

Urszula Kalina-Prasznic
prof. Uniwersytetu Wrocławskiego
Wydział Prawa i Administracji

Ekspertyza nr 168

(IP-83P)

Uwagi do projektu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Druk Sejmowy nr 339)

I. Uwagi do treści uzasadnienia:

1) Wiele wątpliwości budzi Uzasadnienie do projektu ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (zwanej dalej Projektem). Np. na stronie 1 czytamy, że dotychczasowy system “jest powszechnie krytykowany” jako kosztowny, nieprzejrzysty i niesprawiedliwy. To raczej retoryka demagogiczna, bo trudno mówić o powszechnej krytyce w powyższym ujęciu, gdy poszczególne grupy krytykują obecne ubezpieczenia właśnie z pozycji przeciwstawnych. Np. rząd uważa, że wydatki ubezpieczeniowe są zbyt duże, tymczasem świadczeniobiorcy (emerycy) domagają się wyższych świadczeń itp. Ponadto należy mieć na uwadze wieloznaczność pojęcia “kosztowny”, gdyż z punktu widzenia kosztów administrowania ubezpieczeniami - w Polsce wydatki te są bardzo niskie (zaledwie kilka procent wpływów składkowych, podczas gdy np. w Chile koszty te wynoszą około 20%). Wydaje się, że w Uzasadnieniu ustawy powinny być podnoszone wyłącznie argumenty oparte na faktach dobrze udokumentowanych, bez elementów wartościujących.

2) Nieprawidłowa jest diagnoza przyczyn naruszenia samowystarczalności finansowej FUS (s. 2 Uzasadnienia) - miały one bowiem charakter głównie pozaubezpieczeniowy tzn. na ubezpieczenia społeczne przerzucono koszty transformacji ustrojowej (wzrost bezrobocia, wcześniejsze emerytury itd.) Trudno więc mówić o kryzysie systemu emerytalno-rentowego, raczej należałoby mówić o manipulowaniu tym systemem dla celów pozaubezpieczeniowych i wówczas gdzie indziej szukać “winnego”. Przedłożony Projekt nie zabezpiecza systemu ubezpieczeń przed naciskami politycznymi, a wręcz je ułatwia podporządkowując ZUS - administracji państwowej.

3) Nadużywa się argumentów demograficznych czyniąc z prognoz demograficznych “straszak” wymuszający konieczność zreformowania ubezpieczeń. Tymczasem współcześnie czynnik ten odgrywa w świecie coraz mniejszą rolę, gdyż zjawiska małego przyrostu naturalnego i wydłużania średniej życia (ubezpieczeniowo niekorzystne) rekompensowane są wzrostem wydajności pracy (a w krajach wysokorozwiniętych także imigracją siły roboczej). Tymczasem w Uzasadnieniu brak jakiegokolwiek symulacji dotyczącej rozmiarów PKB po 2006 r. Dopiero gdyby okazało się, że w Polsce nie będzie wzrastał PKB i nie ma szansy na dopływ siły roboczej z zewnątrz - prognoza demograficzna “usztyniałaby” warunki funkcjonowania systemu emerytalno-rentowego w przyszłości.

4) Sformułowanie na s. 3 (ad.1) Uzasadnienia iż “świadczenie otrzymywane z filaru repartycyjnego zależałoby wyłącznie od zgromadzonych w ciągu życia składek...” jest nader wątpliwe. Po pierwsze w systemie repartycyjnym nikt nie “gromadzi” dla siebie składek (logika repartycji). Składki w FUS gromadzą wszyscy ubezpieczeni, a korzystają ze świadczeń

ci, których dotknie określone ryzyko ubezpieczeniowe (choroba, kalectwo, starość). Ubezpieczenia społeczne działają zawsze na zasadzie solidaryzmu ubezpieczonych tzn. stosuje się w nim składkę przeciętną (jednolitą dla wszystkich), której wymiar określa się tak, aby w rachunku globalnym zapewniał osiągnięcie równowagi wpływów i wypłacanych świadczeń. Oznacza to przesunięcie części dochodów uiszczonych w postaci składki od osób mniej narażonych na ryzyko - młodszych i z reguły lepiej sytuowanych do osób znajdujących się w gorszej sytuacji (szerzej patrz: T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków 1997, s. 11 i nast.).

