



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IV kadencja
Prezes Rady Ministrów
DPS – 140 – 21 (3)/05

Warszawa, 3 czerwca 2005 r.

Pan
Włodzimierz Cimoszewicz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Przedkładam **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

- **o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (druk nr 3719).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z szacunkiem

(-) Marek Belka

STANOWISKO RZĄDU

wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 3719)

Rada Ministrów wnosi do Wysokiej Izby o odrzucenie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 3719)

Poselski projekt ustawy (druk 3719) zawiera propozycję zmiany przepisów ustawy 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.) określających krąg osób, które mogą nabyć uprawnienia do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Zgodnie z projektem ustawy prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 32-34, 39 i 40 przysługiwałoby również ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy w dniu 1 stycznia 1999 r. osiągnęli okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wymagany w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, lecz nie osiągnęli okresu składkowego i nieskładkowego, o którym mowa w art. 27 ustawy, tj. 20 lat kobieta i 25 lat mężczyzna, jeżeli spełnią łącznie następujące warunki:

- 1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego,
- 2) do dnia 31 grudnia 2011 r. osiągną okres składkowy i nieskładkowy wynoszący 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn,
- 3) nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy.

UZASADNIENIE

Ubezpieczenia społeczne wiążą się historycznie z ochroną przed następstwami utraty (ograniczenia) zdolności (możliwości) uzyskiwania dochodów z pracy. Do ryzyk uniemożliwiających zdobywanie środków utrzymania można zaliczyć m.in. osiągnięcie wieku emerytalnego, czy też utratę lub przynajmniej znaczne ograniczenie zdolności do pracy zarobkowej. Osobie będącej w takiej sytuacji (zmuszonej do zaprzestania lub przynajmniej ograniczenia aktywności zawodowej) ubezpieczenie zapewnia świadczenie pieniężne – emeryturę lub rentę.

Funkcjonujący przed 1999 r. system emerytalny nie spełniał kryterium racjonalności i nie przystawał do zasad gospodarki rynkowej, przede wszystkim ze względu na zbyt słaby związek między indywidualną aktywnością i przezornością ubezpieczonych a poziomem świadczenia. W wyniku zmian gospodarczych i demograficznych system emerytalny okazał się nieefektywny. Jego utrzymanie w niezmiennym kształcie prowadziłoby do załamania finansów publicznych lub istotnego zmniejszenia wysokości świadczeń.

Wprowadzenie reformy emerytalnej było koniecznością, przede wszystkim ze względu na zmieniające się warunki demograficzne. Już od połowy lat 90-tych demografowie

sygnalizowali rozpoczynający się proces starzenia się ludności, charakteryzujący się prognozowanym spadkiem liczby osób w wieku produkcyjnym i rosnącą liczbą osób w wieku poprodukcyjnym. Zjawiska te nasilają się.

Rok 2004 był szóstym z kolei rokiem, w którym odnotowano ubytek rzeczywistej ludności, a jednocześnie trzecim, w którym wystąpił ujemny przyrost naturalny. W latach 2000-2004, w wyniku niskiego przyrostu naturalnego oraz ujemnego salda migracji zagranicznych, liczba ludności Polski zmniejszyła się o ok. 80 tys. Tempo przyrostu ludności było ujemne i wynosiło: od -0,02% w 2000 r. do -0,04% w 2004 r. Bezpośrednią przyczyną zmniejszania się liczby ludności jest znaczący spadek liczby urodzeń. Od 1993 r. urodzenia kształtują się na poziomie poniżej 500 tys., a od 1998r. – poniżej 400 tys.; z kolei umieralność nie ulegała istotnym zmianom.

Obserwowany w latach 90-tych ujemny przyrost naturalny w dalszym ciągu utrzymuje się. Od 1989 r. poziom reprodukcji nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. W 2003 r. współczynnik dzietności wynosił 1,22 i był najniższy od ponad 50 lat (najbardziej korzystną sytuację demograficzną określa współczynnik kształtujący się na poziomie 2,1-2,15, tj. kiedy w danym roku na jedną kobietę w wieku 15-49 lat przypada średnio 2 dzieci).

Jednocześnie, obserwowany w latach 90-tych spadek umieralności w pozytywny sposób wpływa na długość trwania życia Polaków. Przewiduje się, że przy niezmiennych warunkach wymierania populacji - zgodnych z obserwowanymi w 2003 r. – urodzeni w 2003 r. chłopcy osiągną średnio wiek 70,5 roku, dziewczynki zaś 78,9 roku. W stosunku do 1990 r. trwanie życia mężczyzn wydłużyło się o 4 lata, zaś kobiet o 3,4 roku. W porównaniu z czołówką krajów europejskich wiek dożywania Polaków jest jednak niższy o 4-5 lat dla kobiet i o ok. 6-7 lat dla mężczyzn.

