



RZĄD: USTAWA 35/40 – ŻADNYCH ZŁUDZEŃ!

STANOWISKO RADY MINISTRÓW wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 17)

Opis projektu

Obywatelski projekt ustawy (druk nr 17) zawiera propozycję wprowadzenia do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.) przepisów, na podstawie których każdy ubezpieczony, bez względu na datę urodzenia i tytuł ubezpieczenia, miałby prawo do emerytury bez względu na swój wiek, jeżeli udowodniłby staż ubezpieczeniowy, wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn.

Ustalanie stażu ubezpieczeniowego odbywałoby się według szczególnych zasad, ponieważ uwzględniane byłyby tylko okresy składkowe oraz okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 pkt 5 ww. ustawy, tj. okresy niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem w wieku do 4 lat oraz okresy opieki nad dzieckiem, na które przysługuje zasiłek pielęgnacyjny.

Emerytura bez względu na wiek byłaby podwyższana do minimalnej wysokości.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że przygotowano ją z myślą o pracownikach, którzy ze względu na zwiększoną absencję chorobową w ostatnich latach poprzedzających osiągnięcie wieku emerytalnego, obawiają się utraty pracy i problemów z znalezieniem nowego zatrudnienia, ponieważ ze względu na „zużycie” organizmu pracą fizyczną są mało atrakcyjni dla pracodawców. Jednocześnie jednak podkreślono, że sposób ustalania stażu ubezpieczeniowego, wykluczający możliwość uwzględniania okresów pobierania wynagrodzenia chorobowego i zasiłku chorobowego, spowoduje, że proponowane regulacje dotyczyć będą niewielkiej liczby pracowników, bo „aby nabyć prawo do przejścia na emeryturę na rok przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, należałoby podjąć pracę w wieku 24 lat i od tego dnia pracować nieprzerwanie, nie mając także ani jednego dnia absencji chorobowej”.

W projektowanych przepisach nie zastrzeżono, że dotyczyłyby tylko pracowników. Celem ustawy jest zatem umożliwienie nabywania prawa do emerytury bez względu na wiek także wszystkim pozostałym kategoriom ubezpieczonych, np. osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą, które dotychczas nigdy takich uprawnień nie miały.

Opinia o projekcie

Projekt ustawy jest całkowicie sprzeczny z zapowiedzianym przez rząd kierunkiem reform systemu emerytalnego. Rząd proponuje, aby od roku 2013 stopniowo zrównywać i podwyższać wiek przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn, finalnie do 67 roku życia. Podwyższanie wieku emerytalnego powinno odbywać się stopniowo, co rok o trzy miesiące. Będzie to oznaczało, że wiek emerytalny 67 lat dla mężczyzn zostanie wprowadzony w roku

2020, a dla kobiet w roku 2040.

Celem podniesienia wieku emerytalnego jest długoterminowe ustabilizowanie sytuacji finansowej Polski w obliczu starzenia się społeczeństwa.

W wyniku zrównania wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet zostanie osiągnięty jeszcze jeden, niezwykle ważny cel. Jak wiadomo, w zreformowanym systemie emerytalnym wysokość emerytury zależy wprost od wieku przejścia na emeryturę oraz od wielkości składek wpłaconych w całym okresie aktywności zawodowej. Emerytura obliczona zgodnie z nową formułą jest równa kwocie uzyskanej w wyniku podzielenia podstawy obliczenia, czyli sumy opłaconych składek oraz kwot wynikających z ich waloryzacji, przez średnie dalsze trwanie życia w wieku przejścia na emeryturę. Opóźnienie przejścia na emeryturę spowoduje automatycznie jej wzrost. Równocześnie zrównanie wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet zrówna zasady ich obliczania bez względu na płeć.

Ponadto zawarte w obywatelskim projekcie ustawy przepisy uprawniające do emerytury bez względu na wiek spowodowałyby naruszenie spójności systemu emerytalnego i stanowiłyby poważne zagrożenie powodzenia realizacji programu reformy emerytalnej.

Jednym z podstawowych założeń reformy systemu emerytalnego było przywrócenie mu charakteru ubezpieczeniowego, a więc doprowadzenie do sytuacji, w której świadczenia będą przyznawane z powodu spełnienia ryzyka ubezpieczeniowego, tj. dożycia określonego w przepisach wieku emerytalnego lub niemożności wykonywania dalszego zatrudnienia z powodu niezdolności do pracy, spowodowanej stanem zdrowia. Osiągnięto zamierzony cel, ponieważ przepisy umożliwiające wcześniejsze przejście na emeryturę, niemające pokrycia w składce na ubezpieczenie emerytalne, są stopniowo wygaszane, aż do całkowitej likwidacji.

