

USTAWA

z dnia 2006r.

o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych
oraz niektórych innych ustaw¹

Art. 1

W ustawie z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.²) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 24 skreśla się ust. 2 i 3;
- 2) dodaje się art. 32a w brzmieniu:

„Art. 32a

1. Okresy zatrudnienia w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze, poprzedzające datę wpisu ubezpieczonego do rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, prowadzonego przez Zakład w ramach Centralnego Rejestru Ubezpieczonych, o którym mowa w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, podlegają także wpisowi do tego rejestru na podstawie dokumentów określonych w dotychczasowych przepisach, o których mowa w art. 32 ust. 4.
2. Począwszy od dnia 1 stycznia 2008r. dane zawarte w rejestrze zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze są jedyną podstawą do ustalenia okresu zatrudnienia w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze.
3. Ubezpieczeni oraz płatnicy składek zobowiązani są do przekazywania Zakładowi, w terminie do dnia 31 grudnia 2007r., dokumentów, o których mowa w ust. 1.
4. Dla osób, które nie pozostają w ubezpieczeniu, okresy zatrudnienia o których mowa w ust. 1 ustala się na ich udokumentowany wniosek.

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela, ustawę z dnia 27 sierpnia 1997r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, ustawę z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135, Nr 236, poz. 2355, z 2005r. Nr 167, poz. 1397, Nr 169, poz. 1412 i 1421).

5. Ustalenie okresów zatrudnienia, o których mowa w ust. 1 następuje w formie decyzji organu rentowego o wpisie danych do rejestru zatrudnionych w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze. Od decyzji organu rentowego ubezpieczonemu przysługuje odwołanie do sądu właściwego dla ubezpieczeń społecznych.

6. Ponowne ustalenie okresów zatrudnienia o których mowa w ust. 1 następuje w okolicznościach określonych w art. 114.

7. W sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące ustalania kapitału początkowego.”;

3) dodaje się art. 46a w brzmieniu:

„Art. 46a.

Prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 32 przysługuje również ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli:

1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego lub w terminie 6 miesięcy od daty wpisu ubezpieczonego do rejestru, o którym mowa w art. 32a i nie później niż do dnia 31 grudnia 2008r. złożyli wniosek o rozwiązanie umowy z otwartym funduszem emerytalnym;

2) przed dniem 1 stycznia 1999r. byli zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 32 ust. 2-4.

4) uchyla się art. 184;

5) uchyla się art. 185.

Art. 2

W ustawie z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz. U. Z 2003r. Nr 118, poz. 1112, z późn. zm.³⁾) w art. 88 ust. 2a otrzymuje brzmienie:

„2a. Nauczyciele urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., zachowują prawo do emerytury bez względu na wiek, jeżeli warunki określone w ust. 1, dotyczące okresu zatrudnienia, spełnią w terminie do dnia 31 grudnia 2007r. oraz jeżeli nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego.”.

Art. 3

W ustawie z dnia 27 sierpnia 1997r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2004r. Nr 159, poz. 1667 z późn. zm.⁴) wprowadza się następujące zmiany:

1) dotychczasową treść art. 84 oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Umowa z funduszem ulega rozwiązaniu także w innych przypadkach, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych.”;

2) dodaje się art. 111b w brzmieniu:

„Art. 111b.

1. W przypadku gdy umowa członkowska z otwartym funduszem emerytalnym zostaje rozwiązana na wniosek członka, któremu Zakład wydał decyzję o warunkowym wpisie do rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, środki zgromadzone na rachunku tego członka w funduszu są przekazywane przez ten fundusz, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, otwarty fundusz emerytalny nie może pobierać opłaty.

3. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi w drodze rozporządzenia:

- 1) wzór wniosku o rozwiązanie umowy i wykaz załączników składanych przez członków otwartych funduszy emerytalnych,
 - 2) szczegółowy tryb rozpatrywania wniosku przez fundusz,
 - 3) zasady, tryb i terminy przekazywania Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych środków zgromadzonych na rachunku członka funduszu,
- mając na względzie sprawność procesu rozwiązywania umowy członkowskiej z funduszem.”.

Art. 4

W ustawie z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.⁵) wprowadza się następujące zmiany:

³ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003r. Nr 137, poz. 1304, Nr 203, poz. 1966, Nr 213, poz. 2081, Nr 228, poz. 2258, z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 179, poz. 1845, z 2005 r. Nr 10, poz. 71, Nr 167, poz. 1397, Nr 179, poz. 1487.

⁴ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005r. Nr 143, poz. 1202, Nr 183, poz. 1538.

