

UZASADNIENIE

Uznając konieczność zmiany obowiązującego dotychczas systemu, jak również zmierzając do zachęcenia funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych do dłuższej aktywności zawodowej oraz dążąc do racjonalizacji wydatków budżetu państwa przeznaczonych na emerytury i renty funkcjonariuszy i żołnierzy, uzasadnionym jest opracowanie sprawnego systemu emerytalnego służb mundurowych, adekwatnego do postępujących zmian społeczno-gospodarczych.

Przedkładany projekt ustawy stanowi realizację postulatu – zapowiedzianego w exposé Pana Donalda Tuska - Prezesa Rady Ministrów, ogłoszonym w dniu 18 listopada 2011 r. na pierwszym posiedzeniu Sejmu RP VII Kadencji – dotyczącego zwiększenia dyscypliny finansów publicznych. W wystąpieniu tym Prezes Rady Ministrów uznał obowiązujący system emerytur służb mundurowych za jedno ze źródeł nadmiernie powiększających deficyt finansów państwa.

Światowy kryzys gospodarczy, który będzie miał wpływ również na życie gospodarcze w Polsce, obliguje Rząd do podjęcia działań mających na celu zapewnienie stabilności finansów państwa. Dbalność o wysokość długu publicznego skłania do podejmowania działań, dzięki którym można będzie uniknąć w przyszłości konieczności wprowadzania zmian, niosących daleko bardziej dotkliwe obciążenia finansowe dla obywateli. Z tego względu, za niezbędne uznano przeprowadzenie reformy emerytalnego systemu zaopatrzeniowego funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych.

Służby mundurowe posiadają uprzywilejowany system emerytalny, co w obecnych realiach społeczno-ekonomicznych nie znajduje ani akceptacji społecznej, ani uzasadnienia z powodu kosztowności i nieefektywności. Zaznaczenia wymaga, iż obecnie obowiązujący system emerytalny służb mundurowych pochłania wysokie kwoty, które z każdym następnym rokiem ulegają zwiększeniu. Wydatki na emerytury i renty w resorcie obrony narodowej wzrosły od 2005 r. do 2010 r. o blisko 32% z 4,1 mld zł do 5,4 mld zł, z kolei w resorcie spraw wewnętrznych w okresie tym odnotowano wzrost o ok. 53% z 4 mld zł do 6,1 mld zł. Prognozy na następne lata przewidują dalszy wzrost wydatków, który wpływać będzie na powiększające się obciążenia budżetu państwa. Wzrasta bowiem stale liczba byłych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych, a także członków ich rodzin, uprawnionych do świadczeń emerytalnych i rentowych. W resorcie obrony narodowej liczba

świadczeniobiorców wzrosła ze 140 tys. w 2001 r. do 160 tys. w 2010 r., natomiast w resorcie spraw wewnętrznych ze 155 tys. w 2001 r. do 188 tys. w 2010 r. Równocześnie emerytury rokrocznie podlegają waloryzacji, a podstawa emerytur stale wzrasta.

Reforma emerytalna, zapowiedziana przez Prezesa Rady Ministrów, ma charakter systemowy i obejmować będzie zarówno powszechny system emerytalny, jak również dotyczyć będzie tzw. „grup emerytalnie dziś uprzywilejowanych”, tj. górników, księży, sędziów, prokuratorów oraz funkcjonariuszy formacji umundurowanych i żołnierzy zawodowych. W kontekście proponowanych zmian w systemie powszechnym, związanych ze stopniowym zrównywaniem i podwyższaniem wieku przechodzenia na emeryturę (wydłużenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do osiągnięcia 67 roku życia) oraz mając na względzie zasadę sprawiedliwości społecznej, wprowadzić należy odpowiednie zmiany w tym zakresie również w stosunku do przedstawicieli grup uprzywilejowanych emerytalnie. Brak jest bowiem poparcia społecznego, zwłaszcza w sytuacji wprowadzenia zmian w systemie powszechnym, dla dalszego utrzymywania dotychczasowych przywilejów dla służb mundurowych, w obowiązującym dzisiaj zakresie.

