

13 maja 2008 r.

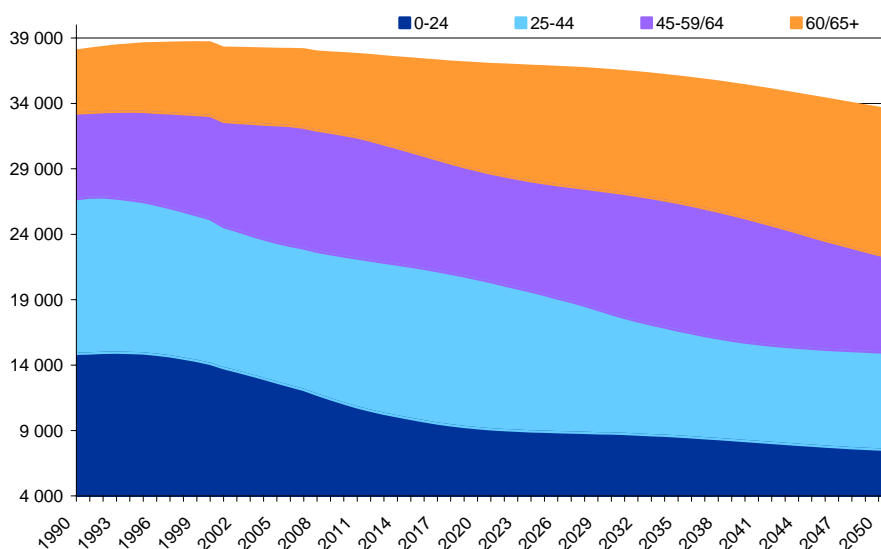
Uzasadnienie

Uwarunkowania ogólne

W wyniku reformy systemu ubezpieczeń społecznych, zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ulega stopniowej likwidacji możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę. W powszechnym systemie emerytalnym przyjęto założenie, iż uprawnienia emerytalne wszystkich ubezpieczonych, którzy płacili taką samą składkę, będą takie same. Wszelkie dodatkowe uprawnienia będą finansowane z innych niż powszechna składka na ubezpieczenie emerytalne źródeł, a także będą regulowane w trybie odrębnym. Przedkładany projekt ustawy respektuje tę zasadę.

W perspektywie najbliższych kilkudziesięciu lat zmiany demograficzne w Polsce doprowadzą do **znacznego zmniejszenia liczby osób w wieku produkcyjnym**. Według prognoz Eurostatu począwszy od 2010 r. liczba ludności w wieku 18-59/64 lat w Polsce zacznie się obniżać. Szacuje się, że w 2050 r. populacja tej grupy osób zmniejszy się o 31 proc. czyli o 7,6 mln. osób w porównaniu z 2007 r. Proces ten wynikać będzie przede wszystkim ze zmniejszenia się liczebności grupy osób w wieku 0-24 lat przy jednoczesnym wzroście liczby osób w wieku emerytalnym. Udział pierwszej z grup w populacji obniży się z 36 proc. w 2007 r. do zaledwie 25 proc. w 2050 r., natomiast osób starszych wzrośnie dwukrotnie z 15,7 proc. do 33,8 proc. Jednocześnie znacznym fluktuacjom podlegać będzie liczebność osób w wieku niemobilnym, co bezpośrednio wynikać będzie z wchodzeniem w ten wiek osób urodzonych w wyżu demograficznym z początku lat osiemdziesiątych.

Struktura ludności Polski w latach 1990-2050 w tys. osób



Uwaga: dane dla lat 1990-2007 dane rzeczywiste, pozostałe wartości prognoza Eurostatu.

Źródło: obliczenia własne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na podstawie danych Eurostatu.

Powyższy proces spowoduje istotne zmiany w strukturze ludności. Odsetek osób w wieku produkcyjnym w populacji obniży się z 64 proc. w 2007 r. do 50,4 proc. w 2050 r., co przełoży się na wzrost współczynnika obciążenia demograficznego począwszy od 2012 r. W 2011 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadają będzie 56 osób w wieku nieprodukcyjnym (w tym 24 osoby w wieku poprodukcyjnym), a w 2050 r. wskaźnik ten zwiększy się do 98 osób (w tym 67 będą stanowiły osoby w wieku poprodukcyjnym). Tym samym należy spodziewać się, że postępujące procesy starzenia się ludności będą silnie oddziaływały zarówno na rynek pracy, jak i system zabezpieczenia społecznego oraz ogólną sytuację w kraju.

Według prognozy ludności Eurostat-u, liczba osób w tym wieku będzie zwiększała się do 2010 r., kiedy osiągnie poziom 6,9 mln osób. Zmiany te będą wynikiem wchodzenia w wiek około-emerytalny osób urodzonych w powojennym wyżu demograficznym. Dodać należy, że zaledwie w ciągu kilku najbliższych lat liczebność tej grupy osób wzrośnie do prawie 8 mln osób, co spowodowane będzie przede wszystkim wzrostem liczby osób w wieku 56-64 lat o 42 proc. w porównaniu z rokiem 2007.