Prowadzone przez demografów badania i analizy wskazują, że trwający od kilkunastu lat spadek dzietności jeszcze nie jest procesem zakończonym i dotyczy w coraz większym stopniu kolejnych roczników młodzieży. Wśród przyczyn tego zjawiska wymienia się: trudności na rynku pracy, generalnie trudne warunki społeczno-ekonomiczne, brak dostępu do mieszkań, słabo rozwinięty system opieki nad dziećmi. Zgodnie z opiniami ekspertów, w najbliższych latach należy liczyć się z dalszym spadkiem współczynnika dzietności z obecnej średniej 1,22 dziecka na kobietę do około 1,1 w 2010 r., po czym w latach 2011-2020 można oczekiwać niewielkiego wzrostu dzietności do wartości około 1,2. Taki poziom dzietności nie zapewnia prostej zastępowalności pokoleń.

Dzietność i trwanie życia do 2030 r.

Wyszczególnienie		2002	2010	2020	2030
Dzietność		1,25	1,10	1,20	1,20
Trwanie życia	Ogółem	74,5	76,9	78,7	80,0
	Mężczyźni	70,4	73,3	75,8	77,6
	Kobiety	78,8	80,6	81,8	83,3

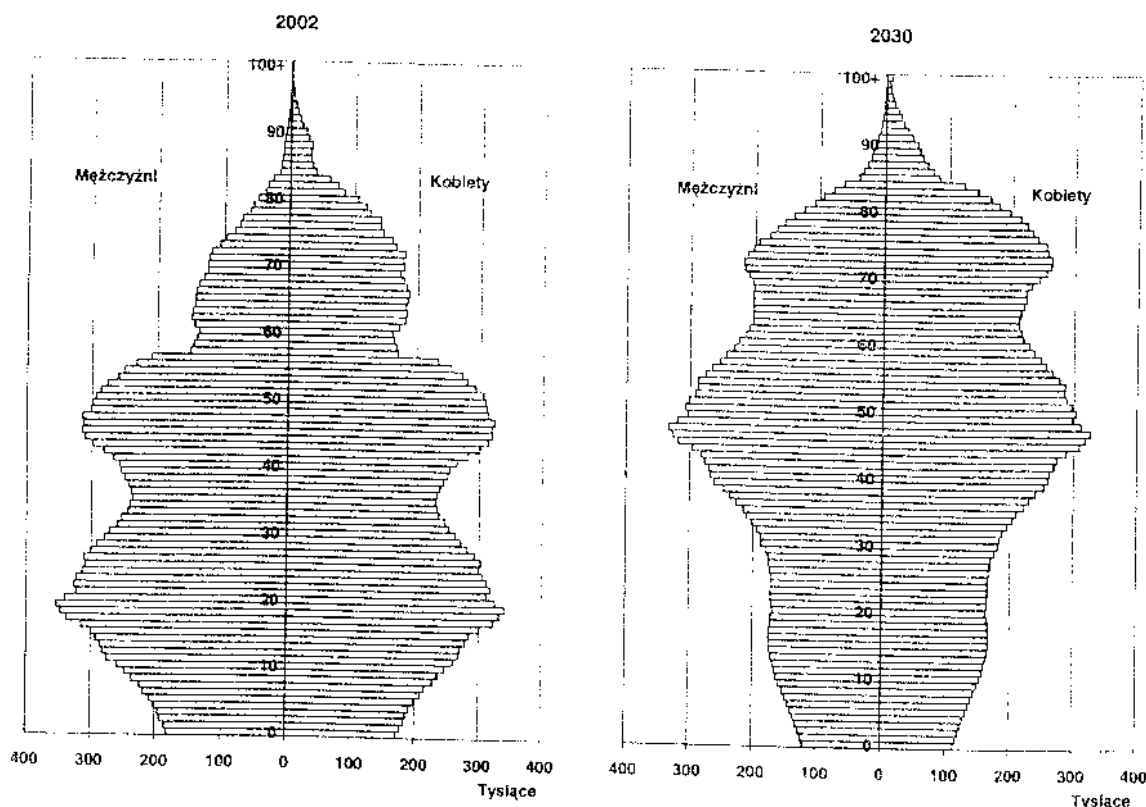
Źródło: prognoza demograficzna GUS (www.stat.gov.pl)

Według prognoz, w dalszym ciągu będzie następował spadek umieralności i systematyczny wzrost przeciętnej długości trwania życia do poziomu ok. 77,6 roku dla mężczyzn oraz do 83,3 lat dla kobiet w 2030 r.; jednak odrabianie zaległości w tej dziedzinie, w stosunku do krajów najbardziej rozwiniętych, będzie następowało wolniej niż w ostatniej

dekadzie. Liczba urodzeń będzie ulegać niewielkim wahaniom aż do około 2020 r. (po ok. 340 tys. rocznie), po czym nastąpi systematyczny spadek (do 315,5 tys. w 2020 r. oraz 232,7 w 2030 r.), gdyż w wiek największej rozrodczości wejdą mało liczebne roczniki kobiet urodzonych na przełomie stuleci. W całym okresie prognostycznym, w wyniku małej liczby urodzeń i przy niewielkim wzroście liczby zgonów, przyrost naturalny będzie ujemny, a po roku 2020 zjawisko to będzie się jeszcze pogłębiać. W 2030 r. ludność Polski może osiągnąć liczbę 35693 tys. Ubytek ludności dotknie przede wszystkim miast, głównie z powodu mniejszej dzietności w miastach niż na wsi, ale też na skutek nowego zjawiska, jakim jest przemieszczanie się części ludności miejskiej na tereny wiejskie na obrzeżach miast. W stosunku do stanu obecnego przewiduje się, że do 2030 r. liczba ludności w miastach zmniejszy się w sumie o 3 miliony osób, a na wsi wzrośnie o ok. pół miliona.

