

USTAWA

z dnia 2010 r.

o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Art. 1.

W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 24:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, z zastrzeżeniem ust. 1a oraz art. 46, 47, 50, 50a i 50e i 184.”

b) dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Ubezpieczonym, którzy mają łącznie okres składkowy i okres nieskładkowy, o którym mowa w art. 7 pkt 5, wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn, przysługuje emerytura przed osiągnięciem wieku, o którym mowa w ust. 1”

2) w art. 27:

a) dotychczasową treść art. 27 oznacza się jako ust. 1,

b) dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

¹⁾Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534, z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 82, poz. 558, Nr 191, poz. 1368 i 1369, Nr 200, poz. 1445, z 2008 r. Nr 67, poz. 411, Nr 192, poz. 1180, Nr 228, poz. 1507, Nr 237, poz. 1656 oraz z 2009 r. Nr 8, poz. 38, Nr 42, poz. 338, Nr 69, poz. 596, Nr 97, poz. 800.

„2. Ubezpieczonym, którzy mają łącznie okres składkowy i okres nieskładkowy, o którym mowa w art. 7 pkt 5, wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn, przysługuje emerytura przed osiągnięciem wieku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1”

3) w art. 87 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W przypadku gdy emerytura przysługująca z Funduszu określona w art. 26, łącznie z okresową emeryturą kapitałową albo dożywotnią emeryturą kapitałową, jest niższa niż kwota, o której mowa w art. 85 ust. 2 i 3, emeryturę przysługującą z Funduszu, w tym emeryturę ustaloną ze zwiększeniem, o którym mowa w art. 26a, podwyższa się w taki sposób, aby suma tych świadczeń nie była niższa od tej kwoty, o ile ubezpieczony:

- 1) mężczyzna – ukończył 65 lat życia i ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat,
- 2) mężczyzna – ma okres składkowy i okres nieskładkowy, o którym mowa w art. 7 pkt 5, wynoszący co najmniej 40 lat,
- 3) kobieta – ukończyła 60 lat życia i ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat,
- 4) kobieta – ma okres składkowy i okres nieskładkowy, o którym mowa w art. 7 pkt 5, wynoszący co najmniej 35 lat.

- z uwzględnieniem ust. 3-7. Przepis art. 5 ust. 2 stosuje się odpowiednio.”

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Aktualny stan prawny i potrzeba uchwalenia ustawy

Zgodnie z obecnymi przepisami ubezpieczeni mają prawo przejścia na emeryturę po ukończeniu 60 lat (kobiety) lub 65 lat (mężczyźni). Od dnia 1 stycznia 2009r, prawo przejścia na emeryturę finansowaną z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przed ukończeniem tego wieku ustawodawca pozostawił jedynie górnikom. Ponadto prawo to zachowały osoby, które do końca ubiegłego roku spełniły warunki ustawowe, uprawniające do przejścia na emeryturę przed ukończeniem ustawowego wieku, ale dotychczas z tego prawa nie skorzystały (największe grono stanowią nauczyciele).

Wielu pracowników mających bardzo długi staż pracy napotyka, w okresie kilku ostatnich lat poprzedzających osiągnięcie przez nich ustawowego wieku emerytalnego, na istotne problemy utrudniające aktywność zawodową. Wynikają one najczęściej z następujących przesłanek:

- zwiększona absencja chorobowa, spowodowana „zużyciem” organizmu przez lata ciężkiej pracy, zwiększa prawdopodobieństwo utraty pracy.
- wieloletni staż pracy, szczególnie pracy fizycznej, jest czynnikiem poważnie zniechęcającym pracodawców do zatrudniania takich pracowników – pracownik taki w praktyce jest zdany na łaskę dotychczasowego pracodawcy, jeśli zaś utraci zatrudnienie to prawdopodobnie nie znajdzie już nowego,
- wieloletnia praca fizyczna wywiera istotny, negatywny wpływ na wydajność pracownika u schyłku kariery zawodowej, a każdy kolejny rok pracy znacząco pogarsza stan ich zdrowia.

