

Opinia o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych

Przedłożony projekt z dnia 23 stycznia 2011 r. obejmuje nowelizację 9 ustaw i dotyczy podstawowego segmentu ubezpieczeń społecznych jakim jest system emerytalny. Charakter projektowanych zmian i ich materia ustawowa w sposób bezpośredni wiążą się z ujętym w art. 67 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – obywatelskim prawem do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Proponowane zmiany należy także ocenić z uwzględnieniem art.art.: 2, 20, 216 ust.5, 220 ust.1 Konstytucji RP.

Opinia nie odnosi się do całości projektu ustawy, a tylko do propozycji podziału pomiędzy OFE (2,3%) i FUS (5%) tej części składki emerytalnej, która obecnie w wymiarze 7,3 % podstawy wymiaru odprowadzana jest do OFE¹. Taki zakres opinii (pozornie zawężający problematykę projektowanej ustawy) ma uzasadnienie konstrukcyjne ponieważ pozostałe zmiany mają charakter wtórny i wynikają z proponowanego obniżenia składki wpłacanej do OFE.

Projekt alokacji składki emerytalnej ma daleko idące skutki mikro i makroekonomiczne, wpływa także na formę i zakres ochrony ryzyka starości, stanowiąc o poziomie bezpieczeństwa socjalnego obywateli po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Analiza powyższych skutków wymaga odpowiedzi na pytania; czy zmniejszenie części składki wnoszonej do OFE:

1. wpłynie na ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego w wieku emerytalnym?
2. narusza zasadę sprawiedliwości społecznej?
3. narusza zasadę ochrony praw nabytych?
4. destabilizuje finanse publiczne?

I. Wprowadzenie

Prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego ujęte jest w rozdziale II Konstytucji zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w grupie „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” (art. 64-67).

¹ Docelowo OFE (3,5%) a FUS (3,8%)

Konstytucja RP, podobnie jak inne współczesne konstytucje europejskie, obok tradycyjnej funkcji programowej i ideologicznej pełni także funkcję prawną. Oznacza to, że ustawa zasadnicza jest nie tylko „manifestem ideologicznym” ale i faktycznym instrumentem prawnym (tzw. Konstytucja prawna). Koncepcja ta wymaga maksymalnego ograniczenia w tekście Konstytucji deklaracji intencji czy wskazówek dotyczących celów polityki państwa, a jednocześnie wymaga zapewnienia precyzji postanowień i umożliwienia ich pełnej egzekwowalności. Spełnienie tych warunków jest szczególnie istotne przy formułowaniu praw jednostki (człowieka, obywatela)

W Konstytucji RP z 1997 r. prawa jednostki są wartością centralną. Usytuowanie ich w rozdziale II stanowi wyraźny sygnał co do rangi tych praw (dóbr i wartości) we współczesnym społeczeństwie. Zakres przedmiotowy tego rozdziału obejmuje tzw. prawa pierwszej generacji (osobiste i polityczne), prawa drugiej generacji (socjalne, ekonomiczne, kulturalne) oraz prawa trzeciej generacji (prawa solidarnościowe – np. prawo do czystego środowiska).

Największe problemy i kontrowersje pojawiają się przy unormowaniu praw drugiej generacji. Przedmiotem sporów jest nie tylko zamieszczenie tych praw w Konstytucji, a przede wszystkim nadanie im właściwego kształtu. Uznawane są one bowiem nie tyle za prawa podmiotowe jednostki, ile bardziej za cele polityki państwa, gdyż uzależnione są od jego ekonomicznej wydolności.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że prawa te zobowiązują państwo raczej do starannego działania, długofalowego, wieloetapowego, osadzonego w realiach społeczno-ekonomicznych, a nie do natychmiastowego rezultatu, jak to ma miejsce w odniesieniu do praw pierwszej generacji (np. zakaz tortur, prawo wolności osobistej, wolności sumienia i religii, prawo nienaruszalności mieszkania).

W grupie praw drugiej generacji szczególne znaczenie ze względu na zakres podmiotowy oraz mikro- i makroekonomiczne skutki - ma prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jest ono wyrazem troski o zapewnienie wszystkim obywatelom warunków bezpieczeństwa socjalnego w okresie starości, ale nie stanowi bezpośredniej podstawy do występowania przez jednostkę z roszczeniem o świadczenie. Nie zostało ono zakwalifikowane ustrojowo jako prawo człowieka i w ujęciu konstytucyjnym jest podmiotowym obywatelskim prawem socjalnym².

² Za prawa człowieka uznaje się wyłącznie te prawa, które służą jednostce bezpośrednio, których przedmiot jest dostatecznie realny i korelatywnie związany z zobowiązaniem państwa (wraz z obowiązkiem naprawienia skutków naruszenia tego prawa).

II. Czy zmniejszenie składki przekazywanej do OFE wpłynie na ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego w okresie starości?

Teza: Zmniejszenie składki przekazywanej do OFE nie ograniczy konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w okresie starości, ponieważ tzw. II filar, który współtworzą OFE nie realizuje celów społecznego zabezpieczenia emerytalnego.

Konstytucja RP nie definiuje pojęcia „zabezpieczenia społecznego i nie określa jego zakresu i form realizacji odsyłając w tej mierze do ustaw zwykłych. Jednak swoboda ustawodawcy zwykłego nie jest pełna, a jej granice wyznaczają:

1) inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne takie jak m.in.

