

Przegląd systemu emerytalnego 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności. Kluczowe zagadnienia i rekomendacje. Podsumowanie

Począwszy od 2013 r., Rada Ministrów zobligowana jest do przeprowadzania przeglądu systemu emerytalnego. W 2016 r. to zadanie zostało powierzone Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, który zorganizował 27 otwartych debat. Najczęściej poruszane zagadnienia dotyczyły m.in. aspektów demograficznych, sytuacji finansowej systemu emerytalnego, zasadności obniżenia wieku emerytalnego oraz wpływu tej reformy na system ubezpieczeń społecznych, rynek pracy i wysokość świadczeń, ocenę funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych, pracowniczych programów emerytalnych, zasadności wprowadzenia instytucji emerytury obywatelskiej oraz edukacji o ubezpieczeniach społecznych. Artykuł stanowi podsumowanie przeglądu systemu emerytalnego.

Słowa kluczowe: przegląd systemu emerytalnego, system emerytalny, system ubezpieczeń społecznych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Otrzymano: 20.06.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 5.09.2017

Wstęp

Mechanizm okresowych analiz funkcjonowania systemu emerytalnego wprowadzono na mocy ustawy z 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych¹. Jak stanowi art. 32, Rada Ministrów ma obowiązek nie rzadziej niż co 3 lata dokonywać przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego i przedkładać Sejmowi informacje o skutkach obowiązywania wskazanej regulacji prawnej wraz z propozycjami zmian. Pierwszego przeglądu emerytalnego – *Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu* – Rada Ministrów dokonała w 2013 r.² *Przegląd systemu emerytalnego 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności* także został przygotowany i przeprowadzony na podstawie regulacji art. 32 powołanej ustawy. Podkreślenia przy tym wymaga, iż minister rodziny, pracy i polityki społecznej ze względu na wagę bezpieczeństwa socjalnego w okresie po zaprzestaniu aktywności zawodowej oraz oczekiwaniom społecznym podjęła decyzję o przeprowadzeniu w tym zakresie konsultacji publicznych. Od czerwca do września 2016 r. wybrane oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który uczyniono instytucją wiodącą w prowadzeniu przeglądu, organizowały debaty poświęcone funkcjonowaniu systemu emerytalnego. W 27 debatach wzięli udział przedstawiciele pracodawców, pracobiorców, środowiska naukowego, praktycy z zakresu ubezpieczeń oraz inne osoby, które przedstawiły wyniki swoich analiz, spostrzeżenia, wnioski i rekomendacje związane ze wskazanym elementem systemu zabezpieczenia społecznego. Sprawozdania z przebiegu debat znajdują się w *Zielonej księdze*³, zaś propozycje zmian w systemie emerytalnym w *Białej księdze*⁴, którą przekazano minister rodziny, pracy i polityki społecznej. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie kluczowych, najczęściej poruszanych w trakcie przeglądu systemu emerytalnego 2016 kwestii związanych z funkcjonowaniem zabezpieczenia emerytalnego oraz wniosków i rekomendacji zmian w tym zakresie.

Najczęściej poruszane zagadnienia

W wielowątkowych, interdyscyplinarnych wystąpieniach i dyskusjach uczestników przeglądu systemu emerytalnego 2016 najczęściej poruszonymi zagadnieniami były:

- a) uwarunkowania demograficzne systemu świadczeniowego;

1 Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 75, poz. 398 z późn. zm.).

2 Zwieńczenie wskazanego przedsięwzięcia stanowił wydany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i Ministerstwo Finansów dokument *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Warszawa 2013.

3 *Zielona księga. Przegląd emerytalny 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, Warszawa 2016.

4 G. Uścińska, Z. Czepulis-Rutkowska, T. Lasocki, A. Szybkie, R. Marczak, A. Kolek, *Biała księga. Przegląd emerytalny 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, Warszawa 2016.

- b) finansowanie systemu emerytalnego, zwłaszcza jego źródła i skutki dla finansów publicznych państwa, a także rola i znaczenie Funduszu Rezerwy Demograficznej;
- c) zasadność obniżenia wieku emerytalnego i jego skutki, tak dla systemu ubezpieczeń społecznych, rynku pracy, jak i dla ubezpieczonych;
- d) ocena funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych oraz dotyczących ich zmian realizowanych w ostatnich latach, a także zapowiadanych;
- e) miejsce i rola w systemie zabezpieczenia emerytalnego pracowniczych programów emerytalnych oraz indywidualnych form przezorności;
- f) zasadność wprowadzenia instytucji emerytury obywatelskiej;
- g) konieczność rozszerzenia zakresu edukacji na temat ubezpieczeń społecznych⁵.

Demograficzne uwarunkowania funkcjonowania systemu ubezpieczenia emerytalnego

Problematyką poruszaną w trakcie niemal wszystkich debat odbywających się w ramach przeglądu systemu emerytalnego 2016 były uwarunkowania demograficzne. Wielokrotnie podkreślano, iż zjawiskami demograficznymi mającymi istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym także ubezpieczenia emerytalnego, są: 1) liczba urodzeń utrzymująca się na poziomie niższym niż zapewniający prostą zastępowalność pokoleń⁶; 2) zmniejszająca się śmiertelność; 3) będące konsekwencją tego zjawiska wydłużanie się średniego dalszego trwania życia; 4) migracje zewnętrzne. Jak zaznaczano, nie bez znaczenia jest także występujące wśród wielu młodych ludzi zjawisko odkładania w czasie decyzji matrymonialnych i prokreacyjnych. Podstawowym wyzwaniem dla systemu emerytalnego jest jednak proces starzenia się polskiego społeczeństwa i jego konsekwencje dla rynku pracy i wielkości produkcji. W ciągu ostatnich 15 lat liczba ludności w wieku produkcyjnym (18–59 lat kobiety oraz 18–64 lat mężczyźni) wzrosła zaledwie o 3,1%, podczas gdy liczba osób w wieku poprodukcyjnym aż o 33%. W konsekwencji zmalała liczba osób w wieku produkcyjnym przypadających na 1 osobę w wieku poprodukcyjnym – z 4,11 w roku 2000 do 3,11 w roku 2015. Podkreślenia wymaga, że struktura demograficzna ludności, zwłaszcza zaś liczba osób w wieku produkcyjnym i jej relacja do liczby osób w wieku poprodukcyjnym warunkują stopień możliwości realizacji zabezpieczenia społecznego osób już nieaktywnych zawodowo.

W trakcie konsultacji publicznych wielokrotnie akcentowano, iż zachodzące w naszym kraju przemiany demograficzne dla systemu emerytalnego będą skutkować wzrostem liczby osób pobierających świadczenia przy jednoczesnym spadku liczby osób opłacających składki. Zwracano także uwagę na fakt, że wraz z wydłużaniem się przeciętnego

⁵ Zob. sprawozdania z debat zamieszczone w dokumencie *Zielona księga, op. cit.*, s. 191 i nast.

