

## UZASADNIENIE

### Aktualny stan prawny i potrzeba uchwalenia ustawy

Zgodnie z obecnymi przepisami ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zostało przywrócone prawo przejścia na emeryturę ubezpieczonym po ukończeniu 60 lat (kobiety) lub 65 lat (mężczyźni).

Z uwagi na szczególny charakter pracy lub jej szczególne warunki prawo przejścia na emeryturę finansowaną z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przed ukończeniem powszechnego wieku emerytalnego ustawodawca pozostawił jedynie górnikom oraz niektórym innym grupom zawodowym, które mogą opuścić rynek pracy przechodząc na świadczenie w oparciu o przepisy szczególne m. in. ustaw o emeryturach pomostowych czy nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych.

Wymienione wyżej ustawy nie obejmują jednak dość specyficznej grupy pracowników, a mianowicie tych, którzy mając bardzo długi staż pracy w okresie kilku ostatnich lat poprzedzających osiągnięcie przez nich ustawowego wieku emerytalnego mają 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.

Osoby te mimo obniżonych z uwagi na stan zdrowia możliwości wykonywania pracy nie kwalifikują się do przyznania im renty z tytułu niezdolności do pracy i po wyczerpaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych praktycznie pozostają bez własnych źródeł dochodu. Nieliczni z nich uzyskują prawo do świadczenia przedemerytalnego oraz świadczeń z pomocy społecznej.

W okresie obowiązywania przepisów podnoszących wiek emerytalny kobiet i mężczyzn docelowo do 67 roku osoby, które nie osiągnęły ustawowego wieku emerytalnego mogły przejść na emeryturę częściową wynoszącą 50% kwoty emerytury.

Uprawnienie to przysługiwało ubezpieczonym, którzy spełnili warunek posiadania okresu składkowego i nieskładkowego wynoszącego co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn.

Od 1 października 2017 roku przepis art. 26b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dający uprawnienie do tego świadczenia emerytalnego został uchylony.

Wnioskodawcy widzą konieczność przywrócenia uprawnień emerytalnych pracownikom o bardzo długim stażu pracy nadając im nowy wymiar.

Warto przypomnieć, że idea uprawnienia do emerytur osób z bardzo długim stażem pracy nie jest nowa. Przedkładany projekt, uwzględniając zmiany legislacyjne jakie miały miejsce w ostatnich latach, nawiązuje do popartego przez ponad 200 tysięcy osób obywatelskiego projektu ustawy przekazanego Sejmowi RP do rozpatrzenia 27 maja 2010 roku.

Komitet Obywatelski przedkładając wówczas projekt ustawy i proponując zawarte w nim rozwiązania miał na celu przede wszystkim zapewnienie godziwego życia tym, którzy utracili bez swojej winy pracę, mają długoletni staż pracy i z tego powodu pozostają w trudnej sytuacji materialnej a w wielu wypadkach żyją w ubóstwie początkowo na niskich zasiłkach dla bezrobotnych a następnie na zasiłkach z pomocy społecznej przy wsparciu rodziny.

Ale równocześnie wnioskodawcy chcieli osiągnąć inne, ogólnospołeczne cele. Dzięki wprowadzeniu proponowanych rozwiązań zakładano, że powinno nastąpić:

- zwiększenie zainteresowania pracowników do wykonywania pracy rejestrowanej;
- zmniejszenie skali zatrudnienia w szarej strefie;
- zmniejszenie liczby przypadków ukrywania przez pracodawców i pracowników faktycznie osiągniętych zarobków;
- zmniejszenie liczby przypadków zgłaszania do ubezpieczenia społecznego i urzędów podatkowych zaniżonych wynagrodzeń, najczęściej w wysokości minimalnej płacy;

- realne zwiększenie wpływów do budżetu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych;
- zwiększenie wpływów do Narodowego Funduszu Zdrowia z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne;
- zwiększenie wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek ubezpieczenia społecznego;
- zmniejszenie wydatków samorządów terytorialnych przeznaczanych na wszelkiego rodzaju pomoc społeczną udzielaną osobom, które po przepracowaniu kilkudziesięciu lat utraciły pracę i nie mają szans za zatrudnienie;
- ograniczanie kosztów społecznych związanych z zapobieganiem wzrostu liczby osób wykluczonych społecznie.

