysokością świadczenia przysługującego w związku z zaistnieniem ryzyka ubezpieczeniowego jest jednym z elementów ubezpieczeń społecznych, w tym także systemu emerytalnego*. Takie uprzywilejowanie narusza także konstytucyjną

zasadę równości, mającą zastosowanie wobec ubezpieczonych objętych systemem zdefiniowanej składki. Wymaga podkreślenia, że Trybunał Konstytucyjny aprobuje rozwiązania zmierzające do ujednoczenia prawa do emerytury dla wszystkich ubezpieczonych w świetle wartości konstytucyjnych, zwłaszcza równości i sprawiedliwości społecznej (wyrok z dnia 3 marca 2011 r., *sygn. K 23/09*).

Stąd też należy uznać, że brak jest uzasadnienia dla podejmowania działań mających na celu zmianę art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS w kierunku powrotu do obowiązującego przed 2013 r. stanu prawnego. Za takim podejściem przemawiają zarówno obecne preferencje, które posiadają osoby pobierające emeryturę z dotychczasowego systemu jak i względy ekonomiczne (liczba osób uprawnionych do występowania z wnioskiem o ponowne prawo do emerytury, wysokość pobieranych przez nich emerytur wcześniejszych i łączny koszt finansowy).

Podkreślenia wymaga fakt, że możliwość zamiany emerytury na emeryturę dotyczy tylko i wyłącznie osób pobierających świadczenie z dotychczasowego systemu. W nowym systemie nie ma takiej możliwości. Jest to więc zjawisko wygasające.

Przeanalizowania wymaga jednak uregulowanie tej kwestii w przypadku emerytur górniczych. Mimo stosowanej w praktyce wykładni, że prawo do emerytury górniczej można uzyskać tylko raz odmienne jest orzecznictwo sądów i ich utrwalone stanowisko. Zdaniem Sądu Apelacyjnego (wyrok z dnia 18.03.2016 r., *sygn. akt III AUa 1395/15*) „tytuł rozdziału 3a ustawy o emeryturach i rentach z FUS ma istotne znaczenie z tego względu, że nazwano go „Emerytury górnicze”, a nie emerytura górnicza. Świadczy to o tym, że ustawodawca przewidział dwa rodzaje świadczeń dla osób wykonujących pracę górniczą, a nie jedną emeryturę górniczą.” Jeżeli więc górnik ma ustalone prawo do górniczej emerytury bez względu na wiek np. na podstawie art. 50d ustawy o emeryturach i rentach z FUS może ubiegać się o przyznanie emerytury na podstawie art. 50a tej ustawy, gdyż oba przepisy stanowią odrębną podstawę prawną przyznania górniczej emerytury. Wskazuje na to zdaniem Sądów jednoznacznie tytuł Rozdziału 3a zamieszczonego w Dziale II powyższej ustawy oraz brak regulacji uniemożliwiającej przyznanie kolejnej górniczej emerytury.

Podobnie – jeżeli prawo do emerytury górniczej bez względu na wiek ustalone zostało na podstawie przepisów obowiązujących w dniu 31 grudnia 2006 r. lub na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin, górnik może zgłosić wniosek o przyznanie emerytury górniczej na podstawie art. 50a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, o ile spełnia do niej warunki. Dodatkowo brzmienie art. 53 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS umożliwiające obliczenie części socjalnej emerytury od nowej kwoty bazowej w przypadku, gdy osoba mająca ustalone prawo do emerytury górniczej podlegała po jej przyznaniu ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym przez co najmniej 30 miesięcy, stanowi zdaniem Sądów dodatkową przesłankę przemawiającą za zasadzaniem kolejnej emerytury górniczej.

Stąd też należy również poddać analizie możliwość i zasadność kontynuowania przez górników, pobierających emeryturę górniczą, pracy w dotychczasowym wymiarze pracy górniczej jak przed uzyskaniem prawa do emerytury górniczej. Należałoby również rozważyć zmniejszanie i zawieszanie świadczeń analogicznie jak w przypadku emerytur pomostowych (osiągany przychód nie może przekroczyć określonych progów zarobkowych).

#### IV.4. Warunki uzyskania emerytury w państwach członkowskich Unii Europejskiej w roku 2016.

Tabela 20.

Warunki uzyskania emerytury w państwach członkowskich Unii Europejskiej w roku 2016. Dotyczy świadczeń z tytułu osiągnięcia wieku, bez uwzględnienia emerytur wcześniejszych z tytułu niepełnosprawności, utraty pracy w okresie przedemerytalnym, czy pracy w szczególnych warunkach. (M-mężczyźni, K-kobiety)

Państwo członkowskie	Wiek emerytalny standardowy M/K lub jednolity	Staż wymagany do emerytury / dodatkowe warunki	Staż wymagany do pełnej emerytury	Wiek emerytalny wcześniejszy M/K lub jednolity	Staż wymagany do wcześniejszej emerytury / dodatkowe warunki	Ustalone zmiany
AUSTRIA	65/60	15 lat	45 lat	62	40 lat	Dla K zrównanie wieku do poziomu 65 lat w latach 2024-2033 Od 2028 K będą mogły korzystać z em. przejściowej w wieku 62 lat. Em. wcześniejsze na ogólnych zasadach stopniowo wygaszane w latach 2014-2016
BELGIA	65	-	39 lat pracy w pełnym wymiarze	62 przy stażu 61 przy stażu 60 przy stażu	40 lat 41 lat 42 lata	-
BULGARIA	63 lata i 10 m-cy / 60 lat i 10 m-cy 65 lat i 10 m-cy do em. niepełnej	15 lat okresów składkowych	38 lat i 2 m-ce / 35 lat i 2 m-ce	-	-	Od 2017 wiek em. K będzie podnoszony w tempie 2 m-cy na rok, a od 2030 r. w tempie 3 m-cy na rok, do osiągnięcia 65 lat Wiek em. M będzie w 2017 podniesiony o 2 m-ce, a od 2018 r. w tempie 1 m-ca na rok – do osiągnięcia 65 lat Analogicznie wiek uzyskania em. niepełnej będzie podnoszony do poziomu 67 lat Od 2017 r. wymagany staż będzie wydłużany w tempie 2 m-cy na rok do osiągnięcia <b>40 lat dla M i 37 lat dla K.</b>
CHORWACJA	65 lat / 61 lat i 6 m-cy	15 lat	-	60 lat / 56 lat i 6 m-cy	M: 35 lat K: 31 lat i 6 m-cy	Wiek emerytalny K jest zwiększany o 3 m-ce co roku, do osiągnięcia poziomu 65 lat w 2030 Od 2030 zrównany wiek będzie podnoszony w tym samym tempie do osiągnięcia 67 lat w 2038

Państwo członkowskie	Wiek emerytalny standardowy M/K lub jednolity	Staż wymagany do emerytury / dodatkowe warunki	Staż wymagany do pełnej emerytury	Wiek emerytalny wcześniejszy M/K lub jednolity	Staż wymagany do wcześniejszej emerytury / dodatkowe warunki	Ustalone zmiany
CYPR	65	<b>14 lat</b>	warunkiem jest uzyskiwanie zarobków o odpowiedniej wysokości	63	<b>14 lat</b> oraz uzyskiwanie zarobków o odpowiedniej wysokości – wymóg zastrzyżony względem warunku do pełnej emerytury	Wydłużenie wymaganego stażu do <b>15 lat</b> Od 2023 w cyklach pięcioletnich wiek emerytalny będzie dostosowywany do wzrostu średniego dalszego trwania życia za poprzednie 5 lat.
CZECHY	63 lata / 58 i 4 m-ce do 62 i 4 m-ce w zależności od liczby dzieci	<b>32 lata</b> 20 lat w przypadku osób przekraczających o 5 lat wiek emer.	-	Niższy o maks. 3 lata od wieku standardowego, nie mniej niż 60 lat	<b>32 lata</b>	Wiek em. K jest stopniowo zrównywany z wiekiem em. M w tempie 4 m-cy na rok. Po zrównaniu wspólny wiek em. będzie podnoszony w tempie 2 m-cy na rok. Nie jest ustalony docelowy poziom dla procesu podnoszenia wieku. <b>Wymagany staż podlega wydłużeniu o rok co roku do osiągnięcia poziomu 35 lat w 2019</b>
DANIA	65	dla obywateli Danii <b>3 lata rezydencji</b> dla pozostałych <b>10 lat rezydencji</b> , w tym <b>5 lat</b> przypadające bezpośrednio przed ukończeniem wieku em.	<b>40 lat rezydencji</b> w okresie pomiędzy 15 a 65 rokiem życia	-	-	Wiek em. będzie zwiększany do poziomu 67 lat w latach 2019-2022. W roku 2020 (i później w cyklach 5 – letnich) wykonane zostanie dostosowanie wieku em. do zmian średniej długości trwania życia
ESTONIA	63	<b>15 lat</b>	-	3 lub 5 lat przed ukończeniem wieku em. dla ściśle określonych grup zawodowych	<b>15 lat</b> oraz dodatkowe warunki	W 2016 zrównano wiek em. K i M. Od 2017 r. wiek em. będzie stopniowo podnoszony do osiągnięcia poziomu 67 lat w 2026 r.
FINLANDIA	elastyczny z przedziału 63-68 65 lat do emerytury „uniwersalnej” (nie związanej z zarobkami)	pracownicy - bez wymogu stażu Do emerytury uniwersalnej – <b>3 lata rezydencji</b> po ukończeniu 16 lat	-	do emerytury uniwersalnej 63 lata	<b>3 lata rezydencji</b> po ukończeniu 16 lat	-

Państwo członkowskie	Wiek emerytalny standardowy M/K lub jednolity	Staż wymagany do emerytury / dodatkowe warunki	Staż wymagany do pełnej emerytury	Wiek emerytalny wcześniejszy M/K lub jednolity	Staż wymagany do wcześniejszej emerytury / dodatkowe warunki	Ustalone zmiany
<b>FRANCJA</b>	65 lat - automatyczne uprawnienie do pełnej emerytury	kwartał ubezpieczenia przy wynagrodzeniu równym przynajmniej wynagrodzeniu minimalnemu	160 kwartałów ( <b>40 lat</b> ) dla osób ur. 1944-48  Zwiększany stopniowo do 166 kwartałów ( <b>41 i pół roku</b> ) dla osób ur. 1949-56	uprawniający do pełnej emerytury przy spełnieniu warunku stażowego:  60 lat dla osób ur. przed 1 lipca 1951, podwyższany stopniowo do 62 lat dla osób ur. po 1954  dla osób które rozpoczęły pracę w wieku niższym niż 20 lat i spełniają warunek stażowy - obniżony o maks. 2 lata w stosunku do ww.	jak dla pełnej emerytury:  160 kwartałów ( <b>40 lat</b> ) dla osób ur. 1944-48, zwiększany stopniowo do 166 kwartałów ( <b>41 i pół roku</b> ) dla osób ur. 1949-56	Staż wymagany do pełnej em. dla osób ur. po 1956 r. będzie stopniowo zwiększany ze 166 kwartałów ( <b>41 i pół roku</b> ) docelowo do 172 kwartałów ( <b>43 lata</b> ) dla osób ur. po 1972.  Wiek automatycznego uprawnienia do pełnej em. od 2016 r. jest stopniowo wydłużany do osiągnięcia 67 lat w 2022
<b>GRECJA</b>	67	<b>15 lat</b>	-	62 lata  do em. wcześniejszej dla osób z długim stażem - zmniejszanej o 6% za każdy rok brakujący do standardowego wieku em.	<b>40 lat</b>	Od 2013 wiek em. został zwiększony z 65 do 67 lat. Od 2021 co kwartał wiek em. będzie analizowany w kontekście zmian średniej długości trwania życia
<b>HISZPANIA</b>	65 lat i 4 m-ce standardowy  65 lat przy warunku stażu jak dla pełnej em.	<b>15 lat</b>  w tym co najmniej 2 lata w okresie ostatnich 15 lat przed przejściem na em.	<b>36 lat</b>	obniżony maks. o 2 lata wobec wieku standardowego dla osób z długim stażem, i em. wyliczoną na poziomie wyższym niż minimalna	<b>35 lat</b>	Standardowy wiek em. jest stopniowo zwiększany do osiągnięcia 67 lat w 2027.  Staż wymagany do pełnej em. jest stopniowo zwiększany do osiągnięcia 37 lat w 2027.  Staż umożliwiający przejście na em. w wieku 65 lat jest stopniowo zwiększany do osiągnięcia 38 lat 6 m-cy w 2027.
<b>HOLANDIA</b>	65 i 6 m-cy	<b>1 rok - dla osób ur. po 31.03.1950</b>  przy stażu krótszym niż wymagany do pełnej em. pełna em. jest zmniejszana o 2 % za każdy brakujący rok	<b>50 lat</b>	-	-	Od 2013 r. wiek em. jest stopniowo zwiększany z 65 lat, do osiągnięcia 66 lat w 2018 i 67 w 2021. Po 2021 (dla osób ur. po 1954) wiek em. będzie dostosowywany do zmian średniej długości trwania życia.

Państwo członkowskie	Wiek emerytalny standardowy M/K lub jednolity	Staż wymagany do emerytury / dodatkowe warunki	Staż wymagany do pełnej emerytury	Wiek emerytalny wcześniejszy M/K lub jednolity	Staż wymagany do wcześniejszej emerytury / dodatkowe warunki	Ustalone zmiany
IRLANDIA	66	10 lat	Dodatkowy warunek w postaci średniej rocznej liczby składek co najmniej 48 (w ujęciu tygodniowym)	-	-	W 2012 r. wymagany staż został zwiększony z 5 do 10 lat W 2014 r. wiek em. został zwiększony do 66 lat Wiek em. będzie podwyższany dalej do 67 lat w 2021 oraz do 68 lat w 2028
LITWA	63 lata i 4 m-ce / 61 lat i 8 m-cy	15 lat	30 lat	obniżony o 5 lat względem standardowego Em. jest obniżana o 0,4% za każdy m-c brakujący do standardowego wiek em. Obniżenie ma zastosowanie przez cały okres pobierania em.	30 lat	Wiek em. jest od roku 2012 stopniowo zwiększany dla M z 62 lat i 6 m-cy w tempie 2 m-cy na rok, dla K z 60 lat w tempie 4 m-cy na rok do osiągnięcia poziomu 65 lat dla obu płci w 2026
LUKSEMBURG	65	10 lat	40 lat	60 57 przy zaostrzonym wymogu stażowym	40 lat okresów składkowych lub zrównanych z nimi, w tym co najmniej 10 składkowych Dla wieku 57 lat 40 lat opłacania obowiązkowej składki	-
ŁOTWA	62 lata i 9 m-cy	15 lat	-	obniżony o 2 lata względem standardowego	30 lat	Wiek em. jest od roku 2014 stopniowo zwiększany z 62 lat do osiągnięcia poziomu 65 lat w 2025, w tempie 3 m-cy na rok Wiek em. wcześniejszy wydłużany w analogiczny sposób do osiągnięcia 63 lat w 2025 Wymagany staż został wydłużony z 10 lat do 15 w 2014 i zostanie ponownie wydłużony do 20 lat w 2025
MALTA	62	10 lat zatrudnienia lub samozatrudnienia oraz uzyskanie średniej rocznej liczby składek $\geq$ 15 od roku 1956, 1965 lub od wieku 19 lat	uzyskanie średniej rocznej liczby składek $\geq$ 50 od roku 1956, 1965 lub od wieku 19 lat	61 tylko dla ur. po 1951	35 lat po ukończeniu 18 roku życia dla ur. po 1951, a przed 1962 40 lat dla ur. po 1961, a przed 1969 41 lat dla ur. po 1968	Wiek em. jest stopniowo podwyższany z poziomu 60 lat dla K i 61 lat dla M ur. przed 1952, do wspólnego dla obu płci wieku: 62 dla ur. w 1952-1955, 63 dla ur. w 1956-58, 64 dla ur. w 1959-1961 oraz 65 dla ur. po 1961, czyli osiągnięcia 65 lat w 2026