Malejąca dzietność i wzrastająca długość życia powodują starzenie się ludności. Do 2030 roku - średni wiek mieszkańca Polski (obecnie wynosi on około 37 lat) wzrośnie do ponad 45 lat, z tendencją do dalszego wzrostu.

Ludność według płci i wieku w 2002 i 2030 r.



Źródło: prognoza demograficzna GUS (www.stat.gov.pl)

Istotne przesunięcie nastąpi w proporcjach między liczbą osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. W okresie do 2010 liczba ludności w wieku produkcyjnym z obecnych 24 mln wzrośnie o prawie milion, zaś w wieku poprodukcyjnym z 5,8 wzrośnie do 6,4 mln osób. W okresie kolejnych 20 lat liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie systematycznie maleć aż do poziomu 20,8 mln w 2030 r., a w wieku poprodukcyjnym - rosnać aż do 9,6 mln.

Grupę w wieku do 17 lat określa się jako osoby w wieku przedprodukcyjnym, osób w wieku od 18 lat do emerytury (czyli 18-59 dla kobiet i 18-64 dla mężczyzn) w wieku produkcyjnym, zaś w wieku 60 lat i więcej w przypadku kobiet i 65 lat i więcej w przypadku mężczyzn jako grupę w wieku poprodukcyjnym. Osoby w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym określane są razem także jako osoby w wieku nieprodukcyjnym.

Wskaźnik obciążenia ekonomicznego, tj. liczba osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, zwiększy się. Obecnie na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypada 60 osób w wieku nieprodukcyjnym (36 w wieku przedprodukcyjnym i 24 w wieku poprodukcyjnym), w 2030 roku będą to aż 72 osoby (26 w wieku przedprodukcyjnym i 46 w wieku poprodukcyjnym).

Zachodzące zmiany demograficzne spowodowały konieczność wprowadzenia reformy systemu emerytalnego. Jego utrzymanie w niezmienionym kształcie spowodowałyby istotne zwiększenie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Według prognoz przygotowanych przez Rząd w 1998 r., deficyt systemu emerytalnego wzrastałby średnio o około 1% PKB (czyli obecnie o około 8 mld zł) w perspektywie każdych kolejnych 10 lat, sięgając w 2030 r. ponad 2% PKB, a w 2050 r. – niemal 4% PKB. Sfinansowanie tak dużego deficytu związane byłoby z koniecznością istotnego podnoszenia składek na ubezpieczenia społeczne lub podatków. Przeprowadzona reforma znacząco ogranicza ryzyko niewypłacalności systemu emerytalnego w długim okresie.

Jednakże, nawet według obecnych prognoz, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nadal przez długie lata będzie odnotowywał deficyt. W ciągu ostatnich lat saldo Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pogarszało się. Było to efektem:

- spadku liczby ubezpieczonych – jedynie w 1999 r. liczba ubezpieczonych była wyższa niż w roku poprzednim, a w 2003 r. liczba ubezpieczonych należała do najniższych w ostatniej dekadzie;
- stabilizacji liczby osób otrzymujących emerytury i renty na poziomie powyżej 7 mln osób;
- wzrostu relacji pomiędzy przeciętną emeryturą i rentą a przeciętnym wynagrodzeniem z 54,2% w 2000 r. do 57,5% w 2003 r., co jest najwyższą relacją od 1998 r.

W efekcie, wysokość dotacji uzupełniającej z budżetu państwa wzrosła z 17,4 mld w 2001 r. do 24,7 mld w 2003 r. Według prognozy przygotowanej przez ZUS, w kolejnych latach saldo systemu emerytalnego będzie się poprawiało, ale dopiero po 2030 r. system ten będzie zbilansowany.

Należy zauważyć także, że zmiany systemu emerytalnego wprowadzone ustawą 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.) są wynikiem głębokich przemyśleń zmierzających do uporządkowania przepisów regulujących uprawnienia do świadczeń pieniężnych należnych z funduszu tworzonego ze składek osób ubezpieczonych. Emerytura pełni funkcję zapewnienia dochodu osobom w podeszłym wieku i nie powinna stanowić rekompensaty za trudne warunki pracy. Uregulowania dotyczące prawa do emerytury powinny w przyszłości dotyczyć – w jednakowym stopniu i na jednakowych zasadach – wszystkich grup zawodowych objętych zakresem ubezpieczenia. Porządkując ubezpieczenie emerytalne kierowano się zasadą równego traktowania wszystkich ubezpieczonych. Respektowanie zasady ubezpieczeń społecznych „równego świadczenia za równą składkę” wymagało ujednoczenia warunków przyznawania i obliczania świadczeń.