Istota projektowanych rozwiązań

Projektowana ustawa ma na celu stworzenie pracownikom o bardzo długim stażu możliwości przejścia na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Proponowane rozwiązanie dotyczyć ma kobiet, które mają okres składkowy wynoszący co najmniej 35 lat oraz mężczyzn, mających okres składkowy co najmniej 40 lat. Ponieważ w okresie do 31 grudnia 1998r. do okresów składkowych nie wliczano urlopów wychowawczych ani innych okresów niewykonywania pracy z powodu sprawowania opieki nad dzieckiem – wnioskodawcy

uważają, że dla celów projektowanej ustawy okresy te powinny być traktowane na równi z okresami składkowymi. Wynika to zarówno z istniejącej w systemie poważnej różnicy w sposobie traktowania okresów ubezpieczenia przed dniem 1 stycznia 1999r. i od tego dnia jak i z przekonania wnioskodawców, że rozwiązania systemu emerytalnego nie mogą zawierać w sobie elementów kary za urodzenie i zaangażowanie się w opiekę nad dzieckiem.

Biorąc pod uwagę fakt, że do okresu składkowego nie zalicza się m.in. okresów niezdolności do pracy z powodu choroby czy okresów nauki (są to lata nieskładkowe), proponowane rozwiązanie dotyczyć będzie w praktyce osób, które rozpoczęły pracę w wieku ok. 20 lat i w całym okresie zatrudnienia (ew. działalności gospodarczej) miały niewielkie okresy absencji chorobowej.

Ponadto, przede wszystkim celem zapewnienia spójności legislacyjnej, wprowadza się zmianę do art. 87 ust. 1, tak aby prawo do minimalnej emerytury zapewnić także osobom, które przejdą na emeryturę przed osiągnięciem wieku 60 (kobiety) lub 65 (mężczyźni) lat.

Przewidywane skutki projektowanych rozwiązań oraz sposoby finansowania

Społeczne skutki projektowanej ustawy są jednoznacznie pozytywne. Projektowana ustawa kreuje swoistą nagrodę, jaką jest niewątpliwie większa elastyczność w określaniu momentu przejścia na emeryturę, dla tych osób, które będą miały bardzo długi staż ubezpieczeniowy – i to staż oparty na faktycznej aktywności zawodowej, bowiem pod uwagę będą brane jedynie lata składkowe.

Oczywiście dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948r., a więc objętych nowym systemem emerytalnym, w okresie ubezpieczenia od 1999r. nie wyróżnia się już lat składkowych i nieskładkowych. Wszystkie lata są składkowe ale też znacznie trudniej jest osiągnąć wymagany staż – przede wszystkim z uwagi na sytuację na rynku pracy, dużo trudniejszą niż 20 czy 30 lat temu.

Proponowane rozwiązanie stworzy więc silny bodziec do aktywności zawodowej i to aktywności rejestrowanej.

Skala skutków finansowych projektowanego rozwiązania jest trudna do oceny – jednakże jest oczywiste, że globalna kwota przychodów budżetu państwa, budżetów samorządów oraz funduszy publicznych (FUS, NFZ) znacząco przewyższy kwotę dodatkowych wydatków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jaką kreuje ta ustawa. Zwiększona skłonność do podejmowania pracy rejestrowanej (bo taka