⁶ Należy przypomnieć, że współczynnik dzietności w Polsce wynosi 1,32, zaś zastępowalność pokoleń jest zapewniona, jeśli jego wartość wynosi ponad 2,1. Zob. J. Stańczyk, D. Szalys, *Sytuacja demograficzna Polski na tle Europy [w:] Procesy demograficzne jako wyzwanie dla polityki ludnościowej Polski*, red. J. Hryniewicz, A. Potrykowska, Warszawa 2016, s. 32 i nast.

dalszego trwania życia rośnie też przeciętny okres pobierania emerytury, co dodatkowo w świetle obowiązujących rozwiązań normatywnych oznacza niższą wysokość owego świadczenia. Trafnie przy tym podkreślano, iż wydłużanie się średniej długości życia, samo w sobie będące zjawiskiem pozytywnym, staje się wyzwaniem nie tylko dla ubezpieczenia emerytalnego, lecz także dla innych instytucji systemu zabezpieczenia społecznego (zwłaszcza opieki zdrowotnej) oraz dla rynku pracy. Jako możliwy kierunek działań mających na celu poprawę obecnego stanu rzeczy wskazywano prowadzenie aktywnej polityki pronatalistycznej i prorodzinnej, zaznaczając przy tym, że skutki tych działań będą widoczne dopiero w perspektywie kilkudziesięciu lat. W trakcie debat odnoszono się także do wdrażanego wówczas programu „Rodzina 500 plus” i stwierdzano, iż w związku z jego realizacją dzietność kobiet może się zwiększyć, co spowolni niekorzystne trendy, ale ich nie zniweluje. Podniesiono również potrzebę podjęcia działań mających na celu zapobieganie odpływowi młodych ludzi z kraju⁷, w szczególności tworzenie warunków do wzrostu podaży miejsc pracy oraz płynnego wchodzenia absolwentów na rynek pracy. Ważnym postulatem było również tworzenie klimatu sprzyjającego zakładaniu rodzin.

Źródła finansowania systemu emerytalnego

W nawiązaniu do problematyki demograficznych uwarunkowań funkcjonowania systemu emerytalnego podniesiono niezwykle ważną kwestię jego finansowania, podkreślając, iż sytuacja demograficzna kraju wpływa znacząco na stan finansów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Spadek liczby osób w wieku produkcyjnym skutkuje bowiem zmniejszaniem się wpływów ze składek na ubezpieczenie społeczne (w tym emerytalne), zaś wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym powoduje wzrost liczby wypłacanych świadczeń, co razem wzięte skutkuje powstawaniem niedoboru środków na bieżącą realizację świadczeń. Jak wynika z danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w 2015 r. wskaźnik pokrycia wydatków dochodami ze składek wynosił 71,9%, co oznacza, iż w pozostałym zakresie wydatki na świadczenia z ubezpieczenia społecznego musiały być pokryte ze źródeł pozaskładkowych, czyli przede wszystkim ze środków budżetu państwa. W trakcie debat przypomniano, iż podstawowym źródłem pozaskładkowych wpływów FUS jest dotacja z budżetu państwa, składająca się z dotacji celowej (przeznaczonej na sfinansowanie świadczeń pozaubezpieczeniowych wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych) oraz dotacji uzupełniającej (mającej charakter wynikowy, tzn. uzupełniającej środki na pokrycie świadczeń ubezpieczeniowych gwarantowanych przez Skarb Państwa). W latach 2013–2015 r. dotacja z budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynosiła odpowiednio: 37,113 mld zł w 2013 r.; 30,362 mld zł

⁷ Jak podniesiono m.in. w trakcie debaty odbywającej się w Centrum Przedsiębiorczości i Biznesu Wydziału Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Polacy są najbardziej mobilni w wieku 24–34 lata, który zbiega się z wiekiem rozrodczym u kobiet. Zob. *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 231; zob. też J. Hryniewicz, *Aktualna sytuacja demograficzna Polski [w:] Perspektywy demograficzne jako wyzwanie dla polityki ludnościowej Polski*, Warszawa 2016, s. 21 i nast.

w 2014 r. oraz 42,065 mld zł w 2015 r. Alternatywnym źródłem finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przewidzianym w przepisach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, są pożyczki z budżetu państwa, które Fundusz może otrzymać w granicach określonych w ustawie budżetowej. Na koniec 2015 r. zadłużenie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu przedmiotowych pożyczek wynosiło 45,326 mld zł. Należy przy tym zaznaczyć, iż pożyczki udzielane FUS nie zwiększają długu publicznego. Wydaje się też, że w miarę upływu czasu zostaną one umorzone, bo FUS nie ma środków na ich spłatę.

Prelegenci podkreślali wielokrotnie, iż coraz większe wydatki państwa na świadczenia finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych skutkują powiększeniem deficytu budżetowego. Zwracano także uwagę, że nadwyżka wydatków emerytalnych nad wpływami ze składek w największym stopniu decyduje o nierównowadze całego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Co gorsza, zauważano, że średniookresowe prognozy wpływów i wydatków FUS ukazują trwałość deficytu⁸. Optymizmem nie napawa także długoterminowa prognoza dotycząca finansów funduszu emerytalnego⁹. Istnieje zatem konieczność poszukiwania rozwiązań mających na celu poprawę wskazanego stanu rzeczy. Wśród propozycji wymieniano potrzebę likwidacji luk prawnych i uszczelnienia systemu pod kątem poboru składek od przychodów osiągniętych z tytułu aktywności zawodowej, co z jednej strony mogłoby przyczynić się do zwiększenia udziału środków pochodzących ze składek w strukturze przychodów FUS, z drugiej zaś wpływać korzystnie na wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych; objęcia oskładkowaniem wszystkich dochodów pochodzących z pracy, w tym także umów o dzieło, umów zlecenia bez ograniczeń do minimalnego wynagrodzenia, a także całości wynagrodzeń ze stosunku pracy; ujednoczenia wysokości składek i zasad obliczania świadczeń emerytalnych; likwidacji uprzywilejowanych, kosztownych systemów; wprowadzenia rozwiązań wspierających przedsiębiorców tworzących miejsca pracy, nadmiernie obciążonych obecnie składkami na ubezpieczenia społeczne; skutecznego monitorowania obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie przestrzegania obowiązku ubezpieczenia społecznego oraz poprawności ustalania podstawy wymiaru składek – w szczególności w odniesieniu do umów cywilnoprawnych. W trakcie jednej z debat wskazano także konieczność podwyższenia wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne¹⁰.

Zagadnieniem podjętym w ramach konsultacji publicznych dotyczących funkcjonowania systemu emerytalnego była także rola i znaczenie w owym systemie Funduszu Rezerwy Demograficznej. Przypomniano, iż fundusz został utworzony w konkretnym celu – pierwotnie było to gromadzenie środków, które powinny być wykorzystane w sytuacji, gdy środki finansowe funduszu emerytalnego funkcjonującego w ramach Funduszu

⁸ Zob. szerzej *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2016–2020*, Warszawa 2014, s. 28 i nast.

⁹ Zob. szerzej *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r.*, Warszawa 2016, s. 11 i nast.

¹⁰ Zob. sprawozdanie z debaty z 20 września 2016 r. w Opolu [w:] *Zielona księga...*, op. cit., s. 223.