⁵ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1998r. Nr 162, poz. 1118 i poz. 1126, z 1999 r. Nr 26, poz. 228, Nr 60, poz. 636, Nr 72, poz. 802, Nr 78, poz. 875, Nr 110, poz. 1256, z 2000 r. Nr 9, poz. 118, Nr 95, poz. 1041, Nr 104, poz. 1104, Nr 119, poz. 1249, z 2001 r. Nr 8, poz. 64, Nr 27, poz. 298, Nr 39, poz. 459, Nr 72, poz. 748, Nr 100, poz. 1080, Nr 110, poz. 1189, Nr 111, poz. 1194, Nr 130, poz. 1452, Nr 154, poz.

1) dodaje się art. 33a w brzmieniu:

„Art. 33a

1. W ramach Centralnego Rejestru Ubezpieczonych, o którym mowa w art.33 ust. 1 pkt 3 Zakład prowadzi rejestr ubezpieczonych, zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.
2. Wpisowi do rejestru, o którym mowa w ust. 1 podlegają ubezpieczeni, urodzeni w latach 1949-1968, którzy przed dniem 1 stycznia 1999r. byli zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
3. Wpisanie ubezpieczonego, będącego członkiem otwartego funduszu emerytalnego, do rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze następuje warunkowo. Jeżeli w terminie 6 miesięcy od daty wpisu ubezpieczony nie rozwiąże umowy z otwartym funduszem emerytalnym, Zakład wykreśla ubezpieczonego z tego rejestru.
4. W terminie 3 miesięcy od daty otrzymania wniosku Zakład wydaje ubezpieczonemu decyzję w o wpisaniu lub odmowie wpisu do rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Jeżeli wpis został dokonany warunkowo, Zakład informuje także o możliwości wykreślenia ubezpieczonego z tego rejestru w przypadku o którym mowa w ust. 3.
5. W przypadku odmowy wpisu o której mowa w ust. 4, ubezpieczonemu przysługuje odwołanie do sądu właściwego dla ubezpieczeń społecznych.
6. Na płatniku składek ciąży obowiązek dostarczenia do Zakładu danych niezbędnych do prowadzenia rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.”;

2) w art. 49 ust. 2 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) innych dokumentów niezbędnych do prowadzenia kont płatników składek i kont ubezpieczonych oraz rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.”;

1792, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 41, poz. 365, Nr 74, poz. 676, Nr 155, poz. 1287, Nr 169, poz. 1387, Nr 199, poz. 1673, Nr 200, poz. 1679, Nr 241, poz. 2074, z 2003 r. Nr 56, poz. 498, Nr 65, poz. 595, Nr 135, poz. 1268, Nr 149, poz. 1450, Nr 166, poz. 1609, Nr 170, poz. 1651, Nr 190, poz. 1864, Nr 210, poz. 2037, Nr 223, poz. 2217, Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 19, poz. 177, Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 121, poz. 1264, Nr 146, poz. 1546, Nr 173, poz. 1808, Nr 187, poz. 1925, Nr 210, poz. 2135, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 86, poz. 732, Nr 132, poz. 1110, Nr 143, poz. 1199 i 1202, Nr 150, poz. 1248, Nr 163, poz. 1362, Nr 164, poz. 1366, Nr 169, poz. 1412, Nr 183, poz. 1538, Nr 184, poz. 1539.

3) w art. 111:

a) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przystąpienie przez ubezpieczonych, o których mowa w ust. 3, do otwartego funduszu emerytalnego jest nieodwołalnym oświadczeniem woli o wyborze ubezpieczenia emerytalnego na zasadach określonych dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r, z zastrzeżeniem ust. 6a.”.

b) dodaje się ust. 6a w brzmieniu:

„6a. Na pisemny wniosek członka otwartego funduszu emerytalnego, któremu Zakład wydał decyzję o warunkowym wpisie do rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, fundusz rozwiązuje zawartą z tym członkiem umowę w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od daty otrzymania tego wniosku. Środki zgromadzone na rachunku członka w otwartym funduszu emerytalnym są niezwłocznie przekazywane przez ten fundusz, za pośrednictwem Zakładu, na dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.”.

Art. 5

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 2, art. 3 i art. 4 które wchodzi w życie z dniem 1 listopada 2006r.

Uzasadnienie

Aktualny stan prawny i potrzeba uchwalenia ustawy

W wyniku reformy systemu emerytalnego wprowadzonej w życie z dniem 1 stycznia 1999r. możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, istniejąca w systemie emerytalnym przed reformą, ulega stopniowej likwidacji. Zgodnie z obecnym stanem prawnym począwszy od 1 stycznia 2008r. taką możliwość będą mieli jeszcze tylko górnicy oraz pracownicy, którzy spełnili ustawowo określone wymogi stażowe przed końcem 1998r. Możliwość taka ulega natomiast likwidacji w stosunku do wszystkich pozostałych pracowników, zatrudnionych w warunkach szczególnych i szczególnym charakterze.