W konsekwencji analogiczne zmiany zachodzą w systemie ubezpieczenia społecznego. Pogarsza się relacja liczby osób opłacających składki do liczby pobierających emerytury i renty, co wpływa na pogłębianie się deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Likwidacja możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę

W tej sytuacji niezbędna jest konsekwentna realizacja założeń reformy systemu ubezpieczeń społecznych, co do stopniowej likwidacji możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę. Likwidacja możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę przez niektóre grupy zawodowe uzasadniona jest także faktem, że wprowadzone w 1983 r. przepisy regulujące te kwestie (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze - Dz.U. z 1983 r. Nr 8, poz. 43 z późn. zm.) po upływie ponad dwudziestu pięciu lat, wobec szybkiego rozwoju technologii, w wielu przypadkach stały się nieaktualne i anachroniczne. Rozwój cywilizacyjny i gospodarczy w wielu dziedzinach zmienił w sposób zasadniczy warunki pracy, powodując w konsekwencji, że utworzone przed ponad dwudziestu pięciu laty wykazy prac w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze w wielu przypadkach są nieadekwatne do obecnych warunków i charakteru pracy.

Zmiany w możliwości wcześniejszego zakończenia aktywności zawodowej wprowadzane są stopniowo i są uzależnione od wieku ubezpieczonego oraz stażu pracy. Obecnie osoby urodzone przed dniem 1 stycznia 1949 r. mogą przechodzić na wcześniejsze emerytury według zasad obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1999 r. określonych przepisami rozdziału 2 w dziale II ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Ubezpieczeni urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., mogą skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury, jeśli do końca 2008 r. spełnią określone warunki dotyczące wieku i stażu pracy oraz nie podpisali umowy z otwartym funduszem emerytalnym (OFE) lub złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych w OFE na dochody budżetu państwa za pośrednictwem ZUS. Po tej dacie wcześniejsze zakończenie aktywności zawodowej będzie możliwe jedynie zgodnie z zasadami określonymi w art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz w przypadku górników.

Art. 184 ww. ustawy zapewnia osobom urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r., zatrudnionym w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, możliwość

wcześniejszego przejścia na emeryturę, jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy, czyli w dniu 1 stycznia 1999 r., osoby te spełniały wymagane warunki stażowe. Natomiast górnicy - przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy - Karta Nauczyciela (Dz.U. Nr 167, poz. 1397) - uzyskali prawo do górniczej emerytury generalnie po ukończeniu 55 lat, a w szczególnych przypadkach – po ukończeniu 50 lat lub bez względu na wiek, jeżeli pracę górniczą wykonywali pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez co najmniej 25 lat.

Generalnie osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r., które nie skorzystają z przepisów przejściowych ustawy o emeryturach i rentach z FUS, będą mogły przejść na emeryturę w wieku 60 lat – kobiety, albo 65 lat - mężczyźni.

Emerytury pomostowe

Osoby pracujące w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze zamiast uprawnień do wcześniejszego przejścia na emeryturę będą uprawnione do świadczeń wynikających z ustawy o emeryturach pomostowych. Ustawa ta stanowi realizację zapowiedzi zawartej w ustawie o emeryturach i rentach z FUS w momencie wprowadzania reformy systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Przepis art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowi, że:

„1. Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a i 50e i 184.

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, 33, 39, 40, 46, 50, 50a i 50e, 184 oraz w art. 88 ustawy, o której mowa w art. 150, zostaną ustanowione emerytury pomostowe.

2a. Ubezpieczonym spełniającym warunki określone w art. 50a lub 50e przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku i okresów pracy lub okresu pracy, określonych w tych przepisach.

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

Należy podkreślić, że nie wszystkie osoby korzystające w starym systemie emerytalnym z obniżonego wieku emerytalnego będą mogły skorzystać z projektowanych świadczeń. Przy konstruowaniu nowego systemu przyjęto założenie, że zmiana charakteru i rodzaju

wykonywanej pracy ze względu na wiek pracownika jest czymś naturalnym. Pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, którzy nie mogą już kontynuować ze względów zdrowotnych pracy na dotychczasowych stanowiskach, winni szukać innej pracy i to o wiele wcześniej, niż na pięć lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby stworzenie mechanizmów ułatwiających proces przekwalifikowania się i poszukiwaniu innej pracy. Byłoby to działanie profilaktyczne zapobiegające powstawaniu sytuacji, w której wymagania, jakie stawia praca, przekraczają możliwości pracownika albo sytuacji, gdy działania pracownika mogą komukolwiek lub czemukolwiek zagrażać.