- zasady sprawiedliwości społecznej,
- zasada ochrony praw nabytych,
- zasada zaufania obywateli do państwa,
- zasada bezpieczeństwa i pewności prawa,
- zasada adekwatności środków do celów przy tworzeniu prawa.

Zasady te wyrażone są wprost w Konstytucji RP lub też zostały wywiedzione przez Trybunał Konstytucyjny, głównie z zasady demokratycznego państwa prawnego (art.2 Konstytucji RP).

2) ratyfikowane przepisy międzynarodowe, głównie Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, z 1952 r. (ratyfikowana przez RP dnia 21 sierpnia 2003 r., Dz.U. z 2005 r. nr 93, poz. 775), do której odsyłają inne akty międzynarodowe o zasięgu powszechnym lub regionalnym.

3) prawo europejskie, zwłaszcza:

- Europejska Karta Społeczna (z 1961 r., ze zm.),
- Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego (1964 r., ze zm.),
- Europejska Konwencja o Zabezpieczeniu Społecznym (z 1972 r.) z Protokołem dodatkowym (z 1994 r.),
- Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej.

Także samo pojęcie zabezpieczenia społecznego w okresie starości (po osiągnięciu wieku emerytalnego) nie może być dowolnie rozumiane i interpretowane. Termin ten jest powszechnie używany w normach prawa międzynarodowego i europejskiego, ustawodawstwach państw Wspólnoty oraz doktrynie prawnej. Istotą zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie przez państwo bezpieczeństwa socjalnego w sytuacji braku lub niedostatku dochodów wynikających z tzw. ryzyk losowych (przede wszystkim choroby,

inwalidztwa, starości). W polskim piśmiennictwie termin „zabezpieczenie społeczne” jest pojęciem obejmującym trzy metody (techniki, formy organizacyjno-prawne) jego realizacji tj.: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną³.

Są to urządzenia posiadające właściwe im elementy strukturalne, różniące się genezą, charakterem świadczeń, kręgiem osób uprawnionych, metodą finansowania, stopniem solidarności społecznej i redystrybucyjności. Współczesne systemy społecznego zabezpieczenia emerytalnego wykorzystują zazwyczaj trzy metody jego realizacji, w formie tzw. filarów, z przewagą elementów ubezpieczeniowych lub zaopatrzeniowych, wypłatą świadczeń z funduszy publicznych, gwarancją państwa.

Nie ma uniwersalnego modelu emerytalnego zabezpieczenia społecznego, gdyż szczegółowe rozwiązania mają korzenie w odmiennej tradycji i filozofii społecznej poszczególnych państw m.in. w postrzeganiu roli państwa i solidaryzmu w sferze bezpieczeństwa socjalnego. Jednakże tym, co nadaje tym rozwiązaniom cechy zabezpieczenia społecznego jest solidarność wspólnoty gromadzącej wspólny fundusz kompensacji, publiczny charakter instytucji, rozłożenie skutków ekonomicznych ryzyka emerytalnego na zbiorowość. Brak tych elementów pozbawia zabezpieczenie emerytalne cech społecznych i może ono stanowić wówczas inną, (ale nie społeczną) formę zabezpieczenia dochodów na starość.

Należy więc ustalić czy konstrukcja tzw. II filaru (skrótowo określanego jako OFE) ma cechy ubezpieczenia lub zaopatrzenia społecznego, czy też stanowi inną formę zabezpieczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego, do której nie odnosi się art. 67 Konstytucji RP.

Podstawowe cechy emerytalnego ubezpieczenia społecznego:

- co do zasady obejmuje ogół pracujących (ubezpieczeni),
- składkowy sposób gromadzenia wspólnego funduszu emerytalnego, z którego finansuje się świadczenia dla osób po osiągnięciu wieku emerytalnego,
- wzajemność składki i świadczenia (w sensie zbiorowym, a nie indywidualnym),
- prawo do świadczenia emerytalnego ma charakter podmiotowy i roszczeniowy (możliwość dochodzenia przed sądem),
- świadczenie typowe, zależne od wkładu pracy (stażu, uzyskiwanych dochodów) z uwzględnieniem określonej skali redystrybucji wewnątrz wspólnoty ubezpieczonych (spłaszczenie świadczenia przez określenie np. górnej jego granicy lub zwiększenie przez uwzględnienie okresów nieskładkowych, zaliczanych, itp.).

Racjonalny system emerytalnego ubezpieczenia społecznego obejmujący pracujących zarobkowo, ma oddziaływanie poprodukcyjne, motywuje do aktywności zawodowej i uwalnia

³ Por. orzeczn. TK z dnia 29 września 1993 r., K 17/92 i z dnia 19 listopada 1996 r., K7/95.

jednostkę od przymusu indywidualnej przeczności (ale jej nie wyklucza, a poprzez formy w tzw. III filarze może ją wydatnie wspierać). Bazuje na idei dominacji „efektywności nad równością”. Ponieważ większość (pracujący-ubezpieczeni) finansuje mniejszość (osoby, które dożyły wieku emerytalnego) to koszty świadczeń emerytalnych rozkładają się na ogół ubezpieczonych, co obniża poziom składki. Uprawnione jest więc stwierdzenie, że każdy emeryt pobierający świadczenie z ubezpieczenia społecznego „konsumuje” swoje prawo emerytalne oraz osób, które wносиły składkową, ale nie dożyły wieku emerytalnego lub wносиły ją w większym zakresie, co wynika z solidarności grupy ryzyka i wewnątrzsystemowej redystrybucyjności (np. od lepiej uposażonych do gorzej uposażonych, od mężczyzn do kobiet).