Nowy system emerytalny nie przewiduje utrzymania możliwości skorzystania z wcześniejszej emerytury dla żadnej grupy zawodowej, a uprawnienia emerytalne dla wszystkich ubezpieczonych będą uwarunkowane osiągnięciem wieku co najmniej 60 lat – w przypadku kobiet i 65 lat – w przypadku mężczyzn. Stworzenie efektywnego systemu emerytalnego, opartego na takich właśnie zasadach, nie jest możliwe m.in. bez ograniczenia uprawnień do wcześniejszej emerytury w ramach systemu powszechnego. W celu stopniowej likwidacji istniejących odrębności w systemie emerytalnym i ujednoczenia wieku

emerytalnego, a tym samym w celu przystosowania się ubezpieczonych do nowych rozwiązań prawnych – ustawodawca wprowadził do ustawy przepisy przejściowe.

Uwzględniając zasadę państwa prawnego, dotychczasowe przepisy określające warunki przyznawania wcześniejszej emerytury z tytułu wykonywania zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze zachowano zatem dla ubezpieczonych, których nie objął „nowy system emerytalny”, tj. dla osób urodzonych przed 1949 r.

Ustawa 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.) przewiduje też możliwość przyznawania wcześniejszej emerytury osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego, jeżeli wymagane warunki spełnią w ściśle określonym czasie.

Zgodnie z przepisami art. 46, 49 i 50 w.w. ustawy, osoby urodzone po 1948 r., mają prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, jeżeli wszystkie wymagane warunki określone przepisami art. 32-34, 39 i 40 spełnią do dnia 31 grudnia 2006 r.

Wyjątkowo potraktowane zostały osoby urodzone po 1948 r., które do dnia 31 grudnia 2006 r. nie osiągną wieku wymaganego do uzyskania uprawnień do wcześniejszej emerytury, ale w dniu wejścia w życie nowego systemu emerytalnego spełniały już warunki dotyczące wymaganego stażu pracy ogółem oraz okresu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Zgodnie z art. 184 ustawy osoby, które w dniu 1 stycznia 1999 r. miały łączny okres składkowy i nieskładkowy 20 lat kobieta i 25 lat mężczyzna, w tym - w zależności od uciążliwości pracy – np. 10 lub 15-letni okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, mają prawo do emerytury po osiągnięciu wieku określonego przepisami art. 32-34, 39 i 40 mimo, że osiągnięcie tego wieku nastąpi po dniu 31 grudnia 2006 r. Osoby urodzone po 1948 r., które zarówno wiek jak i wymagany staż pracy osiągną po 2006 r., nie mają uprawnień do wcześniejszej emerytury.

Obowiązujące obecnie przepisy są klarowne i racjonalnie uzasadnione, ponieważ prawo do wcześniejszej emerytury zachowały tylko te osoby urodzone po 1948 r., którym w dniu wejścia w życie zreformowanego systemu emerytalnego brakowało jedynie kilku lat do spełnienia wymaganych warunków oraz te, które miały już pełny staż pracy wymagany do wcześniejszej emerytury. Przepisy określające warunki wymagane do wcześniejszej emerytury będą więc obowiązywały tylko przez okres przejściowy – aż do całkowitego wygaszenia.

W poselskim projekcie ustawy (druk nr 3719) proponuje się, aby osoby urodzone po 1948 r., posiadające w dniu 1 stycznia 1999 r. jedynie wymagany okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze także mogły przejść na wcześniejszą emeryturę, jeśli do 31 grudnia 2011 r. osiągną łączny okres składkowy i nieskładkowy: 20 lat kobieta i 25 lat mężczyzna, o ile nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego.

Propozycja poselska jest nie do zaakceptowania dlatego, że jest sprzeczna z zasadami przyjętymi w zreformowanym systemie ubezpieczeń społecznych. Nie uwzględnia też faktu ścisłego związku systemu z ogólną sytuacją gospodarczą państwa i wielkością środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Stopa procentowa składki emerytalnej jest jednakowa dla wszystkich ubezpieczonych, niezależnie od zagrożeń wynikających z warunków wykonywanej pracy oraz możliwości nabywania prawa do emerytury w obniżonym wieku.

Dodatkowe uprawnienia emerytalne, przysługujące niektórym grupom zawodowym z tytułu warunków pracy nie mają odzwierciedlenia w wysokości składki.

Proponowana zmiana przepisów spowoduje, że w stosunku do obecnego stanu prawnego zwiększy się krąg osób, którym będzie przysługiwać wcześniejsza emerytura z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Projekt ten zmierza zatem do przedłużenia okresu przejściowego, w którym osoby urodzone po 1948 r. - z założenia objęte nowym systemem emerytalnym - mogłyby przejść na emeryturę przed osiągnięciem powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego.