Gdy 17 grudnia 1998r. uchwalano ustawę o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dla wszystkich – a więc ówczesnego rządu, partii koalicyjnych i opozycyjnych jak również partnerów społecznych było oczywiste, że nowy system emerytalny musi przewidywać rozwiązania przejściowe dla osób zatrudnionych w warunkach szczególnych lub szczególnym charakterze i nie jest możliwe po prostu pozbawienie tych osób, mających niekiedy kilkunastoletni staż pracy w takich warunkach, szczególnych uprawnień emerytalnych. Ponieważ rozwiązanie tej kwestii i przygotowanie odpowiednich rozwiązań prawnych było bardzo trudne i czasochłonne, związki zawodowe, w poczuciu odpowiedzialności za reformę, zapewniającą długookresową stabilność systemu emerytalnego, zaakceptowały swoisty kompromis, jaki zaproponował ówczesny rząd. W efekcie w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wprowadzono, w art. 24, następujące zapisy:

„2. Dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, z wyjątkiem ubezpieczonych mających prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 32 - 34, 39, 40, 46, 48-50, 184 oraz w art. 88 ustawy, o której mowa w art. 150 [Karta Nauczyciela], zostaną ustanowione emerytury pomostowe.

3. Zasady, warunki i tryb ustanawiania emerytur, o których mowa w ust. 2, określi odrębna ustawa.”

Przepisy te oczywiście nie mają charakteru normatywnego, lecz jedynie deklaracyjny – wyrażają w praktyce jedynie intencje ustawodawcy. Zgodnie natomiast z obecnym stanem prawnym, począwszy od dnia 1 stycznia 2008r. prawie wszystkich pracowników czeka ten sam los tj. konieczność pracy do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego (60 lat kobiety i 65 lat mężczyźni), bez prawa do jakichkolwiek szczególnych rozwiązań emerytalnych. Jest

oczywiste, że taki stan wzbudza najwyższy niepokój wśród zainteresowanych pracowników – a według danych Centralnego Instytutu Ochrony Pracy oraz rządu, przedstawianych w 2003 i 2004r., problem może dotyczyć ok. 1 mln. osób. Osoby te, wobec braku ustawy o emeryturach pomostowych, czują się oszukane przez władzę publiczną, tracąc zaufanie do państwa – także dlatego, że w 2005r. zostały uchwalone szczególne rozwiązania dla jednej z grup zawodowych jaką są górnicy. Ten niepokój jest potęgowany także świadomością, że przygotowanie koncepcji emerytur pomostowych jest zadaniem bardzo trudnym. Wystarczy tylko wspomnieć, iż w okresie od 1999 do 2005r, a więc w ciągu 7 lat, projekt stosownej ustawy został opracowany przez rząd tylko raz (w listopadzie 2004r.) a po skierowaniu tego projektu do konsultacji z partnerami społecznymi rząd nie odważył się już nawet na podjęcie jakichkolwiek rozmów na temat tego projektu.

Problematyka emerytur dla osób zatrudnionych przed końcem 1998r. w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze jest bardzo wrażliwa społecznie. Dotyczy to najczęściej pracowników zatrudnionych w branżach przechodzących proces restrukturyzacji a zainteresowani wielokrotnie nie mają poczucia stabilności swojego zatrudnienia, nawet w perspektywie kilku miesięcy. Mają oni świadomość, że ich atrakcyjność na rynku pracy jest ograniczona, nie tylko ze względu na ogólny poziom bezrobocia, ale także ze względu na fakt, iż pracodawcy boją się zatrudniać osoby, mające staż pracy w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze, uważając ich z góry za osoby o gorszym stanie zdrowia niż innych kandydatów.

Projektowana ustawa stanowi swoiste wypełnienie luki, jaka powstała w systemie emerytalnym w związku z faktem, że dotychczas nie została uchwalona ustawa o emeryturach pomostowych. Jej przyjęcie oznacza możliwość dalszego wdrażania reformy systemu emerytalnego, w duchu spokoju społecznego, dialogu i braku konfliktów. Uchwalenie tej ustawy likwiduje także ogromną niewiadomą dla kreatorów rozwiązań na rynku pracy. Jest bowiem oczywiste, że brak wiedzy o terminach przechodzenia na emeryturę ok. 1 mln. osób bardzo poważnie utrudnia prowadzenie polityki rynku pracy. Można także oczekiwać, że szybsze przejście na emeryturę osób zatrudnionych w warunkach szczególnych i w szczególnym charakterze pozwoli na uwolnienie wielu miejsc pracy dla młodego pokolenia, w tym absolwentów. W wielu wypadkach będą to kadry lepiej wykształcone, wnoszące nowe rozwiązania organizacyjne i kulturę pracy sprzyjającą rozwojowi i postępowi technologicznemu.