Porządkując ubezpieczenie emerytalne, kierowano się zasadą równego traktowania ubezpieczonych płacących jednakową składkę na ubezpieczenie emerytalne. Respektowanie tej zasady wymagało ujednoczenia warunków nabywania uprawnień emerytalnych. Dlatego uprawnienia emerytalne dla osób urodzonych po 1948 r., objętych nowym systemem emerytalnym, są uwarunkowane osiągnięciem wieku co najmniej 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn.

Elementem uzupełniającym dla tych osób jest system ubezpieczenia dodatkowego, z którego są finansowane emerytury pomocowe, przysługujące z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Przyjęto bowiem założenie, że wszelkie dodatkowe uprawnienia będą finansowane z innych źródeł niż powszechna składka na ubezpieczenie emerytalne oraz będą regulowane w odrębnej ustawie, a nie przepisami ustawy emerytalnej.

Uwzględniając zasadę praw nabytych, odrębnie uregulowano warunki przyznawania emerytury ubezpieczonym, których nie objął nowy system emerytalny, utrzymując możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę dla tej samej kategorii osób, która miała takie prawo przed reformą emerytalną. Dlatego prawo do wcześniejszej emerytury zachowali pracownicy urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r. Natomiast osoby młodsze mogą przejść na wcześniejszą emeryturę, jeśli wymagane warunki spełnią w ściśle określonym czasie (art. 46 i 184 ustawy emerytalnej). Try-

bunał Konstytucyjny uznał sposób wygaszania dotychczasowych uprawnień za uzasadniony z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej – wyrok z dnia 12 września 2000 r., K. 1/00 (OTK 2000 nr 6, poz. 185) oraz z dnia 22 czerwca 1999 r., K. 5/99 (OTK 1999 nr 5, poz. 100). Z ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2000 r. wynika ponadto, że przepisy ustawy emerytalnej nieprzewidujące prawa do wcześniejszej emerytury dla ubezpieczonych, którzy byli objęci ubezpieczeniami społecznymi z innego tytułu niż stosunek pracy – są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wprowadzenie obecnie nowego przepisu, uprawniającego do emerytury bez względu na wiek wszystkich ubezpieczonych, którzy mają 35 lub 40-letni staż pracy, nie jest uzasadnione ani możliwe, ponieważ zburzyłoby założenie ustawodawcy nietworzenia nowych preferencyjnych uprawnień, które nie znajdują pokrycia w składce na ubezpieczenie emerytalne.

Długoletniej pracy nie można uznać za zjawisko losowe uzasadniające prawo do przejścia na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Do zdarzeń losowych objętych zakresem ubezpieczenia społecznego należą bowiem zdarzenia mogące przeszkodzić człowiekowi w zdobywaniu środków utrzymania własną pracą, takie jak niezdolność do pracy lub osiągnięcie określonego wieku. Dlatego zreformowany system emerytalny zapewnia środki utrzymania w postaci renty dla osób niezdolnych do pracy oraz emerytury dla osób w wieku poprodukcyjnym.

Ryzyko zwolnienia z pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego jest ryzykiem ochrony bezrobotnych. Osoby bezrobotne w wieku produkcyjnym mogą korzystać z różnych form aktywizacji zawodowej, jak również z różnych świadczeń pieniężnych przez okres pozostawania bez pracy. Jednym z nich jest świadczenie przedemerytalne, przysługujące do osiągnięcia wieku emerytalnego.

Reforma systemu emerytalnego polegała nie tylko na zniesieniu wcześniejszych emerytur. Ważnym jej elementem jest wprowadzenie nowej formuły obliczania emerytury, która uzależnia wysokość świadczenia od wielkości kapitału zgromadzonego przez ubezpieczonego na indywidualnym koncie oraz przewidywanego dalszego trwania życia w wieku przejścia na emeryturę. Nowy sposób obliczania emerytury wprowadzono po to, aby zachęcać ubezpieczonych do jak najdłuższej aktywności zawodowej i opóźniania decyzji przejścia na emeryturę. Dłuższe pozostawanie na rynku pracy sprzyja zwiększeniu zgromadzonego kapitału, co w sposób istotny powinno przełożyć się na wysokość świadczenia. Natomiast Fundusz Ubezpieczeń Społecznych osiągnie – w dłuższej perspektywie czasowej – równowagę niewymagającą wsparcia budżetu w takim stopniu jak obecnie.