Konto ubezpieczonego ma charakter ewidencyjny i służy rejestracji przebiegu ubezpieczenia (staż pracy, wnoszone składki, przerwy w zatrudnieniu itp.), a nie gromadzeniu wpłat. Celem emerytalnego ubezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie dochodu w okresie starości, a nie pomnożenie (choćby potencjalne) majątku i wzbogacenie tej grupy wiekowej⁴.

Podstawowe cechy emerytalnego zaopatrzenia społecznego.

- co do zasady odnosi się do ogółu obywateli znajdujących się w potrzebie po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz określonych grup społeczno zawodowych o szczególnym statusie z tytułu służby (np. funkcjonariusze służb mundurowych, sędziowie, prokuratorzy) lub zasług (np. z tytułu działalności kombatanckiej),
- system bezskładkowy, którego źródłem finansowania są podatki,
- świadczenia zryczałtowane, o charakterze roszczeniowym,
- tytuł do świadczenia wynika nie, z wkładu pracy tylko z praw obywatelskich lub zasługi i służby,
- system opiera się o mechanizm redystrybucji ogólnospołecznej (wszyscy podatnicy finansują świadczenia dla uprawnionych grup),
- system zaopatrzenia emerytalnego bazuje na idei dominacji „równości nad efektywnością”, powszechnej solidarności i redystrybucji ogólnospołecznej.

Pomoc (opieka) społeczna.

- uzupełniająca metoda realizacji zabezpieczenia społecznego,
- charakteryzuje się powszechnym zakresem podmiotowym,
- świadczenia finansowane ze środków ogólnospołecznych (podatki),

⁴ Ubezpieczenie społeczne wykształciło się z ubezpieczeń gospodarczych i osobowych, których podstawą jest składkowy system gromadzenia wspólnego funduszu, z którego finansowane są świadczenia dla osób dotkniętych skutkami określonego ryzyka (np. pożaru, kradzieży, powodzi, kontuzji, wypadku samochodowego itp.)

- uwzględnia indywidualne potrzeby i sytuacje osób ubiegających się o pomoc,
- świadczenia o charakterze bezrozszeniowym, uznaniowym.

Celem emerytalnego zabezpieczenia społecznego bez względu na formę jego realizacji jest bezpieczeństwo socjalne poprzez zagwarantowanie dochodów w okresie starości (emerytury, renty państwowej, renty starczej itp.). System ma za zadanie zapewnić uprawnionym (i ich rodzinom) środki utrzymania na poziomie wynikającym z ich wkładów oraz warunków społeczno-ekonomicznych kraju. Z tego względu podstawą emerytalnego zabezpieczenia społecznego jest gromadzenie wspólnego, solidarnościowego funduszu za pośrednictwem składki (ubezpieczenie) lub podatku (zaopatrzenie, pomoc), z którego wypłacane są świadczenia o charakterze redystrybucyjnym. Zakres i skala redystrybucji są wyborem politycznym, określonym i uregulowanym w ustawodawstwie zwykłym.

Na takim gruncie rozumienia pojęcia emerytalnego zabezpieczenia społecznego należy poszukiwać odpowiedzi na pytanie, czy projektowana zmiana alokacji części składki emerytalnej (tzw. kapitałowej) w ten sposób, że jej większa część (obecnie proponowane 5 % docelowo 3,8%) będzie przekazana do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i zaewidencjonowana na indywidualnych subkontach – wpłynie na ograniczenie obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego w okresie starości?

Sformułowanie art.67 ustawy zasadniczej nie wskazuje na formę realizacji tego prawa. Czyni to dopiero ustawodawca zwykły w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tj. Dz.U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.), co oznacza, że konstytucyjne prawo do emerytalnego zabezpieczenia społecznego realizowane jest przede wszystkim w ramach systemu ubezpieczeń społecznych⁵. Ustawa ta określa ubezpieczenie emerytalne jako część systemu ubezpieczenia społecznego realizującego prawo do świadczenia po osiągnięciu wieku emerytalnego, którego wypłacalność gwarantowana jest przez państwo.

Tymczasem obowiązujący obecnie system emerytalny ma charakter hybrydowy, gdyż tylko w części ma cechy zabezpieczenia społecznego. System zabezpieczenia dochodów na starość tworzą dwa segmenty (filary) o odmiennym charakterze ekonomiczno-społecznym, organizacji, celach i zakresie ochrony ryzyka starości. Filary te różnią się metodą finansowania (repartycyjna, kapitałowa), konstrukcją świadczenia, statusem uprawnionych. Reformując system emerytalny w latach 90-tych ubiegłego wieku polski ustawodawca przyjął bowiem propagowaną przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy skrajnie liberalną (filarową) konstrukcję, której istotą było ograniczenie socjalnej roli państwa, przejście z

⁵ W dalszych rozważaniach pomięto systemy zaopatrzeniowe (także opiekuńcze), z których wypłacane są świadczenia m.in. dla sędziów, kombatanów, służb mundurowych, gdyż mają one charakter bezskładkowy (finansowane z budżetu państwa), a więc nie dotyczy ich problem projektowanych zmian odnośnie podziału składki.

finansowania repartycyjnego na metodę kapitałową w celu wykreowania prywatnych funduszy emerytalnych jako inwestorów instytucjonalnych dostarczających znaczących kapitałów na rynek finansowy.