Istota projektowanych rozwiązań

Celem projektowanej regulacji jest stworzenie możliwości uzyskania emerytury na dotychczasowych zasadach (a więc w niższym wieku i wyliczanej według zasad określonych w Dziale II Rozdziale 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) wszystkim ubezpieczonym, którzy:

- przed dniem 1 stycznia 1999r. byli zatrudnieni w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze,
- spełnią wymogi stażu pracy w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze,
- urodzili się w latach 1949-1968,
- nie przystąpili (w 1999r.) do otwartego funduszu emerytalnego lub rozwiążą umowę z funduszem na zasadach określonych w projektowanej ustawie, jeśli obecnie są członkami funduszu.

Konsekwencją przyjęcia takich rozwiązań byłoby także uchylene cytowanych wcześniej zapisów, zawartych w art. 24 ustawy, a dotyczących emerytur pomostowych. W praktyce oznaczałoby to więc zachowanie dla osób starszych (urodzonych w latach 1949-1968), wykonujących pracę w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze, „starych” zasad emerytalnych a dla osób młodszych (urodzonych od 1969r.) przyjęcie powszechnych reguł – a więc bez jakichkolwiek preferencji z tytułu rodzaju wykonywanej pracy.

Projektowana ustawa zakłada utworzenie, w ramach Centralnego Rejestru Ubezpieczonych, prowadzonego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Rejestr ten powinien być tworzony sukcesywnie, od 1 listopada 2006r. a dane zawarte w rejestrze powinny być jedyną podstawą do określania stażu pracy w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze począwszy od 1 stycznia 2008r. Do rejestru będą wpisywane nie tylko bieżące okresy zatrudnienia, ale także okresy wcześniejsze – na podstawie dokumentacji przedstawianej przez ubezpieczonych i ich pracodawców. Ten proces będzie przebiegał analogicznie jak gromadzenie i składanie w ZUS dokumentacji potrzebnej do ustalenia kapitału początkowego. Jest to rozwiązanie korzystne zarówno dla pracowników jak i dla całego systemu. Pracownikom pozwala z dużym wyprzedzeniem zweryfikować dokumentację, potwierdzającą pracę w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze, a w przypadku ewentualnych sporów skorzystać z drogi sądowej bez presji

czasu. Złożenie dokumentów w ZUS likwiduje także ryzyko przypadkowej utraty dokumentacji przez byłego pracodawcę, co często występuje w przypadku dokumentów niezbędnych do wyliczenia kapitału początkowego. Proponowaną w ustawie zasadę wpisu do rejestru pracownika wykonującego aktualnie pracę w warunkach szczególnych i szczególnym charakterze, z możliwością odwołania do sądu, należy uznać za dużo lepsze rozwiązanie niż to które funkcjonuje obecnie – gdy pracownik dopiero w momencie zgłoszenia chęci przejścia na emeryturę dostaje (lub nie) od pracodawcy dokument potwierdzający szczególny charakter zatrudnienia. Z punktu widzenia kolejnych rządów założenie takiego rejestru będzie także miało ogromne znaczenie. Rejestr ten będzie bowiem bardzo ważnym źródłem informacji, ułatwiających planowanie wydatków w systemie ubezpieczeń społecznych a równocześnie ułatwiających prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy. Obecnie rząd nie dysponuje żadnym źródłem informacji, pozwalających na szacowanie ilości pracowników, którzy w najbliższych kilku latach mogą przejść na wcześniejszą emeryturę w związku z pracą w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze.

Projektowana ustawa koryguje rozwiązanie zawarte w art. 88 ustawy Karta Nauczyciela. Zgodnie z obecnym stanem prawnym nauczyciele mogą, w okresie do końca 2007r., po spełnieniu warunków stażowych, określonych w art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela, przejść na emeryturę bez względu na wiek. Takie rozwiązanie w obecnym systemie należy uznać za błędne, bowiem gwałtownie „wypycha” z rynku pracy znaczącą część nauczycieli. Wielu nauczycieli stanęłoby w końcu 2007r. przed bardzo trudnym wyborem – czy skorzystać z tego uprawnienia, przechodząc na emeryturę czy też podjąć decyzję o dalszej pracy (przez okres kilku lub nawet kilkunastu lat) do osiągnięcia wieku o 5 lat niższego niż ustawowy wiek emerytalny. Projektowana nowelizacja prowadzi do sytuacji, w której każdy nauczyciel, który do końca 2007r. spełni dotychczasowe wymogi stażowe, będzie mógł przejść na emeryturę bez względu na wiek, ale to on sam podejmie decyzję kiedy ten moment nastąpi i nie musi się to zdarzyć przed końcem 2007r. Dla pozostałych nauczycieli urodzonych w latach 1949-1968 ustawa przewiduje w praktyce możliwość przejścia na emeryturę w wieku 55lat (kobiety) i 60 lat (mężczyźni).

