KW 453/16

MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 10 listopada 2016 r.

DUS.II.02200.22.2016.JS

Pan
Stanisław Gogacz
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z 11 października 2016 r. (sygn. BPS/KU-034/285/1/16) w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk senacki nr 285), przekazuję następującą opinię Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedmiotowym projekcie.

Projekt zakłada, że w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887 t.j.) w art. 25 po ust. 1b zostanie dodany ust. 1ba w brzmieniu:

„1ba. Przepisu ust. 1b nie stosuje się do osób pobierających emeryturę na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e, art. 184 ustawy lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, które nie nabyły uprawnienia do emerytury, o której mowa w art. 24, przed 1 stycznia 2013 r."

Jak wynika z uzasadnienia projektu, jego celem jest przywrócenie osobom, które odeszły na wcześniejszą emeryturę, możliwości otrzymania emerytury powszechnej w wysokości, która wynikała z ustawy obowiązującej w chwili odejścia na wcześniejszą emeryturę, a nie pomniejszonej o kwoty wcześniej pobranych emerytur, co dotyczyć ma przede wszystkim kobiet urodzonych w 1953 r.

Pomimo deklaracji, że projekt dotyczy przede wszystkim kobiety urodzonych w 1953 r., należy wyraźnie podkreślić, że proponowana zmiana obejmuje swoim zakresem również kobiety urodzone w latach 1949-1952, które wniosek o przyznanie emerytury zgłosiły dopiero po 31 grudnia 2012 r., a także osoby, które nabyły prawo do emerytury

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).

Oceniając przedmiotowy projekt należy na wstępie zauważyć, że instytucja wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[1] 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 emerytalnej, warunki do uzyskania wcześniejszej emerytury na starych zasadach dla osób objętych nowym systemem, powinny były 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 rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1397) wydłużyła termin do spełnienia warunków do 31 grudnia 2007r. 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. z 2007 r. Nr 191, 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. Po drugie, uzyskały możliwość korzystnego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego, na którego 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

[1] zwana dalej: ustawą emerytalną.

w zw. z art. 19 ustawy emerytalnej), niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego i podstawy wymiaru składek.

Wysokość ich 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 odprowadzonych przez ubezpieczonego składek (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 emerytalnej).

Trzecim przywilejem była możliwość nabycia kolejnej emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Oznaczało to, że beneficjentki art. 46 ustawy emerytalnej mogły powrócić do systemu zdefiniowanej składki, jeżeli złożyły wniosek o przyznanie takiej emerytury.

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 637) wprowadziła przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, zgodnie z którym w przypadku pobierania wcześniejszej emerytury, przyznanej na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy emerytalnej, podstawę emerytury kapitałowej 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 nie tylko 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 wniosek o przyznanie emerytury zgłosiły dopiero po 31 grudnia 2012 r., ale także 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).

Należy podkreślić, że 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 emerytalnej. 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.

Jednocześnie uprzejmie informuję, 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 emerytalnej. 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 emerytalnej).

Należy zauważyć, że 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 uprawnione, 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 emerytalnej. Brak tego przepisu sprawiłby, że osoby te korzystałyby 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, niepomniejszonych 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.

Mając na uwadze przytoczone powyżej argumenty, projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk senacki nr 285) należy ocenić negatywnie.

Ponadto, uprzejmie informuję, że w piśmie z 27 października 2016 r. (sygn. DUS.II.02200.22.2016.JS) zwróciłem się do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o wskazanie wszystkich potencjalnych skutków finansowych przedmiotowego projektu. W odpowiedzi, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przedstawił następujące, szacunkowe skutki finansowe proponowanych w projekcie zmian.

Rok	Szacunkowe zwiększenie wydatków na emerytury z FUS (w mln zł)
2016	1 453
2017	1 809
2018	2 126
2019	2 455
2020	2 781
2021	3 152
2022	3 504
2023	3 817
2024	4 114
2025	4 395

źródło: ZUS, pismo z 8 listopada 2016 r. (sygn. 992600/035/160/2016/3)

W załączeniu przekazuję kopię pisma Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 8 listopada 2016 r.