Filar I (repartycyjny) ma cechy emerytalnego ubezpieczenia społecznego, które przejawiają się w tym, że:

- pomiędzy pracownikiem (ubezpieczonym) a ZUS istnieje stosunek ubezpieczenia społecznego,
- wnoszone składki tworzą wspólny fundusz emerytalny,
- konta indywidualne ubezpieczonych służą rejestracji przebiegu ubezpieczenia i ewidencji uprawnień emerytalnych, a nie gromadzeniu wpłat,
- w przypadku niedożycia wieku emerytalnego lub śmierci emeryta jego pozostałe składki zasilają wspólny fundusz, z którego wypłacane są świadczenia dla osób dotkniętych ryzykiem emerytalnym,
- zadanie gromadzenia i dystrybucji świadczeń wykonuje instytucja publiczna (ZUS/FUS)⁶,
- gwarantowana jest emerytura minimalna.

Filar II (kapitałowy) ma cechy przymusowego inwestowania kapitałowego, które przejawiają się w tym, że:

- pomiędzy wnoszącymi składkę a OFE nie ma stosunku ubezpieczeniowego tylko stosunek członkostwa (wnoszący składki nie ma statusu ubezpieczonego),
- składki wnoszone są na indywidualne konta, jednak bez prawa dysponowania przez właściciela konta zgromadzonymi tam środkami natomiast z instytucją ustawowego podziału tych środków w razie rozwodu, unieważnienia małżeństwa i śmierci członka OFE,
- składki nie tworzą wspólnego funduszu emerytalnego, z którego finansowane są świadczenia,
- wpłacane składki do OFE przeliczane są na jednostki rozrachunkowe o zmiennej wartości⁷, nie stanowią więc „powiększanych” i narastających oszczędności,
- PTE/OFE są podmiotami prywatnymi, które w zakresie zabezpieczenia emerytalnego, w formie spółek akcyjnych prowadzą działalność w celach zarobkowych polegającą na:

⁶ Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) jest państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną, której przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) jest państwowym funduszem celowym powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych.

⁷ Wartość jednostki rozrachunkowej zależy od wyników finansowych OFE, te zaś od aktualnej, rynkowej ceny papierów wartościowych, które zakupiono za wniesione składki.

tworzeniu i odpłatnym zarządzaniu funduszami (PTE) oraz gromadzeniu i lokowaniu części składki emerytalnej pobranej i przekazanej przez ZUS/OFE.

Tak skonstruowany system zabezpieczenia dochodów po osiągnięciu wieku emerytalnego tylko w części realizuje prawo do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 Konstytucji RP. To konstytucyjne uprawnienie obywatelskie można odnieść do filaru I, gdzie środki na wypłatę świadczeń emerytalnych z uwzględnieniem elementów redystrybucji i solidarności społecznej (międzypokoleniowej i grupowej) gromadzone są w funduszu publicznym. Filary II i emerytury oparte na środkach gromadzonych na zindywidualizowanych kontach w funduszu prywatnym chociaż mieszczą się w ogólnym pojęciu zabezpieczenia dochodów na starość nie stanowią metody realizacji emerytalnego zabezpieczenia (ubezpieczenia) społecznego. Przesądza o tym braku szczególnej cechy ubezpieczenia społecznego, którą jest solidarność w gromadzeniu i rozdzieleniu (repartycji) świadczeń, w celu rozłożenia ciężaru ubezpieczenia (emerytur) na zbiorowość uprawnionych (wspólnota ryzyka)⁸. Ponadto w sprzeczności z funkcją ubezpieczenia społecznego pozostają: konta indywidualne oraz prawo dziedziczenia (aczkolwiek specyficznie uregulowane).

Konkluzja.

Zmianę proporcji podziału składki na ubezpieczenie społeczne emerytalne (określoną w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych) – w ten sposób, że część „wyprowadzona” z systemu emerytalnego ubezpieczenia społecznego (w wymiarze 7,3% podstawy wymiaru) do filaru II zostanie zmniejszona (docelowo do 3,5% podstawy wymiaru), a wzrośnie wpływ składki do I filaru (docelowo o 3,8%) – należy uznać za wzmocnienie konstytucyjnego prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego w okresie starości i skuteczniejszą ochronę ryzyka emerytalnego.

III. Czy projektowana zmiana proporcji podziału składki emerytalnej narusza zasady sprawiedliwości społecznej?

Zgodnie z art. 2 ustawy zasadniczej:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Formalna konstrukcja państwa prawnego została wzbogacona o takie wartości jak demokracja i sprawiedliwość społeczna. Takie sformułowanie Konstytucji określa nie tylko cel państwa demokratycznego, ale i wobec niego zobowiązania, wyznaczając kierunek jego działalności ustawodawczej. O celu tym mówią także liczne dokumenty międzynarodowe, a w szczególności Międzynarodowy Pakt

⁸ Na podobnym stanowisku stała też Rada Legislacyjna w opinii z 22 kwietnia 1998 w sprawie projektu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Przegląd Legislacyjny nr 12, Warszawa 1998 r., s.170.

Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (z 16.12.1966 r.) oraz Europejska Karta Społeczna (z 18.10.1961 r. ze zm.)