pozwała zaliczyć okres stażu ubezpieczeniowego) przyniesie zwiększone wpływy do budżetu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, wpływy Narodowego Funduszu Zdrowia z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz wpływy do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek ubezpieczenia społecznego. Można także oczekiwać, że część ubezpieczonych, mając możliwość uzyskania emerytury, nie będzie składało wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy. A biorąc pod uwagę finanse publiczne oznacza to potencjalne oszczędności, bowiem wysokość renty wg. obecnego stanu prawnego byłaby wyższa niż wysokość emerytury. Osoby korzystające z prawa do emerytury bez konieczności osiągnięcia wieku 60 lub 65 lat, pozostające bez pracy w momencie składania wniosku o emeryturę, uzyskają stały dochód – a to będzie w praktyce oznaczało dla części z nich brak możliwości uzyskania świadczeń społecznych (przede wszystkim dodatku mieszkaniowego lub świadczeń z pomocy społecznej) z powodu przekroczenia progu dochodowego. Projektowana ustawa powodować może jedynie znikome zwiększenie wydatków publicznych. Ponieważ wyliczenie kwoty przysługującej emerytury odbywa się w warunkach zreformowanego systemu emerytalnego, poprzez podzielenie kwoty zarejestrowanego i zgromadzonego kapitału przez średnią oczekiwaną długość życia, wcześniejsze rozpoczęcie wypłaty emerytury oznacza jedynie zmniejszenie kwoty miesięcznego świadczenia w porównaniu z sytuacją, gdyby ubezpieczony czekał do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego. Nie wymaga to natomiast zaangażowania środków publicznych. Z takim zaangażowaniem moglibyśmy mieć do czynienia jedynie w przypadku, gdyby kwota wyliczonej emerytury była niższa niż kwota emerytury minimalnej. W takim wypadku zwiększenie świadczenia do kwoty emerytury minimalnej byłoby finansowane ze środków budżetowych. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, aby kobieta mająca 35 letni staż pracy (a tym bardziej mężczyzna z 40 letnim stażem) nie wypracowała sobie minimalnej emerytury. Jeżeli nawet takie przypadki zdarzą się to będą one miały charakter jednostkowy.

Tak więc można z całą pewnością stwierdzić, że projektowana ustawa nie spowoduje zwiększenia wydatków publicznych.

Ilość osób, które skorzystają z projektowanego rozwiązania nie będzie duża. W praktyce, aby nabyć prawo do przejścia na emeryturę o rok przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego należałoby podjąć pierwszą pracę w wieku 24 lat i od tego dnia pracować nieprzerwanie, nie mając także ani jednego dnia absencji chorobowej. Biorąc pod uwagę fakt, że na współczesnym rynku pracy bardzo trudno

jest zachować ciągłość zatrudnienia, oprócz okresów chorobowych pojawiają się okresy bardziej lub mniej krótkotrwałego bezrobocia – proponowane rozwiązanie będzie dotyczyło przede wszystkim osób, które podjęły zatrudnienie w bardzo młodym wieku.

ZUS nie publikuje danych, z których wynikałoby jaką ilość lat składkowych mają osoby przechodzące na emeryturę. Wszystkie dane dotyczą łącznie lat składkowych i nieskładkowych. W tej sytuacji, biorąc pod uwagę dostępne dane ZUS dotyczące stażu ubezpieczeniowego osób przechodzących na emeryturę w ostatnich latach, liczbę osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu, urodzonych w latach 1949-1955 oraz aktualny stan prawny definiujący okresy nieskładkowe wnioskodawcy szacują, że z projektowanego rozwiązania może skorzystać łącznie, w okresie pierwszych pięciu lat obowiązywania ustawy, nie więcej niż kilkadziesiąt tysięcy osób.

Akty wykonawcze związane z projektowaną ustawą

Uchwalenie projektowanej nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie spowoduje konieczności wydawania nowych, jak również zmiany istniejących aktów prawnych.

Zgodność projektowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Przebieg konsultacji

Zgodnie z żądaniem Marszałka Sejmu projekt ustawy skierowano do Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o przedstawienie opinii.

Przewodniczący Rady Nadzorczej ZUS poinformował, że termin w którym Rada mogłaby omówić projekt ustawy przypada już po terminie wyznaczonym przez Marszałka Sejmu na przedstawienie opinii. Ponadto „zgodnie z przyjętą przez Radę praktyką, stosowaną np. w przypadku wielu poselskich projektów ustaw kierowanych do Rady z Kancelarii Sejmu jest powstrzymywanie się od wydawania opinii.” Ostateczną decyzję w tej sprawie Rada Nadzorcza ZUS ma podjąć na swym posiedzeniu w dniu 24 lutego 2010r.