Podstaw zaproponowanych powyżej zmian należy doszukiwać się również w występującym w ostatnich latach trendzie, związanym ze statystycznym wzrostem średniego wieku emeryta. Istotnym także jest fakt, iż w ostatniej dekadzie zaobserwować można ogólną tendencję do zwiększania aktywności zawodowej osób, których czas świadczenia pracy lub służby ulega stopniowemu wydłużeniu. Nie bez znaczenia jest również zwiększanie zastosowania nowoczesnych technologii we wszystkich dziedzinach życia, w tym także w pracy funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Trend ten wpływa i będzie w przyszłości wpływał na polepszenie się średnich warunków pracy i służby, zmniejszanie ryzyka zawodowego oraz wydłużanie się okresu możliwej efektywnej pracy i służby.

Zmiana koncepcji systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych była przedmiotem wstępnych uzgodnień pomiędzy stronami: rządową i związkową. Strona związkowa reprezentowana była przez przewodniczących związków zawodowych służb mundurowych. Efektem powyższych uzgodnień było podpisanie przez strony umawiające się Komunikatu z prac Zespołu w sprawie nowego modelu emerytalnego służb mundurowych, w którym kierunkowo zaakceptowano zaproponowane przez Rząd zmiany w ramach odrębnego systemu zaopatrzeniowego.

Projektowana regulacja wprowadza zmiany w zakresie przyznawania emerytur funkcjonariuszom Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz żołnierzom zawodowym.

W tym celu proponuje się wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.), zwanych dalej „ustawą”, oraz w ustawach dotyczących poszczególnych służb objętych zmianami w systemie emerytalnym.

Uznając szczególny charakter służby pełnionej przez funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, proponuje się, aby funkcjonariusze i żołnierze zawodowi zwolnieni ze służby, podobnie jak dotychczas nabywali prawo do emerytury z budżetu państwa w ramach odrębnego **systemu zaopatrzeniowego**. Jednocześnie, ze względu na potrzebę racjonalizacji wydatków i wydłużenia aktywności zawodowej funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, proponuje się wprowadzenie niżej przedstawionych zmian.

Zgodnie z zapowiedzią Prezesa Rady Ministrów, projekt ustawy zakłada, że nowy system emerytur mundurowych obejmie obligatoryjnie **wyłącznie żołnierzy powołanych do służby i funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r.** Wyłączeniem od powyższej regulacji będą przypadki gdy:

- a) funkcjonariusz został przyjęty do służby po dniu 31 grudnia 2012 r. w sytuacji, gdy przed przyjęciem do służby pełnił zawodową służbę wojskową lub służbę kandydacką, do której został powołany przed dniem wejścia w życie ustawy;
- b) żołnierz zawodowy został powołany do zawodowej służby wojskowej po dniu 31 grudnia 2012 r. bezpośrednio po ukończeniu służby kandydackiej, do której został powołany przed dniem wejścia w życie ustawy;

c) żołnierz zawodowy został powołany do zawodowej służby wojskowej po dniu 31 grudnia 2012 r., jeżeli przed tym powołaniem pełnił służbę w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej lub Służbie Więziennej, do której został powołany przed dniem wejścia w życie ustawy.

Proponuje się, aby funkcjonariusze i żołnierze zawodowi, pozostający w służbie w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, mieli zagwarantowane **prawo wyboru** między obowiązującym, a nowym systemem emerytalnym. Wybór systemu emerytalnego powinien nastąpić przy tym najpóźniej w dniu złożenia wniosku o przyznanie świadczenia emerytalnego do organu emerytalnego.

Istotą zmiany systemu emerytalnego jest wydłużenie okresu służby funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych tak, aby nabycie uprawnień emerytalnych **następowało po spełnieniu łącznie dwóch warunków: posiadania 25-letniego stażu służby oraz osiągnięcia wieku 55 lat.** Obecnie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych zakładają, iż wystarczającym do uzyskania uprawnień emerytalnych jest posiadanie stażu 15 lat służby. Zaproponowane w projekcie zmiany zmierzają do wydłużenia stażu służby o 10 lat oraz wprowadzają warunek w postaci ukończenia przez funkcjonariusza zwolnionego ze służby w dniu zwolnienia 55 lat. Tak więc warunkiem nabycia uprawnień emerytalnych przez funkcjonariusza lub żołnierza zawodowego zwolnionego ze służby, będzie osiągnięcie w dniu zwolnienia co najmniej 25 lat służby i wieku co najmniej 55 lat. Przy czym oba warunki będą musiały być spełnione łącznie.