Z wyrazami szacunku

MINISTER

z up.

Marcin Zieleniecki
PODSEKRETARZ STANU

PREZES
ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

992600/035/160/2016/3

Warszawa, dnia 08 listopada 2016 r.

Pan
Marcin Zieleniecki
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo Pana Ministra z dnia 27 października 2016 r. (znak DUS.II.02200.22.2016.JS) przekazuję szacunkowe skutki finansowe proponowanych zmian zawartych w druku senackim nr 285. W porównaniu do szacunkowych skutków finansowych przekazanych pismem z dnia 10 sierpnia 2016 r. (znak 992600/035/123/2016) skutki finansowe oszacowano nie tylko dla kobiet urodzonych w 1953 r. (jak miało to miejsce w wyżej wymienionym piśmie), ale także dla innych kohort. Ponadto skutki oszacowano nie tylko punktowo, ale także na przyszłość. Uprzejmie informuję, że z uwagi na niemożliwe do przewidzenia indywidualne zachowania poszczególnych świadczeniobiorców przedstawione szacunkowe skutki finansowe należy traktować z dużą dozą niepewności. Istotne znaczenie ma bowiem moment, w którym osoba pobierająca emeryturę „wcześniejszą" zdecyduje się na zamianę świadczenia na emeryturę według nowych zasad po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego.

Z poważaniem

Gertruda Uścińska

Proponowane zmiany

Proponowane – w druku senackim nr 285 – zmiany miałyby polegać na wprowadzeniu możliwości obliczenia emerytury według nowych zasad bez pomniejszania podstawy obliczenia emerytury o sumę kwot pobranych emerytur „wcześniejszych", tzn. z wyłączeniem ust. 1b art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Projektowany zapis dodawanego ustępu 1ba w art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dotyczyłby wszystkich osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które pobierają lub będą pobierać emeryturę „wcześniejszą" (z wyjątkiem emerytury częściowej) oraz nie nabyły uprawnienia do emerytury według nowych zasad w ustawowym wieku emerytalnym przed 1 stycznia 2013 r.

Założenia

1. Szacunkowe skutki finansowe obliczono przy założeniach makroekonomicznych przekazanych przez Departament Polityki Makroekonomicznej Ministerstwa Finansów w dniu 6 lipca 2016 r.

Rok	Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem	Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów	Wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia	Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku	Wskaźnik realnego wzrostu PKB	Deflator PKB
2016	99,60%	99,90%	104,90%	9,10%	103,80%	100,40%
2017	101,30%	101,60%	103,10%	8,10%	103,90%	101,60%
2018	101,80%	102,10%	103,10%	7,50%	104,00%	101,90%
2019	102,20%	102,50%	103,20%	6,80%	104,10%	102,30%
2020	102,50%	102,80%	103,20%	6,50%	103,90%	102,50%
2021	102,50%	102,80%	103,10%	6,50%	103,70%	102,50%
2022	102,50%	102,80%	103,10%	6,50%	103,50%	102,50%
2023	102,50%	102,80%	103,10%	6,50%	103,30%	102,50%
2024	102,50%	102,80%	103,10%	6,50%	103,30%	102,50%
2025	102,50%	102,80%	103,10%	6,50%	103,10%	102,50%

2. W celu obliczenia szacunkowych skutków finansowych proponowanych zmian zbudowany został dedykowany do tego celu moduł kohortowy. Moduł ten korzysta z wyników przeliczenia prognostycznego modelu kohortowego *FUS14* przy założeniach makroekonomicznych, o których mowa w pkt 1 oraz z wyliczeń przeprowadzonych na danych indywidualnych, o których mowa poniżej.
3. W szacunkach przyjęto, że z proponowanej zmiany będą mogły skorzystać również kobiety urodzone w latach 1949-1952, które ustawowy wiek emerytalny ukończyły przed 1 stycznia

2013 r., tzn. przed wejściem w życie ust. 1b art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