Prezes ZUS wskazał w swej opinii na zagrożenie niskim poziomem świadczeń – co jest dla wnioskodawców oczywiste. Proponowane rozwiązanie ma być jedynie prawem osoby ubezpieczonej, z której ta osoba mogłaby skorzystać, mając pełną świadomość konsekwencji takiej decyzji dla wysokości przyszłej emerytury. Nie jest zrozumiałe dlaczego Prezes ZUS uważa, że w projektowanej ustawie miałyby się znaleźć zapis nakazujący rozwiązanie stosunku pracy przed skorzystaniem z możliwości uzyskania emerytury na podstawie przepisów tej ustawy. Stosunek pracy to jeden z wielu tytułów obowiązkowego ubezpieczenia i nie ma powodów aby traktować go inaczej (bardziej restrykcyjnie) niż np. działalność gospodarczą czy umowę zlecenia. Wnioskodawcy w sposób w pełni świadomy nie proponują uwzględniania, przy ustalaniu prawa do uzyskania do wcześniejszej emerytury, innych okresów nieskładkowych sprzed 1 stycznia 1999r., niż wymienione w art. 7 ust. 5 ustawy. Zdaniem wnioskodawców nie ma tu wskazanego przez Prezesa ZUS ryzyka zarzutu nierównego traktowania ubezpieczonych. Takie podejście wynika zarówno z troski wnioskodawców o stan finansów publicznych jak i z fundamentalnego celu projektowanej ustawy. Uwaga Prezesa ZUS zawarta w pkt. 2 opinii o konieczności stosowania generalnej zasady zawartej w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (uwzględniania okresów nieskładkowych w wymiarze nie większym niż 1/3 okresów składkowych) jest tylko częściowo zasadna. Może stanowić problem przede wszystkim w przypadku kobiet, które zostały objęte ubezpieczeniem społecznym w latach 90. I w tym okresie sprawowały opiekę nad dzieckiem, korzystając z urlopu macierzyńskiego lub wychowawczego. Wydaje się więc że warto w trakcie prac legislacyjnych rozważyć zastosowanie analogicznego rozwiązania jak to zawarte w art. 174 ust. 2 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (znoszące ten limit wobec okresów określonych w art. 7 pkt. 5 przy wyliczaniu kapitału początkowego). W tym zakresie wnioskodawcy oczekują stanowiska Rządu RP. W pkt. 4 pisma Prezesa ZUS znajduje się komentarz do uzasadnienia projektowanej ustawy. Wynika on prawdopodobnie z niezrozumienia lub pomyłki – komentuje się bowiem myśl, która nie znajduje się w treści projektu a także nie jest intencją wnioskodawców. Prezes ZUS wskazuje także na fakt, że projektowana ustawa nie uwzględnia faktu, że zgodnie z przepisami ustawy o emeryturach kapitałowych prawo do okresowej emerytury kapitałowej przysługuje po ukończeniu 60 lat a do dożywotniej emerytury po ukończeniu 65 lat.

Wnioskodawcy są otwarci na propozycje rządu, ale wobec wielokrotnych doniesień medialnych nowych pomysłów rządu odbiegających od rozwiązania zawartego w ustawie o emeryturach kapitałowych (które zresztą jeszcze nie weszło w życie) i podanego do publicznej wiadomości projektu ustawy opracowanego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej i zawierającego nowe rozwiązania wnioskodawcy nie zdecydowali się przedstawiać rozwiązań, które mogłyby być niespójne z nowymi propozycjami rządu. Projektowana ustawa jest w ten sposób spójna zarówno z obecną ustawą, jak i z nowymi propozycjami rządu.