Rozwiązania zawarte w projektowanej ustawie będą dotyczyły osób objętych pracowniczym systemem ubezpieczeń społecznych, będą miały charakter przejściowy i obejmą zamkniętą liczbę określonych podmiotów.

Projektowane rozwiązania mają zasadniczo charakter wygasający i stanowią formę wywiązania się państwa z zobowiązań podjętych wobec pewnych grup zawodowych. Równocześnie od kilku lat kształtowane są rozwiązania prawne (a kolejne przyniesie niniejsza ustawa) uwzględniające współczesne standardy międzynarodowe. Zgodnie ze stanowiskiem Międzynarodowej Organizacji Pracy niedopuszczalne jest bowiem stosowanie obniżenia wieku emerytalnego zamiast profilaktyki zmierzającej do zapewnienia bezpiecznych warunków pracy.

W raporcie Rady i Komisji Europejskiej „W kierunku zwiększenia partycypacji w rynku pracy i promocji aktywnego starzenia się” (marzec, 2001 r.) zalecono, aby kraje członkowskie Unii Europejskiej promowały politykę mającą na celu:

- zniesienie programów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę,
- ustalania bardziej elastycznych godzin pracy,
- zwiększenia dostępu do szkolenia ustawicznego.

Powyższe uregulowania w sposób oczywisty powinny być brane pod uwagę przy kreowaniu krajowej polityki dotyczącej osób pracujących w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze oraz definiowaniu takich prac.

Prawo do emerytury pomostowej będzie przysługiwało ubezpieczonemu, który spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) urodził się po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r.;
- 2) przed dniem 1 stycznia 1999 r. był zatrudniony na stanowiskach i przy pracach wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43, z późn. zm.);
- 3) wykonywał pracę wymienioną w - stanowiącym załącznik do ustawy - wykazie rodzajów prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze;
- 4) ma okres pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat;
- 5) ma okres składkowy i nieskładkowy, ustalony na zasadach określonych w art. 5 – 11 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i co najmniej 25 lat dla mężczyzn;
- 6) osiągnął wiek wynoszący co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn;
- 7) nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy.

Prawo do emerytury pomostowej w wieku niższym (co najmniej 50 lat dla kobiet i co najmniej 55 lat dla mężczyzn) będzie przysługiwało ubezpieczonemu, który:

- 1) wykonywał na statkach żeglugi powietrznej prace w szczególnym charakterze, lub
- 2) wykonywał w morskich portach handlowych oraz przedsiębiorstwach pomocniczych działających na rzecz tych portów prace w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, lub
- 3) wykonywał w hutnictwie prace w szczególnych warunkach, lub
- 4) wykonywał prace nurka, kesoniarza, rybaka morskiego lub prace bezpośrednio przy przetwórstwie materiałów zawierających azbest i robotach rozbiórkowych związanych z ich usuwaniem.

Wykaz rodzajów prac w szczególnych warunkach oraz prac o szczególnym charakterze opracowany został na podstawie raportu Komisji Ekspertów Medycyny Pracy powołanej w 1998 r. W skład Komisji weszli przedstawiciele Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, Instytutu Medycyny Pracy w Łodzi, Instytutu Medycyny Morskiej i Tropikalnej, Instytutu Medycyny Pracy i zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu. Ponadto członkowie Komisji współpracowali z wieloma ekspertami z dziedziny medycyny pracy. W swoich pracach Komisja kierowała się wyłącznie kryteriami medycznymi oraz kryteriami wchodzącymi w zakres ochrony pracy.

Komisja nie stworzyła wykazu stanowisk pracy, ponieważ pracownicy wykonujący taki sam zawód w różnych zakładach pracy mogą wykonywać prace o różnej intensywności i w różnych warunkach środowiska. Z tego powodu dotychczasowa metodologia określania zawodu lub stanowiska pracy nie powinna stanowić podstawy zaliczenia do prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Określone zostały kryteria kwalifikacji rodzajów prac jako prac wykonywanych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Nowe wykazy rodzajów prac zastąpiły opracowane ponad 25 lat temu wykazy stanowisk pracy, które w związku z postępem technologicznym i zmianami w gospodarce stały się nieaktualne.

Wysokość emerytury pomostowej

Emeryturę pomostową będzie się przyznawać na wniosek ubezpieczonego zgodnie z procedurami obowiązującymi w przypadku powszechnej emerytury. Emerytura pomostowa będzie wypłacana w okresie do osiągnięcia wieku emerytalnego.

Emerytura pomostowa będzie obliczana przez podzielenie podstawy obliczenia emerytury z FUS, ustalonej w sposób określony w art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, przez średnie dalsze oczekiwane trwanie życia dla osoby w wieku 60 lat.