Nie można stwarzać iluzji, że ubezpieczony w systemie społecznego ubezpieczenia emerytalnego poprzez wpłatę składek gromadzi środki (kapitał) na wypłatę emerytury. Taki mechanizm występuje w ubezpieczeniu gospodarczym (osobowym) lub w systemie oszczędności celowych, które są odrębnymi urządzeniami finansowo-organizacyjnymi. W ubezpieczeniu społecznym wpłata składek jest tytułem do otrzymania świadczenia, ale nie odłożonym w czasie wynagrodzeniem. Gdybyśmy szukali analogii, to społeczne ubezpieczenie emerytalne bliższe jest obowiązkowym ubezpieczeniom komunikacyjnym (płacą wszyscy właściciele pojazdów - korzystają ze świadczeń ci, którym przytrafi się wypadek i nie ma tam zwrotu wpłacanych kwot) niż ubezpieczeniom w prywatnych funduszach emerytalnych lub lokatom w funduszach powierniczych, gdzie następuje zwrot zakumulowanych wpłat.

Właśnie okoliczność, że w ubezpieczeniu społecznym składka nie jest uzależniona od indywidualnego ryzyka (które w przypadku pracownika zależy od wieku, stanu zdrowia, rodzaju pracy) i ryzyko obciąża nie jednostkę, ale całą wspólnotę ubezpieczeniową decyduje o jego społecznym charakterze i funkcji gospodarczej. Inną kwestią jest zróżnicowanie świadczeń (ale i składek) dla grup wyodrębnionych z systemu ze względu na szczególny charakter ryzyka, takich jak np. górnicy, marynarze itp. (u nas niestety złamano tę podstawową zasadę, gdyż tzw. przywilejom branżowym nie towarzyszy wyższa składka obciążająca wyodrębnioną wspólnotę).

5) Ustawodawca nie jest konsekwentny, bo stwierdzenie, że wielkość emerytury zależy od wysokości zebranych składek (odnotowanych na specjalnych indywidualnych rachunkach) pozostaje w sprzeczności z utrzymaniem okresów bezskładkowych lub zasadą obliczania świadczeń np. dla górników, kolejarzy, gdzie świadczenie jest nieproporcjonalnie wysokie do wniesionych składek.

6) Na s. 5 Uzasadnienia niejasne jest sformułowanie mówiące o tym, że emeryt, który będzie pracował, obciążony zostanie składką na ubezpieczenie społeczne (wyłącznie do I filaru). Ponieważ składka jest podzielona kalkulowana dla poszczególnych rodzajów ubezpieczenia nie wiadomo czy emeryt pracujący płaciłby wszystkie składki tj. na ubezpieczenie chorobowe i rentowe, czy może tylko na określone ubezpieczenie np. emerytalne.

7) Na s. 7 czytamy, że do "momentu przejścia na emeryturę dany ubezpieczony pobiera rentę w oparciu o zasadę sprawiedliwości społecznej - bez względu na to ile wpłacił do systemu. Natomiast przechodząc na emeryturę zaczyna pobieranie własnego kapitału..." W miejscu tym można powtórzyć argumenty podniesione w p. 4, ponadto trzeba zauważyć, że cytowane sformułowanie wprowadza zamęt terminologiczny. Renty i emerytury z ubezpieczenia społecznego bazują na zasadzie solidaryzmu ubezpieczeniowego, a nie sprawiedliwości społecznej. Zasada solidaryzmu legła u podstaw instytucji ubezpieczeń społecznych i przejawia się w określonym systemie organizacyjno-finansowym tychże, z całą ich odrębnością względem ubezpieczeń gospodarczych (inna kalkulacja składki, sposób gromadzenia fundu-

szy, stopień autonomii finansowej itp.). Tymczasem zasada sprawiedliwości społecznej jest kategorią etyczno-polityczną, zmienną w czasie o treści uwarunkowanej doktrynalnie.