Zdaniem projektodawców uzasadnieniem do konieczności wprowadzenia takiej normy jest naruszenie zasady równego traktowania osób, które w dniu wejścia w życie ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych posiadały wymagany (np. 10 lub 15-letni) okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze lecz nie spełniały warunków dotyczących wymaganego stażu pracy ogółem.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie tej zasady. Zasada równości nakazuje, aby wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo. Jednocześnie wymieniona zasada zakłada odmienne traktowanie podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej.

Badając zgodność aktu normatywnego z konstytucją, należy więc w pierwszej kolejności ustalić - biorąc pod uwagę cel i treść badanej regulacji - czy istnieje wspólna cecha istotna uzasadniająca równe traktowanie określonych podmiotów prawa.

W aspekcie zasady równości konieczne jest więc ustalenie, czy podmioty są podobne i czy sytuacja tych podmiotów nie została przez prawodawcę zróżnicowana bezzasadnie, to jest przez zastosowanie kryterium nie znajdującego oparcia w innych zasadach konstytucyjnych.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych reguluje sposób wygaszania dotychczasowych uprawnień z uwzględnieniem zasad łagodnej ewolucji. Temu celowi służy podział ubezpieczonych na 3 grupy:

- 1) ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r.,
- 2) ubezpieczeni urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r.,
- 3) ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r.

Z konstrukcji prawa do wcześniejszej emerytury wynika, że cechą istotną jest nie tylko długość okresu wykonywania zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, ale również odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy, składający się z okresów składkowych i nieskładkowych.

Trybunał Konstytucyjny trafnie scharakteryzował cele reformy systemu emerytalnego w orzeczeniach wydanych w sprawach o sygn. K. 5/99 i o sygn. K. 18/99. Jednym z nich było urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych. Jak to skonstruował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 czerwca 1999 r., o sygn. K. 5/99, „reforma systemu emerytalno-rentowego miała m.in. na celu ograniczenie uprawnień do wcześniejszej emerytury i ujednoczenie wieku emerytalnego.” Miała więc ona charakter racjonalnie uzasadniony, według wyraźnie ustalonych kryteriów.

W wyroku z 4 stycznia 2000 r., o sygn. K. 18/99, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych”, natomiast w wyroku z dnia 14 czerwca 2004 r.,

wydanym w sprawie o sygn. P 17/03 Trybunał Konstytucyjny uznał „różnicowanie podmiotowe wedle kryterium urodzenia (...) za uzasadnione i proporcjonalne z punktu widzenia celu ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jakim było ewolucyjne kształtowanie emerytur”.

Odwołując się do tych wypowiedzi należy uznać, że różnicowanie uprawnień emerytalnych według kryteriów zastosowanych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie stanowi odstępstwa od zasady równego traktowania.

Zasady ustalania prawa do emerytury, określone w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zależą od daty urodzenia. Osoby urodzone przed 1949 r. przechodzą na emeryturę według zasad obowiązujących w „starym systemie”, a urodzone po 1948 r. według nowych reguł.

W „starym systemie” pozostały te spośród osób urodzonych po 1948 r., które na dzień 1 stycznia 1999 r. spełniały określony ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wymóg stażu pracy ogółem i zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, a ponadto do końca 1999 r. nie podpisały umowy z otwartym funduszem emerytalnym. Decyzja tych osób o przystąpieniu do OFE była tym samym świadomą decyzją o wejściu do „nowego systemu”.

Skutkiem wprowadzenia zaproponowanych w poselskim projekcie ustawy (druk 3719) regulacji byłoby różnicowanie uprawnień emerytalnych pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, urodzonych po 1948 r. Gdyby proponowane przez projektodawców przepisy obowiązywały w przeszłości, wiele osób urodzonych po 1948 r. a przed 1968 r. – mając świadomość, że do 31.12.2011 r. osiągną wymagany staż ogółem – nie zawarłoby umowy o członkostwo w OFE. Przystąpienie do OFE jest bowiem nieodwołalnym oświadczeniem woli tych osób o wyborze ubezpieczenia emerytalnego na zasadach określonych dla osób urodzonych po 31.12.1968 r. Zaproponowana zmiana przepisów stworzyłaby więc nierówność prawa w stosunku do tych osób, które w 1999 roku przystąpiły do OFE i którym decyzja ta uniemożliwia skorzystanie z przywilejów emerytalnych.

Koszty wypłacanych emerytur nadal pokrywane są ze składek na ubezpieczenie emerytalne płaconych przez pracującą część populacji i z dopłat z budżetu państwa. Objęcie prawem do wcześniejszego przejścia na emeryturę dodatkowych grup osób znacząco wpłynie na wzrost tych kosztów.

Zasadniczą wadą poselskiego projektu ustawy (druk 3719) jest również brak analizy skutków finansowych dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i budżetu państwa w perspektywie wieloletniej. Z powodu starzenia się ludności, jak było to wspomniane wcześniej, liczba emerytów systematycznie rośnie, a wskutek spadku wskaźnika urodzeń, liczba pracujących jest coraz mniejsza.