Mimo upływu prawie 9 lat od inicjatywy obywatelskiej wymienione wyżej cele pozostają nadal w dużym stopniu aktualne.

#### 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 i nieskładkowy wynoszący co najmniej 35 lat oraz mężczyzn, mających okres składkowy i nieskładkowy co najmniej 40 lat.

Ubezpieczeni, którzy zdecydują się skorzystać z możliwości przejścia na emeryturę w oparciu o proponowany przepis będą mieli wyliczone świadczenie z uwzględnieniem wszystkich środków zebranych na koncie i subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz otwartym funduszu emerytalnym. Z tego też względu projekt przewiduje, aby osoba ubiegająca się o emeryturę złożyła równocześnie wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa.

Projekt wprowadza 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. Wnioskodawca proponuje, aby w przypadku gdy wysokość wyliczonej emerytury będzie niższa od wysokości kwoty najniższej emerytury określonej w art 85 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wysokość tej emerytury podlegała podwyższeniu do

wysokości świadczenia najniższego. W aktualnym stanie prawnym podwyższenie świadczenia do kwoty najniższej emerytury ma zastosowanie w przypadku, gdy ubezpieczony udowodnił 25 lat (mężczyzna) i 20 lat (kobieta) okresów składkowych i nieskładkowych. Przy ustalaniu prawa do emerytury okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych. W praktyce oznacza to, że przechodzący na emeryturę w oparciu o proponowany projekt legitymować się będą okresami składkowymi minimum 30 lat mężczyzna i blisko 27 lat kobieta, a więc znacznie wyższym od okresów składkowych i nieskładkowych łącznie, gwarantujących emeryturę w wysokości minimalnej dla ubezpieczonych przechodzących na emeryturę w powszechnie obowiązującym wieku emerytalnym. Równocześnie za absurdalny wydaje się pogląd, aby osoba legitymująca się tak długim okresem składkowym nie ubierała środków zapewniających emeryturę w najniższej ustawowej wysokości.

Projektodawcy stoją na stanowisku, że prawo do emerytury uzyskanej w oparciu o proponowane rozwiązanie nie powinno ulegać zawieszeniu lub zmniejszeniu bez względu na wysokość uzyskiwanego przychodu. Za powyższym rozwiązaniem przemawia pogląd jednakowego traktowania wszystkich emerytów. Faktem jest, że w świetle obowiązującego stanu prawnego w stosunku do osób, które nie osiągnęły powszechnego wieku emerytalnego tj. 65 lat mężczyźni i 60 lat kobiety stosuje się zawieszenie prawa do emerytury bądź jego zmniejszenie. Aczkolwiek niniejsze przedłożenie nie proponuje zmian w tym zakresie, wnioskodawca uważa, że w sytuacji deficytu środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz zmian zachodzących na rynku pracy a także prognoz demograficznych, zezwolenie wszystkim emerytom na uzyskiwanie przychodów bez ograniczeń wydaje się w pełni ekonomicznie uzasadnione i w niedługim czasie konieczne do wprowadzenia w życie.

Równocześnie prawo do emerytury ulegać będzie, za zasadach ogólnych, zawieszeniu w przypadku kontynuowania zatrudnienia bez rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą na rzecz którego emeryt wykonywał bezpośrednio pracę przed nabyciem prawa do świadczenia.

## Przewidywane skutki projektowanych rozwiązań oraz sposoby finansowania

Spoleczne skutki projektowanej ustawy są jednoznacznie pozytywne. Ustawa skierowana jest do ubezpieczonych, którzy legitymują się bardzo długim okresem składkowym. Kobieta, aby uzyskać uprawnienie do emerytury, musi udowodnić prawie 27 letni zaś mężczyzna minimum 30 letni okres opłacania składek. Staż ten do wymaganych do przyznania emerytury - 35 lat (kobieta) i 40 lat (mężczyzna) - może zostać uzupełniony okresami nieskładkowymi, na które składają się m. in. okresy bezpośrednio związane z ubezpieczeniem społecznym (wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy, zasiłek chorobowy czy opiekuńczy, opieka nad dzieckiem), wykonywaniem zadań społecznie pożądaných (nauka w szkole wyższej, studia doktoranckie i aspirantura naukowa) czy też mające charakter zadośćuczyniający (niewykonywanie pracy na skutek represji politycznych, niewykonywanie pracy, za okres który zostało wypłacone odszkodowanie na podstawie przepisów Kodeksu pracy).