Ustawa stwarza możliwość rozwiązania umowy z otwartym funduszem emerytalnym (OFE) przez tych członków OFE, którzy zostali wpisani do rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze – a więc tych, którzy potencjalnie mogą mieć prawo do emerytury na zasadach określonych w art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Rozwiązanie umowy następuje na wniosek członka, złożony nie później niż w ciągu 6 miesięcy od daty wpisu do rejestru zatrudnionych

w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Dla osób obecnie nie pracujących w takich warunkach lub w takim charakterze datą graniczną będzie 31 grudnia 2008r. W przypadku rozwiązania umowy z OFE środki zgromadzone na rachunku członka funduszu będą przekazywane w całości do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, stanowiąc dochód tego Funduszu. Analogiczne rozwiązanie jest już zastosowane wobec „służb mundurowych”. W momencie przyznania emerytury żołnierzowi zawodowemu, policjantowi czy innemu funkcjonariuszowi służb „mundurowych”, na wniosek odpowiedniego organu rentowego, całość środków zgromadzonych na koncie zainteresowanego jest przekazywana do budżetu państwa (bo te emerytury są finansowane z budżetu).

Przewiduje się, że ustawa powinna wejść w życie w terminie 14 dni od daty ogłoszenia, aby w systemie prawnym jak najszybciej zaczęły funkcjonować stabilne przepisy emerytalne dla osób wykonujących pracę w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze. Wyjątkiem od tej zasady muszą być przepisy związane z tworzeniem rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Zarówno Zakład Ubezpieczeń Społecznych jak i administracja rządowa, pracodawcy oraz otwarte fundusze emerytalne muszą przygotować się do realizacji tych przepisów. Z tego powodu proponuje się, aby przepisy te wchodziły w życie 1 listopada 2006. Jest to bardzo długi okres czasu, pozwalający nie tylko na spokojne przygotowania ale także zapewniający odpowiednią rezerwę na wypadek niespodziewanego wydłużenia procesu legislacyjnego.

Przewidywane skutki projektowanych rozwiązań oraz sposoby finansowania

W latach 2002-2003 Centralny Instytut Ochrony Pracy dokonał szczegółowych szacunków ilości osób, które przed 1 stycznia 1999r. pracowały w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze. Z dokonanych szacunków wynika, że z grona ok. 1,83 mln. osób ok. 1/3, a więc ok. 590 tys., spełni warunki uprawniające do wcześniejszej emerytury przed końcem 2006r. Pozostałej grupie, a więc ok. 1,25 mln. osób przepisy nie pozwalają na skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury.

Od czasu przeprowadzenia tych badań nastąpiły istotne zmiany w stanie prawnym. Przesunięto datę graniczną, określającą konieczny termin spełnienia wymogów stażowych, z dnia 31 grudnia 2006r. na dzień 31 grudnia 2007r. Ponadto dokonane zostały istotne zmiany w systemie emerytalnym górników, w praktyce w pełni spełniając oczekiwania tego środowiska. W efekcie można szacować, że projektowana ustawa jest rozwiązaniem adresowanym do grupy ok. 775 tys. ubezpieczonych. Znaczącą część tej grupy (ok. 205 tys.) stanowią nauczyciele, kolejarze (ok. 83 tys. osób) oraz pracownicy wymienieni w wykazie A,

stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (łącznie ok. 450 tys. osób, w tym pracownicy transportu ok. 85 tys, hutnicy ok. 47 tys., pracownicy sektora energetycznego ok. 43 tys.). Nie oznacza to oczywiście, że taka liczba osób skorzystałaby z możliwości wcześniejszej emerytury na podstawie proponowanych rozwiązań. Liczba ta będzie mniejsza z następujących powodów:

- część pracowników nigdy nie spełni wymagań odnośnie stażu w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze określonych w dotychczasowych przepisach –z powodu zmiany rodzaju wykonywanej pracy, z powodu przejścia na renty czy też z powodu przedwczesnych zgonów,
- dla niektórych oferta przejścia na wcześniejszą emeryturę, w sytuacji gdy mają zatrudnienie, nie będzie atrakcyjna, nawet jeśli spełnią warunki uprawniające do takiej emerytury,
- część pracowników świadomie zdecydowała się na członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym i mimo że projektowana ustawa stwarza im możliwość wycofania się z OFE – pozostaną w OFE (np. ze względu na mechanizm „dziedziczenia” gromadzonych środków), rezygnując tym samym z możliwości wcześniejszej emerytury.

W tej sytuacji można szacować, że najbardziej prawdopodobna liczba beneficjentów tej ustawy to ok. 600-650 tys osób.

Tak więc projektowana ustawa rozwiąże bardzo poważny problem społeczny, jakim jest dokończenie reformy systemu emerytalnego – reformy, która dotychczas pozostawiła bez rozwiązania systemowego grupę ok. 600 tys. osób. Jej uchwalenie pozwoli uniknąć konfliktów społecznych, zapewni stabilność systemu i poprawi autorytet władzy w oczach społeczeństwa.