W przypadku uczestników OFE, podstawa obliczenia użyta do ustalenia potencjalnej emerytury powiększona będzie o hipotetyczną kwotę wynikającą z założenia, że cała składka była przekazywana do ZUS i waloryzowana w sposób przewidziany dla środków zgromadzonych na koncie emerytalnym w FUS.

Emerytura pomostowa nie będzie mogła być niższa, niż najniższa emerytura określona w ustawie o emeryturach i rentach z FUS.

Średnie dalsze oczekiwane trwanie życia ustalane będzie na podstawie tablic trwania życia ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w „Monitorze Polskim”, obowiązujących w momencie zgłoszenia wniosku o emeryturę pomostową. Wiek ubezpieczonego w dniu przejścia na emeryturę wyrażany będzie w ukończonych latach i miesiącach.

Średnie dalsze trwanie życia ustalane będzie według ogólnych zasad przewidzianych dla emerytur i rent z FUS, tj. wspólnie dla mężczyzn i dla kobiet. Przyjęcie tego założenia

spowoduje wyeliminowanie różnic w potencjalnej wysokości świadczenia kobiety i mężczyzny o tym samym stażu pracy i tej samej podstawie wymiaru składki.

Emerytura pomostowa jest świadczeniem terminowym, wypłacanym przez 5 lub 10 lat, niezależnie od płci, a nie dożywotnim, jak w przypadku emerytury z powszechnego systemu. W momencie osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego prawo do emerytury pomostowej ustaje, a w jej miejsce zainteresowany uzyska emeryturę ustaloną zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o emeryturach i rentach z FUS.

Podobnie obliczanie opisywanej powyżej, hipotetycznej kwoty dla uczestników II filaru wynika z założenia, że członkostwo w OFE nie powinno mieć wpływu na wysokość emerytury pomostowej.

W przypadku śmierci pobierającego emeryturę pomostową rodzinie zmarłego przysługiwać będzie renta rodzinna na zasadach przewidzianych w razie śmierci pracownika.

Emerytury pomostowe będą waloryzowane według ogólnych zasad przewidzianych dla emerytur i rent z FUS. Również w przypadku zbiegu prawa do emerytury pomostowej i innych emerytur lub rent, stosowane będą przepisy powszechne. Oznacza to, że w razie zbiegu u jednej osoby prawa do tej emerytury z prawem do emerytury lub renty z FUS, wypłacane będzie jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego.

Prawo do emerytury pomostowej będzie ulegało całkowitemu zawieszeniu, bez względu na wysokość uzyskiwanego przychodu, w razie podjęcia przez uprawnionego pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze. Natomiast w przypadku podjęcia innego rodzaju pracy prawo do emerytury pomostowej będzie zawieszane lub zmniejszane na zasadach określonych w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Proponowane zasady łączenia pracy zawodowej z pobieraniem emerytury pomostowej są zgodne z przepisami art. 65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również z art. 10 Kodeksu pracy, które dają każdemu obywatelowi prawo do wyboru miejsca i charakteru zatrudnienia. Stosowanie jakichkolwiek ograniczeń w dostępie emerytów do pracy byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego i kolidowałoby z prawem tych osób do podejmowania lub kontynuowania pracy zawodowej. Przepisy mogą jednak regulować kwestie zasad zmniejszania i zawieszania wypłaty świadczeń pobieranych przez emerytów uzyskujących dodatkowe przychody. Takie rozwiązania zawiera ustawa o emeryturach i rentach z FUS i analogiczne propozycje zapisów zawiera projektowana ustawa o emeryturach

dla niektórych ubezpieczonych zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze.

Fundusz Emerytur Pomostowych

Emerytury pomostowe finansowane będą z Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP). FEP będzie państwowym funduszem celowym, którego dysponentem będzie Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Fundusz będzie uzyskiwał dochody ze składek opłacanych przez pracodawców oraz z uzupełniającej dotacji z budżetu państwa, także z odsetek z lokat aktywów FEP w pierwszych latach jego funkcjonowania.

Składki będą opłacane przez pracodawców za pracownika zgłoszonego do rejestru ubezpieczonych, który:

- urodził się po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r.;
- przed dniem 1 stycznia 1999 r. wykonywał prace w szczególnych warunkach lub prace w szczególnym charakterze, w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z FUS;
- wykonuje prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o których mowa w art. 2 pkt 3 i 4 projektowanej ustawy.

Ze względu na to, iż część uprawnień do emerytur pomostowych wynika z okresu pracy sprzed 1999 r., trudno jest precyzyjnie określić wysokość składki, aby odpowiadała ona wysokości nabywanych praw. Dlatego też przyjęto, iż składka na emerytury pomostowe będzie wynosiła 3%.