Renty dla osób, których wkład do funduszu ubezpieczeniowego był niewielki (niskie dochody, krótki staż pracy) - wypłacane są na określonym poziomie nie w oparciu o zasadę sprawiedliwości społecznej, ale zgodne z mechanizmem redystrybucyjnym, który jest konkretyzacją zasady solidaryzmu ubezpieczeniowego (płaci większość - korzysta mniejszość). Celem ubezpieczeń społecznych nie jest zagwarantowanie sprawiedliwości społecznej (to zadanie dla innych dziedzin), ale bezpieczeństwa socjalnego zarówno jednostce jak i całej sferze gospodarczej.

II. Uwagi do treści projektu ustawy:

1) Podobnie jak w projekcie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dziwi skrót "Art." Pisany z dużej litery w środku zdania.

2) Kto i w jakim trybie "sfinansuje" okresy bezskładkowe? Jeżeli świadczenie emerytalne ma zależeć wyłącznie od zgromadzonych indywidualnie składek (tak w Uzasadnieniu) to z jakiego źródła będą pochodzić środki na wypłatę świadczeń uwzględniających okresy nieskładkowe (brak wkładu finansowego) lub przeliczniki za pracę górniczą, na kolei, przymusową lub działalność kombatancką?

Jeżeli z budżetu państwa - to należy źródło to określić wyraźnie jako dotacje celowe lub dopłaty do emerytur górniczych, kolejowych, kombatanckich itd. Jeżeli nie zostaną wskazane takie źródła ich finansowania to wówczas utrzyma się nadal dotychczasowy system redystrybucji naruszający logikę solidaryzmu społecznego i świadczenia dla ww. grup finansowane będą przez składkę wnoszoną przez pozostałych ubezpieczonych. Ale wówczas nie mają sensu zapisy na rachunkach indywidualnych, bo nadal branże uprzywilejowane będą konsumować fundusze ubezpieczeniowe gromadzone przez innych. Natomiast jeżeli budżet państwa (ze źródeł podatkowych) nie sfinansuje przyznanych przywilejów emerytalno-rentowych ww. grup to należy wprowadzić rozwiązanie o charakterze ubezpieczeniowym (przynajmniej w odniesieniu do górnictwa i kolejnictwa) i obciążyć te branże wyższą składką. Miałyby to również istotny walor ekonomiczny ponieważ w ten sposób zostałyby (choć w części) urealnione koszty pracy tam świadczonej i rachunek ekonomiczny działalności tychże branż.

3) W art. 7 pkt. 8 należałoby doprecyzować czy ukończenie nauki w szkole wyższej wymaga magisterium (obrona pracy magisterskiej) czy wystarczy uzyskanie absolutorium (stwierdzenie, że zostały uzyskane wszystkie zaliczenia i zdane wszystkie egzaminy, z wyjątkiem magisterskiego, przewidziane programem studiów). Formalnie uzyskanie absolutorium oznacza ukończenie studiów wyższych bez tytułu magistra. Ponieważ ten problem był niedawno tematem publicznej debaty (*causa* Prezydenta) kwestia wymaga jednoznacznego rozstrzygnięcia, przynajmniej w zakresie prawa do świadczeń ubezpieczeniowych.

4) Ogólna definicja niezdolności do pracy (art. 12 ust. 1) jest sprzeczna z określeniem częściowej niezdolności do pracy (art. 12 ust. 3). Istotą częściowej niezdolności jest bowiem znaczna utrata zdolności do wykonywania dotychczasowej pracy, co nie wyklucza możliwości wykonywania (po przekwalifikowaniu) innej pracy. Tymczasem w ust. 1 stwierdza się, że niezdolnym do pracy w rozumieniu ustawy jest osoba /.../ utraciła zdolność do pracy i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Tymczasem częściowo niezdolny do pracy ma przecież nadal zdolność (tylko zmniejszoną) do wykonywania dotychczasowej pracy - więc tym bardziej będzie ją posiadał po przekwalifikowaniu. Tak więc definicja

w ust. 1 odnosi się tylko do osób, które całkowicie utraciły zdolność do pracy (nie tylko obecnej, ale jakiegokolwiek).

5) W art. 13 ust. 1 zamiast “rokowania” powinno być “rokowaniu” lub “rokowaniach”.