Państwo członkowskie	Wiek emerytalny standardowy M/K lub jednolity	Staż wymagany do emerytury / dodatkowe warunki	Staż wymagany do pełnej emerytury	Wiek emerytalny wcześniejszy M/K lub jednolity	Staż wymagany do wcześniejszej emerytury / dodatkowe warunki	Ustalone zmiany
<b>NIEMCY</b>	65 lat i 5 m-cy	<b>5 lat</b>	-	63 lata do em. dla osób z długim stażem - em. zmniejszana o 0,3% za każdy m-c brakujący do standardowego wieku em. 63 lata i 2 m-ce do em. dla osób ze szczególnie długim stażem - nie podlegającej zmniejszeniu	<b>35 lat</b> do em. dla osób z długim stażem  <b>45 lat</b> do em. dla osób ze szczególnie długim stażem (nie obejmującym okresów ubezpieczenia w trakcie bezrobocia oraz ubezpieczenia dobrowolnego)	Wiek em. jest od roku 2012 stopniowo zwiększany do poziomu 67 lat w 2029, w tempie 1 m-ca na rok do 2024 i 2 m-cy na rok do 2029  Wiek em. wcześniejszy dla osób ze szczególnie długim stażem w 2014 został obniżony z 65 do 63 lat. Od roku 2016 jest stopniowo przywracany do poziomu 65 lat w 2029, w tempie 2 m-cy na rok
<b>PORTUGALIA</b>	66 lat i 2 m-ce	<b>15 lat</b> Oraz udowodnienie w każdym roku $\geq$ 120 dni ubezpieczenia	<b>40 lat</b>	55	<b>30 lat</b>	Od 2016 wiek em. podlega dostosowywaniu do zmian średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku 65 lat
<b>RUMUNIA</b>	65/ 60 lat i 3 m-ce	<b>15 lat</b>	<b>M 35 lat</b> <b>K 30 lat i 3 m-ce</b>	Obniżony o maks. 5 lat względem standardowego dla osób z długim stażem	Do pełnej em. wcześniejszej dłuższy o 8 lat od stażu do pełnej emerytury <b>M 43 lata</b> <b>K 38 lat i 3 m-ce</b>  Do częściowej em. wcześniejszej obniżonej o 9% za każdy rok brakujące do standardowego wieku em., tak jak do pełnej em. <b>M 35 lat</b> <b>K 30 lat i 3 m-ce</b>	Wiek em. K stopniowo podwyższany do osiągnięcia 65 lat w 2030  Warunek stażowy do pełnej em. dla K stopniowo podwyższany do <b>35 lat</b> w 2030
<b>SŁOWACJA</b>	62 do 2023 r. pozostają w mocy przepisy obniżające wiek em. dla kobiet wychowujących > 1 dziecko	I filar: <b>15 lat</b> II filar: bez wymogu stażu	-	obniżony o maks. 2 lata względem standardowego	I filar: <b>15 lat</b> II filar: łączna wysokość em. wcześniejszej z obu filarów musi stanowić co najmniej 1,2 minimum egzystencji	Wiek em. od 2017 r. będzie wydłużany wraz ze wzrostem średniego dalszego trwania życia
<b>SŁOWENIA</b>	65	<b>15 lat</b>	<b>15 lat</b> <b>składowych</b>	60	<b>40 lat składowych</b>	Poprzez wyłączenie ze stażu do em. wcześniejszej okresów nieskładkowych ograniczono dostęp do em. wcześniejszych

Państwo członkowskie	Wiek emerytalny standardowy M/K lub jednolity	Staż wymagany do emerytury / dodatkowe warunki	Staż wymagany do pełnej emerytury	Wiek emerytalny wcześniejszy M/K lub jednolity	Staż wymagany do wcześniejszej emerytury / dodatkowe warunki	Ustalone zmiany
<b>SZWECJA</b>	elastyczny od 61 lat dla emerytury składkowej elastyczny od 65 lat - do emerytury gwarantowanej (nieskładkowej)	brak - do powszechnej emerytury składkowej <b>3 lata składkowe</b> do dodatkowej powszechnej emerytury składkowej <b>3 lata rezydencji</b> do emerytury gwarantowanej	brak w przypadku powszechnej emerytury składkowej <b>30 lat</b> do dodatkowej powszechnej emerytury składkowej <b>40 lat rezydencji</b> do emerytury gwarantowanej	-	-	-
<b>WĘGRY</b>	63	<b>15 lat</b>	<b>20 lat</b>	- / bez względu na wiek przy długim stażu	do em. bez względu na wiek dla kobiet <b>40 lat, w tym przynajmniej 32 lata pracy</b> w przypadku wychowania > 5 dzieci wymagany staż zmniejszany o rok za każde dziecko, nie więcej niż o 7 lat	Wiek em. jest stopniowo zwiększany z poziomu 62 lat - o 6 m-cy dla kolejnych roczników z przedziału 1952-1957 - do osiągnięcia 65 lat w 2022
<b>WLK.BRYTANIA</b>	65/62	<b>1 rok</b>	<b>30 lat</b>	-	-	Od 2010 do 2018 wiek em. K jest stopniowo wyrównywany do poziomu 65 lat. W latach 2018-2020 nastąpi dalsze zwiększenie wieku dla obu płci do 66 lat. Kolejne podwyższenie do poziomu 67 lat zaplanowano na lata 2026-2028. W późniejszym czasie wiek em. co pół roku ma być dostosowywany do zmian średniej długości dalszego trwania życia

Państwo członkowskie	Wiek emerytalny standardowy M/K lub jednolity	Staż wymagany do emerytury / dodatkowe warunki	Staż wymagany do pełnej emerytury	Wiek emerytalny wcześniejszy M/K lub jednolity	Staż wymagany do wcześniejszej emerytury / dodatkowe warunki	Ustalone zmiany
<b>WŁOCHY</b>	66 lat i 7 m-cy/ 65 lat i 7 mc-y przy obniżonym wymogu stażowym 70 lat dla obu płci	<b>20 lat</b> <b>5 lat dla osób w wieku 70 lat</b> dla osób objętych systemem zdefiniowanej składki (ubezpieczonych pierwszy raz po 1995 r.): do przejścia na em. przed ukończeniem 70 lat wymagany warunek wysokości świadczenia $\geq 1,5$ wysokości zasiłku socjalnego	<b>M 42 lata i 10 m-cy /</b> <b>K 41 lat i 10 m-cy</b>	wg starego systemu - bez względu na wiek po spełnieniu warunku do pełnej em.  Dla osób objętych systemem zdefiniowanej składki: 63 i 7 m-cy	wg starego systemu - jak dla pełnej em.: <b>M 42 lata i 10 m-cy /</b> <b>K 41 lat i 10 m-cy</b>  Dla osób objętych systemem zdefiniowanej składki dodatkowo warunek wysokości em. na poziomie $\geq 2,8$ wysokości zasiłku socjalnego	Wiek emerytalny dostosowywany do zmian średniego dalszego trwania życia. Od 2021 nie może być niższy niż 67 lat. Przewidywany na poziomie 69 lat i 9 m-cy w roku 2050

Źródło: Tabele MISSOC, Raport nt Adekwatności Świadczeń Komitetu Ochrony Socjalnej edycja 2015, "Social Security Programs Throughout the World: Europe", USA Social Security Administration 2014.

### **Proponowane zmiany:**

Zapewnienie z jednej strony minimalnej emerytury na godziwym poziomie (solidarność) oraz zapewnienie emerytury adekwatnej do wpłaconych składek (ekwiwalentność) wymaga przebudowy instytucji minimalnego świadczenia. Należy w tym miejscu mieć na uwadze koszty związane z ustalaniem prawa do świadczeń, jego wypłaty, koszty obsługi należności publicznoprawnych, waloryzacji świadczeń, informatyki, druk, papier, które znacznie przekraczają wysokość wypłacanej emerytury na poziomie kilkunastu groszy, kilku, czy też kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu złotych. Szczególnie, że kwoty te nie zaspokajają jakichkolwiek potrzeb świadczeniobiorcy, nawet w najmniejszym stopniu. Stąd należy rozważyć kwestię prawa do emerytury dopiero po przepracowaniu określonego okresu pracy, tj. 15 lat składkowych. Szczególnie, że zasada solidarności grupowej, na której zbudowany jest system ubezpieczenia społecznego, wymaga określonych proporcji okresu udziału w tworzeniu funduszu i okresu korzystania z tego wspólnie tworzonego funduszu<sup>22)</sup>.

Analizując porównanie dotyczące warunków uzyskania prawa do emerytury w państwach członkowskich Unii Europejskiej, minimalny wymagany staż wynosi 10 lat (Luxemburg, Irlandia, Malta), z wyjątkiem 5 lat w Niemczech i 1 roku w Wielkiej Brytanii i Holandii. Przy określeniu minimalnego stażu pracy wymaganego do uzyskania prawa do emerytury należy mieć na uwadze przede wszystkim hipotetyczną emeryturę, którą może otrzymać ubezpieczony po tak krótkim okresie ubezpieczenia. 15-letni okres składkowy obowiązuje w Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Estonii, Grecji, Hiszpanii, Litwie, Łotwie, Portugalii, Słowacji czy na Węgrzech.

### **IV. 5. Emerytura pomostowa.**

Warunki nabywania prawa do emerytury pomostowej określa ustawa o emeryturach pomostowych<sup>23)</sup>. Emerytura pomostowa przysługuje osobom, które wykonywały prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Pracownikami wykonującymi prace w szczególnych warunkach są pracownicy, którzy w pełnym wymiarze czasu pracy są zatrudnieni przy pracach w szczególnych warunkach (załącznik 1 do ustawy). Są to m.in. prace pod ziemią, na wodzie i pod wodą, w powietrzu, w warunkach gorącego i zimnego mikroklimatu, bardzo ciężkie prace fizyczne, prace w warunkach podwyższonego ciśnienia atmosferycznego, a także ciężkie prace fizyczne związane z bardzo dużym obciążeniem statycznym. np. prace rybaków morskich, prace w powietrzu wykonywane na statkach powietrznych przez personel pokładowy, prace garbarskie bezpośrednio przy obróbce mokrych skór, prace fizyczne ciężkie w podziemnych kanałach ściekowych itd. Za pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach uważa się także tancerzy zawodowych ubezpieczonych z tytułu działalności artystycznej, oraz wykonujących po dniu wejścia w życie wymienionej ustawy prace związane z bardzo ciężkim wysiłkiem fizycznym.

---

<sup>22)</sup> Inetta Jędrasik-Jankowska Geneza, rozwój i stan ubezpieczenia społecznego w Polsce.

<sup>23)</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych.

Pracownikami wykonującymi prace o szczególnym charakterze są pracownicy, którzy w pełnym wymiarze czasu pracy są zatrudnieni przy pracach o szczególnym charakterze (załącznik 2 do ustawy). Są to prace wymagające szczególnej odpowiedzialności oraz szczególnej sprawności psychofizycznej, których możliwość należytego wykonywania w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu, w tym zdrowiu lub życiu innych osób, zmniejsza się przed osiągnięciem wieku emerytalnego na skutek pogorszenia tej sprawności, np. prace maszynistów pojazdów trakcyjnych, prace kierowców pojazdów uprzywilejowanych, prace operatorów żurawi wieżowych, do obsługi których są wymagane uprawnienia kategorii IŻ lub równorzędne oraz dźwignic portowych lub stoczniowych, prace członków zespołów ratownictwa medycznego.

Za pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze ustawa uważa również osoby zatrudnione, przed 1 stycznia 2009 r., stale i w pełnym wymiarze czasu pracy, przy pracach w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (wykaz A i B stanowiące załącznik do rozporządzenia).

Z danych ZUS wynika również, że prace w szczególnych warunkach wykonywało ok. 75,6 tys. osób (23,4%), a 247,2 tys. o szczególnym charakterze (76,6%).

Z możliwości przejścia na emeryturę pomostową na ogólnych zasadach może skorzystać pracownik, który spełnia łącznie następujące warunki:

- urodził się po 31 grudnia 1948 r.,
- ukończył co najmniej 55 lat (kobieta) lub 60 lat (mężczyzna),
- udowodnił okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat,
- posiada okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn,
- przed 1 stycznia 1999 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymienioną w dotychczasowych przepisach lub w nowych wykazach prac,
- po 31 grudnia 2008 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wymienioną w nowych wykazach prac,
- rozwiązał stosunek (stosunki) pracy.

**Tabela 21.**

**Osoby pobierające emeryturę pomostową wg płci i wieku – stan w grudniu danego roku**

Rok	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	w tys.		
2009	1,9	1,8	0,1
2010	3,2	2,9	0,3
2011	5,1	4,3	0,8
2012	6,9	5,6	1,3
2013	9,3	7,4	1,9

2014	11,8	9,2	2,6
2015	15,3	11,8	3,4

Źródło: ZUS.

Za pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze należna jest dodatkowa składka w wysokości 1,5% podstawy wymiaru, opłacana w całości przez płatnika składek na Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP). Składka ta jest należna bez względu na wymiar czasu pracy.

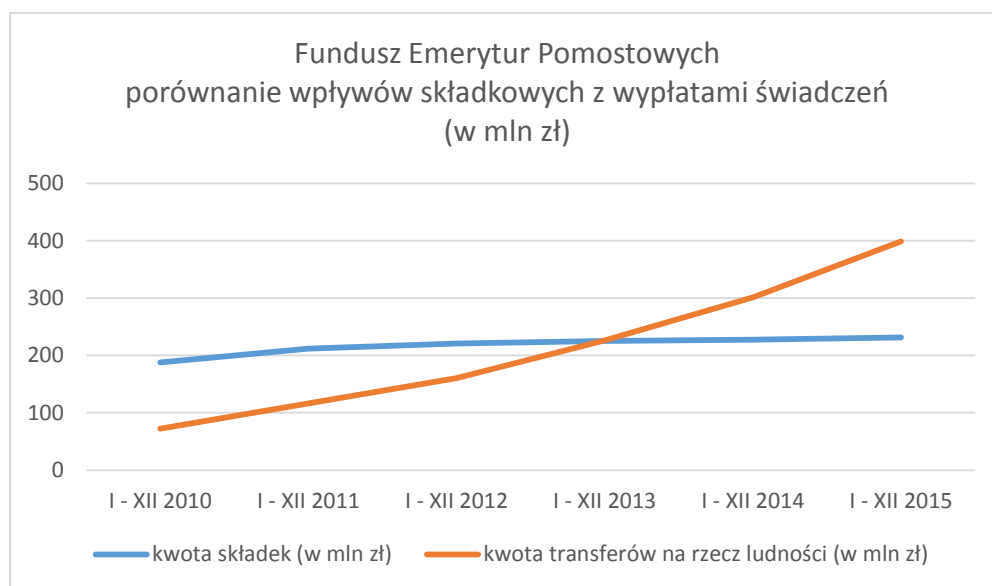
**Tabela 22.**  
**Przychody i koszty Funduszu Emerytur Pomostowych**

Okres	Kwota przychodów (przypis) w mln zł	kwota składek w mln zł	Kwota kosztów w mln zł	
			Kwota kosztów w mln zł	kwota transferów na rzecz ludności** w mln zł
I - XII 2010	194,9	188,1	73,1	72,3
I - XII 2011	219,8	211,8	118,4	116,5
I - XII 2012	235,1	220,8	163,1	160,5
I - XII 2013	236,3	225,5	237,9	226,6
I - XII 2014	236,1	227,6	305,8	301,2
I - XII 2015	236,2	231,2	402,0	399,0
I - VI 2016	193,6	120,5	243,5	242,2

Źródło ZUS. Dane na podstawie sprawozdań z wykonania planu Funduszu Emerytur Pomostowych.