Mimo, że zakres konstytucyjnego pojęcia „sprawiedliwości społecznej” nie został ostatecznie zdefiniowany to w literaturze przedmiotu utrwalił się pogląd, że „przywołanie w ustawie zasadniczej idei sprawiedliwości społecznej jako wartości, której zadaniem jest m.in. kształtowanie treści norm systemu prawnego posiada duże znaczenie polityczne i socjotechniczne” (Z.Ziemiński). Z jednej strony bowiem taka konstrukcja sprawiedliwości społecznej sprzyja ograniczaniu niebezpieczeństwa wynikającego z naturalnej skłonności pracodawcy do arbitralności, z drugiej zaś utrudnia wprowadzenie skrajnie liberalnych rozwiązań „niewrażliwych” na nierówność i problemy społeczne⁹.

Konstrukcja art.2 wskazuje, że obowiązkiem państwa nie jest zapewnienie porządku demokratycznego, ale porządku sprawiedliwego. Z zasad sprawiedliwości społecznej nie wypływają konkretne roszczenia obywatela wobec państwa (natomiast może być podstawą wystąpień i interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich) jednak uzasadniają one oczekiwania obywateli, że państwo tworzy warunki ich obrony przed pokrzywdzeniem niesprawiedliwością. Jeśli przyjmiemy z uprawnionym uproszczeniem, że sprawiedliwość polega na jednakowym traktowaniu wszystkich osób należących do tej samej kategorii, to w przedmiotowym stanie kategorią taką są osoby po osiągnięciu wieku emerytalnego (wcześniej aktywne zawodowo), którym państwo poprzez system emerytalny zapewnia ochronę dochodów w okresie starości.

Tymczasem obowiązujący system zabezpieczenia emerytalnego dzieli tą kategorię uprawnionych obywateli wg dat urodzenia na trzy grupy: urodzonych przed 1949 r., urodzonych po 1968 r. oraz urodzonych po 1948 r. a przed 1969 r. Wszyscy urodzeni przed 1949 r. pozostali w dotychczasowym, wygasającym systemie repartycyjny o zdefiniowanym świadczeniu (tzw. stary ZUS) i ich emerytura obliczana jest wg starych zasad¹⁰. Emerytury osób urodzonych po 1968 r. pochodzą z I i II filaru, zależą od „stanu” ich kont w ZUS i OFE oraz dalszego trwania życia (tj. wg tablic dalszego trwania życia osób w wieku przechodzącego na emeryturę)¹¹. Osoby z pozostałej grupy wiekowej miały wybór odnośnie przystąpienia do nowego systemu. Te, które wybrały członkostwo w OFE otrzymują świadczenie z I (ZUS) i II filaru (OFE).

⁹ Należy pamiętać, że teoria państwa prawnego zrodziła się z ideologii liberalnej, wyrażającej nieufność do państwa, które starała się ograniczyć, a z drugiej strony wielką wiarę w moc sprawczą prawa.

¹⁰ Emerytura obliczana jest w sposób kombinowany i składa się z równej dla wszystkich części socjalnej oraz indywidualnej podstawy wymiaru świadczenia z uwzględnieniem lat składkowych i lat nieskładkowych.

¹¹ W arytmetycznym uproszczeniu miesięczna emerytura będzie wynikiem podzielenia zgromadzonych indywidualnie kwot przez ilość miesięcy dalszego potencjalnego życia.

Posługiwanie się pojęciem „kont” w odniesieniu do I i II filaru zaciiera występujące między nimi istotne różnice prawno-ekonomiczne, które przez analogię można odnieść do różnic między rachunkiem (kontem) oszczędnościowym w banku a rachunkiem w funduszu inwestycyjnym. Ten pierwszy służy bezpiecznemu kumulowaniu wpłat, a jego zamknięcie (likwidacja) oznacza wypłatę całości wniesionych kwot wraz z nadwyżką z tytułu oprocentowania depozytu. Ten drugi ma na celu potencjalne pomnożenie wkładu, jednak w momencie likwidacji rachunku inwestorskiego wypłacona kwota może być większa od sumy wniesionych wpłat (zysk inwestycyjny) lub mniejsza (straty inwestycyjne, ujemna stopa zwrotu).

Konto w I filarze (ZUS) ma cechy oszczędnościowe chociaż różni się od konta bankowego m.in. tym, że w przypadku śmierci ubezpieczonego lub emeryta „pozostała” kwota nie stanowi masy spadkowej tylko na zasadzie ubezpieczeniowej pozostaje w FUS (stabilizując finanse emerytalne). Rachunek w OFE ma charakter inwestycyjny, a nie oszczędnościowy. Wpłacane nań składki są inwestowane tzn. przeznaczone na zakup papierów wartościowych-udziałowych (akcje) lub wierzytelnościowych (obligacje) i mają formę jednostek rozrachunkowych. Różnica między ceną ich nabycia i sprzedaży (w momencie przejścia na emeryturę) stanowi o potencjalnych korzyściach lub potencjalnych stratach członka funduszu. Świadczenie ma charakter wynikowy, znane jest w momencie przejścia uprawnionego na emeryturę i zależy od tego, czy moment ten przypada na okres wzrostu lub spadku indeksów giełdowych, koniunktury, dekoniunktury, bezrobocia czy inflacji, a więc czynników, na które jednostka nie ma wpływu. Z tego powodu dwóch pracowników o takich samych warunkach (stażu i wynagrodzenia) może otrzymać bardzo zróżnicowane świadczenie ze względu na odmienne stopy zwrotu (dochód z inwestycji)¹². Na członka OFE przerzucono bowiem ryzyka: inwestycyjne („nietrafione” lokaty), inflacyjne, wahań koniunkturalnych (hossa, bessa), losowe, przedłużania przeciętnego trwania życia.