Podstawę wymiaru składek będą stanowiły składniki wchodzące do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Emerytury pomostowe są świadczeniem niezależnym od świadczeń wypłacanych w ramach powszechnego ubezpieczenia społecznego. Ponadto, według prognoz, wydatki FEP w większej części finansowane będą z budżetu państwa. W takiej sytuacji projekt ustawy zakłada, iż Fundusz ten będzie odrębnym od Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Natomiast zarządzanie nim przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych pozwoli na ograniczenie kosztów administracyjnych.

Zakłada się, że składki będą opłacane przez pracodawców od dnia 1 stycznia 2010 r.

Pozostałe regulacje

Zakres ubezpieczonych uprawnionych do emerytur pomostowych zostanie określony w bazie danych podmiotów prowadzonych przez ZUS. W celu założenia bazy danych pracodawcy zobowiązani będą do dostarczenia informacji dotyczących m. in.:

- okresów zatrudnienia w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze w rozumieniu dotychczasowych przepisów (przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r.),
- całkowitych okresów składkowych i nieskładkowych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie prowadził:

- centralny rejestr stanowisk pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze;
- centralny rejestr pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze.

W projektowanej ustawie proponuje się także dokonanie niezbędnych zmian w innych ustawach.

I tak w art. 31 ustawy proponuje się dokonać nowelizacji art. 32 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, stanowiącej potwierdzenie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2004 r. Trybunałowi Konstytucyjnemu zostało zadane przez Sąd Okręgowy w Łodzi pytanie prawne, czy przepis art. 32 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zawierający ograniczenia prawa do wcześniejszej emerytury dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach z uwagi na status pracodawcy, jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i zakresu dyskryminacji. Analogiczne pytanie zadał też Sąd Okręgowy w Koszalinie oraz Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego "Solidarność". Odpowiadając na to pytanie Trybunał wydał orzeczenie, zgodnie z którym: art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, Nr 64, poz. 593 i Nr 99, poz. 1001), w części obejmującej zwrot: "w podmiotach, w których obowiązują wykazy stanowisk ustalone na podstawie przepisów dotychczasowych", jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 32 ustawy proponuje się dokonać odpowiedniej nowelizacji ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335, ze zm.). Przepisy art. 5 ust. 3 i 6 tej ustawy przewidują podwyższony - w stosunku do podstawowego - 50 % - procentowy - odpis na fundusz na pracowników zatrudnionych w szczególnie uciążliwych warunkach, przy czym ustawa nie definiuje tych warunków. Natomiast krąg tych osób, na potrzeby ustawy o funduszu, jest wskazany w § 4, rozporządzenia wykonawczego Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 marca 1994 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz.U. Nr 43, poz. 168 ze zm.). W myśl tych przepisów, za pracowników zatrudnionych w szczególnie uciążliwych warunkach, w rozumieniu przepisów art. 5 ustawy o zfsś, uważa się pracowników zatrudnionych na stanowiskach pracy określonych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego oraz wzrostu emerytur i rent inwalidzkich dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43, ze zm.), wykonujących prace wymienione w załączniku do tego rozporządzenia w wykazie A i B.

Biorąc pod uwagę powyższe regulacje i przewidywane zmiany wykazów prac w szczególnych warunkach i prac o w szczególnym charakterze należy uznać za uzasadnione wprowadzenie odpowiednich zmian do przepisów o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych..

Bezpośrednim skutkiem wprowadzenia proponowanych zmian byłoby zmniejszenie - w stosunku do stanu aktualnego - liczby osób z podwyższonym odpisem na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

Obecnie trudno jest oszacować skutki finansowe wejścia w życie proponowanych zmian w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych ze względu na brak danych dotyczących liczby pracowników, na których dokonuje się podwyższonego odpisu na fundusz z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Pamiętać bowiem należy, że pracodawcy prowadzący samodzielną gospodarkę finansową, u których w większości jest wykonywana praca w tych warunkach, mają możliwość – w drodze układu zbiorowego pracy lub regulaminu wynagradzania - dowolnego kształtowania odpisu na fundusz, aż do rezygnacji z jego tworzenia włącznie. Natomiast, ograniczenie wydatków tytułem odpisu na ten fundusz nastąpiłoby u pracodawców tzw. sfery budżetowej (prowadzących działalność w formie jednostki budżetowej, zakładu budżetowego i

gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej), jeśli zatrudniają pracowników w szczególnych warunkach.

Ponadto proponuje się ujednolicić zasadę, zgodnie z którą wcześniejsza emerytura przysługuje pod warunkiem nieprzystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego albo złożenia wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa. Dlatego też zasadę tę, sformułowaną w art. 46 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i stosowaną do emerytur przyznawanych na podstawie tego artykułu, proponuje się zamieścić także w przepisach :

- art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz w
- art. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 167, poz. 1397 oraz z 2007 r. Nr 191, poz.1369).

Ocena skutków regulacji (OSR)

1. Podmioty

Oszacowanie kosztów wprowadzenia proponowanych rozwiązań ustawowych przeprowadzone zostało dla populacji osób zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze według liczebności z badania, przeprowadzonego w 2002 roku przez Centralny Instytut Ochrony Pracy, na podstawie danych o osobach zgłoszonych do ZUS, jako pracujących przed 1.01.1999 r. w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, z uwzględnieniem osób spełniających zawarte w projektowanej ustawie warunki określone w definicjach prac w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze. Są to osoby:

- urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r.,
- zarejestrowane w ZUS jako wykonujące prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed dniem 1 stycznia 1999 r.,
- nie pracujące w zawodach dających prawo do emerytury górniczej.

Wykaz prac określonych według nowych kryteriów został umieszczony jako załącznik do ustawy.

2. Konsultacje społeczne i uzgodnienia międzyresortowe

Projekt ustawy o emeryturach pomostowych zostanie przesłany do następujących organizacji pracodawców:

1. Business Centre Club – Związek Pracodawców,
2. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan,
3. Konfederacja Pracodawców Polskich,
4. Związek Rzemiosła Polskiego.

Projekt zostanie także przesłany do następujących organizacji związkowych:

1. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”,
2. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
3. Forum Związków Zawodowych.
4. Zarząd Główny Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie ustawy spowoduje dodatkowe koszty dla budżetu państwa, gdyż projektowana w ustawie składka opłacana przez pracodawców nie zrekompensuje w dalszych latach wydatków związanych z wypłacaniem emerytur pomostowych. Niezbędna będzie dotacja uzupełniająca z budżetu państwa.

W roku 2009 wydatki na emerytury pomostowe wyniosą 20,1 mln zł, a w roku 2010 wzrosną do 64,1 mln zł. Wpływy ze składek na Fundusz Emerytur Pomostowych, przyjmując 130 tys. osób opłacających składki na FEP przy podstawie wymiaru 3000 zł miesięcznie oraz stopie oskładkowania 3%, pojawią się w roku 2010 i wyniosą, jak się przewiduje, ok. 140 mln zł. rocznie.

Oznacza to, że dodatkowe koszty dla budżetu państwa z tytułu wprowadzenia nowych świadczeń w roku 2009 wyniosą 20,1 mln zł, a w roku 2010 wystąpi nadwyżka wpływów ze składek nad wydatkami – o ok. 76 mln zł.

Proponowane rozwiązania nie będą miały wpływu na budżety samorządów.

Skutki finansowe wprowadzenia ustawy należy przeanalizować w perspektywie wieloletniej. Kalkulacje przeprowadzono zakładając, że emerytura pomostowa wyliczana jest na podstawie formuły uwzględniającej wpłacone do systemu składki, ich waloryzację (w I filarze) oraz dalsze oczekiwane trwanie życia (na podstawie wspólnych tablic dla kobiet i mężczyzn). Pozwala to ustalić wysokość świadczenia na poziomie odzwierciedlającym sytuację demograficzną oraz historię zawodową danej osoby.

Dla lat 1999-2007 wykorzystano faktyczne wskaźniki makroekonomiczne, charakteryzujące polską gospodarkę oraz wskaźniki waloryzacji kapitału zgromadzonego ze składek emerytalnych w ZUS. Dla dokonania oszacowań potrzebne były informacje o wysokości PKB w przyszłości, inflacji i realnym wzroście podstawy przypisu składek na ubezpieczenie społeczne, co pozwoliłoby ustalić wskaźniki waloryzacji kapitału emerytalnego, zebranego na kontach ubezpieczonych w ZUS oraz wskaźniki waloryzacji wypłacanych emerytur. Przyjęte założenia dotyczące wzrostu PKB, wynagrodzeń i zmian liczby pracujących od 2008 r. opierają się w dużym stopniu na prognozach Eurostatu.

Brano pod uwagę osoby urodzone w latach 1949 – 1968, które nie będą mogły przejść na wcześniejszą emeryturę do końca 2008 roku. Założono również, że wszystkie osoby, jeśli nie przejdą na rentę z tytułu niezdolności do pracy ani nie umrą, osiągną wymagany do wcześniejszej emerytury staż pracy w warunkach szczególnych lub szczególnym charakterze (czyli 15 lub 10 lat, w zależności od wykonywanej pracy lub zawodu), oraz że przejdą na emeryturę w najniższym uprawniającym je do tego wieku. Przyjęto także, iż waloryzacja wypłacanych emerytur następuje zgodnie z ogólnymi zasadami.

Emeryturę pomostową obliczono przyjmując, że jest to zaewidencjonowany i zwaloryzowany kapitał na koncie ubezpieczonego w wieku 60 lat, podzielony przez dalsze oczekiwane trwanie życia.

Najniższa emerytura pomostowa jest nie mniejsza niż najniższa emerytura w powszechnym systemie.

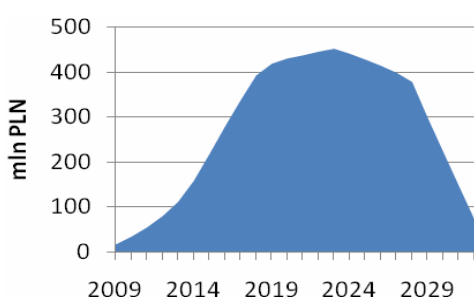
Koszt emerytury pomostowej stanowi suma wypłat od najniższego możliwego wieku rozpoczęcia pobierania emerytury pomostowej do osiągnięcia przez ubezpieczonego wieku emerytalnego dla wszystkich osób uprawnionych do emerytur pomostowych, które dożyją wieku uprawniającego do pobierania tego świadczenia.

Koszty wypłat ponoszone będą w latach 2009-2033, ponieważ wcześniej wypłacane są jedynie emerytury według dotychczasowych przepisów, a w 2033 roku 65 lat osiągnie i przejdzie na zwykłą emeryturę ostatni mężczyzna, który może skorzystać z emerytury pomostowej. Liczebności kolejnych grup pobierających te emerytury będą malały w wyniku wymierania oraz odchodzenia na emerytury powszechne (w wieku 60 lat kobiety i 65 lat mężczyźni).

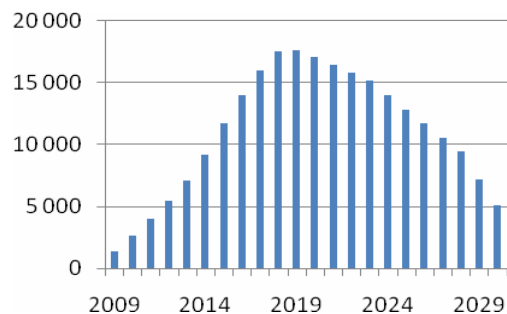
Zgodnie z ostatnimi szacunkami, uwzględniającymi przesunięcie możliwości korzystania z wcześniejszych emerytur z 2006 r. na 2008 r. oraz utworzenie systemu emerytur górniczych, liczba osób objętych nowym systemem emerytalnym, które pracują w warunkach uprawniających w starym systemie emerytalnym do wcześniejszych emerytur wynosi około 1,07 mln osób. Z tej grupy, około 130 tys. może uzyskać uprawnienia do emerytury pomostowej wg kryteriów zaproponowanych w projektowanej ustawie.

Wydatki związane z wypłacaniem emerytur pomostowych dla osób, które według procedur orzecznictwa medycznego nie mogą kontynuować zatrudnienia do osiągnięcia wieku emerytalnego i pracowały przed dniem 1 stycznia 1999 r. będą ponoszone nawet do 2040 r., chociaż ich skala będzie różna – początkowo wydatki te będą relatywnie niewielkie, następnie wraz ze wzrostem liczby uprawnionych do nich osób będą rosnąć, a po roku 2023 zaczną stopniowo maleć, jak większość osób objętych emeryturami pomostowymi osiągnie wiek emerytalny i przejdzie na emeryturę. Wykresy poniżej przedstawiają szacunek liczby osób otrzymujących emerytury pomostowe oraz poziom wydatków na te świadczenia. Liczba osób otrzymujących emerytury pomostowe sięgnie maksymalnie niemal 18 tys. osób rocznie, a wydatki w latach 2019-2026 przekraczać będą 400 mln zł rocznie. W okresie od 2009 do 2032 r. wydatki na emerytury pomostowe, zdyskontowane tempem wzrostu PKB wyniosą 0,2% PKB.

Projekcja wydatków na emerytury pomostowe



Projekcja liczby osób otrzymujących emerytury pomostowe



Źródło: obliczenia MPiPS

Obsługa emerytur pomostowych nie wpłynie na wzrost kosztów administracyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, bowiem zakres podmiotowy emerytur pomostowych jest znacznie węższy, niż zakres podmiotowy wcześniejszych emerytur.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Proponowane rozwiązania przyczynić się mogą do zmniejszenia podaży pracy w branżach, zakładach i zawodach, w których zachowany zostanie przywilej przejścia na emeryturę pomostową w wieku niższym od powszechnego wieku emerytalnego. Ze względu na konieczność opłacania przez pracodawców składki na Fundusz Emerytur Pomostowych, proponowane rozwiązania mogą mieć wpływ na podwyższenie kosztów pracy w branżach i zakładach, gdzie będzie występowało dużo osób zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze. Nie przewiduje się wpływu długookresowego, ponieważ są to rozwiązania wygasające i obejmujące ograniczoną populację pracowniczą.

