

Uzasadnienie

Projekt 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, 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 i Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534 oraz z 2007 r. Nr 17, poz. 95), zwanej dalej ustawą o emeryturach i rentach z FUS, oraz ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673, z 2002 r. Nr 241, poz. 2074, z 2003 r. Nr 83, poz. 760 i Nr 223, poz. 2217, z 2004 r. Nr 99, poz. 1001, Nr 121, poz. 1264, Nr 187, poz. 1925 i Nr 210, poz. 2135 oraz z 2005 r. Nr 164, poz. 1366) został opracowany w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 27 grudnia 2005 r. „Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008”, zawierającego działania, jakie polski Rząd zamierza podjąć w latach 2005-2008, m.in. dla realizacji reformy systemu rentowego.

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych zmieniła koncepcję świadczenia emerytalnego. Zasada zdefiniowanego świadczenia będzie stosowana tylko do osób, które urodziły się przed 1949 r. oraz do osób urodzonych po 1948 r., o ile warunki do emerytury spełnią w ściśle określonym terminie. W przypadku pozostałych ubezpieczonych urodzonych po 1948 r. obowiązuje zasada zdefiniowanej składki na ubezpieczenie emerytalne, natomiast wysokość emerytury zależy od wieku przejścia na emeryturę oraz kwoty składek wpłaconych w całym okresie aktywności zawodowej. Emerytura obliczona zgodnie z nową formułą, określoną w art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jest równa kwocie uzyskanej w wyniku podzielenia podstawy obliczenia (tj. sumy zwaloryzowanej kwoty kapitału początkowego obliczonego za staż ubezpieczeniowy przed 1999 r. oraz zwaloryzowanej kwoty składek emerytalnych wpłaconych po 1998 r.) przez średnie dalsze trwanie życia przewidywane dla osoby w wieku osoby przechodzącej na emeryturę.

Reformując system emerytalny bez zmian pozostawiono zasady obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy. Algorytm wyliczania tych świadczeń jest więc dla wszystkich ubezpieczonych (bez względu na datę urodzenia) taki sam, jaki stosuje się przy obliczaniu emerytury w tzw. starym systemie emerytalnym, z tą różnicą, że w wymiarze renty oprócz okresów składkowych i nieskładkowych mogą być uwzględnione także tzw. okresy hipotetyczne, uzupełniające staż ubezpieczeniowy brakujący do pełnych 25 lat.

Dostosowanie zasad obliczania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy do nowych zasad obliczania emerytur jest koniecznością wynikającą z wprowadzonej w 1999 r. reformy emerytalnej. Dzięki przyjęciu jednolitej podstawy obliczenia emerytur i rent dla urodzonych po 1948 r., a tym samym dostosowaniu zasad wymiaru rent do przeprowadzonej reformy emerytalnej, zachowana będzie - niezbędna dla koegzystencji obu systemów – relacja wysokości świadczeń emerytalnych do wysokości świadczeń rentowych. Zapewniona będzie stabilność finansowa systemu

ubezpieczeń społecznych poprzez dostosowanie wysokości świadczeń do kwoty opłaconych składek oraz zwiększona zależność wysokości indywidualnego świadczenia od indywidualnie wnoszonych składek. Należy podkreślić, że nie ulegną zmianie przepisy określające warunki, których spełnienie uprawnia do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Proponowana w **art. 1 pkt 3** projektu ustawy nowa metoda obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy w dużym stopniu powieli dotychczasowe zasady. Podstawowa różnica polega na oparciu formuły naliczania rent na zebranych kapitale emerytalnym, podobnie jak w przypadku emerytur obliczanych według zasad określonych w art. 25 - 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

W projekcie ustawy proponuje się, aby podstawę obliczenia renty z tytułu niezdolności do pracy dla osoby urodzonej po 1948 r. stanowiła suma zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego zapisanych na koncie ubezpieczonego, prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W przypadku osób, które są członkami otwartych funduszy emerytalnych, kwota składek na ubezpieczenie emerytalne podlegałyby podwyższeniu współczynnikiem korygującym 19,52/12,22, stanowiącym relację pełnej wysokości składki emerytalnej do wysokości składki emerytalnej zapisanej na koncie ubezpieczonego. Sposób ustalania podstawy obliczenia renty z tytułu niezdolności do pracy został określony w **art. 63 b, zamieszczonym w art. 1 pkt 3** projektowanej ustawy .

Według obecnie obowiązujących reguł, które byłyby zachowane dla osób urodzonych przed 1949 r., przy obliczaniu renty dla osoby, która nie osiągnęła 60 lat życia i nie ma pełnych 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych uwzględnia się również tzw. okresy hipotetyczne, uzupełniające staż ubezpieczeniowy do pełnych 25 lat. W projekcie ustawy proponuje się, aby zasada ta – odpowiednio zmodyfikowana – była stosowana także przy obliczeniu renty według nowej metody dla urodzonych po 1948 r. W dalszym ciągu byłyby też stosowana – odpowiednio zmodyfikowana – zasada uwzględniania okresu ubezpieczenia społecznego rolników uwzględnionego przy ustalaniu prawa do renty. Sposób zwiększania podstawy obliczenia renty z tytułu uwzględnienia takich okresów przedstawiono w **art. 63 c, zamieszczonym w art. 1 pkt 3** projektowanej ustawy.

Wysokość renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy obliczona nową metodą byłaby równa kwocie uzyskanej przez podzielenie kapitału zapisanego na indywidualnym koncie ubezpieczonego przez dalsze trwanie życia osoby w wieku 60 lat. Renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy wynosiłaby 75% tej kwoty (**art. 63 a zamieszczony w art. 1 pkt 3** projektowanej ustawy). Przyjęcie do obliczeń dalszego trwania życia osoby w wieku 60 lat uznano za najbardziej optymalne rozwiązanie, zapobiegające różnicowaniu wysokości rent ze względu na wiek i płeć.

Należy podkreślić, że w przypadku rent obliczonych według nowej formuły, zachowana byłaby obecnie obowiązująca zasada gwarantowania wypłaty świadczenia w co najmniej minimalnej wysokości. Tak więc, jeśli po obliczeniu renty okazałoby się, że jest ona niższa od kwoty minimalnej renty, o której mowa w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, renta byłaby podwyższona do gwarantowanej, minimalnej wysokości – bez względu na długość stażu ubezpieczeniowego.

Jeżeli po przyznaniu renty rencista podlegał ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym, renta byłaby powiększana o kwotę wynikająca z podzielenia składek emerytalnych zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu ustalenia prawa do renty przez dalsze średnie trwanie życia ustalone dla osób w wieku 60 lat (**art. 1 pkt 5** projektowanej ustawy).

Nowe zasady wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy byłyby stosowane do ubezpieczonych urodzonych po 1948 r., którzy wniosek o rentę zgłoszą po wprowadzeniu nowych regulacji. Osoby, które w dniu wejścia w życie nowych regulacji miałyby ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, zachowałyby prawo do tej renty w dotychczasowej wysokości (**art. 3 i 4** projektowanej ustawy).

Przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy nie spowodowałoby pomniejszenia stanu konta ubezpieczonego służącego w przyszłości do obliczenia emerytury ani zmiany zasad jego waloryzacji. Nie uszczuplony stan konta byłby waloryzowany według zasad obowiązujących przy waloryzacji podstawy obliczenia emerytury. Przeprowadzenie kwartalnych waloryzacji stanu konta w celu ustalenia podstawy obliczenia renty również nie wpływałoby na wysokość podstawy obliczenia emerytury (**art. 1 pkt 1** projektowanej ustawy).

Należy wspomnieć, że obecnie obowiązujące zasady przenoszenia z urzędu na emeryturę rencisty, który ukończył powszechny wiek emerytalny (60 lat –kobieta, 65 lat – mężczyzna), określone w art. 24 a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, byłyby stosowane także stosunku do rencistów urodzonych po 1948 r., pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy obliczoną według nowych zasad.

Zmiana zasad wymiaru rent z tytułu niezdolności do pracy z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych spowodowałaby, że nowe reguły byłyby stosowane również do obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową (**art. 2** projektu ustawy).

Natomiast nie uległyby zmianie zasady obliczania renty szkoleniowej, ponieważ celem tego świadczenia, przysługującego od 6 do maksymalnie 30 miesięcy, jest zapewnienie środków utrzymania w czasie przekwalifikowania, czyli nabywania umiejętności do pracy w innym zawodzie. Osoba, której przyznano tę rentę nie ma możliwości podjęcia pracy zarobkowej.

Wprowadzenie nowej metody ustalania wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób urodzonych po 1948 r. wymagało odpowiedniego dostosowania przepisów regulujących zasady przyznawania świadczenia w kwocie zaliczkowej (**art.1 pkt 6** projektowanej ustawy) oraz przepisów określających sposób obliczania renty rodzinnej (**art. 1 pkt 4** projektowanej ustawy).

Proponuje się, aby kapitałowa metoda obliczania rent weszła w życie 1 stycznia 2009 r. Ta data jest skorelowana z rokiem, w którym zaczną być stosowane nowe zasady wymiaru emerytury. W **art. 1 pkt 7** projektu ustawy zamieszczono bowiem stosowną zmianę przepisów art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS powodującą, że osoby urodzone po 1948 r., które w 2008 r. osiągną wiek uprawniający do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, będą mieć ją obliczoną według tzw. starych zasad wymiaru.

Brak takiej regulacji spowodowałby, że osoby urodzone po 1948 r., które nabyły prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w 2008 r., miałyby ją obliczoną w całości według nowych zasad, zaś osoby, które warunki do emerytury spełnią później (w latach 2009-2013) będą w lepszej sytuacji, bo będzie im przysługiwać emerytura obliczona tzw. metodą mieszaną, określoną w art. 183 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Polega ona na tym, że emerytura dla osób urodzonych po 1948 r., które nie przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego oraz wiek uprawniający do emerytury osiągną w latach 2009-2013, będzie się składać z części obliczonej według przepisów art. 53 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz z części obliczonej według zasad określonych przepisami art. 26 tej ustawy. Przepis ten ma na celu łagodne przejście od tzw. starych do tzw. nowych zasad wymiaru emerytur.

Ocena skutków regulacji (OSR)

1. Podmioty

Nowe zasady wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy byłyby stosowane do ubezpieczonych urodzonych po 1948 r., którzy wniosek o rentę zgłoszą po wprowadzeniu nowych regulacji.

Proponowane w projekcie przedłużenie stosowania tzw. starych zasad wymiaru emerytury dotyczyłoby osób urodzonych po 1948 r., które w 2008 r. spełnią warunki uprawniające do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

2. Wpływ na finanse publiczne

Szacuje się, że wprowadzenie dla osób urodzonych po 1948 r. nowej formuły obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy, skorelowanej z formułą naliczania emerytur w nowym systemie emerytalnym, przyniesie określone oszczędności. Skala tych oszczędności jest trudna do dokładnego oszacowania ze względu na brak wystarczających informacji w zakresie wieku, stażu pracy oraz podstaw wymiaru składek i niepewność co do kształtowania się tych relacji w przyszłości.

Poniżej przedstawiono przybliżone szacunki skutków finansowych wprowadzenia nowych zasad naliczania rent z tytułu niezdolności do pracy oraz założenia, na podstawie których skutki te zostały oszacowane.

Założenia.

1. Szacunków dokonano z wykorzystaniem modelu prognostyczno-symulacyjnego Budżet Polityki Społecznej przygotowanego przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową we współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej.
2. Szacunków dokonano na podstawie założeń makroekonomicznych zawartych w:
 - uzasadnieniu ustawy budżetowej na 2007 rok,
 - „Programie Konwergencji. Aktualizacja 2006” przygotowanym przez Ministerstwo Finansów,
 - założeniach przyjętych przez Komisję Europejską (DG ECFIN) do przygotowania długookresowej prognozy wpływu starzenia się ludności na wydatki publiczne.

Tab. 1. Wskaźniki inflacji i realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w latach 2007-2010.

Wskaźniki	Lata			
	2007	2008	2009	2010
Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem	101,9%	102,5%	102,5%	102,5%
Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów	102,1%	102,7%	102,7%	102,7%
Wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia	103,4%	103,3%	103,1%	103,7%

Źródło: jak wyżej w pkt 2.

3. Dla obliczeń przyjęto zasady waloryzacji zgodnie z aktualnie proponowanymi rozwiązaniami, tj. według wskaźnika inflacji plus 20% udział w realnym wzroście przeciętnego wynagrodzenia.

Szacunek skutków finansowych przesunięcia o rok okresu stosowania tzw. starych zasad wymiaru emerytury przy obliczaniu emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze dla osób urodzonych po 1948 r.

Przyjęto, że przedłużenie o rok stosowania tzw. starych zasad wymiaru przy obliczaniu wcześniejszej emerytury oznacza natężenie składania wniosków o emeryturę identyczne jak w latach poprzednich za wyjątkiem składania wniosków przez dla kobiety w wieku 55 lat (wycofanie uprawnienia do przejścia w wieku 55 lat po uzyskaniu stażu pracy).

Tab. 2. Wzrost wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe z FUS w poszczególnych latach w mld zł.

Lata	Kwota (w mld zł)
2008	0,27
2009	0,53
2010	0,52
2011	0,51
2012	0,49
2013	0,44
2014	0,40
2015	0,39
2016	0,38
2017	0,36
2018	0,32
2019	0,28
2020	0,25

Szacunek skutków finansowych wprowadzenia nowej formuły naliczania rent z tytułu niezdolności do pracy

Założono, że renty z tytułu niezdolności do pracy wypłacane będą co najmniej w minimalnej wysokości.

Przyjęto, że jedynie nowoprzyznane świadczenia rentowe są naliczane według nowej formuły.

Tab. 3. Zmniejszenie wydatków FUS na świadczenia rentowe z tytułu niezdolności do pracy (obliczone według projektowanej nowej formuły) w latach 2009-2020.

Lata	Kwota (w mld zł)
2009	0,19
2010	0,38
2011	0,59
2012	0,81
2013	1,05
2014	1,30
2015	1,56
2016	1,85
2017	2,16
2018	2,49
2019	2,83
2020	3,20

Źródło: obliczenia MPiPS na podstawie danych ZUS.

3. Projektowane rozwiązania nie będą miały wpływu na:

- budżety jednostek samorządu terytorialnego,
- rynek pracy,
- konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki,
- sytuację i rozwój regionalny.

Projektowana ustawa nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.

Stosownie do art. 5 ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) projekt ustawy zostanie zamieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i polityki Społecznej.

Projekt ustawy zostanie przekazany do konsultacji międzyresortowych oraz niżej wymienionym partnerom społecznym.

Organizacje pracodawców:

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

Organizacje związkowe:

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