Zreformowany system emerytalny wyklucza możliwość nabycia prawa do emerytury przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, natomiast motywuje ubezpieczonych do jak najdłuższego pozostawania na rynku pracy.

Wprowadzanie przepisów stanowiących dla osób w wieku produkcyjnym zachętę do przedwczesnego kończenia aktywności zawodowej, byłoby sprzeczne z polityką społeczną państwa w zakresie ubezpieczeń społecznych. Byłoby też nieracjonalne z punktu widzenia interesu ubezpieczonych, dla których wysokość emerytury, stanowiąca podstawowe, a najczęściej jedynie źródło utrzymania, ma istotne znaczenie.

Obywatelski projekt ustawy nie uwzględnia ścisłego związku systemu ubezpieczeń społecznych z ogólną sytuacją demograficzną i gospodarczą państwa. Należy przypomnieć, że likwidacja wcześniejszych emerytur była koniecznością ze względu na zmieniające się warunki demograficzne. Już od połowy lat 90-tych trwa proces starzenia się ludności, charakteryzujący się spadkiem liczby osób w wieku produkcyjnym i rosnącą liczbą osób w wieku poprodukcyjnym. Zjawiska te nasilają się. Obserwowany w Polsce ubytek rzeczywisty ludności, spadek liczby urodzeń oraz wydłużająca się długość życia powodują starzenie się społeczeństwa, a zmiany w proporcjach

między osobami w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym zwiększają odsetek osób w wieku emerytalnym, co w chwili obecnej stanowi najważniejszy problem systemu emerytalnego. Dlatego dąży się do zwiększenia liczby osób aktywnych zawodowo i stworzenia systemu zachęt do dłuższego pozostawania na rynku pracy. Realizacji tych celów służy program „Solidarność pokoleń – działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób po 50-tym roku życia”, będący pakietem działań rządowych zmierzających do poprawy stopnia zatrudnienia osób powyżej 50-tego roku życia, niezbędnej do utrzymania potencjału wzrostu gospodarczego w Polsce w perspektywie najbliższych kilkunastu lat.

W tej sytuacji nie można wprowadzać regulacji prowadzących do wzrostu liczby osób pobierających wcześniejsze emerytury, zwiększających obciążenia ponoszone przez ogół ubezpieczonych oraz budżet państwa, dotujący Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Istotnym argumentem przemawiającym za odrzuceniem projektu ustawy są skutki dla finansów publicznych, które spowodowałyby jej wdrożenie. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu projektu ustawy, że ze względu na niskie kwoty emerytur przyznawanych bez względu na wiek, wywoła ona znikome zwiększenie wydatków publicznych. Relacja wpływów ze składek do wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na emerytury kształtuje się niekorzystnie i przez następne lata również nie ulegnie poprawie. Ma na to wpływ pogarszająca się relacja liczby osób opłacających składki do liczby osób pobierających emerytury i renty, jak również fakt, że w przypadku osób, które są członkami OFE, tylko część składki na ubezpieczenie emerytalne zasila Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Nominalna wysokość składki na ubezpieczenie emerytalne pozostająca w ZUS, pokrywa wydatki funduszu emerytalnego w ok. 50%, co ilustruje niżej zamieszczona tabela (od 1 maja 2011 r. składka przekazywana do OFE została zmniejszona z 7,3% do 2,3%, dzięki czemu wpływy składek funduszu emerytalnego pokryją wydatki na świadczenia w 57%).

Wydatki na emerytury i renty z FUS stanowiły w 2010 r. 9,9% PKB, a dotacja z budżetu państwa (włącznie z refundacją składek emerytalnych przekazanych do OFE) – 20,6% wydatków budżetu państwa.

Wydatki i wpływy funduszu emerytalnego (w mld zł)

Rok	Wydatki na świadczenia	Wpływy ze składek	Wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek
1999	37,8	27,8	73,7
2000	40,3	28,9	71,6
2001	46,1	33,8	73,3
2002	49,0	31,6	64,5
2003	52,9	34,5	65,2
2004	58,0	34,7	59,8
2005	61,0	35,9	58,9
2006	69,2	39,0	56,4
2007	73,7	45,1	61,1
2008	84,1	47,0	55,9
2009	95,3	46,9	49,1
2010	101,7	51,4	50,6
Plan - 2011	108,3	62,1	57,3

Źródło: Sprawozdania finansowe FUS, projekt ustawy budżetowej na 2011 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, Rada Ministrów zwraca się do Wysokiej Izby o odrzucenie obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 17).