Ubezpieczeń Społecznych z przyczyn demograficznych nie wystarczą na realizację świadczeń emerytalnych. W ramach nowelizacji art. 59 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych utworzono jednak dodatkowe możliwości ich wykorzystania na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów na nieoprocentowaną pożyczkę uzupełniającą środki funduszu emerytalnego na bieżącą wypłatę świadczeń, zapewniającą płynność finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwrotną w terminie sześciu miesięcy od dnia otrzymania środków przez FUS, oraz na zasilenie funduszu emerytalnego z aktywów (powiększonych o uzyskane z nich przychody), które ZUS otrzymał od OFE w rezultacie umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka OFE na 31 stycznia 2014 r. (tzw. obligacje autostradowe emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i inne papiery wartościowe opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane przez Skarb Państwa, a także środki pieniężne denominowane w walucie polskiej). Podkreślono, iż ze względu na fakt, że przedmiotowy Fundusz dysponuje zasadniczo niewielkimi środkami (stan środków FRD na koniec 2015 r. wyniósł 19,46 mld zł), a ponadto służy bieżącemu wykorzystywaniu do uzupełniania niedoboru środków FUS (w latach 2010–2014 na rachunek Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano z Funduszu Rezerwy Demograficznej środki o wartości 19,4 mld zł) nie będzie w przyszłości odgrywał istotnego znaczenia w zakresie pokrywania rosnących wydatków emerytalnych związanych z procesem starzenia się ludności. Odwołując się do rozwiązań zagranicznych (Japonia, Szwecja, Nowa Zelandia, Chile, Korea Południowa), zwrócono jednak uwagę, iż jest możliwe wzmocnienie roli funduszu pod warunkiem zwiększenia środków pozostających w jego dyspozycji i mądrego ich inwestowania na rynku finansowym.

Obniżenie wieku emerytalnego

Zagadnieniem, które wywołało ożywioną dyskusję w trakcie konsultacji publicznych w ramach przeglądu emerytalnego, było zapowiedziane przez rząd oraz prezydenta RP obniżenie powszechnego wieku emerytalnego. Prelegenci podkreślali wielokrotnie, iż wiek przejścia na emeryturę jest jednym z kluczowych parametrów decydujących o wysokości świadczenia emerytalnego. W nawiązaniu do obowiązującej w systemie zdefiniowanej składki formuły wymiaru emerytury¹¹ przypomniano, że im późniejszy wiek przejścia na emeryturę, tym wyższe świadczenie.

Wśród spodziewanych skutków obniżenia powszechnego wieku emerytalnego wymieniano także: zwiększenie wydatków na świadczenia i deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, pogłębienie problemów związanych z brakiem pracowników na rynku pracy, niższy wzrost PKB. Wyrażono obawę, iż po obniżeniu wieku emerytalnego z rynku

¹¹ Na temat formuły wymiaru emerytury w systemie zdefiniowanej składki zob. K. Antonów, *Ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016, s. 724 i nast.; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016, s. 155 i nast.; W. Koczur, *Zabezpieczenie społeczne. Zarys problematyki*, Katowice 2012, s. 43 i nast.

pracy może odejść nawet ok. 1,2 mln doświadczonych pracowników; zastąpienie wielu z nich może okazać się dla pracodawców niezwykle trudne. Zdaniem prelegentów nie można liczyć na to, że osoby, które będą mogły wybrać przejście na emeryturę, wybiorą kontynuację pracy¹².

W trakcie dyskusji poświęconych problematyce powszechnego wieku emerytalnego zwrócono uwagę na konieczność wieloaspektowego analizowania nie tylko konsekwencji każdej z możliwych decyzji dotyczących określania owego wieku (zarówno jego podwyższenia, jak i obniżenia), lecz także jej uzasadnienia. Przypomniano, iż podejmując w 2012 r. decyzję o podwyższeniu i zrównaniu powszechnego wieku emerytalnego¹³, nie wzięto pod uwagę takich czynników jak zróżnicowanie przeciętnej dalszej długości życia mężczyzn i kobiet, różnice w stanie zdrowia między kobietami i mężczyznami oraz charakter pracy, warunkujący to, jak długo można ją wykonywać¹⁴. Tymczasem zarówno średnia oczekiwana długość życia, jak i przeciętne trwanie życia w zdrowiu obywateli naszego kraju, uwzględniając osoby w wieku 50 lat, jest nadal znacząco niższe niż średnia w całej Unii Europejskiej.

Przedstawiciele organizacji związkowych z troską odnieśli się do faktu, iż wielu pracodawców niechętnie zatrudnia osoby po 60 roku życia, co często prowadzi do ich wcześniejszego odejścia z rynku pracy. Trudno także mówić o prowadzeniu przez polskie przedsiębiorstwa świadomej i systematycznej polityki zarządzania wiekiem.

Dodajmy, iż 16 listopada 2016 r. uchwalono ustawę¹⁵, która przywraca powszechny wiek emerytalny obowiązujący przed wskazaną wyżej zmianą z 2012 r., czyli na poziomie 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Przedmiotowa regulacja wejdzie w życie 1 października 2017 r.

Otwarte fundusze emerytalne – ocena funkcjonowania

Problematyką nader często poruszaną w trakcie przeglądu emerytalnego była ocena funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych (OFE) i ich roli w zreformowanym systemie zabezpieczenia emerytalnego. Przypomniano, że przedmiotowe fundusze powstały w 1999 r. w ramach reformy systemu ubezpieczeń społecznych i mają na celu gromadzenie i lokowanie środków pieniężnych z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń emerytalnych swoich członków po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego oraz emerytury częściowej lub okresowej emerytury kapitałowej. Są to osoby prawne typu korporacyjnego, zarządzane przez powszechne towarzystwa emerytalne (PTE), które prowadzą działalność wyłącznie w formie spółki akcyjnej. Podkreślano, iż otwarte fundusze

12 Tak np. w trakcie debaty z 6 września 2016 r. we Wrocławiu. Zob. *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 195.

13 Zob. ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 637).

14 Zob. sprawozdanie z debaty z 28 września 2016 r. w Warszawie [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 236.

15 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 38).

emerytalne w ramach prowadzonej przez siebie polityki lokacyjnej powinny kierować się zasadą maksymalizacji bezpieczeństwa i rentowności lokat. Zwrócono uwagę na zmiany w zakresie charakteru uczestnictwa w otwartych funduszach emerytalnych oraz wpływ ich funkcjonowania na system finansów publicznych państwa, w szczególności zaś na wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wpływ na relację długu publicznego do PKB.

Prelegenci podnosili, iż przedmiotowy element systemu zabezpieczenia emerytalnego nie spełnił pokładanych w nim nadziei. Wśród konsekwencji funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych wymieniano: OFE jako główne źródło długu publicznego, konieczność podwyższenia w 2012 r. wieku emerytalnego, redukcję wydatków na inne cele społeczne, wyprzedaż majątku publicznego¹⁶. Zwrócono uwagę na irracjonalność inwestowania środków OFE w obligacje skarbowe oraz wysokie opłaty administracyjne, pochłaniające na starcie 20% składek przekazywanych funduszom (obecnie 1,75%)¹⁷. Podkreślono, iż podatność otwartych funduszy emerytalnych na kryzysy finansowe wywołuje niechęć społeczeństwa do uczestnictwa w kapitałowych rozwiązaniach z zakresu zabezpieczenia emerytalnego, oraz zaakcentowano potrzebę poszukiwania rozwiązań zapewniających bezpieczeństwo środków gromadzonych na świadczenia przyznawane po zaprzestaniu aktywności zawodowej. Dotychczasowe rozwiązania w zakresie wskazanej materii uznano na niewystarczające.

W trakcie niektórych debat poddano ocenie wprowadzone na mocy przepisów ustawy z 6 grudnia 2013 r.¹⁸ zmiany w funkcjonowaniu OFE, poglądy osób, które zabrały głos w tej sprawie, były różnicowane¹⁹.

Pracownicze programy emerytalne, indywidualne formy przezorności

Istotne miejsce w debatach zajęła problematyka roli pracowniczych programów emerytalnych oraz indywidualnych form przezorności w zabezpieczeniu dochodów po zaprzestaniu aktywności zawodowej (indywidualne konta emerytalne – IKE, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego – IKZE i in.), a więc rozwiązań jak dotąd o charakterze dobrowolnym. Przypomniano, iż mimo licznych zmian stanu prawnego regulacji określających zasady ich funkcjonowania, które miały na celu zachęcenie obywateli do uczestnictwa w tych rozwiązaniach, ich faktyczne znaczenie jest marginalne. Według stanu na koniec 2015 r. liczba uczestników pracowniczych programów emerytalnych (PPE) wynosiła zaledwie 393 tys.; liczba rachunków/uczestników IKE – 859 tys., zaś liczba

¹⁶ Zob. sprawozdanie z debaty z 19 września 2016 r. w Siedlcach [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 210–211.

¹⁷ *Ibidem*; zob. też sprawozdanie z debaty z 20 września 2016 r. w Opolu [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 222 i nast.

¹⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. poz. 1717).

¹⁹ Zob. np. sprawozdania z debat z 7 sierpnia 2016 r. w Białymstoku [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 195, z 12 września 2016 r. w Chorzowie [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 205, oraz z 20 września 2016 r. w Ostrowie Wielkopolskim [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 213.

rachunków/uczestników IKZS – 598 tys. Wartość aktywów (w mln zł) to w przypadku PPE – 10 623; IKE – 5 683, zaś IKZS – 622. Podkreślono przy tym, iż wskaźnik liczby kont, na które dokonano wpłat, do liczby ogółem funkcjonujących kont IKE wynosił we wskazanym roku zaledwie 31,4%, zaś w przypadku IKZE – 23,9%.

Poszukując odpowiedzi na pytanie o przyczyny tak znikomego zainteresowania dobrowolnymi formami zabezpieczenia emerytalnego, wskazywano w trakcie debat: 1) nader często deklarowany zarówno przez pracodawców, jak i przez indywidualne osoby fizyczne brak stosownych środków finansowych; 2) brak dostatecznej wiedzy na temat instrumentów finansowych; 3) niski poziom świadomości ubezpieczeniowej; 4) brak tradycji długoterminowego oszczędzania; 5) brak zaufania do instytucji finansowych; 6) zbyt mało zachęt prawnopodatkowych; 7) brak zrozumienia przez pracodawców korzyści wizerunkowych wynikających z prowadzenia zakładowego systemu emerytalnego; 8) niestabilność regulacji prawnych²⁰. Zdaniem wielu prelegentów wobec takiego stanu rzeczy dalsze utrzymywanie dobrowolnego charakteru wskazanych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie pracowniczych programów emerytalnych, nie jest uzasadnione. Dla ich upowszechnienia niezbędne staje się bowiem nadanie im charakteru obligatoryjnego²¹. Należy jednak odnotować, że na przyjęcie takiego rozwiązania nie ma ogólnej zgody, o czym świadczą z kolei liczne głosy uczestników debat opowiadających się za pozostawieniem dobrowolnego charakteru zarówno pracowniczych programów emerytalnych, jak i indywidualnych form przezorności²². Zwolennicy tej opcji postulują jednak poprawienie przejrzystości obowiązujących w zakresie poruszanej materii regulacji prawnych, uproszczenie konstrukcji produktów dobrowolnego oszczędzania na okres po zaprzestaniu aktywności zawodowej, zwiększenie zakresu zachęt tak dla pracodawców, jak i dla indywidualnych osób fizycznych, propagowanie na szeroką skalę rozwiązań z zakresu dobrowolnych form zabezpieczenia emerytalnego.

Podkreślenia wymaga, iż w trakcie debat w ramach przeglądu emerytalnego zarówno prelegenci, jak i inni uczestnicy zgodnie podkreślali potrzebę upowszechnienia rozwiązań z zakresu pracowniczych programów emerytalnych i indywidualnych form przezorności na okres po zaprzestaniu aktywności zawodowej, niezależnie od tego, czy powinny być dobrowolne, czy obligatoryjne. Za rudymentarną kwestię uznano potrzebę uświadamiania obywatelom konieczności indywidualnego oszczędzania ze względu na fakt niższych niż dotychczasowe stóp zastąpienia w podstawowym ubezpieczeniu emerytalnym. W szczególności jest to ważne w przypadku ludzi młodych,

20 Zob. np. sprawozdania z debat z 12 lipca 2016 r. w Lublinie [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 191 czy z 7 sierpnia 2016 r. w Białymstoku [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 196.

21 Zob. np. sprawozdania z debat z 30 sierpnia 2016 r. w Bydgoszczy [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 193 i z 8 września w Płocku [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 201. Dodajmy, iż w trakcie debaty 21 września 2016 r. w Poznaniu gruntownej analizie poddano dwie przedstawione już wcześniej koncepcje obligatoryjnych zakładowych systemów emerytalnych, zaproponowane w projektach dr. Marcina Wojewódki reprezentującego Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wicepremiera Mateusza Morawieckiego (*Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju – Program Budowy Kapitału*). Zob. *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 216.

22 Tak np. w trakcie debaty 12 września 2016 r. w Toruniu. Zob. *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 206.

którzy w początkowym okresie aktywności zawodowej uzyskują bardzo często niskie wynagrodzenie.

Emerytura obywatelska

Przedmiotem ożywionej dyskusji była również propozycja wprowadzenia w Polsce instytucji emerytury obywatelskiej jako świadczenia przysługującego wszystkim obywatelom w jednakowej wysokości (np. na poziomie minimum socjalnego) po osiągnięciu wieku emerytalnego i finansowanego ze środków budżetu państwa (a więc nie o charakterze ubezpieczeniowym, lecz zaopatrzeniowym), realizującego przede wszystkim cele związane z zapobieganiem ekskluzji społecznej. Odnotować przy tym należy, iż jakkolwiek wiele prelegentów i innych osób biorących udział we wskazanych debatach opowiedziało się za wprowadzeniem do polskiego systemu zabezpieczenia społecznego wskazanego świadczenia²³, to pojawiły się także głosy przeciwnie²⁴, akcentujące potrzebę pozostawienia dotychczasowych rozwiązań emerytalnych, uzależniających wysokość świadczenia od wkładu wniesionego poprzez składki ubezpieczeniowe do funduszu emerytalnego, i podkreślające, że w idei emerytury obywatelskiej brakuje elementu odpowiedzialności za swoją przyszłość.