\*\* Kwota wypłat emerytur pomostowych bez dodatków pielęgnacyjnych oraz kwota odsetek za zwłokę.

**Wykres 12.**  
**Porównanie wpływów ze składek z wypłatami na emerytury pomostowe**



Źródło ZUS.

Zgodnie z przewidywanym wykonaniem planu finansowego na 2016 r. przychody FEP szacowane są na 480,2 mln zł, w tym wpływy ze składek na poziomie 233,5 mln zł, a koszty wypłat emerytur pomostowych na poziomie 532,1 mln zł, co oznacza konieczność wzrostu dotacji z budżetu państwa koniecznej do sfinansowania wypłaty bieżących emerytur do kwoty 245,3 mln zł, a w roku 2017 do kwoty ponad 500 mln zł.

### Proponowane zmiany:

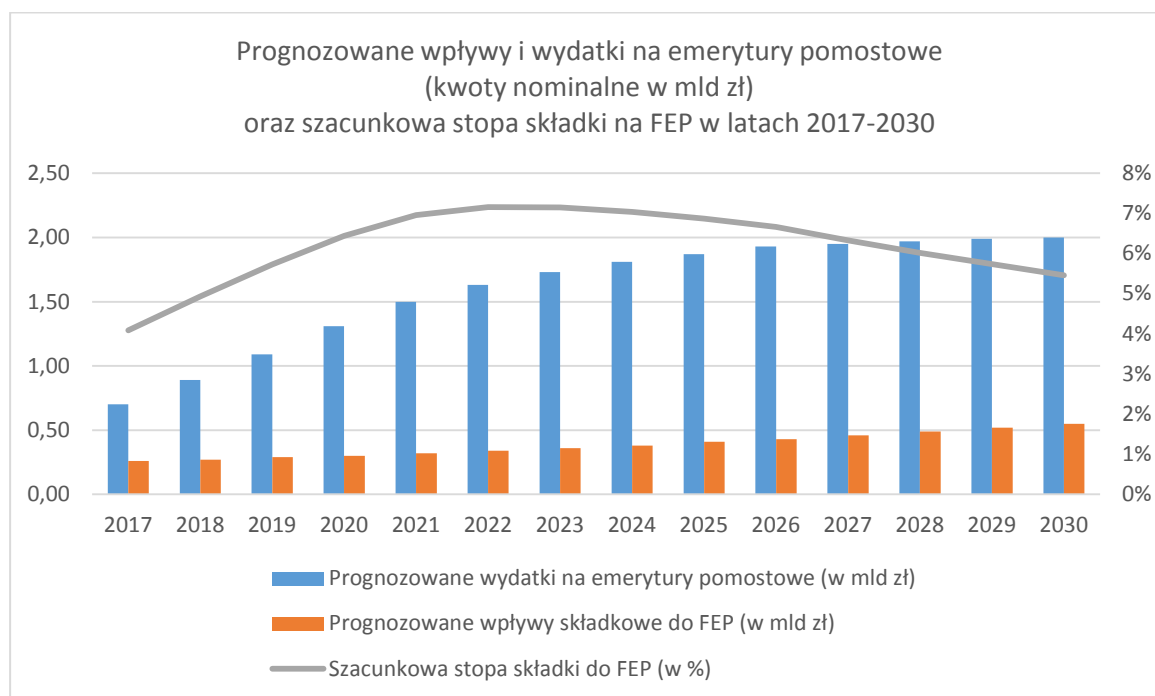
Należy podkreślić, że prezydencki projekt ustawy proponujący obniżenie wieku emerytalnego dla kobiet do 60 lat i dla mężczyzn do 65 lat dotyczy wszystkich grup ubezpieczonych, w tym również pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze. Obecnie jest za wcześnie na analizę wpływu proponowanego rozwiązania na różne grupy ubezpieczonych i ewentualną zmianę powyższej regulacji.

Ewentualne rozszerzenie kręgu podmiotowego uprawnionych do emerytury pomostowej albo zmiana warunków nabycia prawa do emerytury pomostowej możliwe jest po uzyskaniu zgody przez partnerów społecznych w ramach Rady Dialogu Społecznego na wzrost opłacanej składki na Fundusz Emerytur Pomostowych.

Zgodnie z prognozami ZUS już obecnie, bez rozszerzenia kręgu osób uprawnionych lub zmiany warunków nabycia prawa do emerytury pomostowej szacunkowa składka, bilansująca prognozowane wpływy ze składek i prognozowane wydatki na emerytury pomostowe powinna oscylować ok. 7%.

### Wykres 13.

#### Prognozowane wpływy ze składek, prognozowane wydatki na emerytury pomostowe i szacunkowa stopa % składki



Źródło ZUS.

Obecnie występujący już deficyt FEP i rosnący poziom dotacji z budżetu państwa konieczny do sfinansowania wydatków na emerytury pomostowe przemawia za utrzymaniem odrębności tego funduszu. Za utrzymaniem odrębności FEP przemawia również charakter składki<sup>24)</sup>:

1. Składka na FEP, nie ma charakteru składki ubezpieczeniowej, tylko jednorazowej opłaty przeznaczonej na finansowanie emerytur pomostowych uiszczanej przez pracodawcę w związku z przejściem na emeryturę pomostową pracownika zatrudnionego przy pracach w warunkach szczególnych. W przypadku składki na FEP opłacanej za pracowników wykonujących prace w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze obowiązek opłacania składki powstaje dopiero po ustaleniu prawa do emerytury pomostowej. Zaistnienie zdarzenia ubezpieczeniowego stanowi czynnik uruchamiający powstanie obowiązku składkowego. Mamy tu zatem do czynienia z następczym charakterem obowiązku opłacenia składki. Natomiast składka na ubezpieczenia społeczne jest ceną gwarancji ubezpieczeniowej udzielania świadczenia w razie wystąpienia określonego zdarzenia losowego. Zasadniczo okres opłacania składek powinien przypadać przed ziszczeniem się ryzyka ubezpieczeniowego. Celem ubezpieczeń społecznych jest bowiem asekuracja przed skutkami zdarzeń przyszłych i niepewnych.
2. Składka na FEP została pozbawiona cech odpłatności (wzajemności). Obowiązek jej opłacania powstaje bez względu na to, czy pracownik za którego jest ona opłacana, został objęty ochroną przed ryzykiem zaprzestania wykonywania dotychczasowej pracy zawodowej przed osiągnięciem wieku emerytalnego z powodu naturalnego ubytku sił, będącego konsekwencją wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Składka jest opłacana zarówno za pracowników, którzy rozpoczęli wykonywanie pracy przed dniem 1 stycznia 1999 r. (mają szansę nabyć prawo do emerytury pomostowej), jak i za tych, którzy z uwagi na późniejszy termin rozpoczęcia takiej pracy nie spełniają warunku uzyskania prawa do tego świadczenia. W odróżnieniu od składki na ubezpieczenie emerytalne wysokość składki wpłaconej do FEP za pracownika zatrudnionego w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz długość okresu jej opłacania nie wpływa w jakikolwiek sposób na wymiar emerytury pomostowej.

Podsumowując, składka na FEP jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym, celowym i bezzwrotnym, nie spełnia jednak warunku odpłatności. Nie zawsze bowiem jej opłacaniu towarzyszy objęcie pracownika świadczącego pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze ochroną przed ryzykiem zaprzestania jej wykonywania przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Pełni zatem wyłącznie rolę opłaty celowej przeznaczonej na finansowanie emerytur pomostowych. Obowiązek jej opłacania jest dla pracodawcy negatywnym następstwem zatrudnienia pracowników przy takich pracach.

Cechy przymusowości, bezzwrotności, nieodpłatności oraz nieekwiwalentności upodabniają składkę na FEP do podatku. Od podatku odróżnia ją natomiast celowy charakter.

---

<sup>24)</sup> Marcin Zieleniecki. Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym.

## **V. Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych.**

Waloryzacja (indeksacja) czyli przeliczanie należności pieniężnych w związku ze zmianą siły nabywczej pieniądza, stanowi istotny element w konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych. Świadczenia emerytalno-rentowe mogą tracić siłę nabywczą głównie na skutek inflacji. W warunkach stałej wartości pieniądza i niezmiennego poziomu kosztów utrzymania waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych nie byłaby konieczna.

Waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych przeprowadza się zarówno z racji ekonomicznych, jak i społecznych. Ekonomicznym celem waloryzacji jest przede wszystkim utrzymanie realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych, a tym samym zapobieganie obniżaniu poziomu materialnego życia emerytów i rencistów w warunkach inflacji. Społecznym celem waloryzacji jest natomiast zapewnienie poczucia bezpieczeństwa socjalnego, zapobieganie wykluczeniu społecznemu emerytów i rencistów oraz wzmacnianie solidarności społecznej.

Sposób waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych jest jedną z najbardziej drażliwych i szeroko komentowanych kwestii. Wynika to między innymi z niemożności zaspokojenia wszystkich oczekiwań świadczeniobiorców zgłaszających w tej kwestii szereg, często wzajemnie wykluczających się wniosków. O wadze tego zagadnienia najlepiej świadczy fakt, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat wielokrotnie zmieniano zarówno zasady waloryzacji emerytur i rent, jak i mechanizm jej przeprowadzania, starając się znaleźć jak najlepsze dla ogółu społeczeństwa rozwiązanie. Wybór metody waloryzacji świadczeń (płacowa, cenowa czy mieszana) i częstość jej przeprowadzania determinuje przede wszystkim sytuacja społeczna i ekonomiczna kraju.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, wynikającym z ustawy o emeryturach i rentach z FUS, emerytury i renty podlegają corocznej waloryzacji od dnia 1 marca. Waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji, który odpowiada średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększonemu o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Zwiększenie o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, jest przedmiotem corocznych negocjacji, w ramach Rady Dialogu Społecznego (RDS), przeprowadzanych w czerwcu, w roku poprzedzającym waloryzację.

Rada Dialogu Społecznego stanowi forum trójstronnej współpracy strony pracowników (związki zawodowe), strony pracodawców oraz strony rządowej.

Waloryzacji na zasadach określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS podlegają nie tylko świadczenia i dodatki z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, ale również emerytury i renty rolników indywidualnych, uposażenia służb mundurowych, a także świadczenia pozaubezpieczeniowe: zasiłki i świadczenia przedemerytalne, renty socjalne, emerytury pomostowe, nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, renty dla kombatanów oraz inwalidów wojennych i wojskowych.

## **V.1. Stosowane mechanizmy waloryzacji w Polsce.**

Do 1982 r. w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce nie było stałego mechanizmu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. W celu dostosowania realnej wartości tych świadczeń do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej i społecznej były one podwyższane okazjonalnie.

Mechanizm waloryzacji świadczeń pojawił się dopiero w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. poz. 267, z późn. zm.). Przewidywał coroczną podwyżkę świadczeń, z tym że dopiero od dnia 1 marca 1986 r. przyjęty został stały mechanizm waloryzacyjny, który zakładał coroczne podwyższanie emerytur i rent o taki procent, o jaki wzrosło przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce uspołecznionej w roku poprzedzającym, nie więcej jednak niż o 150% kwoty wzrostu tego wynagrodzenia.

Obowiązujące zasady waloryzacji świadczeń ustawodawca zmienił ustawą z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. poz. 206). Zmiana polegała na wprowadzeniu waloryzacji kwartalnej oraz podwyższeniu ograniczenia wysokości podwyżki waloryzacyjnej. Wskaźnik waloryzacji ustalano, dzieląc kwotę przewidywanego na bieżący kwartał przeciętnego wynagrodzenia przez kwotę wynagrodzenia stanowiącą podstawę ostatnio przeprowadzonej waloryzacji.

Mechanizm waloryzacji płacowej został także przyjęty w ustawie z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 450, z późn. zm.), przy czym nie była ona przeprowadzana kwartalnie lecz okresowo, jeżeli wskaźnik wzrostu kwoty przeciętnego wynagrodzenia w stosunku do kwoty takiego wynagrodzenia w kwartale, w którym ostatnio została przeprowadzona waloryzacja wynosił co najmniej 105%, zaś od dnia 10 marca 1992 r. – 110%. Uregulowania prawne dotyczące waloryzacji w 1996 r. (odejście od waloryzacji płacowej) wprowadzone zostały ustawą z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 681). Emerytury i renty podlegały waloryzacji przez podwyższenie kwoty świadczenia przysługującego w dniu 31 sierpnia 1996 r. wskaźnikiem waloryzacji określonym w ustawie budżetowej na 1996 r., zapewniającym realny wzrost emerytur i rent wynoszący co najmniej 2,5%.

Ustawa z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 636) przyjęła waloryzację cenową. Świadczenia emerytalno-rentowe podlegały corocznej waloryzacji w celu zachowania co najmniej ich realnej wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. Podstawę ustalenia wysokości zwaloryzowanych emerytur i rent stanowił prognozowany na dany rok średnioroczny wzrost cen towarów i usług dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów albo ogółem, jeżeli ten ostatni był wyższy. Średnioroczny wzrost cen oraz wskaźnik waloryzacji były ustalane w ustawie budżetowej.

Ustawa o emeryturach i rentach z FUS, która zreformowała polski system ubezpieczeń społecznych, zasady waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych uregulowała w art. 88–94 ustawy. Regulacje te były wielokrotnie zmieniane. Podstawowym elementem mechanizmu waloryzacyjnego przyjętym w ustawie była waloryzacja świadczeń uwzględniająca wzrost

cen towarów i usług konsumpcyjnych. Początkowo regulacja ustawowa zakładała, że podczas ustalania wysokości zwaloryzowanych emerytur i rent wzrost nominalny przeciętnej emerytury i renty nie może być niższy niż prognozowany na dany rok średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększony, w niewielkim stopniu, także z uwzględnieniem wzrostu płac, jeśli ten przewyższał wzrost cen. W przypadku gdy przekraczał on 10%, waloryzacja miała być przeprowadzana 1 marca i 1 września, jeśli wynosił mniej 1 czerwca. Przyjęty został zatem model waloryzacji mieszanej: cenowo-płacowej.

Ponieważ waloryzacja opierała się na prognozowanych wskaźnikach wzrostu płac i cen, a te okazywały się zawodne, ustawodawca zdecydował się na kolejną zmianę. Ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r. o waloryzacji emerytur i rent w 2003 r. oraz o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 2054) wprowadził epizodyczną regulację, określając sposób waloryzacji w 2003 r. i wyłączając stosowanie zasad ogólnych. Natomiast nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 498) umożliwiła zastąpienie prognoz wzrostu cen i płac rzeczywistymi wskaźnikami. Zgodnie bowiem z art. 89 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w brzmieniu nadanym ustawą z 27 marca 2003 r., wskaźnik waloryzacji wynosił nie mniej, niż średnioroczny wskaźnik cen, towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym powiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Waloryzacja przybrała zatem formę *ex post* i miała następować corocznie od dnia 1 marca.

Kolejne zmiany wprowadziła ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1954). Ustanowiła ona „czystą” formułę waloryzacji cenowej. Wskaźnik waloryzacji był równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych. Ponadto odstąpiono od corocznej waloryzacji, wprowadzając waloryzację okresową. Miała ona być przeprowadzana od dnia 1 marca roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, w którym wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie od roku kalendarzowego, w którym była przeprowadzona ostatnia waloryzacja, wyniósł co najmniej 105,0%. Przy czym waloryzacja nie mogła być przeprowadzana rzadziej niż raz na trzy lata.

W 2005 r. ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 1421) ponownie wprowadzona została waloryzacja cenowo-płacowa. Zgodnie z nadanym przez tę ustawę brzmieniem art. 89 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wskaźnik waloryzacji był równy co najmniej wskaźnikowi cen z uwzględnieniem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Umożliwiono również negocjowanie w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych wyższego wskaźnika waloryzacji.

Obecnie obowiązujące zasady waloryzacji zostały wprowadzone ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 1368). Ustawodawca powrócił do corocznej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych od dnia 1 marca, a waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji.

Ewolucja prawnej regulacji waloryzacji świadczeń w Polsce wskazuje, że wciąż poszukiwane są optymalne w danym czasie mechanizmy waloryzacji, uwzględniające z jednej strony potrzeby socjalne świadczeniobiorców, a z drugiej bieżącą sytuację gospodarczą, stan budżetu państwa i finansów ubezpieczeń społecznych.

## **V.2. Waloryzacja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego**

W analizie konstrukcji prawnej waloryzacji świadczeń w Polsce istotną rolę odgrywa Trybunał Konstytucyjny (TK), który ocenia czy wprowadzone w Polsce regulacje prawne w zakresie waloryzacji są zgodne z Konstytucją.

Zgodnie z konsekwentnym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego waloryzowanie świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to konieczność istnienia mechanizmu utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie ich wartości realnej.

Określenie zakresu i formy zabezpieczenia społecznego, Konstytucja powierza ustawodawcy (art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji) i dlatego też ma on znaczną swobodę w kształtowaniu mechanizmu waloryzacji. Do ustawodawcy należy zatem wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów ekonomicznego rozwoju kraju. W dziedzinie kształtowania praw socjalnych, Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki margines działania, a sposób wykorzystania tego marginesu nie może pozostawać bez związku z aktualnymi możliwościami finansowymi państwa. Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. W opinii TK do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w związku z waloryzacją dochodzi w szczególności w dwóch sytuacjach: gdy świadczenia nie będą waloryzowane w danym okresie, bądź gdy waloryzacja świadczeń sprowadzi przynajmniej część świadczeniobiorców poniżej poziomu minimum życiowego. Trybunał uznał również, że waloryzacja nie musi zawsze w sposób matematycznie dokładny odzwierciedlać zmiany wartości pieniądza i kosztów utrzymania, pod warunkiem że będzie dokonywana regularnie i nie będzie pozorna.

W orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że: „Świadczenia emerytalne przysługują w zamian za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu, jednak suma wpłaconych składek nie decyduje ostatecznie o wysokości emerytury. Formuła obliczania świadczeń wyraża bowiem podstawowe zasady systemu ubezpieczeń, a w szczególności zasadę solidaryzmu społecznego. Oznacza to, że wypłacane świadczenia muszą pozostawać w pewnej proporcji do wysokości zarobku, jakim ubezpieczony dysponował przed przejściem na emeryturę, ale muszą też zaspokajać podstawowe potrzeby ubezpieczonego.”<sup>25)</sup>

Po przeanalizowaniu dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie ma wątpliwości co do tego, że ustawodawca winien określać wysokość świadczenia emerytalnego w taki sposób, by nie naruszyć istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Wydaje się jednak, że konstytucyjny standard ochrony odnoszonej do świadczeń emerytalnych wykracza poza sam zakaz naruszania istoty prawa. Biorąc pod uwagę

---

<sup>25)</sup> Zobacz wyrok TK z dnia 18 listopada 2008 r., sygn.. akt P 47/07.

rozłożenie w czasie procesu uzyskiwania prawa do emerytury oraz możliwe długotrwałe korzystanie z owego prawa, podstawowe znaczenie ma problem zachowania wartości emerytury, której wysokość jest określana w decyzji organu emerytalnego. Z punktu widzenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa zasadne wydaje się bowiem formułowanie oczekiwania, że państwo po ustaleniu wysokości świadczenia emerytalnego zapewni jego realną wartość. Takim właśnie mechanizmem, służącym zagwarantowaniu obywatelowi realnej wartości uzyskiwanej przez niego emerytury, jest mechanizm waloryzacji. Tym samym, patrząc z perspektywy ukształtowanej w Konstytucji zasady ochrony praw nabytych, instytucja waloryzacji emerytur stanowi istotny element prawa do emerytury<sup>26)</sup>.

Dodatkowo, Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 27 czerwca 2001 r. (sygn. Ts 24/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 154) stwierdził, że dopóki stosowany przez ustawodawcę mechanizm waloryzacji jest ukierunkowany na zagwarantowanie realnej wartości przyznanych emerytur, dopóty ustawodawca ma swobodę w zakresie sposobu jej dokonywania, w szczególności jeśli chodzi o wybór i zmiany jej metody<sup>27)</sup>.

W ramach swobody regulacyjnej ustawodawca ma możliwość doboru właściwej metody waloryzacji i sposobu jej przeprowadzenia, przy czym dokonując waloryzacji musi rozstrzygać:

- jaki przyjąć wskaźnik waloryzacji (płacowy, cenowy czy mieszany),
- w jakich proporcjach uwzględnić wzrost płac i/lub cen,
- jakie wynagrodzenie stanowić będzie podstawę obliczania waloryzacji (w całej gospodarce, określonych branżach, uwzględniające wszystkie lub niektóre składniki wynagrodzenia),
- jaki koszyk dóbr i usług będzie mierzył procesy inflacyjne,
- po jakim okresie ona nastąpi i z jaką datą,
- czy waloryzacja będzie dostosowaniem jednostronnym (indeksacja świadczeń stanowi wyłącznie podwyżkę), czy też w przypadku procesów deflacyjnych nastąpić ma zmniejszenie poziomu świadczeń<sup>28)</sup>.

Wyjątkiem w zakresie metody przeprowadzenia waloryzacji świadczeń była waloryzacja kwotowa z 2012 r., polegająca na dodaniu do kwoty świadczenia, kwoty waloryzacji w wysokości 71 zł. Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2012 r. (sygn. akt K 9/12), Trybunał Konstytucyjny uznał kwestionowane przepisy ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 118) za zgodne z Konstytucją RP, podkreślając, że mimo zmiany przepisów dotyczących waloryzacji „istota instytucji przystosowującej wartość świadczeń do spadku siły nabywczej pieniądza, w którym wypłacane są świadczenia, nie została naruszona. Nie doszło bowiem do pozbawienia uprawnienia do waloryzacji świadczeń, ale jedynie do

---

<sup>26)</sup> Zobacz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165.

<sup>27)</sup> Zobacz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107.

<sup>28)</sup> Zobacz wyrok TK z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn.. akt K 9/12.

incydentalnej zmiany metody waloryzowania ich wysokości”. Trybunał stwierdził, że zakwestionowane przepisy ani nie wyłączyły waloryzacji, ani nie dezaktualizują zasady ubezpieczenia społecznego, wedle której wysokość świadczeń emerytalno-rentowych zależy od sumy odprowadzonych składek. „Wobec tego, że ustawodawca ma znaczną swobodę kształtowania mechanizmu waloryzacyjnego, Trybunał zauważył, że nie jest kompetentny w zakresie oceny, czy przyjął on najbardziej trafne rozwiązania prawne dotyczące waloryzacji świadczeń zabezpieczenia społecznego. Ocena ta należy do wyborców, przed którymi parlament ponosi odpowiedzialność polityczną”.

W prawie międzynarodowym, zasady waloryzacji świadczeń zawarte zostały w aktach Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Rady Europy.

Obowiązek podwyższania świadczeń emerytalno-rentowych wynika m. in. z ratyfikowanej przez Polskę Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1952 r. Zgodnie z art. 65 pkt 10 Konwencji:

*„Wysokość bieżących wypłat okresowych udzielanych na starość, w razie wypadku przy pracy i choroby zawodowej (z wyjątkiem przypadku niezdolności do pracy), w razie inwalidztwa i śmierci żywiciela rodziny będzie rewidowana w następstwie znacznych zmian ogólnego poziomu zarobków, wynikających ze znacznych zmian kosztów utrzymania.”.*

Zapisy Konwencji przyjmują bardzo ogólny poziom ich sformułowania. Nie wskazują wprost jaka ma zostać przyjęta metoda podwyższenia świadczeń, i jak często mają być one podwyższane. Wskazują natomiast, że podwyższanie świadczeń powinno być związane ze zmianą wysokości wynagrodzeń, wynikającą ze wzrostu kosztów utrzymania. Daje to możliwość każdemu krajowi wypracowania swoich własnych zasad podnoszenia emerytur i rent.

Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych jest zatem tym elementem systemu ubezpieczeń społecznych, który można stosować elastycznie, stosownie do możliwości finansowych systemu ubezpieczeń społecznych, mając na uwadze z jednej strony sytuację gospodarczą kraju, a z drugiej konieczność ochrony niektórych grup społecznych przed ubóstwem. Zmiana zasad waloryzacji jest najprostszym sposobem wpływania na wysokość świadczeń.

Należy jednak zaznaczyć, że mechanizm waloryzacji, który jest rodzajem umowy społecznej, powinien być możliwie stabilny, co nie znaczy, że jego parametry nie powinny uwzględniać właściwych reakcji systemu na zmiany w koniunkturze gospodarczej. Sprzyja to budowie zaufania w społeczeństwie do systemu zabezpieczenia społecznego gwarantowanego przez Państwo i zwiększa skłonność do partycypowania w tym systemie.

### **V.3. Wzrost świadczeń emerytalno-rentowych w ostatnich latach i dynamika świadczeń najniższych.**

Wysokość świadczenia emerytalno-rentowego, co do zasady, jako miara udziału ubezpieczonego w dochodach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, uzależniona jest od liczby lat pracy oraz od wysokości osiąganego wynagrodzenia w trakcie aktywności zawodowej. Im bardziej ubezpieczony partycypował w tworzeniu dochodów FUS, w tym większym stopniu ma on prawo z nich korzystać w postaci emerytury lub renty. Prawo do emerytury i renty obejmuje prawo do waloryzacji świadczeń, czyli zwiększenia nominalnej wysokości świadczeń, z uwagi na deprecjację ich realnej wartości, spowodowaną inflacją.

Obecnie obowiązujące przepisy w zakresie waloryzacji świadczeń określone w ustawie o emeryturach i rentach z FUS powodują, że wszystkie wypłacane świadczenia są podwyższane o ten sam procent, w związku z tym im niższe świadczenie, tym niższa kwota podwyżki. Również minimalne emerytury i renty wzrastają w tym samym tempie.

W 2009 r. wskaźnik waloryzacji wyniósł 106,1%, co dawało przeciętną podwyżkę na poziomie 85,20 zł. W 2010 r. wskaźnik waloryzacji wyniósł 104,62 % (średnia podwyżka – 70,23 zł), a w 2011 r. – 103,1 % (średnia podwyżka – 50,14 zł). W 2012 r. incydentalnie została wprowadzona w miejsce waloryzacji procentowej waloryzacja kwotowa, świadczenia emerytalno-rentowe zostały podwyższone o kwotę 71 zł<sup>29)</sup>. Chcąc chronić budżety gospodarstw domowych emerytów i rencistów z niższymi świadczeniami, w marcu 2012 r. wszyscy emeryci i renciści dostali jednakowe kwotowe podwyżki świadczeń.

W 2013 r. wskaźnik waloryzacji wyniósł 104,0% (przeciętna podwyżka 70,61 zł), natomiast w 2014 r. świadczenia emerytalno-rentowe zostały podwyższone wskaźnikiem waloryzacji wynoszącym 101,6 %, a przeciętna podwyżka wyniosła 29,87 zł.

W 2015 r. świadczenia emerytalno-rentowe zostały podwyższone wskaźnikiem waloryzacji wynoszącym 100,68%, jednak nie mniej niż o kwotę wynoszącą 36 zł<sup>30)</sup>. W wyniku modyfikacji zasad waloryzacji w 2015 r. najniższa emerytura, renta rodzinna i renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, wypłacana w gwarantowanej przez państwo wysokości, wzrosła nie o 4,30 zł, tj. o 0,68%, lecz o 36 zł, tj. o 4,26%, z kwoty 844,45 zł do kwoty 880,45 zł.

W 2016 r. wskaźnik waloryzacji świadczeń wyniósł 100,24%, a średnia podwyżka świadczenia emerytalno-rentowego 4,83 zł. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o jednorazowym dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r. (Dz. U. poz. 188 i 366) emeryci i renciści, których świadczenia 29 lutego 2016 r. nie przekroczyły kwoty 2000 zł otrzymali jednorazowy dodatek w wysokości od 50 zł do 400 zł w zależności od wysokości świadczenia.

---

<sup>29)</sup> Na mocy ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>30)</sup> Na mocy ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1682).

**Tabela 23.****Wzrost procentowy i kwotowy przeciętnego świadczenia-emerytalnego w ramach waloryzacji**

<b>Rok</b>	<b>Wskaźnik waloryzacji (w %)</b>	<b>Szacunkowy koszt waloryzacji (w mld zł)</b>
2006	106,2	<b>6,6</b>
	102,3	
2007	Brak waloryzacji świadczeń. Dodatki dla osób których wysokość świadczenia nie przekracza kwoty 1200 zł miesięcznie	<b>1,7</b>
2008	106,5	<b>7,665</b>
	104,2	
2009	106,1	<b>7,7</b>
2010	104,62	<b>6,375</b>
2011	103,1	<b>4,5</b>
2012	71 zł (104,8% wskaźnik waloryzacji dodatków)	<b>7,2</b>
2013	104,0	<b>6,360</b>
2014	101,6	<b>2,66</b>
2015	0,68% nie mniej niż 36 zł	<b>3,55</b>
2016	100,24 + jednorazowe dodatki do emerytur i rent	<b>ok. 1,85 w tym 1,4 dodatki</b>
2017	100,73 <sup>31)</sup>	<b>1,4</b>

Od dnia 1 marca 2016 r. wysokość najniższej emerytury i renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy wynosi – 882,56 zł, co oznacza jej wzrost o 2,11 zł w stosunku do roku ubiegłego.

Niski wymiar świadczeń emerytalno-rentowych w Polsce, a zwłaszcza najniższych emerytur, stał się w ostatnich latach jednym z najpoważniejszych problemów systemu ubezpieczeń społecznych. Przy zastosowaniu obowiązujących, ustawowych zasad waloryzacji świadczeń,

<sup>31)</sup> Zawarta w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej prognoza średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2016r. kształtuje się na poziomie 99,5% (deflacja na poziomie 0,5%). Przyjmując, że średnioroczny wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów w 2016 r. będzie się kształtował na poziomie o 0,3 pp wyższym niż inflacja ogółem wyniesie on **99,8%** (deflacja na poziomie 0,2%). Z kolei prognozowany wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r. wynosi 4,1%, co oznacza, że realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r. wyniesie 4,63%. Stąd prognozowane obligatoryjne 20% realnego wzrostu wynagrodzeń za rok 2016 wynosi **0,93%**. W efekcie prognozuje się, że wskaźnik waloryzacji w 2017 r. ukształtuje się na poziomie ok. **100,73%**.

wzrost emerytur i rent jest na tyle niski, że przez świadczeniobiorców postrzegany jest jako niewystarczający, a wręcz niezauważalny, w odniesieniu do odczuwalnego wzrostu cen.

**Tabela 24.**

**Wzrost wysokości najniższych emerytur w latach 2000 – 2016**

rok	wysokość najniższej emerytury	dynamika najniższej emerytury	wzrost w zł
2000	470,51		
2001	530,26	112,70%	59,75
2002	532,91	100,50%	2,65
2003	552,63	103,70%	19,72
2004	562,58	101,80%	9,95
2005	-	-	
2006	597,46	106,20%	34,88
2007	-	-	
2008	636,29	106,50%	38,83
2009	675,1	106,10%	38,81
2010	706,29	104,62%	31,19
2011	728,18	103,10%	21,89
2012	799,18	109,75%	<b>71</b>
2013	831,15	104,00%	31,97
2014	844,45	101,60%	13,3
2015	880,45	104,26%	<b>36</b>
2016	882,56	100,24%	2,11

W ostatnich latach, z uwagi na procesy deflacyjne oraz trudną sytuację osób pobierających najniższe świadczenia, podejmowane były działania modyfikujące obowiązujący sposób waloryzacji świadczeń.

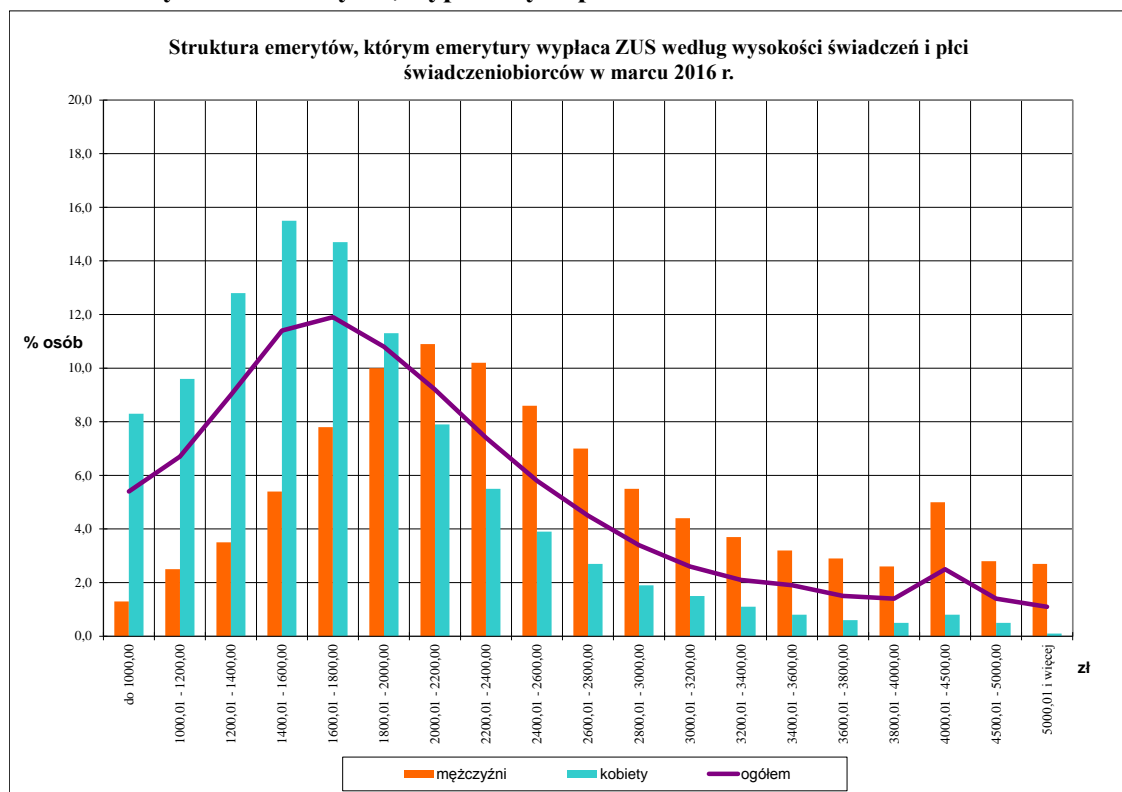
W roku 2012 przeprowadzona została kwotowa waloryzacja świadczeń. W wyniku jej zastosowania kwoty najniższych gwarantowanych świadczeń od marca 2012 r. wzrosły o ponad 9% zamiast planowanej podwyżki na poziomie 4,8%.

Również w 2015 r., z uwagi na niekorzystne tendencje rynkowe, w wyniku modyfikacji obowiązujących zasad waloryzacji, świadczenia emerytalno-rentowe zostały podwyższone o procentowy wskaźnik waloryzacji, nie mniej jednak niż o 36 zł, co dla większości emerytów i rencistów oznaczało wyższe podwyżki waloryzacyjne niż wynikałoby to z obowiązujących zasad waloryzacji.

Natomiast w 2016 r. wsparciem dla szerokiej grupy emerytów i rencistów, z jednoczesnym zachowaniem wartości realnej wszystkich emerytur i rent, była wypłata jednorazowego dodatku, wynikająca z ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o jednorazowym dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r. Wypłata dodatku była rozwiązaniem

komplementarnym wobec mechanizmu waloryzacji i bardzo niskiego jej poziomu w 2016 r., a kwota dodatku uzależniona została od wysokości świadczenia lub świadczeń pobieranych w zbiegu (od 50 zł do 400 zł netto)<sup>32)</sup>. Dodatek stanowił wsparcie dla licznej grupy ok. 6,5 mln świadczeniobiorców.

**Wykres 14.**  
**Struktura wysokości emerytur, wypłacanych przez ZUS**



Źródło: ZUS.

Źródłem informacji na temat poziomu życia różnych grup społecznych są badania warunków życia przeprowadzane corocznie przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). Wynika z nich, że emeryci i renciści pod względem warunków życia różnią się istotnie. Sytuacja przeciętnego emeryta jest lepsza niż przeciętnego Polaka, a wskaźniki zasięgu ubóstwa gospodarstw emerytów kształtują się na poziomie o kilka punktów procentowych niżej, niż to ma miejsce dla gospodarstw ogółem. Prawdopodobnie ta dotyczy zarówno mierników ubóstwa relatywnego, ustawowego oraz minimum socjalnego. Jednak występuje duże zróżnicowanie w poszczególnych grupach, w zależności od wysokości otrzymywanej emerytury i renty.

32) (...)

- 1) przy świadczeniach do 900,00 zł dodatek wynosił 400,00 zł;
- 2) przy świadczeniach od 900,01 zł do 1100,00 zł dodatek wynosił 300,00 zł;
- 3) przy świadczeniach od 1100,01 zł do 1500,00 zł dodatek wynosił 200,00 zł;
- 4) przy świadczeniach od 1500,01 zł do 2000,00 zł dodatek wynosił 50,00 zł.

Wysokość najniższych świadczeń emerytalno-rentowych w zł (od 1 marca 2016 r.):

Emerytura, renta rodzinna	882,56
Renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy	882,56
Renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy	676,75

Minimum socjalne na 1 osobę średniorocznie w 2015 r.:

Gospodarstwa pracownicze		Gospodarstwa emeryckie	
1-osobowe	1079,53	1-osobowe	1080,20
2-osobowe	892,09	2-osobowe	896,27
3-osobowe	937,18		
4-osobowe	855,39		
5-osobowe	4178,17		

Źródło: Obliczenia IPiSS na podstawie danych Departamentu Statystyki Społecznej GUS.

Minimum egzystencji na 1 osobę w 2015 r.:

Gospodarstwa pracownicze		Gospodarstwa emeryckie	
1-osobowe	545,76	1-osobowe	518,00
2-osobowe	457,79	2-osobowe	430,03
3-osobowe	441,27		
4-osobowe	482,41		
5-osobowe	477,82		

Źródło: Obliczenia IPiSS na podstawie danych Departamentu Statystyki Społecznej GUS.

Zgodnie z danymi GUS wskaźnik ubóstwa skrajnego<sup>33)</sup> (minimum egzystencji), a także wskaźnik ubóstwa relatywnego spadły w Polsce w 2015 r. - odpowiednio o 0,9 pkt proc. do 6,5% osób w gospodarstwach domowych i o 0,7 pkt do 15,5%.

W 2015 r. zaobserwowano niewielki spadek wartości wskaźnika ubóstwa skrajnego oraz wskaźnika ubóstwa relatywnego. W obu tych przypadkach spadek w odniesieniu do 2014 r. nie przekroczył 1 pkt proc. W 2015 r. ubóstwa skrajnego doświadczała co piętnasta osoba w Polsce, natomiast ubóstwa relatywnego prawie co szósta osoba (odpowiednio: ok. 7% oraz ok. 16% osób w gospodarstwach domowych).

W IV kwartale 2015 r. dla gospodarstwa 1-osobowego minimum egzystencji wyniosło 545 zł, a granica ubóstwa relatywnego 734 zł. W przypadku ubóstwa ustawowego przy obliczaniu granic ubóstwa obowiązują dwie wielkości progowe – dla osoby samotnie gospodarującej (gospodarstwo jednoosobowe) oraz dla osoby w gospodarstwie

<sup>33)</sup> **Przyjęte granice ubóstwa ekonomicznego:**

Poziom minimum egzystencji, przyjmowany jako **granica ubóstwa skrajnego**. Minimum egzystencji obliczane jest przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS). Uwzględnia ono jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia.

**Ustawowa granica ubóstwa**, określona jako kwota, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej.

**Relatywna granica ubóstwa**, ustalona na poziomie 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych (obliczonych na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych).

wieloosobowym.

W IV kwartale 2015 r. granica ubóstwa ustawowego dla gospodarstwa 1-osobowego wyniosła 634 zł.

**Tabela 25.**

**Udział % osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej:**

**Relatywnej granicy ubóstwa**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogółem	17,3	17,6	17,3	17,4	16,9	16,3	16,2	16,2	15,5
Pracowników	16,9	17,2	16,5	16,6	15,6	15,3	14,9	15,2	14,4
Emerytów	11,7	13,0	13,0	13,2	12,5	11,9	11,4	12,1	11,4
Rencistów	25,3	28,7	27,7	25,7	26,4	25,8	26,3	25,5	23,2

**Ustawowej granicy ubóstwa**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogółem	14,6	10,6	8,3	7,4	6,8	7,2	12,8	12,2	12,2
Pracowników	14,8	10,5	7,9	7,1	5,9	6,9	12	11,9	11,7
Emerytów	8,1	6,2	4,9	4,0	3,6	3,6	6,8	7,2	7,3
Rencistów	20,1	16,4	14,1	10,1	10,6	10,7	18,2	17,8	15,9

**Minimum egzystencji**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogółem	6,6	5,6	5,7	5,8	6,8	6,8	7,4	7,4	6,5
Pracowników	6,1	5,2	5,2	5,3	5,8	6,2	6,4	6,5	5,6
Emerytów	4,0	3,8	3,8	3,8	4,6	4,3	4,8	5,8	5,0
Rencistów	11,3	9,8	11,2	9,7	13,0	12,1	13,2	12,5	10,7

Miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwach emerytów i rencistów wyniósł w 2015 r. 1438 zł (dla porównania w 2014 r. 1382 zł), w tym w gospodarstwach emerytów 1510 zł (w 2014 r. 1458 zł), a w gospodarstwach rencistów 1114 zł (w 2014 r. 1072 zł). Miesięczne wydatki na 1 osobę wynosiły w 2015 r. w gospodarstwach emerytów i rencistów 1181 zł (dla porównania w 2014 r. 1157 zł), w tym w gospodarstwach emerytów 1221 zł (w 2014 r. 1203 zł), a w gospodarstwach rencistów 997 zł (w 2014 r. 966 zł).

Dla porównania miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę we wszystkich gospodarstwach, według Badań Budżetów Gospodarstw Domowych wyniósł w 2015 r. 1386 zł (1340 zł w 2014 r.), przy miesięcznych wydatkach na 1 osobę na poziomie 1091 zł (1079 zł w 2014 r.).

Granice ubóstwa w zł (IV kw. 2015 r.)	skrajnego	relatywnego	ustawowego
Gospodarstwo 1-osobowe	545	734	634
Gospodarstwo 4-osobowe	1472	1982	2056

źródło: *Badania Budżetów Gospodarstw Domowych.*

Wyszczególnienie:	% osób w gospodarstwach o wydatkach poniżej:											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012	2013	2014	2015
<b>Relatywnej granicy ubóstwa</b>												
<b>Ogółem</b>	20,3	18,1	17,7	17,3	17,6	17,3	17,4	16,9	16,3	16,2	16,2	15,5
<b>Emerytów</b>	10,9	10,1	11,8	11,7	13,0	13,0	13,2	12,5	11,9	11,4	12,1	11,4
<b>Rencistów</b>	28,5	25,6	25,1	25,3	28,7	27,7	25,7	26,4	25,8	26,3	25,5	23,2
<b>Minimum egzystencji</b>												
<b>Ogółem</b>	11,8	12,3	7,8	6,6	5,6	5,7	5,8	6,8	6,8	7,4	7,4	6,5
<b>Emerytów</b>	5,6	6,3	4,6	4,0	3,8	3,8	3,8	4,6	4,3	4,8	5,8	5,0
<b>Rencistów</b>	16,8	17,5	12,2	11,3	9,8	11,2	9,7	13,0	12,1	13,2	12,5	10,7
<b>Ustawowej granicy ubóstwa</b>												
<b>Ogółem</b>	19,2	18,1	15,1	14,6	10,6	8,3	7,4	6,6	7,2	12,8	12,2	12,2
<b>Emerytów</b>	8,9	8,5	8,4	8,1	6,2	4,9	4,0	3,6	3,6	6,8	7,2	7,3
<b>Rencistów</b>	25,4	23,1	19,6	20,1	16,4	14,1	10,1	10,6	10,7	18,2	17,8	15,9

\*Od 2011 roku zastosowano wagi z Narodowego Spisu Powszechnego 2011, przez co dane z kolejnych lat nie są w pełni porównywalne z latami poprzednimi (do 2010 r.).

Źródło: *Badania Budżetów Gospodarstw Domowych.*

<b>Miesięczny dochód rozporządzalny* na 1 osobę w zł</b>										
Grupa społeczno-gospodarcza gospodarstwa domowego	2008	2011	2013	2014	2015	2008	2011	2013	2014	2015
	w zł					poprzedni okres = 100, w %				
<b>Ogółem</b>	1046	1227	1299	1340	1386	137	117	106	103	103
<b>emeryci i renciści</b>	1032	1233	1329	1382	1438	129	119	108	104	104
<b>Emeryci</b>	1097	1298	1415	1458	1510	124	118	109	103	104
<b>Renciści</b>	802	969	1007	1072	1114	129	121	104	106	104
<b>Miesięczne wydatki na 1 osobę w zł</b>										
Grupa społeczno-gospodarcza gospodarstwa domowego	2008	2011	2013	2014	2015	2008	2011	2013	2014	2015
	w zł					poprzedni okres = 100, w %				
<b>Ogółem</b>	904	1015	1062	1079	1091	131	112	105	102	101
<b>emeryci i renciści</b>	935	1080	1144	1157	1181	125	116	106	101	102
<b>Emeryci</b>	982	1125	1198	1203	1221	121	115	106	100	101
<b>Renciści</b>	771	898	945	966	997	128	116	105	102	103

\* dochód rozporządzalny – dochód pomniejszony o składki i podatki

Źródło: *Badania Budżetów Gospodarstw Domowych.*

Mimo, że podejmowane były działania mające na celu ochronę świadczeń najniższych, to nadal wysokość najniższej emerytury, wynoszącej obecnie 882,56 zł należy uznać za poziom niezadowalający.

**Tabela 26.****Liczba świadczeń wypłacanych przez ZUS w wysokości najniższej\***

Wyszczególnienie	marzec 2006 r.	marzec 2007 r.	marzec 2008 r.	marzec 2009 r.	marzec 2010 r.	marzec 2011 r.	marzec 2012 r.	marzec 2013 r.	marzec 2014 r.	marzec 2015 r.	marzec 2016 r.
Emerytura	253261	273939	212207	206286	190463	184614	170704	162666	157657	149185	140 483
renta z tytułu niezdolności do pracy	369885	322272	266253	250100	234382	220638	206366	188720	178000	169396	163 123
w tym wypadkowe	16177	15171	13618	13313	12895	12595	12028	11781	11267	10932	10 842
w tym z tytułu częściowej niezdolności do pracy	195672	170320	138725	128718	119110	111373	103885	97943	91881	86951	83 682
w tym wypadkowe	12988	12267	10906	10661	10343	10113	9663	9463	9053	8675	9 145
renta rodzinna	182397	164164	143984	136753	130534	123470	117341	110601	102421	98962	93 305
w tym wypadkowe	3837	3411	3454	3453	3489	3349	3851	3677	2488	3623	2 088
Ogółem	805543	760375	622444	593139	555379	528722	494411	461987	438078	417543	<b>396 911</b>
w tym z tytułu częściowej niezdolności do pracy	205025	179417	148163	134903	131493	121155	107829	103016	99136	92337	<b>88 020</b>

Źródło: ZUS.

\*łącznie ze świadczeniami realizowanymi na mocy umów międzynarodowych, bez zbiegowych z rolniczymi.

#### V.4. Stosowane mechanizmy waloryzacji w krajach Unii Europejskiej

W krajach Unii Europejskiej stosuje się różne rozwiązania w zakresie waloryzacji świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Poniższa tabela przedstawia formuły waloryzacyjne emerytur i rent w wybranych krajach UE<sup>34)</sup>.

##### Formuły waloryzacyjne emerytur i rent w wybranych krajach UE

Formuła waloryzacji	Kraje UE
Indeksacja cenowa	Hiszpania, Włochy, Luksemburg, Wielka Brytania
Indeksacja płacowa	Dania – zdecydowanie płacowa; waloryzacja dokonywana jest raz do roku na podstawie wzrostu płac, ale emerytury dodatkowe (ATP) są waloryzowane tylko wtedy, gdy są na to wystarczające środki.
	Niemcy – system płacowy, oparty na wzroście średniej pensji pracownika z poprzedniego roku
	Holandia – waloryzacja dokonywana jest dwa razy w roku na podstawie średniego wzrostu płac kontraktowych (na podstawie umowy o pracę)
Indeksacja mieszana	Belgia – system zarówno płacowy (emerytury – przyznawane od 2010 r.), jak i cenowy (w zależności od wskaźnika cenowego)
	Grecja – waloryzacja zależy m. in. od wskaźnika inflacji
	Portugalia – dwuskładnikowa waloryzacja, oparta na wskaźniku cenowym i PKB
	Austria – podwyżka w 2014 r. o 1,6%, ale nie podano więcej szczegółów
	Finlandia – system mieszany, ale przeważa w nim indeksacja cenowa (względem wskaźnika kosztów życia)
	Szwecja – przeważnie indeksacja opierana na wskaźniku cen, ale jeden rodzaj emerytury waloryzowany jest w stosunku do płac
	Włochy – dwa różne systemy indeksacyjne dla emerytur, nie pasują do żadnego ze schematów
	Luksemburg – stosowane są oba rodzaje waloryzacji
	Hiszpania – wiele czynników wpływa na waloryzację, wskaźnik cen jest jednym z elementów wpływających na maksymalną wielkość waloryzacji.

<sup>34)</sup> prof. dr hab. Gertruda Uścińska „Waloryzacja świadczeń we współczesnych systemach zabezpieczenia społecznego”, Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka. Nr 1/2016.

## V.5. Proponowane zmiany:

Celem waloryzacji świadczeń jest utrzymanie realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych. Jednak w obliczu bardzo niskiego poziomu inflacji czy też występującej nawet w ostatnim okresie deflacji wskaźniki waloryzacji są bardzo niskie, a podwyżki świadczeń z tytułu waloryzacji w zasadzie niezauważalne. Szczególnie przy świadczeniach niskich wzrost z waloryzacji na poziomie kilkudziesięciu setnych procenta, jest nie tylko postrzegany jako brak jakiegokolwiek podwyżki lecz również jednostkowy koszt przeprowadzenia całej akcji waloryzacyjnej przez ZUS przewyższa znacznie wysokość należnej podwyżki. Stąd też w 2017 r. proponuje się wprowadzić do mechanizmu waloryzacji kwotę minimalnej podwyżki waloryzacyjnej, wynoszącej co najmniej 10 zł, przy zapewnieniu realnej wartości wszystkich świadczeń emerytalno-rentowych. Tak więc wszystkie świadczenia emerytalno-rentowe byłyby podwyższane o wskaźnik waloryzacji, jednak nie mniej niż określoną minimalną kwotę z tytułu waloryzacji.

Dodatkowo należy uznać poziom najniższych emerytur za zbyt niski w obecnej sytuacji gospodarczej i nie zaspokajający oczekiwań społecznych. Proponuje się podwyższenie najniższej emerytury do poziomu 1000 zł. Wówczas wysokość emerytury najniższej wynosiłaby 50% minimalnego wynagrodzenia.

**Tabela 27.**

**Relacja najniższej emerytury do minimalnego wynagrodzenia i przeciętnego wynagrodzenia w latach 2002–2017\***

rok	najniższa emerytura	minimalne wynagrodzenie	relacja najniższej emerytury do minimalnego wynagrodzenia	przeciętne wynagrodzenie	relacja najniższej emerytury do przec. wynagrodzenia	relacja minimalnego wynagrodzenia do przec.
2002	532,91	760	70,12%	2133,71	24,98%	35,62%
2003	552,63	800	69,08%	2201,47	25,10%	36,34%
2004	562,58	824	68,27%	2289,57	24,57%	35,99%
2005	562,58	849	66,26%	2380,29	23,63%	35,67%
2006	597,46	899,1	66,45%	2477,23	24,12%	36,29%
2007	597,46	936	63,83%	2691,03	22,20%	34,78%
2008	636,29	1 126	56,51%	2943,88	21,61%	38,25%
2009	675,10	1 276	52,91%	3102,96	21,76%	41,12%
2010	706,29	1 317	53,63%	3224,94	21,90%	40,84%
2011	728,18	1 386	52,54%	3399,52	21,42%	40,77%
2012	799,18	1 500	53,28%	3521,67	22,69%	42,59%
2013	831,15	1 600	51,95%	3650,06	22,77%	43,83%
2014	844,45	1 680	50,26%	3783,43	22,32%	44,40%
2015	880,45	1750	50,31%	3899,78	22,58%	44,87%
2016	882,56	1850	47,71%	4060	21,67%	45,57%
2017	1 000,00	2000	50,00%	4263	23,52%	46,92%

\* Wynagrodzenia minimalne i przeciętne zawierają w sobie składkę na ubezpieczenie społeczne.

## **VI. Łączenie pracy zarobkowej z pobieraniem emerytury. Zawieszanie lub zmniejszanie świadczeń.**

Zgodnie z art. 65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdemu zapewnia się wolność pracy, czyli wolność wyboru pracy, jej rodzaju, a także wyboru zawodu oraz miejsca pracy. Prawo do pracy, jako prawo konstytucyjne wyraża uprawnienie do swobodnego podejmowania aktywności zawodowej przez każdego człowieka. Oznacza to również, że nie można ograniczyć aktywności zawodowej osób pobierających świadczenia z ubezpieczenia społecznego.

Z sytuacją na rynku pracy związany jest problem zatrudniania osób będących na emeryturze. Bierze się on stąd, że osoby te stanowią grupę konkurującą o miejsca pracy z osobami niepobierającymi świadczeń, np. będącymi na bezrobociu. Brak stosownej relacji pomiędzy podażą i popytem pracy, a także brak zachowania równowagi w kontekście konkurencyjności świadczenia pracy przez określone podmioty może doprowadzić do zaburzenia równowagi na rynku pracy. Podejmowanie aktywności zawodowej przez emeryta, który pobiera świadczenie w warunkach wysokiego bezrobocia może bowiem powodować mniejszą konkurencyjność osób niepobierających świadczeń z ubezpieczenia społecznego i osób oferujących pracę.

Problem ograniczenia lub całkowitego zakazu łączenia pracy zarobkowej z pobieraniem emerytury jest problemem kontrowersyjnym, wzbudzającym duże emocje społeczne i z tego powodu wymagającym kompromisowych rozwiązań, które z jednej strony pozwolą uzupełnić emeryturę dochodami z pracy, z drugiej zaś zwiększyć liczbę miejsc pracy dla osób poszukujących pracy.

Kwestia zawieszania bądź zmniejszania świadczeń wypłacanych z systemu ubezpieczeń społecznych, w szczególności w odniesieniu do podejmowania przez emerytów działalności zarobkowej, zawsze odzwierciedlała aktualne w danym czasie postrzeganie tego problemu. W zależności czy na rynku pracy występował nadmiar czy niedobór podaży pracy podejście do problemu wykonywania pracy zarobkowej przez emerytów oraz zawieszania lub zmniejszania świadczeń było bardziej lub mniej liberalne.

Obecnie obowiązujące przepisy w zakresie ubezpieczeń społecznych dopuszczają możliwość uzyskania dodatkowych przychodów do świadczenia emerytalnego poprzez regulację kwestii zasad zawieszania i zmniejszania wypłaty tego świadczenia, w ramach ściśle określonych przez ustawodawcę zasad, tak aby świadczeniobiorcy mogli poprawić poziom życia, a jednocześnie, aby świadczenie nie było dodatkiem do przychodu osiąganego z pracy.

Po raz pierwszy kwestie dotyczące zawieszenia prawa do emerytury zostały uregulowane w ustawie z dnia 28 marca 1958 r. o zmianie przepisów o rentach i zaopatrzeniach (Dz. U. poz. 93). Zgodnie z tymi przepisami prawo do renty starczej podlegało zawieszeniu na czas wykonywania przez rencistę zatrudnienia lub posiadania dochodu z innych źródeł. W latach 70 – tych XX wieku pojawiło się zjawisko zbędnego zatrudnienia, wobec czego podejście do problemu podejmowania dodatkowej pracy stało się mniej restrykcyjne. W latach 80 doprowadziło to do zmiany uzasadnienia dla podejmowania aktywności zawodowej przez emerytów. Przyjęto, że emerytura jest świadczeniem wysłużonym i opłaconym, a zatem

należnym w przypadku spełnienia warunków jej nabycia, a tym samym nie jest dopuszczalne bezwzględne ograniczanie dodatkowego zatrudnienia. Doprowadziło to do zmiany obowiązującego w tym zakresie prawa. I tak, o ile ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin początkowo przewidywała zawieszenie prawa do emerytury w razie wykonywania pracy w pełnym wymiarze czasu pracy (art. 81 pkt 1), o tyle ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, w art. 24 wprowadziła instytucję zawieszenia prawa do świadczenia w razie osiągnięcia określonych dochodów. Zgodnie z tym artykułem limity, które decydowały o zawieszeniu lub ograniczeniu wysokości emerytury w razie osiągnięcia wynagrodzenia lub dochodu z tytułu wykonywania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej albo pozarolniczej działalności gospodarczej, której wykonywanie podlegało obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, ustalone zostały na poziomie 120% i 60% przeciętnego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Obecnie obowiązujące zasady łączenia pracy zarobkowej z pobieraniem emerytury uregulowane zostały następującymi przepisami:

- 1) art. 103–106 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- 2) rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 lipca 1992 w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty (Dz. U. poz. 290, z późn. zm.). Zgodnie z art. 194 ustawy o emeryturach i rentach z FUS rozporządzenie stosuje się w takim zakresie, w jakim jest zgodne z ustawą emerytalną oraz ustawą o s.u.s.;
- 3) ustawą z dnia 13 października 1998 r. o s.u.s, która definiuje co to jest przychód z działalności zarobkowej oraz wymienia jakie rodzaje działalności zarobkowej są objęte obowiązkowo lub dobrowolnie ubezpieczeniami społecznymi, co wiąże się z tym, że mogą mieć wpływ na zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń.

Zgodnie z przepisami ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w przypadku osób, które nie osiągnęły powszechnego wieku emerytalnego, prawo do świadczenia emerytalnego ulega zawieszeniu lub świadczenie to ulega zmniejszeniu w razie osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Za działalność podlegającą obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym – określaną jako dodatkowa praca zarobkowa – uważa się:

- zatrudnienie, tj. wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy,
- służbę wymienioną w art. 6 ust.1 pkt 4 i 6 ustawy o s.u.s, tj. służbę czynną w Wojsku polskim lub równorzędną albo zastępczą oraz służbę pełnioną w Polsce w Policji (MO), UOP, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, SW, PSP, SC i BOR,
- inną pracę zarobkową np. przychody z umów cywilnoprawnych (zlecenia, agencyjnej, i innych o świadczenie usług), pracy za granicą, pracy nakładczej,
- prowadzenie pozarolniczej działalności,
- prowadzenie działalności wykonywanej za granicą,
- kwoty pobranych zasiłków (chorobowego, macierzyńskiego, opiekuńczego), świadczenia rehabilitacyjnego, świadczenia wyrównawczego, i dodatku

wyrównawczego oraz wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wypłaconego na podstawie przepisów Kodeksu pracy.

I tak, prawo do emerytury ulega zawieszeniu w razie osiągnięcia przychodu w kwocie wyższej niż 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa GUS.

W razie osiągnięcia przychodu w kwocie przekraczającej 70 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa GUS, nie wyżej jednak niż 130% tej kwoty, emerytura ulega zmniejszeniu o kwotę przekroczenia, czyli różnicę między osiąganym przychodem a minimalnym progiem zarobkowym (70%). Jednak kwota zmniejszenia emerytury nie może być wyższa od kwoty maksymalnego zmniejszenia obowiązującego w dniu 31 grudnia 1998 r. w wysokości 24% kwoty bazowej obowiązującej przy ostatniej waloryzacji w 1998 r. Kwota maksymalnego zmniejszenia emerytury podlega podwyższeniu, przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w kolejnych terminach waloryzacji.

Natomiast osiągnięcie przychodu, który nie przekracza 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, ostatnio ogłoszonego przez Prezesa GUS, nie ma żadnego wpływu na realizację prawa do świadczeń.

Należy dodać, że każdy świadczeniobiorca, który podejmuje (zaprzestaje) działalności, z której uzyskuje przychód podlegający ubezpieczeniu społecznemu ma obowiązek poinformować o tym organ rentowy.

Zgodnie z danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych:

- przeciętna miesięczna liczba zmniejszonych emerytur wyniosła odpowiednio: w 2013 r. – 10,4 tys., w 2014 r. – 5,9 tys., w 2015 r. – 4,8 tys. Kwota zmniejszeń wyniosła odpowiednio: w 2013 r. – 67,7 mln zł, w 2014 r. – 39,5 mln zł, a w 2015 r. 32,5 mln zł.
- przeciętna miesięczna liczba zawieszonych emerytur wyniosła odpowiednio: w 2013 r. – 2,9 tys., w 2014 r. – 2,3 tys., w 2015 r. – 1,9 tys. Kwota zawieszonych emerytur wyniosła odpowiednio: w 2013 r. – 116,4 mln zł, w 2014 r. – 94,2 mln zł, a w 2015 r. 80,3 mln zł.

Z przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS wynika, że w przypadku emerytów, którzy osiągnęli ustawowy wiek emerytalny nie obowiązują limity zarobkowania, co oznacza, że ZUS nie obniży świadczeń, w przypadku przekroczenia tych limitów. Ustawa w art. 103a zastrzega jednak, że prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego.

Oznacza to tym samym, że ubezpieczeni mają wybór między:

- 1) nieprzerwaną kontynuacją zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy, kosztem zawieszenia prawa do emerytury, albo
- 2) rozwiązaniem umowy z dotychczasowym pracodawcą i pobieraniem emerytury, albo
- 3) po rozwiązaniu dotychczasowej umowy zawarciem nowej umowy o pracę i dzięki temu zachowaniem prawa do wypłaty emerytury.

Kwestia możliwej kolizji zasady wolnego wyboru i podjęcia pracy z ograniczeniami wynikającymi ze stosowania w prawie ubezpieczeń społecznych instytucji redukcji świadczenia z tytułu osiągnięcia zarobków była przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał omawiane przepisy za zgodne z Konstytucją RP.

W zakresie prawa międzynarodowego – w odniesieniu do problemu zawieszania prawa do świadczeń – na uwagę zasługują ratyfikowane Konwencje Nr 36–40, które na podstawie art. 74 Konwencji Nr 102 MOP (również ratyfikowana) nie podlegają rewizji ostatnią z wymienionych konwencji. Oznacza to, że mogą one znaleźć zastosowanie również obecnie. Wskazuje się w nich wyraźnie, że prawo do świadczeń może zostać zawieszane zarówno w przypadku pozostawania w zatrudnieniu podlegającym obowiązkowi ubezpieczenia, jak i w razie pozostawania całkowicie na utrzymaniu z funduszy publicznych. W kontekście adresatów konwencji oznacza to, że państwa-strony mogą przewidzieć w porządkach krajowych stosowną regulację, przy czym uważa się, że zawieszenie dopuszczalne jest wyłącznie w przypadku osiągnięcia przychodu podlegającego obowiązkowi ubezpieczeń społecznych<sup>35)</sup>.

W kontekście formuły ustalania wysokości świadczeń emerytalnych w tzw. nowym systemie emerytalnym, a także wymogów do uzyskania emerytury minimalnej (określony staż pracy) wysokość świadczenia emerytalnego może kształtować się na różnych poziomach. Niewątpliwie jednak już teraz wysokość świadczeń z nowego systemu znacząco różni się od wysokości świadczeń z dotychczasowego systemu emerytalnego. W tym kontekście może okazać się, że dalsza aktywność emerytów na rynku pracy będzie niezbędną koniecznością, i w przyszłości stanie się jedyną szansą na zabezpieczenie przynajmniej minimum socjalnego. Oznaczać to będzie również znacznie dłuższą aktywność zawodową emerytów pobierających świadczenia i odchodzenie tych osób z rynku pracy dopiero w momencie stania się całkowicie niezdolnym do wykonywania jakiejkolwiek pracy<sup>36)</sup>.

Zgodnie z danymi ZUS we wrześniu 2015 r. ponad 353 tys. osób z ustalonym prawem do emerytury, w tym 167,8 tys. mężczyzn i 185,9 tys. kobiet podlegało ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Najwyższe zatrudnienie osób mających prawo do emerytury występuje w województwie śląskim (60,1 tys. osób), mazowieckim (56,9 tys. osób), wielkopolskim (33,1 tys.) i dolnośląskim (31,4 tys. osób).

Najwięcej osób z ustalonym prawem do emerytury jest zatrudnionych w przetwórstwie przemysłowym (43,8 tys. osób), edukacji (43,6 tys. osób), działalności w zakresie usług administrowania i działalności wspierającej (42,9 tys. osób), handlu i naprawie pojazdów mechanicznych (39,6 tys. osób), opiece zdrowotnej i pomocy społecznej (38,4 tys. osób).

---

<sup>35)</sup> Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2013.

<sup>36)</sup> Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2013.

**Tabela 28.****Osoby z ustalonym prawem do emerytury, które podlegały ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym wg wieku i płci**

Wiek w XII 2015 r.	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
<b>Ogółem</b>	<b>353 823</b>	<b>167 889</b>	<b>185 934</b>
50 i mniej	5 272	5 210	62
51	1 818	1 788	30
52	1 972	1 898	74
53	2 433	2 131	302
54	2 745	2 257	488
55	3 327	2 359	968
56	4 044	2 421	1 623
57	4 875	2 481	2 394
58	5 774	2 586	3 188
59	6 063	2 605	3 458
60	14 114	6 727	7 387
61	33 354	7 510	25 844
62	35 408	8 176	27 232
63	31 305	8 067	23 238
64	26 334	7 191	19 143
65	27 372	11 826	15 546
66	30 972	18 381	12 591
67	26 967	16 421	10 546
68	21 644	13 534	8 110
69	17 139	10 872	6 267
70	9 900	6 333	3 567
71	7 892	5 041	2 851
72	6 173	4 010	2 163
73	4 983	3 277	1 706
74	4 522	2 980	1 542
75	3 769	2 464	1 305
76	3 139	2 048	1 091
77	2 518	1 687	831
78	1 928	1 281	647
79	1 595	1 066	529
80 i więcej	4 472	3 261	1 211

Źródło: ZUS.

**Tabela 29.****Osoby z ustalonym prawem do emerytury, które podlegały ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym wg płci i PKD płatnika**

Sekcja PKD płatnika		Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
<b>Ogółem</b>		<b>353 823</b>	<b>167 889</b>	<b>185 934</b>
A	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	4 688	2 682	2 006
B	Górnictwo i wydobywanie	6 093	5 710	383
C	Przetwórstwo przemysłowe	43 810	27 334	16 476
D	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	1 378	940	438
E	Dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami, działalność związana z rekultywacją	4 146	2 809	1 337
F	Budownictwo	18 110	14 414	3 696
G	Handel hurtowy i detaliczny, naprawa pojazdów mechanicznych	39 613	16 501	23 112
H	Transport i gospodarka magazynowa	15 104	12 272	2 832
I	Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi	5 236	1 407	3 829
J	Informacja i komunikacja	2 753	1 057	1 696
K	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	5 205	1 425	3 780
L	Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości	17 792	7 889	9 903
M	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	16 294	6 868	9 426
N	Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca	42 949	28 192	14 757
O	Administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	16 916	5 584	11 332
P	Edukacja	43 597	16 021	27 576
Q	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	38 418	5 474	32 944
R	Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	8 731	3 843	4 888
S	Pozostała działalność usługowa	15 508	4 872	10 636
T	Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników, produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby	-	-	-
U	Organizacja i zespoły eksterytorialne	40	7	33
Brak	Pozostali płatnicy składek - nieskwalifikowani	7 442	2 588	4 854

Źródło: ZUS.

Do obowiązków Prezesa ZUS w kwestii zawieszania lub zmniejszania świadczeń emerytalnych, należy m. in. podanie wysokości kwot przychodu powodujących zmniejszenie lub zawieszenie świadczeń emerytów.

**Tabela 30.**

**Wysokość kwot przychodu powodujących zmniejszenie lub zawieszenie emerytur**

	Kwoty równe <b>70%</b> przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego:	Kwoty równe <b>130%</b> przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego:
od 1 grudnia 2013 r.	2556,20 zł	4747,30 zł
od 1 marca 2014 r.	2676,40 zł	4970,40 zł
od 1 czerwca 2014 r.	2726,80 zł	5063,90 zł
od 1 września 2014 r.	2618,00 zł	4862,00 zł
od 1 grudnia 2014 r.	2646,80 zł	4915,50 zł
od 1 marca 2015 r.	2759,90 zł	5125,50 zł
od 1 czerwca 2015 r.	2838,50 zł	5271,40 zł
od 1 września 2015 r.	2698,50 zł	5011,40 zł
od 1 grudnia 2015 r.	2726,80 zł	5064,00 zł
od 1 marca 2016 r.	2846,90 zł	5287,10 zł
od 1 czerwca 2016 r.	2927,10 zł	5436,00 zł
od 1 września 2016 r.	2813,40 zł	5224,80 zł

Graniczne kwoty przychodu dla 2015 r. wyniosły odpowiednio:

- 32 911,10 zł – suma kwot przychodu odpowiadających 70% przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w 2015 r.,
- 61 119,90 zł – suma kwot przychodu odpowiadających 130% przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w 2015 r.

Graniczne kwoty przychodu dla 2014 r. wyniosły odpowiednio:

- 31 822,80 zł – suma kwot przychodu odpowiadających 70% przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w 2014 r.,
- 59 099,00 zł – suma kwot przychodu odpowiadających 130% przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w 2014 r.

## VI.2. Zasady zmniejszania i zawieszania świadczeń emerytalnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w roku 2016.

Tabela 31.

### Warunki łączenia działalności zarobkowej z pobieraniem emerytury w krajach członkowskich UE

Państwo członkowskie	Wiek emerytalny standardowy (wcześniejszy)	Zawieszanie / zmniejszanie emerytury przed osiągnięciem standardowego wieku emerytalnego	Zawieszanie / zmniejszanie emerytury po osiągnięciu standardowego wieku emerytalnego	Szczegóły / inne rozwiązania
AUSTRIA	65 M / 60 K (62)	x/-	-	Dla osób w wieku < 65 lat przy dochodzie powyżej 415,72 € wypłata świadczenia jest całkowicie zawieszana
BELGIA	65 (60-62)	-/x	-	Jeśli roczny dochód przekracza 22.521 € (dla pracowników) lub 18.017 € (dla samozatrudnionych) emerytura jest zmniejszana o kwotę przekroczenia progu. Zmniejszanie świadczenia nie dotyczy osób w wieku ≥ 65 lat lub posiadających 45 lat stażu ubezpieczeniowego
BULGARIA	63 lata i 10 m-cy M / 60 lat i 10 m-cy K	-	-	-
CHORWACJA	65 lat M / 61 lat i 6 m-cy K (60 lat M / 56 lat i 6 m-cy K)	-/x	-	Świadczenie może być łączone z pracą bez ograniczeń przez osoby w wieku powyżej stand. wieku em. i pracujące w wymiarze nie większym niż ½ etatu
CYPR	65 (63)	-	-	-
CZECHY	63 lata / 58 i 4 m-ce do 62 i 4 m-ce) (60)	x/-	-	Em. wcześniejszą można łączyć z pracą tylko przy dochodzie < 2500 CZK (92 €) miesięcznie
DANIA	65	-/x	-/x	Część podstawowa emerytury zmniejszana jest o 30% dochodu powyżej kwoty 310.000 DKK (41.000 €)
ESTONIA	63 (60)	x/-	-	Em. wcześniejsze są zawieszane bez względu na poziom dochodu

Państwo członkowskie	Wiek emerytalny standardowy (wcześniejszy)	Zawieszanie / zmniejszenie emerytury przed osiągnięciem standardowego wieku emerytalnego	Zawieszanie / zmniejszenie emerytury po osiągnięciu standardowego wieku emerytalnego	Szczegóły / inne rozwiązania
FINLANDIA	63-68	-	-	-
FRANCJA	65 (62)	-/x	-	Nie ma ograniczeń dla osób w wieku 65+ oraz posiadających staż uprawniający do pełnej em.
GRECJA	67 (62)	-/x	-/x	Dla osób w wieku $\geq 55$ lat, których zarobki przekraczają 30-krotność dziennego wynagrodzenia niewykwalifikowanego pracownika fizycznego w 2011 r. (30 x 33,57 €) em. jest zmniejszana o 70% kwoty przekroczenia
HISZPANIA	65 lat i 4 m-ce (63 lata i 4 m-ce)	x/x	-	Przed ukończeniem standardowego wieku em.: W przypadku em. pełnej nie jest możliwe łączenie pobierania z obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym. Dopuszczalne jest łączenie pobierania em. z dochodem z samozatrudnienia < wynagrodzenia minimalnego Em. w niepełnej wysokości można łączyć z pracą w niepełnym wymiarze czasu pracy. Są one zmniejszane o maks. 50% Brak ograniczeń po osiągnięciu standardowego wieku em.
HOLANDIA	65 i 6 m-cy	-	-	
IRLANDIA	66	-	-	
LITWA	63 lata i 4 m-ce M / 61 lat i 8 m-cy K (58 lat i 4 m-ce M / 56 lat i 8 m-cy K)	x/-	-	Zakaz łączenia z pracą em. wcześniejszej Brak ograniczeń po osiągnięciu wiek em.
LUKSEMBURG	65 (57)	x/x	-	Em. wcześniejsza jest zmniejszana lub zawieszana gdy suma świadczenia i przychodu z pracy przekracza średnią wyliczoną z 5 najwyższych wynagrodzeń w toku kariery zawodowej
ŁOTWA	62 lata i 9 m-cy (60 lat i 9 m-cy)	x/-	-	Zakaz łączenia z pracą em. wcześniejszej Brak ograniczeń po osiągnięciu wiek em.
MALTA	62 (61)	x/-	-	Dla osób urodzonych po 1952 zakaz łączenia z pracą em. wcześniejszej Dla wszystkich brak ograniczeń po osiągnięciu wiek em.
NIEMCY	65 lat i 5 m-cy (63)	-/x	-	Dla osób na wcześniejszych em. kwota przekroczenia dochodu ponad poziom 400 € jest odejmowana od świadczenia

Państwo członkowskie	Wiek emerytalny standardowy (wcześniejszy)	Zawieszanie / zmniejszenie emerytury przed osiągnięciem standardowego wieku emerytalnego	Zawieszanie / zmniejszenie emerytury po osiągnięciu standardowego wieku emerytalnego	Szczegóły / inne rozwiązania
<b>PORTUGALIA</b>	66 lat i 2 m-ce (55)	-	-	Brak ograniczeń w pobieraniu świadczenia, ale przez 3 lata od momentu przejścia na emeryturę obowiązuje zakaz pracy u ostatniego pracodawcy sprzed przejścia na emeryturę
<b>RUMUNIA</b>	65 lat M / 60 lat i 3 m-ce K (60 lat M / 55 lat i 3 m-ce K)	x/-	-	Zakaz łączenia z pracą em. wcześniejszej Brak ograniczeń po osiągnięciu wiek em.
<b>SŁOWACJA</b>	62 (60)	x/-	-	Nie jest możliwe łączenie pobierania wcześniejszej emerytury z obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym
<b>SŁOWENIA</b>	65 (60)	x/x	x/x	Nie jest możliwe łączenie świadczenia z dochodem ze stosunku pracy lub samozatrudnienia. Wyjątek stanowi em. częściowa. W przypadku podjęcia działalności zarobkowej na co najmniej ¼ wymiaru czasu wypłacana jest em. częściowa w wysokości pomiędzy 12,5% a 75% pełnego świadczenia – zależnie od wymiaru czasu pracy
<b>SZWECJA</b>	61	-	-	
<b>WĘGRY</b>	63	x/-	x/-	Niedopuszczalne jest łączenie em. z pracą w sferze budżetowej Wszystkie em. wcześniejsze (przyznawane przed 2013 oraz em. bez względu na wiek przyznawane kobietom z 40 letnim stażem) są zawieszane jeśli przychód osoby ją pobierającej przekracza 18 krotność min. wynagrodzenia
<b>WLK.BRYTANIA</b>	65 M / 62 K	-	-	
<b>WŁOCHY</b>	66 lat i 7 m-cy M / 65 lat i 7 mc-y K (63 lata i 7 m-cy)	-	-	

Źródło: Tabele MISSOC, Raport nt Adekwatności Świadczeń Komitetu Ochrony Socjalnej edycja 2015, "Social Security Programs Throughout the World: Europe", USA Social Security Administration 2014.

### **VI.3. Proponowane zmiany:**

Rada Ministrów pozytywnie opiniując prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk 62), obniżającego wiek emerytalny do poziomu 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn zwróciła się do Sejmu RP o rozważenie możliwości uzupełnienia prezydenckiego projektu ustawy o modyfikację rozwiązań dotyczących łączenia dalszej aktywności zarobkowej z pobieraniem emerytury i jej wysokością.

Propozycja rozważenia przez Sejm RP możliwości uzupełnienia prezydenckiego projektu ustawy o modyfikację rozwiązań dotyczących łączenia dalszej aktywności zarobkowej z pobieraniem emerytury i jej wysokością ma na celu zachęcenie osób, które osiągną obniżony wiek emerytalny do kontynuowania aktywności zawodowej i do opóźnienia skorzystania

z prawa do emerytury, co przełoży się na lepszą sytuację na rynku pracy, sytuację FUS ale przede wszystkim konsekwencją późniejszego przejścia na emeryturę będzie wyższa jej wysokość.

Z analizy warunków łączenia działalności zarobkowej z pobieraniem emerytury w krajach członkowskich UE wynika, że istnieją różnorodne rozwiązania w zakresie możliwości łączenia kontynuowania aktywności zawodowej z prawem do emerytury. Przykładowo prawo do emerytury wcześniejszej jest zawieszane w Estonii, na Litwie, Łotwa, Malcie, w Rumunii i na Słowacji. Osiągnięcie określonego dochodu powoduje zawieszenie wypłaty emerytury w Austrii, w Grecji, w Belgii (zmniejszenie nie dotyczy osób w wieku powyżej 65 lat lub posiadających 45 letni staż ubezpieczeniowy. W Portugalii mimo braku ograniczenia w pobieraniu świadczenia, przez okres 3 lat od momentu przejścia na emeryturę obowiązuje zakaz pracy. Na Węgrzech jest niedopuszczalne łączenie prawa do emerytury z pracą w sferze budżetowej u ostatniego pracodawcy sprzed przejścia na emeryturę, a na Chorwacji łączenie prawa do emerytury z kontynuacją zatrudnienia jest możliwe jedynie w przypadku pracy w wymiarze nie przekraczającym pół etatu.