Należy podkreślić, iż wejście w życie projektu poselskiego spowoduje nie tylko wzrost kosztów dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale także zmniejszenie wpływu ze składek na ubezpieczenie zdrowotne, bowiem w przypadku grupy osób będących beneficjentami projektowanej regulacji nastąpi zmniejszenie wymiaru składki.

Stale ubywająca liczba osób opłacających składki na ubezpieczenia społeczne, znaczny przyrost świadczeniobiorców, którzy nie osiągnęli ustawowego wieku emerytalnego oraz gwałtownie rosnąca liczba dłużników zalegających z opłacaniem składki powoduje, że Fundusz Ubezpieczeń Społecznych boryka się z ogromnymi trudnościami w finansowaniu

świadczeń. Do utrwalania się takiej tendencji przyczynia się także zmiana struktur własnościowych, czego naturalnym następstwem staje się przejmowanie przez ZUS dotychczasowych zobowiązań uspołecznionych zakładów pracy (np. wypłata jednorazowych odszkodowań z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej). Nie można też bagatelizować wpływu na kondycję finansową ubezpieczeń społecznych zjawiska tzw. „szarej strefy” (t.j. zatrudniania bez zgłaszania do ubezpieczenia społecznego, celowego zaniżania podstawy wymiaru składki), będącego wyrazem niechęci pracodawców do ponoszenia w całości kosztów ubezpieczenia pracowników i to w warunkach utrzymującego się na wysokim poziomie bezrobocia.

Poniżej przedstawione są także szacunki kosztów wprowadzenia rozwiązań zaproponowanych w projekcie. Oszacowania kosztów dokonano na podstawie bazy danych osób pracujących w szczególnych warunkach i szczególnym charakterze uprawnionych do emerytur pomostowych albo rekompensat, stworzonej przez Centralny Instytut Ochrony Pracy w oparciu o zgłoszenia do ZUS. Spośród ok. 1300 tys. takich osób zarejestrowanych przez ZUS na początku 1999 roku, prawie 300 tys. spełniałoby wymogi stażowe proponowane w art. 184a, jeśli przyjmując, że osoby te pracowałyby nieprzerwanie do 2011 roku.

Ponieważ w bazie danych nie ma dokładnych informacji, które osoby (w jakim wieku i z jakim stażem) przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego, oszacowania przeprowadzono dla wszystkich osób. Postępowanie takie wydaje się słuszne również z innego powodu – ponieważ w momencie podejmowania wyboru o członkostwie w OFE nie obowiązywały proponowane zmienione przepisy, nie można uzależniać prawa do wcześniejszej emerytury od takiego członkostwa. Dla uproszczenia i większej przejrzystości oszacowań wysokość emerytury ustalano tak, jakby żaden z ubezpieczonych nie przystąpił do otwartego funduszu emerytalnego.

Obniżony wiek emerytalny przyjęto zgodnie z dotychczasowymi przepisami, przy czym:

- dla nauczycieli wprowadzono wymóg przepracowania w szczególnych warunkach (staż pedagogiczny) 15 lat do 1999 roku, co daje prawo do wieku emerytalnego obniżonego o 5 lat,
- dla górników wprowadzono wymóg przepracowania w szczególnych warunkach 5 lat do 1999 roku (odwołując się do art. 39 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) i policzono dwa warianty: w pierwszym górnicy przechodzą na emeryturę 2,5 roku przed powszechnym wiekiem emerytalnym, w drugim 10 lat przed tym wiekiem.