Edukacja w zakresie ubezpieczeń społecznych

Zagadnieniem poruszonym w trakcie niemal wszystkich debat odbywających się w ramach przeglądu była konieczność intensywnej i gruntownej edukacji w zakresie ubezpieczeń społecznych. Powołując się na własne doświadczenia oraz wyniki prowadzonych wcześniej badań dotyczących znajomości problematyki ubezpieczeń społecznych, w tym funkcjonowania systemu emerytalnego²⁵, prelegenci oraz inne osoby biorące udział w debatach wskazywali na ogromny deficyt wiedzy w tym zakresie. Nader często nie są znane nawet podstawowe informacje dotyczące zarówno funkcjonowania obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego, jak i rozwiązań o charakterze dobrowolnym. Wskazany stan rzeczy skutkuje m.in. znikomym zaangażowaniem w indywidualne formy oszczędzania, których znaczenie, jak podnoszono w trakcie debat wielokrotnie, jest w obecnym systemie emerytalnym niezwykle ważne. Dlatego też niezbędne wydaje się prowadzenie edukacji w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz finansów osobistych już na wczesnym etapie edukacji szkolnej. Niezależnie od tego potrzeba też gruntownej,

23 Tak np. w trakcie debat odbytych z 8 września 2016 r. w Rybniku (zob. *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 203) oraz z 12 września w Toruniu (zob. *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 206).

24 Zob. np. sprawozdanie z debaty z 19 września w Siedlcach [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 212.

25 Zob. W. Sułkowska, *Świadomość społeczna w obszarze ubezpieczeń społecznych w świetle badań naukowych* [w:] *Upowszechnianie wiedzy i edukacja w zakresie ubezpieczeń społecznych*, Kraków 2013, s. 7 i nast.; R. Marczak, *Wiedza Polaków o systemie emerytalnym. Wyniki badań empirycznych*, „Polityka Społeczna” 2016, nr tematyczny 1, s. 28 i nast.; *Wiedza polskiego społeczeństwa o ubezpieczeniach społecznych* [w:] *Zielona księga...*, *op. cit.*, s. 12 i nast.

realizowanej profesjonalnie edukacji ustawicznej, adresowanej do całego społeczeństwa, przy wykorzystaniu ogółu kanałów komunikacji, w tym elektronicznych. Zauważyć przy tym należy, iż sam przegląd systemu emerytalnego i realizowane w jego ramach przedsięwzięcia miały ogromny walor dydaktyczny, spotęgowany obecnością poruszanych w jego ramach treści w środkach masowego przekazu.

Przedstawione wyżej zagadnienia poruszane w trakcie debat odbywających się w ramach przeglądu nie wyczerpują zakresu wielowątkowych, interdyscyplinarnych wystąpień i dyskusji, które miały miejsce w czasie ich trwania. Jak wskazano wyżej, były to zagadnienia najczęściej poruszane. Oprócz nich przedmiotem zainteresowania uczestników debat były także inne ważne kwestie związane z systemem zabezpieczenia emerytalnego w Polsce, takie jak: problem emerytur minimalnych i niższych od minimalnej, docelowy model waloryzacji świadczeń, problem znaczących różnic w wysokości świadczeń emerytalnych mężczyzn i kobiet, funkcjonowanie w systemie emerytalnym rozwiązań zaopatrzeniowych i uzasadnienie dla dalszego ich utrzymywania, wpływ uwarunkowań politycznych na zmiany w systemie emerytalnym, potrzeba stabilności unormowań prawnych systemu emerytalnego, uproszczenie filarowej konstrukcji polskiego systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Rekomendacje zmian w systemie zabezpieczenia emerytalnego

Zaprezentowane w trakcie trwania przeglądu systemu emerytalnego 2016 analizy, wyniki badań oraz głosy uczestników konsultacji społecznych stanowiły podstawę do sformułowania rekomendacji zmian w polskim systemie zabezpieczenia emerytalnego, zamieszczonych w dokumencie *Biała księga*²⁶. Rekomendacje podzielono według kryterium zakresu oraz głębokości zmian wynikających z ich ewentualnego wdrożenia na cztery następujące grupy: zmiany systemowe, regulacyjne, parametryczne i administracyjne. Podkreślić przy tym należy, iż nie obejmują one swoim zakresem ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników oraz zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych.

Zmiany systemowe

Podstawowa rekomendacja wynikająca bezpośrednio z przebiegu dyskusji i prac w ramach przeglądu systemu emerytalnego dotyczy zmiany architektury systemu emerytalnego. Autorzy *Białej księgi* proponują powrót do stosowania terminologii opartej

²⁶ Zob. G. Uścińska, Z. Czepulis-Rutkowska, T. Lasocki, A. Szybkie, R. Marczak, A. Kolek, *op. cit.*

na kryterium podmiotu inicjującego określone rozwiązania, a więc państwa (I filar), pracodawcy (II filar) oraz jednostki (III filar). Rozwiązania składające się na pierwszy filar systemu emerytalnego, o charakterze obowiązkowym, zasadniczo pozostają w tej propozycji bez zmian w stosunku do obowiązującego obecnie stanu prawnego, choć otwartą kwestią pozostaje tu – jak się wydaje – zasada ustalania wysokości świadczenia emerytalnego (zdefiniowana składka lub zdefiniowane świadczenie). Filar drugi w rekomendowanej architekturze systemu emerytalnego powinny stanowić zakładowe (pracownicze) formy gromadzenia oszczędności na przyszłą emeryturę, tworzone przez pracodawców i będące wyrazem ich odpowiedzialności za bezpieczeństwo socjalne pracowników po zakończeniu przez nich aktywności zawodowej. Z kolei filar trzeci to wyłącznie indywidualne formy ubezpieczenia lub oszczędzania, w tym indywidualne programy kapitałowe, stanowiące przejaw indywidualnej (bez udziału państwa lub pracodawcy) odpowiedzialności obywatela za własne bezpieczeństwo socjalne w okolicznościach, o których mowa wyżej.

Zauważyć należy, iż zaproponowana nowa architektura polskiego systemu emerytalnego jest prosta i logiczna. Nawiązuje też, zwłaszcza rozwiązania drugiego filaru, do koncepcji znanych już od dawna w zagranicznych systemach zabezpieczenia emerytalnego²⁷. Uwzględniając zapowiedzi sformułowane w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*²⁸, wydaje się też w pełni możliwa do zrealizowania. Przypomnienia wymaga, iż w trakcie konsultacji społecznych wielokrotnie podnoszono, że dalsze funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych w obecnej postaci nie znajduje uzasadnienia, a zatem jednym z możliwych i realnych scenariuszy pozostaje realizacja rekomendacji zawartych w *Strategii...*, zakładających przekazanie na podstawie ustawy aktywów otwartych funduszy emerytalnych o wysokiej płynności w postaci akcji zagranicznych, obligacji i gotówki do Funduszu Rezerwy Demograficznej, zaś pozostałych aktywów OFE na bazę dla oszczędności indywidualnych w ramach trzeciego filaru zabezpieczenia emerytalnego. W rekomendacjach, o których mowa, zgodnie z zasadą dywersyfikacji źródeł finansowania potrzeb na okres po zaprzestaniu aktywności zawodowej akcentuje się potrzebę upowszechnienia rozwiązań zarówno z zakresu pracowniczych, jak i indywidualnych form oszczędzania, zwraca przy tym uwagę (przedstawiona w związku z nikłym zainteresowaniem dotychczasowymi produktami – PPE, IKE, IKZE) propozycja wprowadzenia nowych, funkcjonujących na odmiennych zasadach rozwiązań w postaci pracowniczych planów kapitałowych (PPK) oraz indywidualnych planów kapitałowych (IPK), co koresponduje z propozycjami zawartymi w *Planie Budowy Kapitału*, stanowiącym część *Strategii...* Wartą rozważenia jest rekomendacja ustanowienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych centralnym podmiotem systemu zabezpieczenia

27 Zob. szerzej W. Koczur, *Uzupełniające i dodatkowe systemy emerytalne w krajach Europy Zachodniej (Wybrane problemy)* [w:] *Człowiek – Praca – Społeczeństwo*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1992, s. 203 i nast.; M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Poznań 1997; J. Petelczyc, *Pracownicze programy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

28 *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa 2017.

emerytalnego, odpowiedzialnym za wszystkie jego formy, zarówno w zakresie ubezpieczenia/ zaopatrzenia podstawowego o charakterze obligatoryjnym, jak i ubezpieczenia dobrowolnego²⁹.

W pełni uzasadnioną i wartą zrealizowania jest rekomendacja dotycząca likwidacji Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP) jako odrębnego państwowego funduszu celowego³⁰ i utworzenie w jego miejsce subfunduszu w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funkcjonującego obok już istniejących funduszy: emerytalnego, rentowego, wypadkowego i chorobowego. Uzasadnieniem rekomendacji jest coraz niższa prognozowana wydolność FEP i konieczność finansowania w kolejnych latach wypłat emerytur pomostowych przede wszystkim ze środków z dotacji z budżetu państwa. Realizacja rekomendowanego rozwiązania oznaczałaby finansowanie wypłaty gwarantowanych świadczeń dzięki jednej tylko dotacji do FUS, zamiast – jak ma to miejsce obecnie – dwóch oddzielnych, do FUS oraz do FEP. Zaznaczyć także należy, iż dzięki rekomendowanemu rozwiązaniu wyeliminowane zostałyby ryzyko braku możliwości sfinansowania wypłaty przedmiotowych świadczeń w sytuacji, gdyby okazały się one wyższe niż zakładane w planie finansowym przy jednoczesnym braku możliwości zwiększenia dotacji do FEP³¹, ponieważ Fundusz Ubezpieczeń Społecznych ma szersze możliwości finansowania, tak w drodze przenoszenia potencjalnych oszczędności, jak i ze źródeł zewnętrznych. Podkreślenia wymaga, iż rekomendowane rozwiązanie nie narusza transparentności wpływów i wydatków w zakresie emerytur pomostowych. Jest też dobrym rozwiązaniem z punktu widzenia unormowań unijnej koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, bo dostarcza argumentu za tym, aby świadczenia, o których mowa, traktować właśnie jako emeryturę, a nie – w myśl rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 – jako świadczenie przedemerytalne³².

Zmiany regulacyjne

W katalogu rekomendacji dotyczących zmian o charakterze regulacyjnym zamieszczono szereg propozycji odnoszących się do rozmaitych aspektów funkcjonowania systemu emerytalnego oraz jego związków z powszechnym ubezpieczeniem rentowym. I tak, nawiązując do postulatów zgłaszanych w trakcie debat w ramach przeglądu systemu emerytalnego

29 Zob. G. Uścińska, Z. Czepulis-Rutkowska, T. Lasocki, A. Szybkie, R. Marczak, A. Kolek, *op. cit.*, s. 2; zob. też G. Uścińska, K. Berrahal, A. Kolek, *Przegląd emerytalny 2016 – Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, „Polityka Społeczna” 2016, nr tematyczny 1, s. 4.

30 Na temat organizacji i zasad działania Funduszu Emerytur Pomostowych zob. M. Zieleniecki, *Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym*, Gdańsk 2011, s. 268 i nast.; J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Warszawa 2014, s. 140 i nast.

31 Przypomnieć należy, iż zgodnie z art. 29 ust. 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa.

32 Zob. art. 1x powołanego wyżej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE); zob. też K. Ślęzak, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz Lex*, Warszawa 2012, s. 553 i nast.

2016, zaproponowano ograniczenie możliwości wielokrotnego przechodzenia na emeryturę (np. z emerytury we wcześniejszym wieku emerytalnym na emeryturę w wieku powszechnym) oraz wielokrotnego przeliczania świadczeń (uwzględniającego za każdym razem aktualną, wyższą kwotę bazową) na rzecz rozwiązania polegającego na jednorazowym tylko przejściu na emeryturę i – co za tym idzie – jednorazowym ustaleniu wysokości świadczenia. Jak trafnie podkreślono, wzrost świadczeń emerytalnych powinien następować przede wszystkim w wyniku waloryzacji bądź po opłaceniu dodatkowych składek na ubezpieczenie emerytalne³³. Ważne jest zatem, aby ubezpieczony miał prawo do korzystania z kalkulatora emerytalnego, dzięki któremu będzie mógł ustalić wysokość swojego świadczenia i podjąć decyzję o momencie przejścia na emeryturę. Osobną kwestią pozostanie tu możliwość ograniczenia wysokich kosztów administracyjnych przeliczania świadczeń, takich jak przy pierwszorazowym ustalaniu prawa do emerytury. Wśród rekomendacji zmian o charakterze regulacyjnym znalazła się także propozycja, aby po ukończeniu wieku emerytalnego nie było możliwości uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy, a jedynie emerytura. W związku z powyższym rekomenduje się w *Białej księdze* przyjęcie w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz w ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych następującej definicji niezdolności do pracy: *Niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy jest osoba, która nie ukończyła wieku emerytalnego, określonego w art. 24 ustawy, jeżeli całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu*. Przypomnieć należy, iż w świetle obowiązującego stanu prawnego możliwe jest ustalenie renty dla emeryta oraz wybór świadczenia bardziej korzystnego.

Autorzy *Białej księgi* podjęli także problematykę ewentualnego łączenia świadczenia emerytalnego z pracą zarobkową. W trakcie konsultacji społecznych zwracano jednak uwagę, że istota ubezpieczenia emerytalnego polega zasadniczo na tym, że świadczenie emerytalne należy się osobie, u której spełniło się ryzyko osiągnięcia wieku emerytalnego oraz która nie jest w stanie kontynuować kariery zawodowej i rezygnuje z pracy na rzecz pobierania owego świadczenia³⁴. Zaznaczyli także, iż wprowadzenie ograniczenia

33 Rozważenia wymaga, czy obowiązujące obecnie w przypadku drugiej ze wskazanych wyżej sytuacji rozwiązanie normatywne, dające emerytowi prawo do przeliczania wysokości świadczenia co kwartał (art. 113 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), nie powinno być zmienione w kierunku rzadszego niż dotychczas dopuszczenia możliwości jego przeliczania, np. raz do roku, ze względu na wynikający z realizacji tego obowiązku ogromny ciężar administracyjny dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Przykładowo, tylko w 2015 r. ZUS zrealizował ponad 4 mln wniosków dotyczących ponownego ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych. Zob. G. Uścińska, K. Berrahal, A. Kolek, *op. cit.*, s. 6.