Konstrukcja II filaru opierająca się na systemie kont indywidualnych i kapitalizowanej składki, z elementami prawa dziedziczenia oznacza sprywatyzowanie ryzyka starości i zróżnicowanie jego ochrony.

Ryzyko starości to ryzyko dożycia wieku emerytalnego człowieka, który czerpie środki utrzymania z zatrudnienia (innej działalności) i dla którego zaprzestanie zatrudnienia (działalności) ze względu na wiek oznacza brak dochodu z pracy, także dochodu odłożonego (zaoszczędzonego), gdy kalkulacja płacy (przychodów) opiera się na założeniu, że okres starości objęty jest jakąś formą zabezpieczenia społecznego. Ochrona ryzyka polega na

¹² Np. w USA stopa zwrotu z identycznych inwestycji kapitałowych w 1969 r. wynosiła 104%, a w 1975 r. tylko 39%.

zapewnieniu świadczenia w razie jego wystąpienia, tzn. uprawnionemu przysługuje to świadczenie z mocy ustawy z gwarancją w dwojakim sensie: przed ziszczeniem się ryzyka jest to gwarancja jego wykonania, a po zdarzeniu (dożycie wieku emerytalnego) roszczenie o przyznanie i wypłatę świadczenia

Zróznicowanie form i zakresu ochrony ryzyka starości ze względu na datę urodzenia uprawnionego, skutkuje potencjalnym pogłębianiem się dysproporcji w dochodach emerytalnych i poziomie bezpieczeństwa socjalnego, co pozostaje w sprzeczności z realizacją zasad sprawiedliwości społecznej.

Zasada ta zwłaszcza w odniesieniu do redystrybucji PKB ma na celu ograniczenie nieuzasadnionych („niezawinionych”) różnic w świadczeniach emerytalnych, niezależnych od zachowań uprawnionego, a wynikających z sytuacji zewnętrznych.

Konkluzja

Zmniejszenie składki emerytalnej przekazywanej do OFE sprzyja realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, gdyż ogranicza wpływ czynników zewnętrznych różnicujących poziom świadczeń osób należących do tej samej kategorii ryzyka (starości, emerytalnego).

IV. Czy zmniejszenie składki emerytalnej odprowadzanej do OFE narusza zasadę praw słusznie nabytych?

Zasadą konstytucyjną wywodzoną z zasady państwa prawnego jest ochrona praw nabytych i ochrona zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez jego organy prawa. Stabilność prawa jest pożądana, ale podobnie jak wiele innych wartości konstytucyjnych nie jest wartością bezwzględna. Trudno byłoby bowiem zaakceptować utrzymanie unormowań niedostosowanych do możliwości realizacyjnych.

Urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w obowiązującej postaci nie jest zadaniem abstrakcyjnym, oderwanym od realiów społeczno-gospodarczych. Określone warunki gospodarcze (np. recesja, inflacja, bezrobocie), finansowe (nierównowaga finansów publicznych), demograficzne (wydłużanie się okresu życia) uzasadniają (i wymuszają) zmiany w sferze socjalnej.

Ustawodawca uprawniony jest do negatywnej oceny wcześniejszych rozwiązań legislacyjnych, gdy to, co było do zaakceptowania w danych warunkach, obecnie w nowej sytuacji gospodarczej może nie spełniać cechy racjonalności. Stanowisko takie wyrażał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny uznając, że ustawodawca ma prawo modyfikowania przepisów emerytalno-rentowych w takich okolicznościach (m.in. orzeczenie TK z 14.03.1995 r., K.13/94 OTK w 1995 r. cz.I, poz.6).

Mimo uznania dopuszczalności odstępstwa od ochrony praw nabytych, w przedmiotowej sprawie sytuacja taka nie występuje. Alokacja składki emerytalnej nie narusza zasady ochrony praw nabytych ponieważ nie zmienia sytuacji prawnej jednostki jako członka OFE, gdyż nie przysługują mu z tego tytułu uprawnienia do kształtowania poziomu składki i dysponowania nią m.in. poprzez wybór form lokaty.

Na marginesie można jedynie dodać, że problem ochrony praw nabytych został zignorowany w momencie wprowadzania obecnie obowiązującego systemu emerytalnego, przez jego autorów i promotorów. To wówczas zerwano realizowaną ponad 70 lat w Polsce umowę społeczną, stanowiącą podstawę emerytalnego ubezpieczenia społecznego. Stanowiła ona (i stanowi nadal w krajach wysokorozwiniętych Europy) konsensus polityczny między generacjami pracujących i dezaktywnych zawodowo, światem pracowników i pracodawców, zapewniający równowagę celów społecznych i gospodarczych, i gwarantujący ochronę praw nabytych.

Zasada ochrony praw nabytych nie odnosi się także do OFE i PTE, gdyż te jako podmioty komercyjne działają w warunkach ryzyka gospodarczego, nacechowanego zmiennością parametrów ekonomicznych kształtujących ich sytuację na rynku, a wynikającą m.in. ze zmiennej liczby członków funduszu, wnoszonej puli wpłat oraz dochodowości z lokat.