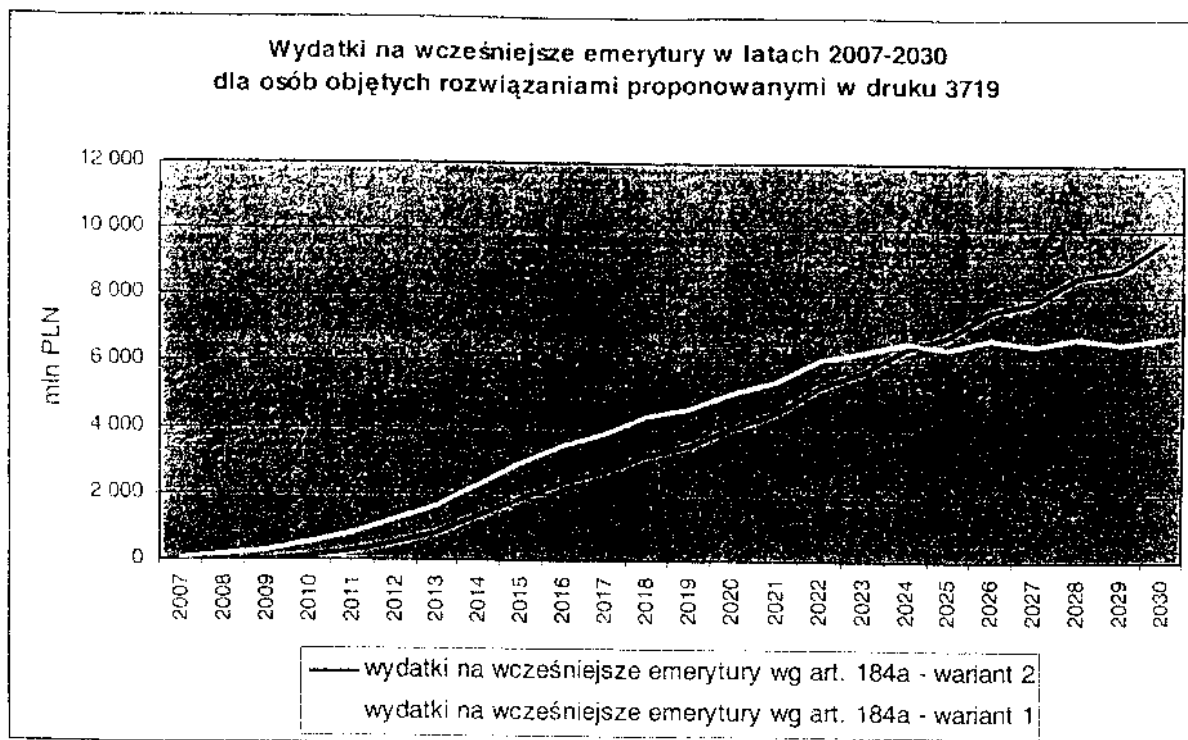
Wyniki

Rysunek poniżej pokazuje porównanie rocznych kosztów wypłaty świadczeń dla analizowanej grupy osób. Warianty różnią się tym, jak długo pracują górnicy zarejestrowani w bazie danych i w jakim wieku (o ile lat przed ustawowym wiekiem) zdecydują się przejść na emeryturę po wprowadzeniu nowych przepisów.

Wariant 1. Górnicy z 5-letnim stażem w szczególnych warunkach w 1999 r. przechodzą 10 lat wcześniej na emeryturę wg proponowanego art. 184a (bardziej prawdopodobny, sądząc na podstawie obserwacji dotychczasowego wieku przejścia na emeryturę w górnictwie).

Wariant 2. Górnicy z 5-letnim stażem w szczególnych warunkach w 1999 r. przechodzą 2, roku wcześniej na emeryturę wg proponowanego art. 184a.

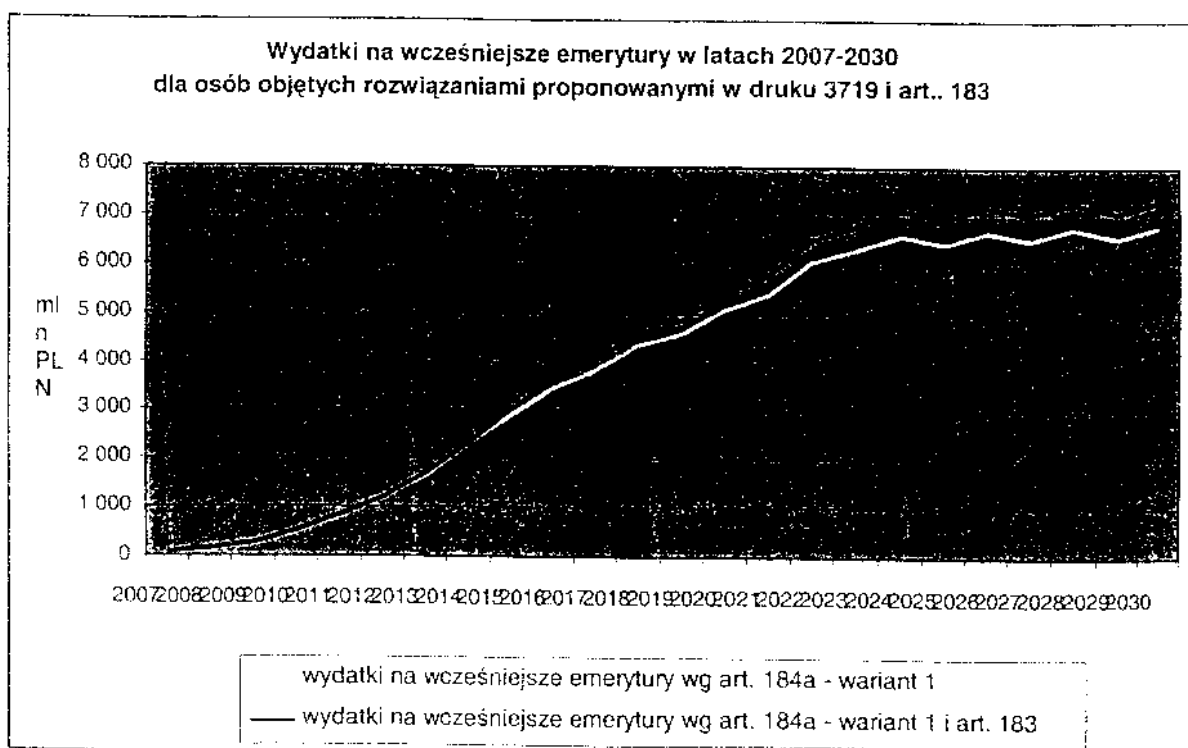
Wydatki prezentowane są w mln PLN w pieniądzu bieżącym dla grupy objętej nowelizacją wg druku 3719, czyli osób o wypracowanym do 1999 r. minimalnym stażu w szczególnych warunkach w starych przepisach.