34 Odnotowania wymaga fakt, iż kwestia łączenia dochodów z ubezpieczenia emerytalnego z dochodami z pracy jest jednym z problemów wzbudzających zarówno w piśmiennictwie z zakresu ubezpieczeń społecznych, jak i w refleksji potocznej największe kontrowersje. Zob. np. H. Pławucka, *Reforma emerytalna*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 6, s. 86 i nast.; K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 43 i nast.; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 126 i nast.; I. Jędrasik-Jankowska, K. Jankowska, *Prawo do emerytury. Komentarz do ustawy z orzecznictwem*, Warszawa 2010, s. 207 i nast.

możliwości zarobkowania zmniejszyłoby liczbę osób przechodzących na emeryturę tuż po osiągnięciu wieku emerytalnego. Wśród możliwych wariantów ograniczenia łączenia pracy zarobkowej i pobierania emerytury wymienili: 1) pozostawienie dotychczasowych zasad zawieszalności świadczeń; 2) wprowadzenie całkowitej zawieszalności świadczeń w razie osiągania dodatkowego przychodu z aktywności ekonomicznej – obowiązującej tylko osoby, które nie osiągnęły powszechnego wieku emerytalnego; 3) całkowite uwolnienie możliwości łączenia pobierania świadczenia emerytalnego oraz uzyskiwania przychodu z pracy zarobkowej.

Ważnym zagadnieniem poruszonym we wskazanym dokumencie jest także kwestia wprowadzenia preferencyjnych rozwiązań w zakresie zwolnienia z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w pierwszym okresie prowadzenia działalności gospodarczej oraz ułatwień w formule zgłaszania do tych ubezpieczeń. Doniosłość wskazanej materii wynika z faktu, iż w wielu przypadkach obciążenia publicznymi daninami (składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, podatki) stanowią barierę dla podjęcia działalności gospodarczej lub przyczynę ucieczki w szarą strefę gospodarki. Autorzy *Białej księgi* słusznie jednak podkreślają, iż przedmiotowym działaniom powinna towarzyszyć jasna i precyzyjna informacja, że brak realizacji zobowiązań składkowych oznacza w praktyce brak ubezpieczenia i – co za tym idzie – brak świadczenia³⁵.

Zawarte w *Białej księdze* rekomendacje zmian regulacyjnych w systemie emerytalnym dotyczą także tak istotnych kwestii jak: ograniczenie zjawiska tzw. emerytury po rencie (obliczanie wysokości emerytury na podstawie wysokości pobieranej uprzednio renty z tytułu niezdolności do pracy), odejście w powszechnym ubezpieczeniu emerytalnym od rozwiązań umożliwiających dziedziczenie części składki emerytalnej przekazywanej dotychczas na konto i subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (jako rozwiązania niewłaściwego dla metody ubezpieczeniowej³⁶), modyfikacja zakresu podmiotowego zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych (wyłączenie z owego zakresu funkcjonariuszy, których specyfika pracy nie jest wprost związana ze szczególnymi warunkami służby i włączenie ich do systemu powszechnego), dostosowanie obsługi spraw związanych z systemem emerytalnym do wyzwań mobilności międzynarodowej (osoby przebywające za granicą na stałe; pracownicy delegowani; osoby, które po okresie pracy za granicą wracają do kraju). Choć niektóre z nich mogą wydawać się społecznie kontrowersyjne, z pewnością zasługują na rozważenie z punktu widzenia potrzeby racjonalizacji rozwiązań systemu emerytalnego.

35 Zob. G. Uścińska, Z. Czepulis-Rutkowska, T. Lasocki, A. Szybkie, R. Marczak, A. Kolek, *op. cit.*, s. 8.

36 Na temat metody ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego zob. szerzej G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005, s. 26 i nast.; T. Szumlicz, *Metoda ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego [w:] Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Warszawa 2010, s. 35 i nast.; W. Koczur: *Zabezpieczenie społeczne...*, *op. cit.*, s. 16 i nast.

Zmiany parametryczne

Dwie ze zmian parametrycznych rekomendowanych w *Białej księdze* wprowadzono już w życie. Pierwsza z nich to obniżenie powszechnego wieku emerytalnego do poziomu obowiązującego przed zmianą z 2012 r., a więc do 60 lat dla kobiet oraz do 65 lat dla mężczyzn. Druga zaś dotyczy podniesienia kwoty najniższej emerytury do 1000 zł³⁷. Dodajmy, iż na mocy przepisów tzw. ustawy waloryzacyjnej świadczenia w wysokości przysługującej 28 lutego 2017 r. zostały podwyższone wskaźnikiem waloryzacji ustalonym zgodnie z art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie mniej jednak niż o kwotę 10 zł, co *nota bene* również rekomendowano w *Białej księdze*. Wciąż natomiast otwarte pozostaje pytanie o docelowy model waloryzacji świadczeń emerytalnych³⁸.

Ważną i w pełni uzasadnioną rekomendacją zmiany parametrycznej jest rekomendacja powiązania prawa do najniższej emerytury nie tylko ze stażem pracy (jak obecnie), lecz także z wysokością środków zgromadzonych w ramach ubezpieczenia emerytalnego. Dlatego proponuje się, aby przy powszechnym wieku emerytalnym prawo do wskazanego świadczenia przysługiwało osobie ubezpieczonej legitymującej się 20-letnim (kobiety) lub 25-letnim (mężczyźni) okresem ubezpieczenia, w którym składka na ubezpieczenie emerytalne była opłacana przynajmniej od płacy minimalnej. Ze względu na rosnącą systematycznie liczbę osób, których świadczenie wyliczane jest w kwocie znacząco niższej od kwoty najniższej emerytury (problem tzw. emerytur groszowych), równie istotną kwestią jest ustalenie progu kwotowego, określającego prawo do otrzymywania comiesięcznego świadczenia. Autorzy *Białej księgi* wśród rekomendowanych rozwiązań wskazują: 1) wprowadzenie wymogu posiadania pięciu lat okresów ubezpieczenia oraz uzyskanie, po podziale łącznej kwoty z konta przez średnie dalsze trwanie życia, świadczenia wyższego niż jedna trzecia najniższej emerytury albo 2) kryterium znane już ze starego systemu ubezpieczenia emerytalnego, tj. posiadanie minimum 15- i 20-letniego stażu pracy. W razie niespełnienia wskazanego warunku stażu lub zebrania kapitału niestanowiącego podstawy do przyznania świadczenia w wysokości spełniającej współczesne standardy zabezpieczenia społecznego możliwe byłoby nabycie przez ubezpieczonego prawa do tzw. świadczenia zwrotnego, wypłacanego po osiągnięciu wieku emerytalnego jednorazowo lub w ratach ze środków obejmujących kapitał początkowy oraz zwaloryzowane składki na ubezpieczenie emerytalne opłacone za okres od 1999 r. do momentu uzyskania prawa do przedmiotowego świadczenia.