Tworząc nowe zasady ustalania prawa do emerytur mundurowych projektodawca przewidział ponadto sytuację, w której funkcjonariusz lub żołnierz zawodowy, który w dniu zwolnienia ze służby osiągnął 25-letni staż służby, nie osiągając jednakże wymaganego ustawą wieku 55 lat życia. W takim przypadku funkcjonariusz lub żołnierz zawodowy będzie mógł nabyć prawo do emerytury w dniu osiągnięcia tego wieku, w przypadku gdy zwolnienie ze służby następować będzie z przyczyn niebędących po stronie funkcjonariusza lub żołnierza zawodowego, wskazanych w poszczególnych ustawach dotyczących tych funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych.

Przy ustalaniu prawa do emerytury jako równorzędny ze służbą projekt nakazuje traktować okres służby wojskowej uwzględniany przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej.

Zgodnie z projektem, podobnie jak dotychczas, do wysługi emerytalnej zaliczać się będzie również okresy pozbawienia wolności i odbywania kary pozbawienia wolności oraz okresy zawieszenia w czynnościach służbowych, w przypadku gdy funkcjonariusz został uniewinniony lub postępowanie karne zostało umorzone, albo gdy nie został ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby.

Dodatkowo w przypadku żołnierza przewiduje się iż okres zaliczany do wysługi emerytalnej obejmować będzie także okres kary aresztu wojskowego, w przypadku gdy żołnierz został uniewinniony albo postępowanie karne zostało umorzone, w tym również warunkowo, a także okresy, w czasie których żołnierz nie pełnił służby wskutek wymierzonej mu kary dyscyplinarnej usunięcia z zawodowej służby wojskowej, pod warunkiem, że kara zostanie następnie uchylona.

Ponadto, na wniosek żołnierza rezerwy uprawnionego do emerytury, do wysługi emerytalnej doliczony będzie mógł być okres pełnienia czynnej służby wojskowej w ramach Narodowych Sił Rezerwowych. Wówczas emerytura żołnierza będzie mogła wzrosnąć o wskaźnik 3% dotychczasowej podstawy jej wymiaru za każdy rok pełnienia czynnej służby wojskowej w ramach Narodowych Sił Rezerwowych, a jeżeli okres ten był krótszy niż rok, to wskaźnik ten przelicza się proporcjonalnie za każdy dzień tej służby. Powyższe okresy będą mogły zostać doliczone jedynie w przypadku, jeżeli emerytura wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru.

Projekt przewiduje również możliwość zaliczenia do okresów służby, od których jest uzależnione nabycie prawa do emerytury lub do dalszych okresów służby, za które wzrasta podstawa wymiaru emerytury, okresu urlopu wychowawczego udzielonego w trakcie pełnienia służby, jednakże w wymiarze łącznym nie większym niż 3 lata.

Przyjęte rozwiązanie, funkcjonuje obecnie na gruncie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Postanowiono zatem o rozciągnięciu jego stosowania również w stosunku do ustalania uprawnień emerytalnych w stosunku do innych służb.

Nie przewiduje się podwyższania emerytury w przypadku, gdy inwalidztwo emeryta pozostaje w związku ze służbą.

W projekcie ustawy przyjęto, że **podstawę wymiaru emerytury stanowić będzie średnie uposażenie należne z trzech kolejnych lat służby wraz z nagrodą roczną oraz dodatkami o charakterze stałym**. Zastosowane rozwiązanie ma na celu zmianę w zakresie obliczania wysokości emerytury, uniemożliwiającą celowe podwyższanie wynagrodzenia na ostatnio zajmowanym stanowisku, mającego skutkować wzrostem świadczenia emerytalnego. Istotnym jest, iż wyboru trzech kolejnych lat dokonuje funkcjonariusz lub żołnierz zawodowy, a tym samym ma możliwość wskazania najbardziej korzystnego dla siebie okresu, który będzie podstawą do wyliczenia jego przyszłych świadczeń emerytalnych. W przypadku natomiast, gdy funkcjonariusz lub żołnierz zawodowy nie wskaże ww. okresu, zaproponowano, aby podstawę wymiaru emerytury stanowiło średnie uposażenie funkcjonariusza lub żołnierza należne przez okres kolejnych trzech lat kalendarzowych, poprzedzających rok zwolnienia ze służby. Projekt określa również sposób obliczania ustalenia podstawy wymiaru emerytury w przypadku, gdy funkcjonariusz w ciągu wskazanego przez niego okresu trzech lat kalendarzowych pełnił również inną służbę, uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury lub emerytury wojskowej.