Wariant I, w którym duża grupa ubezpieczonych (górnicy) przechodzi na emeryturę wcześniej, jest przez pierwsze lata droższy od wariantu 2, w którym przechodzą oni na emeryturę później, a indywidualne emerytury są wyższe.

Przedstawione koszty nie obejmują niższych wpływów ze składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co wynikałoby ze skrócenia okresu zatrudnienia analizowanej grupy.

Jeżeli dodatkowo weźmiemy także pod uwagę możliwość skorzystania między 2009 a 2013 rokiem ze sposobu ustalania wysokości emerytury na podstawie art. 183 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, to koszty wprowadzenia regulacji rosną. Rysunek poniżej przedstawia porównanie tych kosztów dla wariantu 1.



Rząd jest przeciwny wprowadzaniu nowych możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, ponieważ jednym z podstawowych założeń wdrażanej reformy emerytalnej jest przywrócenie systemowi charakteru ubezpieczeniowego. Przyznawanie świadczeń z ubezpieczeń społecznych powinno być uzależnione od spełnienia ryzyka ubezpieczeniowego, tj. osiągnięcia określonego w przepisach wieku emerytalnego lub niemożności wykonywania dalszego zatrudnienia z powodu niezdolności do pracy spowodowanej stanem zdrowia.

Nie powinno się wprowadzać regulacji prowadzących do wzrostu liczby osób pobierających wcześniejsze emerytury, zwiększających obciążenia ponoszone przez ogół ubezpieczonych nie korzystających z takich uprawnień i budżet państwa dotujący Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Poselski projekt ustawy (druk 3719) nie rozwiązuje problemu wcześniejszych emerytur, których koszty ponoszą wszyscy ubezpieczeni, a jedynie odsuwa jego rozwiązanie w czasie.

Zwiększone koszty wypłaty emerytur wpływać będą także na rynek pracy. Konieczność sfinansowania wyższych wydatków może pociągnąć konieczność zwiększania składek. W efekcie, zmniejszy się podaż miejsc pracy i może to wpłynąć na dalszy wzrost bezrobocia.

Rozwiązaniem pozwalającym na wcześniejsze wycofanie z rynku pracy ściśle określonej grupy pracowników, będzie w przyszłości emerytura pomostowa, która zastąpi wcześniejsze emerytury.

O osoby, pracujące przed 1999 r. w zawodach, branżach lub na stanowiskach, które w „starym systemie” uprawniały do wcześniejszej emerytury, będą mogły skorzystać ze świadczeń wynikających z projektowanej przez Rząd ustawy o emeryturach pomostowych i rekompensatach.

Emerytury pomostowe, na warunkach i w wysokości określonych w tej ustawie, będą przysługiwały ubezpieczonym:

- urodzonym po 31 grudnia 1948 r., którzy nie mogli skorzystać z przepisów przejściowych art. 46-50 i 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS,
- zatrudnionym przed 1 stycznia 1999 r. na stanowiskach i przy pracach wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, z późn. zm.),
- wymienionym w wykazie prac zawartym w załącznikach do ustawy.

Rekompensaty, na warunkach i w wysokości określonych w ustawie, będą przysługiwały ubezpieczonym:

- urodzonym po 31 grudnia 1948 r., którzy nie mogli skorzystać z przepisów przejściowych art. 46-50 i 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz art. 88 ustawy - Karta Nauczyciela,
- zatrudnionym przed 1 stycznia 1999 r. na stanowiskach i przy pracach wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, z późn. zm.),
- nie wymienionym w wykazie prac zawartym w załącznikach do ustawy,
- posiadającym co najmniej 5-letni staż pracy wykonywanej przed 1 stycznia 1999 r. w tych warunkach stale i w pełnym wymiarze czasu pracy.

Pierwsze emerytury pomostowe powinny być wypłacane w 2007 roku.

Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy o emeryturach pomostowych i rekompensatach stanowią formę wywiązania się państwa ze zobowiązań podjętych wobec pewnych grup zawodowych i w związku z tym obejmą zamkniętą liczbę ubezpieczonych.

W przyszłości skorzystanie ze świadczenia przed osiągnięciem wieku emerytalnego możliwe będzie w ramach dodatkowego dobrowolnego ubezpieczenia (np. pracowniczego programu emerytalnego) lub w ramach gromadzenia oszczędności na indywidualnym koncie emerytalnym.

* * *

Biorąc powyższe pod uwagę Rada Ministrów zwraca się do Wysokiej Izby o odrzucenie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 3719).

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 10 czerwca 2005r.