Przyjęte kryterium różnicowania uprawnień emerytów w kwestii łączenia kontynuowania aktywności zawodowej i wypłaty emerytury w zależności od rodzaju świadczenia uzależnionego od wieku emerytalnego nie wydaje się zasadne. Jeżeli prawo pozwala na przejście na emeryturę w różnym wieku emerytalnym, oznacza to, że każda z tych osób nabywa status emeryta. Status „emeryt” to określona sytuacja prawna osoby, która zrealizowała swoje prawo do emerytury. Sytuacja ta powinna być jednakowo uregulowana dla wszystkich emerytów niezależnie od tego, w jakim wieku mogli przejść na emeryturę. Nie powinno być zatem uzasadnienia do różnicowania uprawnień emerytów, a w szczególności do stosowania różnych zasad łączenia emerytury z zarobkiem<sup>37)</sup>.

---

<sup>37)</sup> Inetta Jędrasik-Jankowska Geneza, Rozwój i stan ubezpieczenia społecznego w Polsce.

## VII. Podsumowanie.

Przywrócenie prawa do emerytury w wieku obowiązującym przed 2013 r., a więc w wieku 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn nie oznacza obowiązku przejścia na emeryturę w momencie jego osiągnięcia. Jest to prawo każdego ubezpieczonego i do niego należy decyzja o zakończeniu aktywności zawodowej, przy uwzględnieniu sytuacji zdrowotnej, rodzinnej

i finansowej, szczególnie że moment przejścia na emeryturę rzutuje na jej wysokość. Algorytm obliczania emerytury z nowego systemu uzależnia jej wysokość od zewidencjonowanego kapitału i średniego dalszego trwania życia. Stąd też w interesie każdego ubezpieczonego, jeśli stan zdrowia mu na to pozwala, jest dłuższa a nie krótsza aktywność zawodowa, szczególnie po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. Dłuższa aktywność zawodowa Polaków to również mniejsza dotacja z budżetu państwa do FUS i również niższe w przyszłości dopłaty uzupełniające wysokość świadczeń do wysokości gwarantowanej przez państwo (od 1 marca 2017 r. – 1000 zł).

Niezależnie od powyższego najważniejszymi konsekwencjami obniżenia wieku emerytalnego dla FUS będzie:

- wzrost wydatków na emerytury, a więc wzrost wydatków funduszu emerytalnego, ze względu na wyższą liczbę emerytów w początkowym okresie po obniżeniu wieku emerytalnego. Niższy wiek emerytalny oznacza bowiem, że wcześniej może nastąpić przejście na emeryturę. Prawo do emerytury po osiągnięciu określonego minimalnego wieku, tj. 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn nie oznacza, że wszyscy skorzystają z tej możliwości zaraz po ukończeniu wymienionego powyżej wieku<sup>38)</sup>. W niższym wieku przyznawane będą również emerytury z urzędu zamiast rent z tytułu niezdolności do pracy, co spowoduje wzrost wydatków funduszu emerytalnego i spadek wydatków funduszu rentowego;
- niższa wysokość świadczenia emerytalnego, wynikająca z niższego wieku emerytalnego i w związku z tym krótszego odprowadzania składek i dłuższego średniego dalszego trwania życia oraz w konsekwencji spadek wysokości rent rodzinnych przyznanych po zmarłych emerytach;
- spadek liczby przyznawanych rent z tytułu niezdolności do pracy. Część osób, które obecnie skorzystałyby z prawa do renty w warunkach podwyższonego wieku emerytalnego przejdzie na emeryturę;
- spadek liczby osób objętych ubezpieczeniami społecznymi oraz zmniejszenie wpływów składkowych na ubezpieczenia społeczne.

---

<sup>38)</sup> Z danych ZUS wynika, że wśród emerytur według nowych zasad wypłaconych kobietom w listopadzie 2015 r., a przyznanych po raz pierwszy w okresie od stycznia 2014 do listopada 2015 r. 82,5% przyznano osobom będącym dokładnie w wieku emerytalnym, natomiast kolejnym 10,1% osobom emeryturę przyznano w wieku wyższym od wieku emerytalnego (odpowiedniego dla daty urodzenia) od 1 do 11 miesięcy. Pozostałe 7,4% to osoby, którym emeryturę przyznano w wieku wyższym o co najmniej rok od obowiązującego ich wieku emerytalnego. Obecnie więc ok. 20% kobiet podejmuje decyzję o opóźnieniu swojego przejścia na emeryturę, nadal kontynuując zatrudnienie.

W szczególności niezbędne są systematyczne badania dotyczące stanu zdrowia ubezpieczonych w wieku 60-67 lat, by stwierdzić stanowczo zdolność tej grupy osób do aktywności zawodowej, a także systematyczna obserwacja rynku pracy.

Rada Ministrów pozytywnie oceniając projekt wniosła, aby ustawa, której główną istotą jest obniżenie wieku emerytalnego do 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn, weszła w życie najwcześniej z dniem 1 października 2017 r. Wynika to z konieczności przeprowadzenia wszystkich czynności przygotowujących Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do wprowadzenia stosownych zmian ustawowych. Dodatkowo Rada Ministrów wniosła o rozważenie możliwości uzupełnienia prezydenckiego projektu ustawy o modyfikację rozwiązań dotyczących łączenia dalszej aktywności zarobkowej z pobieraniem emerytury i jej wysokością.

Ograniczenie łączenia pracy zarobkowej i pobierania emerytury może zostać zrealizowane w różnych wariantach. Należy również rozważyć kwestię oparcia podstawy zmniejszenia lub zawieszenia świadczenia na faktycznej kwocie osiągniętych przychodów, a nie na oświadczeniu osoby zainteresowanej, która określa zamiar osiągnięcia przychodu w wysokości powodującej lub nie powodującej zmniejszenie lub zawieszenie. Wprowadzenie powyższego rozwiązania w życie pozwoliłoby na znaczne zmniejszenie kwot nienależnie pobranych świadczeń oraz liczby zobowiązanych do ich zwrotu.

Należy jednak mieć na uwadze, że ewentualne zaostrenie zasad w tym zakresie nie wpłynie w sposób znaczący na sytuację FUS. Projektując rozwiązania należy mieć na uwadze, że osoby zdolne do pracy, przy znacznym ograniczeniu możliwości dorabiania przez pracujących emerytów, będą szukały dodatkowych dochodów w szarej strefie.

Dlatego też proponowane rozwiązania powinny stanowić zachętę do kontynuowania zatrudnienia po osiągnięciu wieku emerytalnego. Służyć temu z jednej strony może edukacja pracodawców, tak aby lepiej wykorzystywać potencjał osób w wieku okołoemerytalnym, ich doświadczenie zawodowe np. przy prowadzeniu mentoringu dla młodszego pokolenia pracujących, a więc budowa polityki zarządzania wiekiem, tj. planowania jak wykorzystać doświadczenie i wiedzę osób po 50–60 roku życia.

Z drugiej strony bieżąca informacja otrzymywana z ZUS o prognozowanej wysokości emerytury lub dostępny kalkulator emerytalny umożliwiający bieżące jej obliczanie powinno skłonić osoby w wieku emerytalnym do podejmowania racjonalnych decyzji o momencie przejścia na emeryturę.

FUS jest i będzie funduszem deficytowym. Zgodnie z prognozą wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r. deficyt FUS wynoszący w 2014 r. ok. 41 mld zł, tj. 2,13% PKB w 2060 r. wzrośnie do 217 mld zł, tj. do 1,4% przyszłego PKB. Stąd też ze względu na prognozowaną wysokość przyszłych świadczeń oraz wysokość kwot z budżetu państwa przeznaczanych na dotację do FUS potrzebne są działania racjonalizujące rozwiązania prawne zarówno w kierunku uszczelnienia systemu pod kątem poboru składek od osiągniętych z tytułu aktywności zawodowej przychodów jak i ponoszonych wydatków na świadczenia.

W konsekwencji mogłoby to przyczynić się do zwiększenia udziału składek w strukturze przychodów FUS, do wzrostu wysokości emerytur w przeszłości, gdyż każdy okres

nieopłacania składek lub opłacania składek w niskiej wysokości negatywnie wpływa na wymiar przyszłego świadczenia oraz do ograniczenia niezasadnych społecznie wydatków.

Stąd też należałoby rozważyć:

- rezygnację z hierarchizacji różnych tytułów podlegania obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnego i rentowych i zastąpienie jej zasadą kumulacji różnych tytułów podlegania temu obowiązkowi;
- celowość dalszego utrzymywania wyłączenia z obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych zleceniobiorców, którzy są uczniami gimnazjum, szkół ponadgimnazjalnych, szkół ponadpodstawowych i studentów do ukończenia 26 lat;
- uporządkowanie podlegania ubezpieczeniom społecznym twórców i artystów, którzy zgodnie z ustawą o s.u.s. zaliczani są do osób prowadzących pozarolniczą działalność;
- rozszerzenie katalogu tytułów podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym o osoby wykonujące pracę na podstawie umowy o dzieło oraz aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Wysokość podstawy wymiaru składki jak i występujący obecnie szereg wyłączeń wymaga osobnego szczegółowego przeglądu i analizy.

Przykładem, że rozszerzenie obowiązku ubezpieczeń emerytalno-rentowych nie wpływa negatywnie na sytuację finansową FUS jest nowelizacja ustawy o s.u.s. z 23 października 2014 r. Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o s.u.s.<sup>39)</sup>, której celem jest kumulowanie tytułów do ubezpieczeń w przypadku uzyskiwania z nich w danym miesiącu podstawy wymiaru składek niższej niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę, liczba zleceniobiorców podlegających ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym nie zmieniła się istotnie (spadek o 10 780 osób w stosunku do stanu z 31 grudnia 2015 r.).

Na dzień 31 marca 2016 r. 1024,5 tys. osób wykonywało pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, z późn. zm.) stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Po nowelizacji powyższej ustawy wzrosły natomiast:

- liczba zleceniobiorców, za których w podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe wykazana została kwota minimalnego wynagrodzenia (32 600 w listopadzie 2015 r. i 48 100 w marcu 2016 r.),
- kwota przypisu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za zleceniobiorców:

Okres	VII 2015	VIII 2015	IX 2015	X 2015	XI 2015	XII 2015	I 2016	II 2016	III 2016	IV 2016
przypis w mln zł	242,1	239,5	244,8	244,5	251,3	254,6	278, 4	235,8	299,1	302,7

<sup>39)</sup> Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1831 oraz z 2015 r. poz. 1153).

Spośród działań zaproponowanych w Białej księdze rozważenia wymagają:

- wprowadzenie zasady przechodzenia na emeryturę tylko raz w życiu, co w praktyce oznacza, likwidację możliwości korzystania z preferencyjnych zasad składania ponownie wniosków o emeryturę przez osoby z dotychczasowego systemu<sup>40)</sup>,
- zmiana konstrukcji ryzyka niezdolności, tj. wprowadzenie reguły, że po osiągnięciu wieku emerytalnego nie byłoby możliwości uzyskania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy,
- prawo do najniższego świadczenia, które zgodnie z rekomendacjami powinno przysługiwać po osiągnięciu wieku emerytalnego (60 lat – kobieta i 65 lat – mężczyzna), gdy składka opłacana jest przynajmniej od płacy minimalnej przez okres 20/25 lat,
- uprawnienie do comiesięcznego świadczenia jedynie w przypadku osób, które posiadają minimum 5-letni staż pracy a ich wyliczona emerytura przewyższa kwotę 1/3 emerytury najniższej, gwarantowanej przez państwo albo przyjęcie rozwiązania z dotychczasowego systemu – konieczność posiadania co najmniej 15/20 letniego stażu pracy.

W niniejszym Przeglądzie systemu emerytalnego zwrócono również uwagę na kwestię<sup>41)</sup> wypłaty minimalnej emerytury na godziwym poziomie i jednocześnie adekwatnej do wpłaconych składek proponując rozważenie nabycia prawa do emerytury dopiero po przepracowaniu określonego okresu pracy, tj. 15 lat składkowych. Szczególnie, że zasada solidarności grupowej, na której zbudowany jest system ubezpieczenia społecznego, wymaga określonych proporcji okresu udziału w tworzeniu funduszu i okresu korzystania z tego wspólnie tworzonego funduszu. W tym miejscu należy mieć również na uwadze renty rodzinne przyznawane po osobach, które pobierały kilku lub kilkudziesięciozłotowe a nawet kilkunastogroszowe emerytury. Przysługująca po tych osobach renta rodzinna wypłacana będzie, zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, w wysokości gwarantowanej przez państwo, a więc od 1 marca 2017 r. w kwocie 1000 zł.

Słusznym kierunkiem zaproponowanym w Białej księdze są działania zmierzające do optymalizacji kosztów administracyjnych systemu ubezpieczeń społecznych. Taki charakter mają propozycje zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, którego celem jest wprowadzenie jednolitego standardu identyfikacji płatnika składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Emerytur Pomostowych przez realizację procesu zwiększania funkcjonalności i optymalizacji systemu poboru składek na te fundusze z korzyścią dla obywateli i przedsiębiorców.

---

<sup>40)</sup> patrz rozdział IV.3 Zamiana emerytury na emeryturę str. 54.

<sup>41)</sup> patrz str. 62.

Projekt ww. ustawy zakłada:

- wprowadzenie indywidualnych rachunków składkowych dla płatników składek, na które dokonywana będzie jedna wpłata na wszystkie należności, do których poboru zobowiązany jest ZUS,
- zmniejszenie liczby dokonywanych wpłat oraz ograniczenie liczby informacji podawanych na dokumentach płatniczych,
- zmianę zasad identyfikacji wpłat z tytułu składek, która umożliwi ich szybsze ewidencjonowanie oraz rozliczanie, a także ograniczy liczbę wpłat niezidentyfikowanych,
- stworzenie systemu indywidualnych rachunków generowanych dla klientów oraz rozwój usług elektronicznych dla klientów ZUS, np. udostępnienie płatnikom składek technologii pay-by-link dla opłacania należności pobieranych przez ZUS,
- doprecyzowanie niektórych przepisów tak, aby wyeliminować rozbieżności interpretacyjne pojawiające się przy stosowaniu w praktyce ustawy o s.u.s.,
- zwiększenie efektywności i skuteczności ZUS w realizacji zadań istotnych z punktu widzenia klientów (płatników i ubezpieczonych).

Na pewno szczególną uwagę należy zwrócić na edukację społeczeństwa w kierunku zmian postaw wobec emerytury i konieczności dobrowolnego oszczędzania z myślą o emeryturze.

„Z przeprowadzonych konsultacji oraz dostępnych badań wynika, że niewielu Polaków zdaje sobie sprawę z tego, czym są ubezpieczenia społeczne oraz czym skutkuje decyzja o wykluczeniu się z tych ubezpieczeń. W debatach publicznych rekomendowano wprowadzenie obowiązkowych treści dotyczących ubezpieczeń społecznych do podstawy programowej przedmiotów „Wiedza o społeczeństwie” oraz „Podstawy przedsiębiorczości” w szkołach ponadgimnazjalnych. Ważna jest również współpraca z uczelniami.

Oprócz edukacji w szkołach ponadgimnazjalnych, działalność edukacyjna i szkoleniowa ZUS powinna zostać ukierunkowana na potrzeby grup docelowych: ubezpieczonych, płatników i świadczeniobiorców, a także aby poprzez skoordynowany system działań docierała do jak najszerszego grona uczestników systemu emerytalnego.”<sup>42)</sup>.

---

<sup>42)</sup> Biała księga, str. 16.