Wielką niewiadomą jest ilość osób, które w poszczególnych latach skorzystają z tych uprawnień. Trzeba bowiem pamiętać, że spełnienie warunków nie oznacza, iż pracownik będzie natychmiast zabiegał o emeryturę. Można jednak przewidywać, że największa liczba osób przejdzie na emeryturę w latach 2018 i 2019, bowiem w tych latach, zgodnie z prognozami, największa liczba nauczycieli oraz pracowników wymienionych w załączniku A do w/w rozporządzenia spełni warunki uprawniające do wcześniejszej emerytury.

Z tego też powodu bardzo trudne jest dokonanie długookresowej prognozy, dotyczącej sytuacji na rynku pracy. Niewątpliwie przechodzenie na emeryturę starszego pokolenia uwolni znaczącą liczbę miejsc pracy, wspierając w pewnym sensie poczynania kolejnych rządów, działających na rzecz zmniejszenia bezrobocia. Aktywizacja zawodowa młodego

pokolenia jest obecnie w Polsce nie tylko problemem ekonomicznym ale także społecznym. Brak pracy jest dla wielu młodych ludzi przyczyną problemów osobistych a dla znaczącej części młodych małżeństw także istotnym hamulcem przy podejmowaniu decyzji o liczbie potomstwa. Ten swoisty proces przyspieszonej „wymiany pokoleniowej” na rynku pracy, jaki może spowodować projektowana ustawa, szczególnie w drugiej dekadzie XXI wieku, powinien być więc źródłem wielu pozytywnych zjawisk społecznych. Projektowane rozwiązanie należy traktować jako incydentalne, pozwalające na rozwiązanie problemu. Jest oczywiste że docelowo, także z uwagi na sytuację demograficzną, stabilność systemu emerytalnego może zostać zapewniona jedynie poprzez znaczące podwyższenie efektywnego wieku emerytalnego.

Ocena skutków finansowych projektowanych rozwiązań jest bardzo trudna ze względu na możliwość przyjęcia bardzo różnych punktów odniesienia, okresu czasu który obejmuje analiza skutków finansowych a także nakładanie się bardzo różnorodnych czynników, mających wpływ na ostateczne skutki finansowe dla budżetu. W tej sytuacji celem poniższej analizy nie jest przedstawianie jedyne, właściwego scenariusza – bo taki nie istnieje, lecz pokazanie palety zjawisk towarzyszących wdrażaniu projektowanej ustawy.

Teoretycznie można rozważać trzy podstawowe punkty odniesienia dla analizy kosztów:

- 1) sytuację, w której punktem wyjścia jest model z wiekiem emerytalnym 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn i w konsekwencji przyjęcie, że każda wcześniejsza emerytura to dodatkowy koszt dla finansów publicznych – oczywiście jest to założenie błędne, nie znajdujące oparcia w przepisach prawa i normach konstytucyjnych,
- 2) sytuację, w której kosztem jest jedynie wartość emerytur wypłaconych zainteresowanym do momentu osiągnięcia przez nich ustawowego wieku emerytalnego oraz ewentualna nadwyżka wartości tej emerytury w stosunku do emerytury, jaka by została wypłacona z systemu emerytalnego według „nowych” zasad,
- 3) koszt wynikający z pkt 2 ale pomniejszony o wartość emerytur pomostowych i rekompensat, jakie zgodnie z deklaracją rządu budżet jest gotów pokryć w ramach realizacji przyjętych zobowiązań.

Jest oczywiste, że z punktu widzenia uczciwości i sprawiedliwości społecznej właściwym podejściem jest scenariusz nr 3. Pomimo tego poniższe szacunki są bardzo ostrożne z punktu widzenia budżetu i dlatego zostały oparte na scenariuszu nr 2.

Żadna z instytucji publicznych i prywatnych nie dysponuje danymi, odpowiadającymi na pytanie ile osób, spośród tych ok. 600 tys. których dotyczy ustawa, jest członkami OFE.

Na podstawie wielu bardzo różnorodnych danych można szacować, że jest ich ok. 150-200 tys. Gdyby więc większość z nich (ok. 150 tys.) zdecydowała się rozwiązać umowę z OFE to w 2008r. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych otrzymałby jednorazowo ok. 2 mld. zł a w kolejnych latach dodatkowe dochody ze składek wyniosłyby ok. 200 mln. zł (sukcesywnie malejąc).

Opisana powyżej swoista „wymiana pokoleniowa” na rynku pracy prowadzić będzie do poprawy sytuacji bytowej młodego pokolenia, w tym zwłaszcza rodzin z dziećmi. Takie zjawisko spowoduje niewątpliwie zmniejszenie liczby osób otrzymujących świadczenia rodzinne i wsparcie z pomocy społecznej. Jeśli to zmniejszenie wyniesie tylko ok. 15%, to wydatki budżetu państwa na te cele zmaleją o ok. 1,2-1,5 mld. zł.

Dokonując oceny skutków finansowych projektowanych rozwiązań należy brać także pod uwagę fakt, że większość osób uzyskujących emerytury na podstawie projektowanych przepisów i tak uzyskałaby świadczenia finansowane z budżetu jakimi są świadczenia przedemerytalne. Tak więc w praktyce koszt tych emerytur to jedynie różnica pomiędzy ich wysokością i wysokością świadczeń przedemerytalnych.

Ocena skutków finansowych projektowanej regulacji musi także uwzględniać fakt, że część wypłaconych kwot wraca do budżetu w postaci podatku dochodowego od osób fizycznych, VAT i akcyzy. Zachowując daleko idącą ostrożność można szacować, że kwoty tych podatków wyniosą co najmniej 25% wartości wypłaconych emerytur.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki można uznać, iż maksymalny roczny koszt realizacji tej ustawy, jaki powinien wystąpić w końcu trzeciej dekady XXI w (szczególnie lata 2028-2030) nie przekroczy 0,15 PKB, co w obecnych realiach oznacza kwotę ok. 1,5 mld. zł. W pierwszych latach koszt będzie bardzo niewielki i dopiero po ok. 10 latach osiągnie 0,08%PKB, czyli kwotę ok. 800 mln. zł.

Tego typu wydatki mogą zostać pokryte z efektów wzrostu gospodarczego, jaki niewątpliwie czeka Polskę w najbliższych dekadach i który zostanie wsparty pozytywnymi efektami „wymiany pokoleniowej” na rynku pracy.

Akty wykonawcze związane z projektowaną ustawą

W projektowanym art. 111b ust. 3 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych przewiduje się że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi w drodze rozporządzenia wzór wniosku o rozwiązanie umowy i wykaz załączników składanych przez członków otwartych funduszy emerytalnych, szczegółowy tryb

rozpatrywania wniosku przez fundusz, zasady, tryb i terminy przekazywania Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych środków zgromadzonych na rachunku członka funduszu. Jest to rozporządzenie o czysto „technicznym” charakterze, którego treść powinna zostać uzgodniona z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych oraz ze środowiskiem funduszy emerytalnych, tak aby rzeczywiście została zrealizowana projektowana, kierunkowa dyspozycja ustawowa, jaką jest „sprawność procesu rozwiązywania umowy członkowskiej z funduszem”.

Utworzenie rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze będzie wymagało także:

- drobnych zmian w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 marca 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w centralnych rejestrach prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 30, poz. 293), wydanym na podstawie art. 33 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - tak aby jego przepisy zostały dostosowane do nałożonego na ZUS obowiązku prowadzenia rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze,
- korekty w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 grudnia 1998 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących oraz innych dokumentów (Dz. U. Nr 149, poz. 982, z późn. zm.), wydanym na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - w związku ze proponowaną zmianą delegacji ustawowej.

Zmiany te mają charakter „techniczny” a ich opracowanie wymaga wcześniejszych konsultacji z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodność projektowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Informacja o wynikach przeprowadzonych konsultacji.

Przedkładany projekt ustawy został skierowany, z prośbą o opinię, do wszystkich organizacji będących stronami Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych (tj. do Konfederacji Pracodawców Polskich, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Business Centre Club, Związku Rzemiosła Polskiego, NSZZ „Solidarność”,

Forum Związków Zawodowych i Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych) oraz do Zarządu ZUS i Rady Nadzorczej ZUS.

Opinie nadesłały: Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Związek Rzemiosła Polskiego, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Zarząd ZUS.

Uwagi i komentarze nadesłane przez Zarząd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych koncentrują się na tych aspektach projektu, które mają znaczenie z punktu widzenia ZUS jako potencjalnego wykonawcy tej ustawy. Niektóre z nich stanowią przypomnienie obowiązujących obecnie regulacji, które są oczywiście znane autorom projektu i które nie mają wpływu na treść projektowanej ustawy (jak np. fakt, że okresów pracy w warunkach szczególnych i szczególnym charakterze nie sumuje się aby łącznie „zapewnić sobie” minimalny wymagany 15 letni staż takiej pracy). Część uwag i komentarzy zawartych w stanowisku ZUS stanowi w istocie propozycje, które powinny być uwzględnione przy wydawaniu dwóch aktów wykonawczych, o których mowa w uzasadnieniu do projektowanej ustawy. ZUS wskazuje także, że koszty techniczne i organizacyjne, jakie poniesie Zakład w związku z koniecznością realizacji ustawy, będą mogły być oszacowane po wyjaśnieniu wątpliwości wskazanych przez ZUS – a to w praktyce nastąpi po zakończeniu całego procesu legislacyjnego.

Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP) negatywnie zaopiniowała projekt, jednocześnie deklarując gotowość prowadzenia prac nad systemem emerytur pomostowych w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Stanowisko KPP uznaje za podstawową wadę przedstawionego projektu to, że „nie zawiera on definicji dotyczących pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze”. Jest to oczywiste nieporozumienie – KPP nie dostrzegła, iż projekt jest oparty na dotychczasowych, obowiązujących od 1983r. definicjach, których interpretacja, wsparta także bogatym orzecnictwem sądowym, nie nastręcza żadnych trudności. W swym stanowisku KPP sugeruje także, aby przed przyjęciem projektu instytucje rządowe przeprowadziły szacunki ewentualnych kosztów. Jest oczywiste, że w toku dalszego procesu legislacyjnego rząd będzie miał możliwość przedstawienia swojego stanowiska, w tym także własnych analiz skutków finansowych.

Zdaniem Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” „projekt ten realizuje roszczenia nielicznej grupy pracowników, kosztem znacznej części społeczeństwa”. Ponadto PKPP „Lewiatan” zarzuca projektowi złamanie zasad nowego systemu emerytalnego oraz błędy w szacowaniu skutków finansowych projektowanych rozwiązań. Zawarte w

stanowisku uwagi wynikają z przyjęcia całkowicie odmiennej filozofii niż ta, przyjęta przez autorów projektu. „PKPP „Lewiatan” uważa, że projektowane rozwiązanie stanowi powrót do rozwiązań starego systemu emerytalnego, podczas gdy w istocie jest to jedynie stworzenie pewnej „ścieżki” wygaszania starych rozwiązań i dochodzenia do nowego, powszechnego systemu emerytalnego dla wszystkich grup zawodowych. Z tego też powodu autorzy projektowanej ustawy uważają za niezasadne dokonywanie specyficznej analizy mikroekonomicznej i porównywanie kwot wpłaconych i uzyskanych z systemu przez grupy zawodowe, których dotyczy ta ustawa. Także w zakresie szacunkowych kosztów projektowanego rozwiązania stanowisko PKPP „Lewiatan” jest oparte na błędnych przesłankach – zawyża bowiem liczbę osób objętych projektowanymi regulacjami, nie dostrzegając, że projekt nie obejmuje osób urodzonych od 1969r. Dodatkowo za całkowicie błędną należy uznać próbę szacowania kosztów projektu poprzez porównanie do szacowanych przez rząd kosztów zmian w systemie emerytalnym dla górników, uchwalonych w 2004r. W efekcie przyjętej przez siebie metodologii PKPP „Lewiatan” zdecydowanie zawyża koszt realizacji projektowanej ustawy.

Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) zadeklarował „ostrożne poparcie” dla ustawy, równocześnie wyrażając wątpliwość, czy celowe jest prowadzenie prac nad projektem tworzonym z inicjatywy obywatelskiej, skoro równocześnie prowadzone są prace nad projektem ustawy o emeryturach pomostowych w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. ZRP dopatruje się w przedstawionym projekcie „pozytywnej próby wypełnienia luki, której groźba powstania wisi od 2008r. w razie braku do tego czasu uregulowań prawnych dotyczących emerytur pomostowych”. Wątpliwości ZRP wzbudza projektowany na 1 listopada 2006r. termin wejścia w życie przepisów, dotyczących prowadzenia przez ZUS rejestru zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Autorzy projektu uważają ten termin za możliwy do realizacji, jeśli prace legislacyjne będą prowadzone w Sejmie bez zbędnej zwłoki. W innym wypadku, w trakcie procesu legislacyjnego konieczne będzie dokonanie korekty tego terminu.

Forum Związków Zawodowych (FZZ) z uznaniem odniosło się do projektowanej ustawy. Zdaniem organizacji członkowskich skupionych w FZZ projekt spełnia oczekiwania pracowników zatrudnionych w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze, urodzonych w latach 1949-1968. Wątpliwości FZZ wzbudza jedynie pominięcie w projektowanych rozwiązaniach osób urodzonych po 1968r. FZZ przedstawiło także kilka szczegółowych pytań, nie mających jednak wpływu na istotę projektowanych przepisów.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) w pełni poparło projektowaną ustawę, nie zgłaszając do niej żadnych uwag. OPZZ potwierdziło m.in. pełne poparcie dla tezy zawartej w uzasadnieniu, że projektowana ustawa stanowi wypełnienie luki jaka powstała w systemie emerytalnym. Za szczególną wartość projektowanej ustawy OPZZ uznało rozwiązania dotyczące rejestru ubezpieczonych, zatrudnionych w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze, prowadzonego przez ZUS.

Ponadto autorzy projektu otrzymali stanowisko Komisji Krajowej Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80”, w pełni popierające projektowaną ustawę.

**Pełnomocnik Komitetu
Jan GUZ**