4. Skutki finansowe proponowanych zmian dla kobiet urodzonych w latach 1949-1954 oraz dla mężczyzn urodzonych w 1949 r. oszacowano przy założeniu, że obliczenie emerytury według nowych zasad nastąpiłoby w styczniu 2016 roku. Przyjęcie powyższego założenia wynika z faktu, że do oszacowania skutków finansowych dla wymienionych powyżej kohort wykorzystane zostały dostępne dane indywidualne o emeryturach wypłacanych w grudniu 2015 r. W szacunkach dla powyższych kohort wykorzystano średnie dalsze trwanie życia z Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (Monitor Polski z 30 marca 2015 poz. 296) oraz dostępne dane o środkach zewidencjonowanych na kontach i subkontach tych osób, które w grudniu 2015 roku pobierały emeryturę „wcześniejszą". Przy czym w szacunkach dla wyżej wymienionych kohort uwzględniono waloryzacje kwartalne konta i subkonta za I i II kwartał 2015 roku oraz przyjęto, że wszystkie osoby, dla których proponowana zmiana jest opłacalna skorzystają z tej zmiany.
5. Dla pozostałych kohort (innych niż kobiety urodzone w latach 1949-1954 oraz mężczyźni urodzeni w 1949 r.) przyjęto, że udział osób, które skorzystają z proponowanych zmian wśród osób pobierających emerytury „wcześniejsze", będzie taki sam jak oszacowany z danych indywidualnych dla kobiet urodzonych w 1953 r. oraz dla mężczyzn urodzonych w 1949 r. Przy czym w szacunkach wykorzystano liczbę emerytur „wcześniejszych" z modelu kohortowego *FUS14*.
6. W szacunkach przyjęto uproszczenie, że po 2016 roku przeliczenie emerytur z uwzględnieniem proponowanych zmian następować będzie wyłącznie w ustawowym, podwyższonym wieku emerytalnym.
7. Przyjęto, że przeciętna kwota zwiększenia emerytury dla osób, które skorzystają z proponowanych zmian – dla osób innych niż urodzone w latach 1949-1954 w przypadku kobiet i w 1949 r. w przypadku mężczyzn – będzie równa oszacowanej z danych indywidualnych przeciętnej kwocie zwiększenia emerytury dla kobiet urodzonych w 1953 r. oraz dla mężczyzn urodzonych w 1949 r. Uwzględniano przy tym zmiany w kapitale zewidencjonowanym na koncie oraz zmiany średniego dalszego trwania życia.
8. Przyjęto, że jedynym powodem wyjścia z grupy osób, które skorzystają z proponowanych zmian jest zgon.

9. W szacunkach wykorzystano prognozę demograficzną Eurostatu EUROPOP 2013 (scenariusz główny).

Zastrzeżenie

Finalne skutki finansowe zmian zawartych w druku senackim nr 285 zależeć będą w sposób zasadniczy od niemożliwych do przewidzenia indywidualnych zachowań poszczególnych świadczeniobiorców. Istotne znaczenie ma moment, w którym osoba pobierająca emeryturę „wcześniejszą" zdecyduje się na zamianę świadczenia na emeryturę według nowych zasad po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. Dlatego przedstawione szacunkowe skutki finansowe należy traktować z dużą dozą niepewności.

Wyniki

Przy powyższych założeniach oszacowano, że wprowadzenie proponowanych zmian spowoduje zwiększenie wydatków na emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o następujące kwoty (kwoty nominalne).

Szacunkowe zwiększenie wydatków na emerytury z FUS na skutek wprowadzenia możliwości przeliczania emerytur "wcześniejszych" bez pomniejszania podstawy obliczenia emerytury o sumę pobranych emerytur "wcześniejszych"
- kwoty nominalne

Rok	Szacunkowe zwiększenie wydatków na emerytury z FUS
	w mln zł
2016	1 453
2017	1 809
2018	2 126
2019	2 455
2020	2 781
2021	3 152
2022	3 504
2023	3 817
2024	4 114
2025	4 395