6) W art. 13 ust. 2 i 3 należałoby określić czy chodzi o zdolność do jakiegokolwiek czy dotychczasowej pracy. Tutaj krzyżują się kryteria trwałej i okresowej niezdolności z całkowitą lub częściową niezdolnością - co w praktyce może być źródłem wielu problemów orzeczniczych.

7) Ustawodawca posługuje się terminem minister do spraw zabezpieczenia społecznego, tymczasem w Polsce nie ma takiego urzędu i sprawy zabezpieczenia społecznego leżą w gestii przede wszystkim Ministra Pracy i Polityki Społecznej (ubezpieczenie i zaopatrzenie społeczne) oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (opieka społeczna).

8) Jak wskaźnik podstawy wymiaru określony w art. 15 ust. 4 ma się do rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe określonej w art. 20 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Druk Sejmowy nr 338).

9) Art. 16 należałoby włączyć do ust. 1 art. 15.

10) Z jakich źródeł będą finansowane świadczenia emerytalno-rentowe, o których mowa w art. 23?

11) Czy redakcja art. 28 w pkt. 2 jest prawidłowa? Czy nie powinna brzmieć w sposób następujący: “ 2) mężczyzna - po osiągnięciu wieku 60 lat, jeżeli ma 35-letni okres składkowy i nie składkowy albo jeżeli ma 25 letni okres składkowy i nie składkowy oraz został uznany za całkowicie niezdolnego do pracy”. Jeżeli utrzymano by dotychczasową treść ust. 2 wówczas trudno zrozumieć dlaczego warunki przejścia na emeryturę dla płci są zróżnicowane (pomijamy zróżnicowanie progów wiekowych).

12) Art. 44 ust. 2: na końcu zdania zabrakło chyba stwierdzenia “... pod warunkiem uprzedniego przepracowania na kolei co najmniej ... lat lub podjęcia “po tych okresach zatrudnienia na kolei”.

13) Przez analogię do treści art. 45 ust. 1 w art. 48 ust. 1 po słowie “jeżeli” należałoby dodać - “spełniają łącznie następujące warunki:”

14) Art. 49 ust. 1: po słowie “jeżeli” należałoby dodać - “spełniają łącznie następujące warunki:”

15) Jakie jest źródło finansowania szczególnych świadczeń emerytalno-rentowych przyznanych przez Prezesa RM? Ponieważ nie mają one pokrycia we wcześniej wniesionej składce wydaje się, że powinny być finansowane tak jak zadania zlecone do wypłaty przez ZUS albo w trybie dotacji celowej przekazywanej z budżetu państwa do FUS.

16) Przepis art. 80 ust. 3 jest niewystarczający, chyba że oznacza rozwiązanie tego rodzaju, że świadczenia szczególnie będą bezpośrednio wypłacane z budżetu państwa, wówczas

niecelowa jest ich regulacja w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

17) Art. 87: Treść tego artykułu to wielopiętrowe zadanie arytmetyczne. Dla obliczenia podwyższonego wskaźnika waloryzacji trzeba uprzednio wyliczyć: wskaźnik weryfikacyjny (ust. 3), wskaźnik realnej przeciętnej emerytury i renty brutto (ust. 4) wreszcie wskaźnik wzrostu przeciętnej emerytury i renty nominalnej brutto (ust. 5). Czy nie ma prostszej formuły np. z wykorzystaniem deflatora PNB itp.

18) Wątpliwości budzi zawieszenie prawa do renty rodzinnej osobie pobierającej stypendia na studia zagraniczne (art. 105 ust. 1 pkt. 1). Tytuły do pobierania tych świadczeń są różne i trudno mówić o ich zbiegu. W istocie zdolne dziecko, które otrzymało stypendium na studia zagraniczne zostaje równocześnie "ukarane" przez instytucję ubezpieczeniową zawieszeniem świadczenia. Przecież tutaj nie ma analogii do sytuacji zawieszenia renty/emerytury w przypadku podjęcia pracy.

19) Treść art. 159 nowelizującego ustawę z 28.VIII.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych nie ma bezpośredniego związku z przepisami Projektu i wydaje się, że nie tutaj jest jego miejsce, ale w odrębnej ustawie nowelizacyjnej (wraz ze zmianami, o których mowa w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych).