



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 20 czerwca 2005 r.

IV kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DPS – 140 – 41 (4)/05  
DPS – 140 – 45 (4)/05

Pan  
Włodzimierz Cimoszewicz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Przedkładam **stanowiska Rządu** wobec poselskiego i obywatelskiego projektów ustaw:

- **o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (druki nr **3823** oraz **3864**).

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 3823)

Poselski projekt ustawy (druk 3823) zawiera propozycje nowelizacji 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.), które destabilizują system emerytalny, ponieważ w sposób radykalny zmieniają przepisy regulujące uprawnienia osób urodzonych po 1948 r. do emerytury górniczej oraz do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze.

Według obecnego stanu prawnego osoby, które urodziły się po 1948 r. i pracowały w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze mogą przejść na wcześniejszą emeryturę, jeżeli nie są członkami otwartego funduszu emerytalnego i spełnią wymagane warunki w ściśle określonym czasie.

Proponowana w poselskim projekcie (druk 3823) nowelizacja przepisów art. 24, 34, 39, 49 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz dodanie nowego art. 39<sup>1</sup> powoduje, że bezterminowo i w stosunku do wszystkich ubezpieczonych (również tych, którzy są członkami otwartych funduszy emerytalnych) stosowane byłyby przepisy umożliwiające nabycie uprawnień do emerytury:

- górniczej po spełnieniu warunków określonych w art. 34 ustawy,
- w wieku obniżonym z tytułu 5-letniego okresu pracy górniczej w sposób określony w art. 39 ustawy oraz
- górniczej bez względu na wiek, o której mowa w art. 48 .

Emerytury te byłyby obliczane na tzw. starych zasadach, określonych w art. 53 cytowanej ustawy, bez względu na wiek osoby uprawnionej i jej przynależność do otwartego funduszu emerytalnego.

Projekt zawiera też propozycję zmiany przepisu art. 184 w.w. ustawy umożliwiającej wszystkim ubezpieczonym urodzonym po 1948 r., a pracującym w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, przejście na wcześniejszą emeryturę na dotychczasowych warunkach. W tym przypadku sposób obliczenia emerytury byłby zróżnicowany w zależności od tego, czy osoba uprawniona przystąpiła do otwartego funduszu emerytalnego czy też nie.

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 niezmienionym 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 to już szósty z kolei rok, w którym odnotowano ubytek rzeczywistej ludności, a jednocześnie trzeci, 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 wskaźnik umieralności nie ulegał istotnym zmianom.

Obserwowana w latach 90-tych depresja urodzeniowa 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, obserwowana w latach 90-tych stała poprawa sytuacji w zakresie umieralności w pozytywny sposób wpływa na długość trwania życia Polaków. Przewiduje się, że przy niezmienionych 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

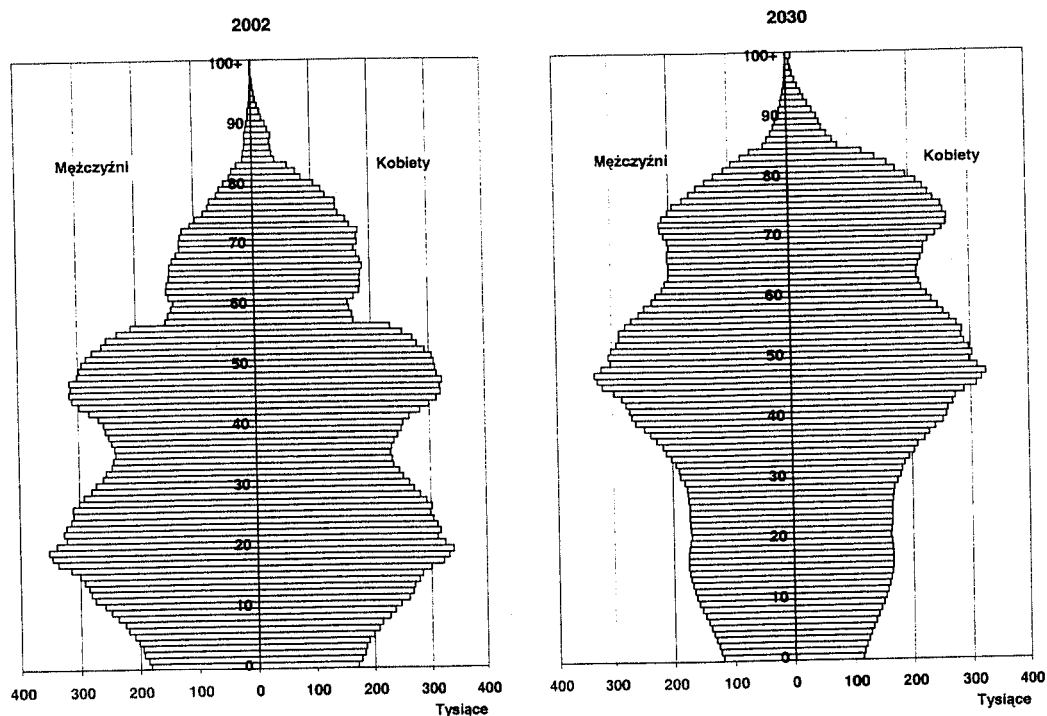
Według prognoz, w dalszym ciągu będzie następował spadek umieralności i systematyczny wzrost przeciętnej długości trwania życia do poziomu ok. 77,6 roku dla mężczyzn oraz do 83,3 lat dla kobiet w 2030 r.; jednak odrabianie zaległości w tej dziedzinie w stosunku do krajów najbardziej rozwiniętych będzie następowało wolniej niż w ostatniej dekadzie. Liczba urodzeń będzie ulegać niewielkim wahaniom aż do około 2020 r. (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 rozrodzności 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.

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. Wskaźnik obciążenia ekonomicznego, tj. liczba osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, zwiększy się z obecnych 60 do 72; jednocześnie znacznie zwiększy się obciążenie ludnością w wieku poprodukcyjnym - do 46 (obecnie 24) na niekorzyść osób w wieku przedprodukcyjnym (z obecnych 36 na 26).

## Ludność według płci i wieku w 2002 i 2030 r.



Źródło: prognoza demograficzna GUS

Zachodzące zmiany demograficzne spowodowały konieczność wprowadzenia reformy systemu emerytalnego. Jego utrzymanie w niezmienionym kształcie spowodowałyby istotne zwiększenie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Według prognoz przygotowanych 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., a FUS dla zapewnienia wypłat świadczeń musiał dodatkowo zaciągnąć kredyty w bankach komercyjnych. Stan zadłużenia FUS z tego tytułu na koniec 2003 r.

wyniósł 4,8 mld zł, a na koniec 2004 r. – 4,6 mld zł. Według prognozy przygotowanej przez ZUS, w kolejnych latach saldo systemu emerytalnego będzie się poprawiało, ale dopiero po 2030 r. system ten będzie zbilansowany.

Ponadto, przeprowadzona w 1998 r. reforma systemu emerytalnego była podporządkowana zasadzie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych, płacących jednakową składkę na ubezpieczenie emerytalne. Respektowanie tej zasady wymagało ujednoczenia warunków przyznawania i obliczania świadczeń. Dlatego „nowy system emerytalny” nie przewiduje utrzymania przywileju wcześniejszej emerytury dla żadnej grupy zawodowej, natomiast dla osób pracujących w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze przewidziano system emerytur pomostowych.

System emerytalny został zreformowany z poszanowaniem zasady państwa prawnego, ponieważ regulacje dotyczące wcześniejszej emerytury zachowano dla ubezpieczonych, których nie objął „nowy system emerytalny”, tj. dla osób urodzonych przed 1949 r.

Natomiast dla ubezpieczonych urodzonych po 1948 r. wprowadzono okres przejściowy, w którym osoby te także mogą przejść na wcześniejszą emeryturę z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, ale tylko wtedy, jeżeli wymagane warunki spełnią w ściśle określonym czasie i nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego.

Zgodnie z przepisami art. 46, 49 i 50 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.), 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.

Ustawa uwzględnia też sytuację osób urodzonych 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, tj. w dniu 1 stycznia 1999 r., spełniały już warunki dotyczące wymaganego stażu pracy ogółem (20 lat – kobieta i 25 lat – mężczyzna), w tym wymaganego okresu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Zgodnie z art. 184 ustawy osoby takie, 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. Dla nich przewidziano system emerytur pomostowych.

W wyniku przeprowadzonej reformy zasady obliczania emerytury zostały także zróżnicowane i uzależnione od daty urodzenia ubezpieczonego oraz od daty spełnienia przez niego warunków uprawniających do emerytury.

Reguły obowiązujące przed 1999 r. stosuje się do osób, które urodziły się przed dniem 1 stycznia 1949 r. Osoby, które zbliżają się do wieku emerytalnego i mają długi staż ubezpieczeniowy mogą zatem korzystać z uprawnień do emerytury obliczonej według tzw. starych zasad wymiaru.

Nowe zasady obliczania emerytur wprowadzono dla osób, które urodziły się po 1948 r. i warunki do emerytury spełnią po dniu 31 grudnia 2006 r. Całkowicie nowe zasady obliczania emerytury będą jednak stosowane dopiero do osób urodzonych po 1948r. przechodzących na

emeryturę po 2013 r. Okres przejściowy ustalono bowiem także w zakresie zasad wymiaru emerytur. Tak więc osoby, które urodziły się po 1948 r. i uprawnienia emerytalne nabędą po 2006 a przed rokiem 2013, będą mieć przyznawaną tzw. emeryturę mieszaną, częściowo obliczoną według starych a częściowo według nowych zasad.

Należy podkreślić, że prawo do wcześniejszej emerytury jest zastrzeżone dla osób, które nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego. Wprowadzenie tego bezwzględnie wymaganego warunku nie jest przypadkowe. Osoby, które urodziły się przed 1949 r. nie mają możliwości przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego właśnie dlatego, że mogą przechodzić na wcześniejszą emeryturę i nie są objęte nowym systemem emerytalnym.

Z kolei osoby urodzone po 1968 r. są zobowiązane przystąpić do takiego funduszu, bo one objęte są nowym systemem emerytalnym, w którym nie ma już wcześniejszych emerytur.

Osoby z tzw. średniej kategorii wiekowej, tj. urodzone w latach 1949-1968, mogły dobrowolnie przystąpić do otwartego funduszu emerytalnego, ale w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 grudnia 1999 r. Ustawodawca dał tym osobom prawo podjęcia takiej decyzji dlatego, że niektóre z nich mogą skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury, jeśli spełnią wymagane warunki w terminie określonym w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Decyzja o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego traktowana jest jako oświadczenie woli o wyborze ubezpieczenia emerytalnego na zasadach określonych dla osób urodzonych po 1968 r.

Przystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego przekreśla możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę, bo jest równoznaczne z objęciem nowym systemem emerytalnym, w którym emerytura przysługuje dopiero po osiągnięciu powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego, wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, i płacona jest z dwóch źródeł – z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz z tytułu członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym. W tym celu składka emerytalna podlega podziałowi na dwie części: jedna część jest zapisywana na indywidualnym koncie ubezpieczonego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych a druga odprowadzana do wybranego przez osobę ubezpieczoną otwartego funduszu emerytalnego. Wysokość emerytur z obu źródeł jest adekwatna do wpłaconych składek.

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.

Jednym z celów reformy emerytalnej było urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w aktualnych warunkach demograficznych i gospodarczych. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 5/99 stwierdził, że „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”. Z kolei w sprawie sygn. K. 18/99, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „przeprowadzana reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych”, natomiast w wyroku wydanym w sprawie o sygn. P 17/03 uznał „zróznicowanie podmiotowe wedle kryterium urodzenia (...) za uzasadnione i

proporcjonalne z punktu widzenia celu ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jakim było ewolucyjne kształtowanie emerytur”.

Trybunał Konstytucyjny podziela zatem opinię, że obowiązujące przepisy regulujące warunki nabywania uprawnień emerytalnych stanowią spójny, klarowny i racjonalny system .

W zreformowanym systemie emerytalnym, w którym wszyscy ubezpieczeni płacą jednakową składkę emerytalną nie ma miejsca na wcześniejsze emerytury w dotychczasowej formie. Obowiązujące obecnie przepisy określające warunki wymagane do wcześniejszej emerytury mogą obowiązywać tylko przez okres przejściowy – aż do całkowitego wygaszenia.

Tymczasem autorzy projektu zmierzają do tego, aby przepisy 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.) określające warunki nabywania prawa do emerytury górniczej oraz do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze straciły swój przejściowy charakter i miały zastosowanie do wszystkich ubezpieczonych, niezależnie od daty urodzenia, daty spełnienia wymaganych warunków, jak również bez względu na to, czy dana osoba przystąpiła do otwartego funduszu emerytalnego.

Proponowana w tym projekcie nowelizacja przepisów art. 24, 34, 39 i 49 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz dodanie nowego art. 39<sup>1</sup> spowoduje, że bezterminowo będą obowiązywać przepisy umożliwiające nabycie uprawnień do emerytury górniczej (w tym także bez względu na wiek) oraz do emerytury w wieku obniżonym z tytułu pracy górniczej w sposób określony w art. 39. Mimo jednakowej stopy procentowej składki emerytalnej dla wszystkich ubezpieczonych, część z nich stale korzystałaby z preferencyjnych zasad przechodzenia na emeryturę.

Projektodawcy nie ograniczają się do ingerencji w przepisy umożliwiające wcześniejsze przejście na emeryturę z tytułu pracy górniczej. Zamierzają wprowadzić na stałe także pozostałe możliwości nabycia uprawnień do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Temu celowi podporządkowana jest proponowana w projekcie zmiana art. 184 ustawy. Według projektowanego nowego brzmienia art. 184 przystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego nie będzie stanowić przeszkody do przyznania wcześniejszej emerytury.

Obecnie przepis ten daje uprawnienia do wcześniejszej emerytury osobom, które urodziły się po 1948 r. i w dniu 1 stycznia 1999r. miały pełny wymagany staż ubezpieczeniowy, w tym wymagany okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Dodatkowym, bezwzględnie wymaganym warunkiem jest nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego. Osoby, których dotyczy art. 184 osiągną wiek uprawniający do wcześniejszej emerytury po 2006 r., dlatego ich emerytura nie może być obliczona na podstawie starych zasad, określonych w art. 53 ustawy. Emerytura przyznana na podstawie art. 184 ustawy obliczana jest na zasadach określonych w art. 26 ustawy, z uwzględnieniem przepisów art. 183.

Proponowany kierunek zmian jest sprzeczny z konstytucyjnym nakazem przestrzegania przy tworzeniu nowych regulacji prawnych zasady sprawiedliwości społecznej oraz dbałości o to, aby wszyscy byli równo traktowani przez władze publiczne.



Nie do przyjęcia jest też, aby wszystkie emerytury górnicze obliczane były według tzw. starych zasad wymiaru, nawet jeśli osoba uprawniona przystąpiła do otwartego funduszu emerytalnego. Stosowanie starych zasad wymiaru jest bowiem ściśle powiązane z odprowadzaniem do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pełnej składki emerytalnej.

Obecnie przepisy art. 53 mają zastosowanie wyłącznie do obliczenia emerytury dla osoby, która urodziła się przed 1949 r., natomiast w przypadku emerytury dla osoby młodszej tylko wtedy, jeżeli warunki uprawniające do emerytury spełni do dnia 31 grudnia 2006 r. i nie przystąpiła do otwartego funduszu emerytalnego. Jeśli nastąpi to później, nawet jeśli jest to wcześniejsza emerytura, stosuje się nowe zasady wymiaru, z tym, że w okresie przejściowym emeryturę oblicza się częściowo według starych a częściowo według nowych zasad (art. 183). Ustawodawca zadbał więc, aby osoby urodzone po 1948 r. wchodziły w nowy, zreformowany system emerytalny w sposób łagodny.

Naturalną konsekwencją wprowadzenia dwufilarowego systemu emerytalnego dla osób, które urodziły się po 1948 r. jest wprowadzenie odpowiedniego systemu opłacania składek i obliczania należnej emerytury z FUS. Podstawą obliczenia tej emerytury jest kwota składek zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego. Nie jest to pełna kwota składek emerytalnych, ponieważ na indywidualne konto ubezpieczonego, który jest członkiem otwartego funduszu emerytalnego, wpływa tylko część kwoty składki emerytalnej, bo druga jej część jest przekazywana do funduszu emerytalnego.

Jest więc oczywiste, że emerytura z FUS nie może być obliczana od pełnej kwoty podstawy wymiaru składek, skoro tylko połowa składki emerytalnej została zapisana na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie może ponosić wydatków niewspółmiernych do wpłaconej kwoty składek.

Tzw. stare zasady wymiaru emerytury mogą być więc stosowane wyłącznie do osób, które nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego. Tylko wtedy cała składka emerytalna jest wpłacana do FUS, a w związku z tym istnieje racjonalne uzasadnienie obliczenia emerytury od pełnej kwoty podstawy wymiaru składek. Takie rozwiązanie jest klarowne i racjonalnie uzasadnione a w związku z tym nie powinno być pochopnie zmieniane.

Projekt należy więc ocenić negatywnie także dlatego, że wprowadza chaos do systemu emerytalnego w zakresie sposobu obliczania emerytur dla osób, które urodziły się po 1948 r. Nie rozwiązuje też problemu osób, które są członkami otwartych funduszy emerytalnych. Problemu tego nie da się zresztą rozwiązać w sposób adekwatny do nowego systemu emerytalnego.

Przyjęcie propozycji przedstawionych w projekcie zburzy konstrukcję systemu emerytalnego i spowoduje konsekwencje trudne do przewidzenia. Nie jest bowiem prawdą twierdzenie zawarte w uzasadnieniu projektu, że nie spowoduje on obciążeń dla budżetu państwa, bo jest to tylko przedłużenie dotychczasowych regulacji. Takie podejście do problemu jest bardzo powierzchowne i nie jest niestety zgodne z prawdą.

Reforma systemu emerytalnego polegała nie tylko na zniesieniu wcześniejszych emerytur i dotychczasowego sposobu ustalania uprawnień do emerytury. Ważnym elementem reformy jest wprowadzenie zasady, że wpływ na wysokość emerytury obliczonej według nowych zasad mają jedynie kwoty składek wpłaconych na ubezpieczenie emerytalne. Zmiany te wprowadzono po to, aby Fundusz Ubezpieczeń Społecznych osiągnął – w dłuższej

perspektywie czasowej – równowagę nie wymagającą wsparcia budżetu w takim stopniu jak obecnie.

Przedłużenie, a w zasadzie wprowadzenie na stałe do nowego systemu emerytalnego regulacji dotyczących wcześniejszych emerytur spowoduje, że zaprzepaszczona będzie szansa na sukcesywne zmniejszanie dotacji budżetu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Propozycje przedstawione w poselskim projekcie nie mogą zyskać akceptacji Rządu, ponieważ jednym z podstawowych założeń wdrażanej reformy emerytalnej jest przywrócenie systemowi charakteru ubezpieczeniowego.

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 i nie uwzględniających ścisłego związku systemu ubezpieczeń społecznych z ogólną sytuacją gospodarczą państwa.

Istotnym argumentem przemawiającym za odrzuceniem tej ustawy są także skutki finansowe, które będą spowodowane jej wdrożeniem. Projektodawcy podkreślają, iż skutków takich nie będzie, gdyż jest to utrzymanie dotychczasowych wydatków. Jednakże, jak powiedziane było wcześniej, zmieniająca się sytuacja demograficzna powoduje, iż utrzymanie dotychczasowych rozwiązań powoduje destabilizację finansową systemu ubezpieczeń społecznych, co spowodowało konieczność reformy. Procesy demograficzne, które zachodzą od 1999 r. pogłębiają ten stan, a zatem nie widać przesłanek do tego, aby utrzymanie rozwiązań „starego systemu emerytalnego” było możliwe. Poniżej przedstawione są szacunki finansowe wprowadzenia proponowanych regulacji.

#### ***Założenia do oszacowania kosztów***

Oszacowania kosztów wprowadzenia proponowanych rozwiązań dokonano na podstawie bazy danych osób pracujących w szczególnych warunkach i szczególnym charakterze, stworzonej przez Centralny Instytut Ochrony Pracy w oparciu o zgłoszenia do ZUS i oszacowania stażu pracy w szczególnych warunkach tych osób, co oznacza m.in., że w przypadku górników ograniczono się jedynie do osób pracujących już w górnictwie, a nie brano pod uwagę osób, które mogą być zatrudnione w przyszłości.

Dla drugiej grupy, która spełni warunki stażowo-wiekowe do końca 2020 roku, nie brano pod uwagę emerytur osób, które miałyby prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie obecnie obowiązujących przepisów art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Ponieważ w bazie danych nie ma dokładnych informacji, które osoby (w jakim wieku i z jakim stażem) przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego, oszacowania przeprowadzono przy założeniu, że 50% osób urodzonych między 1949 a 1968 rokiem przystąpiło do II filara. Zgodnie z przepisami wszystkie młodsze osoby są członkami otwartego funduszu emerytalnego. Dla ustalenia części emerytury wypłacanej z II filara, przyjęto taką samą stopę zwrotu i zasady wypłacania emerytury, jak w I filarze.

W bazie danych górnicy podzieleni są na tych, którzy wg projektu ustawy o emeryturach pomostowych i rekompensatach mieliby prawo do emerytur pomostowych (wykonujący cięższe prace, w szczególności pod ziemią) i tych, którzy mieliby prawo do rekompensat.

Dla osób zaliczonych do uprawnionych do emerytur pomostowych przyjęto, że:

- mężczyźni nabywają prawo do emerytury górniczej bez względu na wiek po 25 latach pracy w szczególnych warunkach,
- kobiety po 20 latach pracy w szczególnych warunkach w wieku 50 lat.

Dla osób zaliczonych do uprawnionych do rekompensat przyjęto, że:

- mężczyźni nabywają prawo do emerytury po 25 latach pracy w szczególnych warunkach w wieku 55 lat,
- kobiety po 20 latach pracy w szczególnych warunkach w wieku 55 lat.

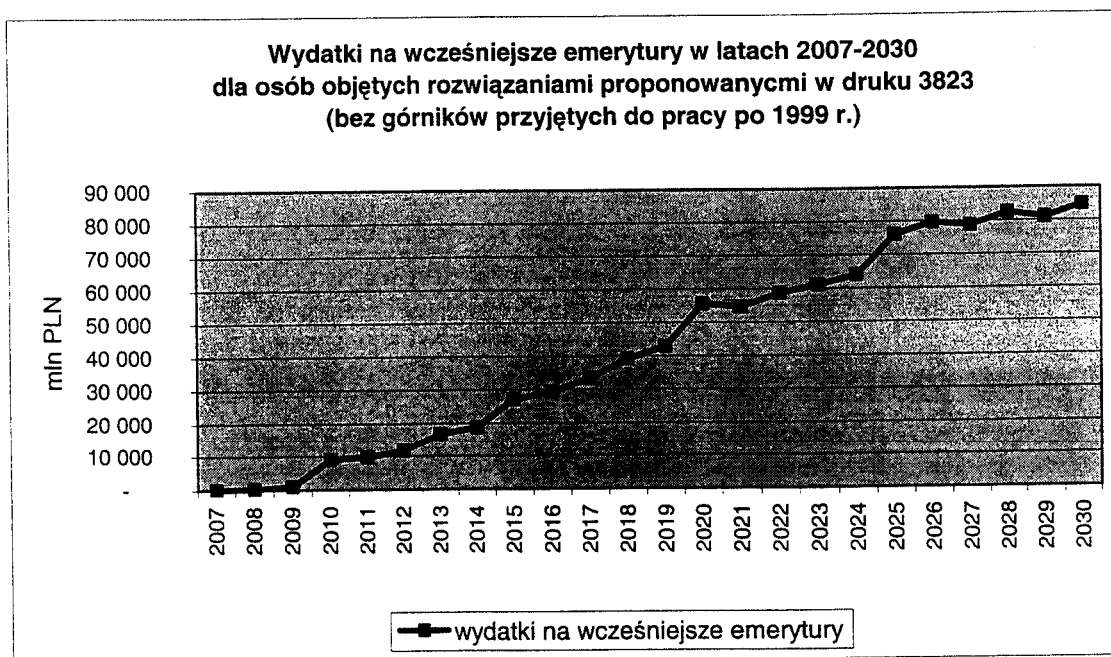
Założono w przyszłości stały stosunek nowo przyznanej emerytury górniczej do podstawy wymiaru (ubruttowanej) na poziomie 54%.

Nauczyciele stanowią istotną grupę osób w bazie danych. W 1999 r. w ZUS było zarejestrowanych ok. 300 tysięcy nauczycieli, którzy nie mogliby przejść na emeryturę wg starych lub przejściowych przepisów emerytalnych. Druk 3823 proponuje, żeby mogli oni przechodzić na emeryturę we wcześniejszym wieku.

### **Wyniki**

Szacunki kosztów zależą w dużym stopniu od tego, jakie warunki otrzymania emerytury wprowadzimy dla nauczycieli, zarejestrowanych w bazie danych. Przy przedstawionych szacunkach przyjęto założenie, że wszyscy nauczyciele korzystają jak najwcześniej z możliwości przechodzenia na emeryturę bez względu na wiek (po 20 latach stażu pedagogicznego i 30 latach stażu ogółem). Wykres poniżej przedstawia szacunek skutków budżetowych wprowadzenia tej regulacji.

Przedstawione koszty obejmują jedynie wypłaty wcześniejszych emerytur dla obecnie pracujących osób. Niższy wiek emerytalny oznacza jednak także niższe składki wpływające do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co wynika ze skrócenia okresu zatrudnienia i tym samym okresu płacenia składek przez analizowaną grupę.



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.

Zreformowany system emerytalny uwzględnia fakt, że określone kategorie pracowników powinny mieć możliwość wycofania się z rynku pracy przed osiągnięciem powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego. Rozwiązaniem pozwalającym na wcześniejsze wycofanie z rynku pracy ściśle określonej grupy pracowników będzie w przyszłości emerytura pomostowa, która zastąpi wcześniejsze emerytury.

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.

Według propozycji, które będzie zawierał projekt tej ustawy, emerytury pomostowe będą przysługiwały ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r., którzy w terminie wymaganym ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie spełnili warunków do wcześniejszej emerytury na dotychczasowych zasadach natomiast pracowali w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1999 r.

Emerytura pomostowa będzie przysługiwać ubezpieczonemu, który spełni łącznie następujące warunki:

- 1) ukończył wiek wynoszący co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn,
- 2) ma okres składkowy i nieskładkowy określony w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i co najmniej 25 lat dla mężczyzn,
- 3) ma okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, wynoszący co najmniej 15 lat.

Pierwsze emerytury pomostowe powinny być wypłacane już w 2007 roku.

W projekcie ustawy przewidziano również rekompensaty dla ubezpieczonych, którzy urodzili się po 1948 r. i przed 1999 r. co najmniej przez 5 lat pracowali w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Rekompensata przyznawana byłaby w formie dodatku powiększającego kapitał początkowy, o którym mowa w przepisach art. 173 i 174 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

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 będzie możliwe w ramach dodatkowego dobrowolnego ubezpieczenia (np. pracowniczego programu emerytalnego) lub w ramach gromadzenia oszczędności na indywidualnym koncie emerytalnym.

W świetle rozwiązań przyjętych w zreformowanym systemie emerytalnym niemożliwe jest zatem zaakceptowanie propozycji, aby na stałe wprowadzić przepisy o wcześniejszych emeryturach, które do okresów pracy umożliwiających nabycie prawa do wcześniejszej

emerytury pozwalają zaliczyć nie tylko okresy pracy wykonywanej w szczególnych warunkach ale także inne okresy, które nie powinny dawać takich uprawnień, np. okresy :

- pełnienia funkcji w organach związku zawodowego,
- zatrudnienia w administracji kopalni,
- zatrudnienia w urzędach centralnych,
- pobierania stypendium sportowego z tytułu wyczynowego uprawiania sportu wypłacany przez kolejowy klub sportowy.

\* \* \*

Mając na uwadze przedstawioną argumentację, 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 3823).