Jest to staż dłuższy niż wymagany do przyznania emerytury w najniższej ustawowej wysokości dla osoby mającej ukończony powszechny wiek emerytalny. Przejście na emeryturę w wieku niższym niż powszechnie obowiązującym jest swoistą nagrodą dla tych osób, które będą miały bardzo długi staż ubezpieczeniowy. Nagrodą, po którą mogą lecz nie muszą sięgnąć zainteresowani ubezpieczeni. Przejście na emeryturę jest bowiem prawem a nie obowiązkiem.

Z uwagi na sytuację na rynku pracy jaka miała miejsce po wejściu w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych (wysoka stopa bezrobocia, zatrudnianie na umowach śmieciowych, praca w szarej strefie) osiągnięcie tak długiego stażu pracy dla potencjalnych przyszłych emerytów nie będzie łatwe, dużo trudniejsze niż 20 czy 30 lat temu.

Jednocześnie proponowane rozwiązanie stworzy silny bodziec do aktywności zawodowej i to aktywności rejestrowanej. Będzie miało także charakter edukacyjny, uświadamiający szczególnie osobom młodym konieczność budowania kapitału na przyszłą emeryturę od pierwszego dnia wykonywania pracy najemnej.

Skala skutków finansowych projektowanego rozwiązania jest trudna do oceny szczególnie z uwagi na fakt, że brak jest jakichkolwiek danych co do ilości osób mających wypracowany staż ubezpieczeniowy dający uprawnienie do emerytury jak też ilości osób o stażu zbliżonym do wymaganego, co pozwoliłoby na dokonanie

przybliżonej prognozy liczby przyszłych emerytów. Prognoza taka i tak miałaby charakter bardzo iluzoryczny, opierałaby się bowiem na antycypowaniu zachowań ubezpieczonych w okresie najbliższych lat.

Mimo tych obiektywnych trudności w oszacowaniu ilości przyszłych emerytów korzystających z proponowanych rozwiązań można stwierdzić z całą stanowczością, że ilość osób przechodząca na świadczenie w kolejnych latach nie będzie duża. W praktyce, aby mężczyzna mógł nabyć prawo do przejścia na emeryturę np. w wieku 64 lat tj. na rok przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego musiałby podjąć pierwszą pracę w wieku 24 lat i od tego dnia nieprzerwanie pozostawać na rynku pracy. Biorąc pod uwagę fakt, że na współczesnym rynku pracy bardzo trudno jest zachować ciągłość zatrudnienia, bowiem pojawiają się okresy bardziej lub mniej krótkotrwałego bezrobocia – proponowane rozwiązanie będzie dotyczyło przede wszystkim osób, które podjęły zatrudnienie w bardzo młodym wieku.

Jednakże jest oczywiste, że liczba osób legitymujących się tak długim stażem pracy maleje z roku na rok z przyczyn wymienionych powyżej jak też faktu, że duża liczba ubezpieczonych o długim stażu pracy osiągnęła już powszechny wiek emerytalny.

Przyjmując pozytywne efekty, jakie ustawa przyniesie na rynku pracy, można przyjąć, że globalna kwota przychodów budżetu państwa, budżetów samorządów oraz funduszy publicznych (FUS, NFZ) przewyższy kwotę dodatkowych wydatków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jaką kreuje ta ustawa.

Zwiększona skłonność do podejmowania pracy rejestrowanej (bo taka pozwala 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. 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.

Opierając się na dostępnych danych dotyczących stażu ubezpieczeniowego osób przechodzących na emeryturę w ostatnich latach, liczbę osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu oraz pozytywne zmiany na rynku pracy, wnioskodawcy szacują, że z projektowanego rozwiązania może skorzystać łącznie, w okresie pierwszych pięciu lat obowiązywania ustawy, nie więcej niż kilkanaście tysięcy osób.

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

#### Akty wykonawcze związane z projektowaną ustawą

Uchwalenie projektowanej nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych nie spowoduje konieczności wydawania aktów wykonawczych.

#### Zgodność projektowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.