Ze względu na zmiany gospodarcze oraz form własności trudno jest w tej chwili dokładnie ocenić liczbę osób wykonujących poszczególne zawody pracujących na stanowiskach uprawniających do wcześniejszej emerytury – według obowiązujących do 2008 r. przepisów. Informacje na ten temat różnią się w zależności od źródeł danych. I tak według badania GUS „Struktura wynagrodzeń według zawodów”(badanie podmiotów gospodarczych zatrudniających powyżej 9 osób) nauczycieli w październiku 2006 r. było 503 tys., a kolejarzy (maszyniści kolejowi, dyżurni ruchu, konduktorzy) – 59 tys. osób. Według informacji uzyskanej w Ministerstwie Edukacji Narodowej w 2006 r. liczba nauczycieli w przeliczeniu na pełne etaty wyniosła 419 tys. osób. Według informacji uzyskanej z PKP w 2006 r. zatrudnienie w PKP wynosiło ok.130 tys. osób (w 1998 r. 212 tys. osób). Jak więc widać zmiany w zatrudnieniu są w ostatnich latach istotne i z tego względu trudno oszacować liczbę osób, które według dotychczasowych zasad przyznawania wcześniejszych emerytur, byłyby do nich uprawnione.

Zniesienie możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę nauczycieli nie oznacza, że osoby tę będą miały możliwość (czy też konieczność) kontynuowania zatrudnienia na tym samym stanowisku pracy. Będą one mogły znaleźć zatrudnienie przykładowo w instytucjach zajmujących się kształceniem dorosłych, w związku z tym, że w najbliższych latach prowadzone będą intensywne działania zmierzające do upowszechnienia edukacji dorosłych

w formach szkolnych jak i pozaszkolnych.¹ Tym samym można oczekiwać znaczącego wzrostu zapotrzebowania na wykwalifikowaną kadrę nauczycielską. Praca z osobami dorosłymi jest pracą mniej obciążającą organizm nauczyciela w porównaniu z nauczaniem dzieci i młodzieży (np. brak hałasu, mniejszy poziom stresu), może być więc wykonywana przez osoby, które z racji wieku miałyby trudności w prowadzeniu lekcji w szkołach podstawowych, gimnazjalnych czy średnich. Praca taka nie tworzy tak znacznych barier z racji wieku jak nauczanie dzieci i młodzieży, o czym świadczyć może przeciętny wiek kadry akademickiej w Polsce.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie ustawy nie będzie miało znacznego, bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki. Pewien wpływ na konkurencyjność niektórych branż i wyrobów będzie miała niewątpliwie nowa składka na Fundusz Emerytur Pomostowych, zwiększająca koszty pracodawców, którzy będą musieli ją opłacać. W przypadku ww. pracodawców (z wyłączeniem pracodawców górniczych), będzie to koszt przejściowy, wygasający, tak jak wygasający charakter mają emerytury pomostowe.

Wystąpi też pośredni wpływ na konkurencyjność gospodarki, gdyż wprowadzenie emerytur pomostowych spowoduje w konsekwencji dezaktywizację zawodową określonej grupy osób, co może skłaniać do racjonalizacji zatrudnienia, a w konsekwencji mieć wpływ na koszty produkcji i w rezultacie na wyniki gospodarki.

Nie jest możliwe dokładniejsze omówienie wpływu wprowadzenia składek na Fundusz Emerytur Pomostowych na skalę wzrostu kosztów działalności w przedsiębiorstwach, które będą musiały dokonywać tych opłat. Wymagałoby to posiadania dość szczegółowych informacji na temat kosztów działalności takich przedsiębiorstw oraz zatrudnienia. Należy jednak podkreślić, że wzrost kosztów działalności nie powinien być zbyt wysoki. De facto jest to zwiększenie kosztu pracy pracownika, który wykonuje prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Zakładając, że takich pracowników

¹ Polska charakteryzuje się najniższym wskaźnikiem uczestnictwa osób dorosłych w edukacji w całej UE. Zaledwie około 5 proc. obywateli w wieku 25-64 uczestniczy w szkoleniach lub innych formach podnoszenia kwalifikacji, podczas gdy średnia dla UE-15 wynosi ponad 11 proc. Ciągłe podnoszenie kwalifikacji zawodowych jest jednym z warunków wysokiego wzrostu gospodarczego oraz szybkiego dostosowywania się gospodarki do zmian technologicznych.

będzie w przedsiębiorstwie 10% oznaczałoby to wzrost kosztów z tytułu wynagrodzeń na poziomie 0,25%. Ponadto w dłuższym okresie koszt ten powinien przynajmniej częściowo ponoszony być przez pracowników (poprzez przykładowo niższe podwyżki wynagrodzeń netto). Warto też podkreślić, że składka ta może być traktowana jako forma dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego (składającego się na otrzymywanie w przyszłości świadczenia emerytalnego).

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie ustawy nie będzie miało znaczącego wpływu na sytuację i rozwój regionów.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414), projekt ustawy został zamieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Nie odnotowano zgłoszeń podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem ustawy.