Zgodnie z przedłożoną propozycją, **wymiar emerytury wynosić będzie 60% podstawy jej wymiaru po 25 latach służby** i wzrastać będzie o 3% za każdy rok tej służby. Jednocześnie, projektowana regulacja określa maksymalny wymiar emerytury, który nie będzie mógł przekroczyć 75% podstawy. Podobnie jak dotychczas, emerytura będzie mogła być podwyższana o 0,5% podstawy jej wymiaru za każdy miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny oraz w strefie działań wojennych; podwyższenie to będzie następować jedynie za każdy pełny miesiąc, a nie za miesiąc rozpoczęty, tak jak funkcjonuje to obecnie. Jest to jedyna okoliczność pozwalająca na podwyższanie emerytury.

Celem dostosowania do zmian wprowadzanych niniejszą ustawą w projekcie przewidziano również odpowiednie zmiany w poszczególnych ustawach pragmatycznych, polegające na dostosowaniu obowiązujących przepisów do regulacji wprowadzanych powyższym projektem.

Proponuje się, aby projektowana ustawa, co do zasady, weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., z wyjątkiem przepisów art. 18i ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy

zawodowych i ich rodzin oraz art. 18h ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – wprowadzających możliwość prawa wyboru emerytury przez funkcjonariusza lub żołnierza zawodowego, które mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. Ma to skłonić funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych, zainteresowanych korzystaniem z nowego systemu emerytalnego, do dłuższego pozostawania w służbie.

Zakres projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega procedurze notyfikacji określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz.2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji lub uzgodnienia.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Podmioty, na które oddziałuje regulacja

Projekt oddziałuje na funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, a także na żołnierzy zawodowych – przyjętych do służby po dniu 31 grudnia 2012 r.

Konsultacje społeczne

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt zostanie udostępniony

w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny oraz dodatkowo na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Projekt zostanie przekazany do zaopiniowania przez Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów; Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Pożarnictwa, Związek Zawodowy Strażaków „Florian”, Krajową Sekcję Pożarnictwa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa, a także przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych oraz Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”.

Ponadto projekt zostanie przekazany do zaopiniowania przez Konwent Dziekanów Korpusu Oficerów Zawodowych Wojska Polskiego.

Wyniki konsultacji zostaną omówione po ich przeprowadzeniu.

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

Wprowadzenie w życie ustawy spowoduje ograniczenie ilości wypłacanych świadczeń emerytalnych z budżetu państwa i przyniesie pozytywne skutki dla budżetu państwa. Prognozuje się, iż wejście w życie projektu skutkować będzie wystąpieniem pierwszych oszczędności dla budżetu państwa w 2028 r.

W odniesieniu do żołnierzy zawodowych wejście w życie projektu skutkować będzie wystąpieniem pierwszych oszczędności dla budżetu państwa w 2028 r. w wysokości ok. 6 mln zł, a w następnym roku oszczędność ta może wynieść 18 mln zł. W okresie 2028-2042 zmiana ta może przynieść łącznie ok. 7 mld zł.

W odniesieniu do Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, wejście w życie projektu skutkować będzie wystąpieniem pierwszych oszczędności dla budżetu po 2027 r. Prognozowana oszczędność stanowi ok. 52 mln zł w 2028r. i będzie wzrastać do ok. 1,4 mld zł rocznie w 2037 r. Łącznie w latach 2028-2042 budżet państwa przeznaczy na wypłatę świadczeń dla ww. służb mundurowych mniej o ponad 17 mld zł.

Jednocześnie zauważyć należy, iż wydłużenie okresu służby, a co za tym idzie mniejsza liczba odejść ze służby, wpłynie na zmniejszenie kosztów rekrutacji i szkolenia nowych funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych.

Wpływ regulacji na rynek pracy

Projekt nie będzie miał istotnego wpływu na rynek pracy. W dłuższej perspektywie przyczyni się natomiast do podniesienia jakości kadr służb oraz wojska, poprzez zatrzymanie w służbie doświadczonych i dobrze wyszkolonych funkcjonariuszy i żołnierzy.

Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projekt nie będzie miał wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczości, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projekt nie będzie miał wpływu na sytuację i rozwój regionalny.