V. Czy proponowana zmiana podziału składki emerytalnej wpłynie na równowagę finansów publicznych?

Powszechne zabezpieczenie emerytalne jest urządzeniem sfery socjalnej, ale jego funkcjonowanie w znaczący sposób oddziałuje na gospodarkę, gdyż gromadzone w nim fundusze mogą stymulować konsumpcję i inwestycje. Stanowią one liczącą się pozycję w kosztach działalności gospodarczej (poziom składki) oraz mają znaczący udział w PKB. Stąd wszelkie zmiany w sposobie finansowania emerytur ze względu na rozległe skutki mikro- i makroekonomiczne wywierają wpływ na gospodarkę, sprzyjając czynnikom pro wzrostowym lub też je ograniczając.

Reforma zabezpieczenia emerytalnego miała być działaniem „na rzecz poprawy długookresowych perspektyw wzrostu gospodarczego Polski”, a jej koszty miały nie przekroczyć możliwości gospodarki¹³. Tymczasem obecny dwufilarowy system funkcjonowania zabezpieczenia emerytalnego trwale zagraża równowadze finansów publicznych, będąc źródłem narastającego długu publicznego.

¹³ Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, luty 1997 r., s.7.

Ujawniła się niedoskonałość finansowych założeń reformy, które w każdym modelu emerytalnym stanowią fundament systemu.

Źródło zagrożeń wiąże się z podziałem składki emerytalnej na część repartycyjną, wpływającą do FUS (12,22%) i kapitałową, przekazywaną do OFE (7,3%). Promując podział składki, w systemie kapitałowym widziano nie tylko indywidualizację uprawnień emerytalnych (skutecznie pomijając indywidualizację ryzyka) ale i mechanizm kreowania znacznych oszczędności, które następnie wykorzystywane na inwestycje wpływają na rozwój gospodarczy kraju¹⁴. Tymczasem rola systemu kapitałowego w finansowaniu inwestycji, a przez to możliwość pobudzania wzrostu gospodarczego ogranicza się do okresu gromadzenia składki kapitałowej i to tylko w kraju, gdzie dopiero powstaje system emerytalny i w długim okresie nie dokonuje się wypłat. Jeżeli natomiast – tak jak w Polsce – funkcjonuje dojrzały, powszechny system ubezpieczenia emerytalnego, wypłacający ponad 7 mln świadczeń emerytalno-rentowych pojawia się pytanie, kto i z jakich źródeł ma je finansować? Przed reformą na bazie klasycznego emerytalnego ubezpieczenia społecznego – wpływająca do FUS składką w całości służyła finansowaniu bieżących świadczeń (system repartycyjny, pay as you go). W systemie zreformowanym tylko repartycyjna część składki pokrywa wypłatę bieżących emerytur, część kapitałowa przekazywana do OFE generuje deficyt w ZUS. Ponieważ system świadczeń wypłacanych z FUS gwarantowany jest przez państwo, brakujące środki (owe 7,3% składki) pokrywane są z budżetu państwa, wpływając na poziom deficytu budżetowego oraz długu publicznego, destabilizując równowagę finansów publicznych.

Finanse publiczne stanowią materię konstytucyjną (rozdział X Konstytucji RP). Konstytucja określa m.in. granicę dopuszczalnego deficytu budżetowego (art. 220, ust.1) oraz długu publicznego (wg art. 216, ust. 5 – 3/5 rocznego PKB)¹⁵. Utrzymanie długu publicznego oraz deficytu budżetowego w powyższych granicach zawęża swobodę państwa m.in. w zakresie finansowania systemu emerytalnego. Ograniczenie tego udziału było natomiast przesłaniem i jednym z ważnych motywów reformy emerytalnej. Zmniejszenie wpływów ze składek wpływających do FUS w następstwie przekazania części składki do OFE, traktowana jako oczywisty „koszt” reformy. Jednocześnie przyjęto założenie, że finansowanie kosztów reformy nie powinno zwiększać deficytu budżetowego, którego trwałe utrzymywanie groziłoby narastaniem realnej wartości długu publicznego i jego udziału w PKB.

¹⁴ Mechanizm taki nie działa automatycznie, a jego realność uwarunkowana jest wieloma różnorodnymi czynnikami, które pominieli (młczaniem) twórcy reformy i jej dzisiejsi obrońcy.

¹⁵ Poziomy dopuszczalnego długu publicznego (60% PKB) oraz deficytu budżetowego (3% PKB) to tzw. kryteria z Maastricht, które dla państw członkowskich UE określają warunki przystąpienia do strefy euro (warunki konwergencji). Pełnią one funkcje wzorców („benchmarki”) warunkujących stabilność finansów publicznych.

Optymistycznie i bez racjonalnego uzasadnienia przyjęto, że koszty reformy zostaną sfinansowane dzięki (bliżej nieokreślonym) efektom racjonalizacji segmentu repartycyjnego (I filar) oraz dochodom z prywatyzacji. Łączną kwotę wpływ z prywatyzacji potrzebną na sfinansowanie przejściowego deficytu FUS (wygaszanie tzw. starego systemu) szacowano wówczas na 56-80 mld zł. Majątek państwowy obejmujący wówczas około 3,5 tys. przedsiębiorstw państwowych oceniany był (wg wartości księgowej z 1996 r.) na kwotę około 140 mld zł. W tym wartość księgową 60 firm o dużej wartości rynkowej określono na kwotę 45 mld zł, a wartość 9 największych polskich przedsiębiorstw - na kwotę 21 mld zł. Tymczasem w latach 1998-2009 przychody z prywatyzacji wyniosły 78,3 mld zł, natomiast suma składek przekazanych do OFE uszczuplająca dochody FUS i będąca źródłem deficytu stanowiła w latach 1992-2010 kwotę 162 mld zł. Okres niedoboru finansowego w ZUS z powodu utraty części składki oszacowano na 20-25 lat, to daje przybliżony obraz narastania długu publicznego w następnej dekadzie, w przypadku utrzymania dotychczasowych zasad podziału składki emerytalnej.

Konkluzje.

Zmiana proporcji podziału składki emerytalnej polegająca na ograniczeniu części przekazywanej do OFE umożliwi:

- *zmniejszenie deficytu w systemie społecznego ubezpieczenia emerytalnego,*
- *zmniejszenie deficytu budżetowego z powodu ograniczenia przekazywania ZUS środków rekompensujących wielkość przekazanych składek do OFE,*
- *zmniejszenie długu publicznego generowanego trwałym deficytem budżetowym,*
- *zmniejszenie „wydatków sztywnych” (prawnie zdeterminowanych) budżetu państwa przeznaczonych na obsługę długu publicznego,*
- *osłabienie presji rządu na wzrost obciążeń podatkowych wymuszonych zwiększonymi wydatkami publicznymi,*
- *zmniejszenie kosztów „zarządzania” składką (wobec ich wielkości w PTE/OFE), co potencjalnie może zwiększyć wielkość świadczeń.*

Uwagi dodatkowe.

1. Wątpliwości budzi rozwiązanie polegające na uznaniu, że przesunięte części składki emerytalnej na nowoutworzone, specjalne subkonta prowadzone przez ZUS stanowią integralną część II filaru, do którego nadal będzie trafiać łącznie 7,3% składki (kapitałowej) a środki gromadzone na subkontach w ZUS, podlegać będą dziedziczeniu.

Rozwiązanie to powstaje w sprzeczności z celami systemu emerytalnego ubezpieczenia społecznego, zadaniami ZUS i ekonomiczną racjonalnością wydatki publicznych. Środki

zapisane na subkontach nie będą lokowane na rynkach kapitałowych, tylko będą wykorzystywane na wypłaty bieżących emerytur z FUS, tzn. będą środkami publicznymi wykorzystywanymi repartycyjnie. Jak więc skonstruować do nich „prawo dziedziczenia”?

Mając świadomość motywów socjotechnicznych takiego rozwiązania (osłabienia zarzutów o „kradzieży przez rząd pieniędzy emerytów odłożonych w OFE”) należałoby raczej ukształtować owe subkonta na wzór rent rodzinnych, wypłacanych po śmierci ubezpieczonego, natomiast w przypadku braku rodziny – środki powinny zasilić FUS.

2. Ustawodawca (także w uzasadnieniu projektów) powinien posługiwać się ścisłymi określeniami. I tak w odniesieniu do wpłacania składek emerytalnych nie można stosować określenia, że służą one gromadzeniu oszczędności na poczet emerytury, co sugeruje że świadczenie jest sumą owych wpłat, albo że są sumą zgromadzonego kapitału w okresie aktywności zawodowej. W I filarze zaewidencjonowane składki są podstawą do określenia wymiaru uprawnień emerytalnych do określonego świadczenia, natomiast w II filarze suma wniesionych wpłat (mająca formę jednostek rozrachunkowych) podlega bieżącej wycenie rynkowej.

Zrozumienie istoty zreformowanego systemu zabezpieczenia emerytalnego jego charakteru ekonomiczno-społecznego i sytuacji obywatela w I i II filarze po osiągnięciu wieku emerytalnego – zwłaszcza przez media publiczne, niewątpliwie sprzyjałoby racjonalnym reakcjom na proponowane zmiany i być może zwiększyłoby skłonność do indywidualnej przezorności zwłaszcza młode pokolenie.

3. Emerytalne zabezpieczenie społeczne jest zadaniem publicznym, obowiązkiem rządu jest jego realizacja z uwzględnieniem realiów gospodarczych. Z tego względu zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego przez racjonalną ochronę ryzyka starości jest celem demokratycznego rządu. Jego realizacja wymaga zharmonizowania rozstrzygnięć socjalnych z kierunkami polityki gospodarczej (ekonomicznej). Nadal aktualna jest teza W.Euckena (współtwórcy koncepcji społecznej gospodarki rynkowej) o współzależności ładu politycznego, społecznego i gospodarczego. Narastający dług publiczny wymaga podjęcia przez rząd działań sanacyjnych. Jednakże dokonywane zmiany w systemie emerytalnym nie mogą mieć charakteru „technicznego”, postrzeganego w mediach jako „łatanie dziury budżetowej”. Ich celem jest wzmocnienie aspektów ubezpieczeniowych i obniżenie kosztów funkcjonowania systemu co równocześnie służy skuteczności polityki społecznej i gospodarczej.

Podstawowa literatura:

1. Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce, red. B. Wagner, J.Gajos, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Kudowa Zdrój 2009 .
2. Encyklopedia Prawa, red. U.Kalina-Prasznic, wyd. 4, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2007.
3. Jończyk J., Prawo zabezpieczenia społecznego, Zakamycze 2006.
4. Konstrukcje prawa emerytalnego, red. T. Bińczycka-Majewska, Zakamycze 2004.
5. Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., red. J. Boć, Wrocław 1998.
6. Muszalski W., Ubezpieczenie Społeczne. Podręcznik akademicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
7. Prawo konstytucyjne, red. Z.Witkowski, Tonik, Toruń 2002.
8. Ziemiński Z., Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki, Warszawa 1993.