Istotną z punktu widzenia finansów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz budżetu państwa jest z kolei rekomendacja zlikwidowania ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne na poziomie 30-krotności prognozowanego

37 Zob. ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 2).

38 Na temat różnorodności mechanizmów waloryzacji owych świadczeń zob. G. Uścińska, *Waloryzacja świadczeń we współczesnych systemach zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 1, s. 1 i nast.

przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy³⁹. Jak stwierdzają autorzy *Białej księgi*, ewentualna likwidacja wskazanego ograniczenia podstawy wymiaru składek wraz z ustaleniem, że ich nadwyżka przyjmuje cechy podatku, a więc nie jest ewidencjonowana na koncie ubezpieczonego, oznaczałaby wzrost wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od osób fizycznych⁴⁰.

Zmiany administracyjne

Choć wskazana kategoria zmian nie wpływa na kształt systemu emerytalnego, to rezultaty ich wprowadzenia mogą w znaczącym stopniu przyczynić się do podniesienia ogólnej wydajności jego funkcjonowania. To z kolei ma istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia obywatela (ubezpieczonego), jak i państwa, choćby ze względu na konstytucyjny obowiązek zapewnienia obywatelom świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnych. W ramach przedmiotowej kategorii zmian rekomenduje się w *Białej księdze* optymalizację kosztów administracyjnych funkcjonowania systemu emerytalnego (przede wszystkim poprzez rozwiązania z zakresu e-składki, wprowadzenia indywidualnych rachunków składkowych, krajowej instytucji pieniądza elektronicznego) oraz realizację w szerokim zakresie edukacji w sferze ubezpieczeń społecznych (wprowadzenie w szkołach ponadgimnazjalnych do podstawy programowej przedmiotów wiedza o społeczeństwie oraz podstawy przedsiębiorczości jako obowiązkowych zagadnień dotyczących funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych; ukierunkowanie działalności edukacyjnej i szkoleniowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na potrzeby grup docelowych: ubezpieczonych, płatników składek, świadczeniobiorców). Osobną kwestią jest tu postulat oddzielania w debatach publicznych i dyskusjach statusu emeryta (jako osoby pobierającej świadczenie emerytalne w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego) od statusu seniora, którego dotyczy polityka senioralna.

Zakończenie

Przeprowadzony od czerwca do września ubiegłego roku *Przegląd systemu emerytalnego 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, a zwłaszcza zorganizowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych debaty poświęcone jego funkcjonowaniu, stanowiące okazję do ożywionych, wielowątkowych, interdyscyplinarnych dyskusji dotyczących tej doniosłej społecznie i ekonomicznie materii, pozwoliły zdiagnozować wiele problemów wskazanego elementu systemu zabezpieczenia społecznego, które wymagają działań naprawczych. Interesującą ilustrację faktograficzną dotyczącą tych kwestii odnajdujemy w dokumencie *Zielona księga*.

39 Zob. art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.); zob. też J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, s. 158 i nast.

40 Zob. G. Uścińska, Z. Czepulis-Rutkowska, T. Lasocki, A. Szybkie, R. Marczak, A. Kolek, *op. cit.*, s. 11.

Z kolei *Biała księga* prezentuje sformułowane na podstawie zaprezentowanych w trakcie przeglądu emerytalnego analiz, wyników badań oraz głosów w dyskusji rekomendacje zmian (systemowych, regulacyjnych, parametrycznych i administracyjnych) mających na celu poprawę funkcjonowania polskiego systemu emerytalnego. Choć mają one jedynie charakter doradczy, to można wyrazić nadzieję, że staną się przedmiotem pogłębionej refleksji i ewentualnej ich realizacji. Niezależnie od zmian prawnych, organizacyjno-finansowych czy też administracyjnych w systemie emerytalnym wciąż kluczowym wyzwaniem pozostaje edukacja w zakresie ubezpieczeń społecznych, ponieważ odnotowujemy ciągle ogromny deficyt wiedzy, co podnoszono wielokrotnie także w trakcie trwania przeglądu.

dr hab. Wiesław Koczur
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach,
Katedra Polityki Społecznej i Gospodarczej

ŹRÓDŁA

- Antonów K., *Prawo do emerytury*, Kraków 2003.
- Antonów K., *Ubezpieczenie emerytalne* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016.
- *Biała księga. Przegląd emerytalny 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, Warszawa 2016.
- Hrynkiewicz J., *Aktualna sytuacja demograficzna Polski* [w:] *Perspektywy demograficzne jako wyzwanie dla polityki ludnościowej Polski*, red. J. Hrynkiewicz, Warszawa 2016.
- Jędrasik-Jankowska I., Jankowska K., *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2010.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Koczur W., *Uzupełniające i dodatkowe systemy emerytalne w krajach Europy Zachodniej (Wybrane problemy)* [w:] *Człowiek – Praca – Społeczeństwo*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1992.
- Koczur W., *Zabezpieczenie społeczne. Zarys problematyki*, Katowice 2012.
- Marczak R., *Wiedza Polaków o systemie emerytalnym. Wyniki badań empirycznych*, „Polityka Społeczna” 2016, nr tematyczny 1.
- Petelczyc J., *Pracownicze programy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Pławucka H., *Reforma emerytalna*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 6.
- *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 r.*, Warszawa 2016.
- *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2016–2020*, Warszawa 2014.
- *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Warszawa 2013.

- Stańczyk J., Szałtys D., *Sytuacja demograficzna Polski na tle Europy* [w:] *Procesy demograficzne jako wyzwanie dla polityki ludnościowej Polski*, red. J. Hrynkiewicz, A. Potrykowska, Warszawa 2016.
- Sułkowska W., *Świadomość społeczna w obszarze ubezpieczeń społecznych w świetle badań naukowych* [w:] *Upowszechnianie wiedzy i edukacja w zakresie ubezpieczeń społecznych*, Kraków 2013.
- *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Warszawa 2017.
- Szumlicz T., *Metoda ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *Spoleczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Warszawa 2010.
- Ślęzak K., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz Lex*, Warszawa 2012.
- Uścińska G., Berrahal K., Kolek A., *Przegląd emerytalny 2016 – Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, „Polityka Społeczna” 2016, nr tematyczny 1.
- Uścińska G., Czepulis-Rutkowska Z., Lasocki T., Szybkie A., Marczak R., Kolek A., *Biała księga. Przegląd emerytalny 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, Warszawa 2016.
- Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005.
- Uścińska G., *Waloryzacja świadczeń we współczesnych systemach zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 1.
- Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005.
- Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Warszawa 2014.
- Zieleniecki M., *Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym*, Gdańsk 2011.
- *Zielona księga. Przegląd emerytalny 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, Warszawa 2016.
- Żukowski M., *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Poznań 1997.

Overview of the pension system 2016.

Safety through liability

Key issues and recommendations. Summary

Since 2013, the Council of Ministers is obliged to review the pension system. In 2016 this task was entrusted to the Social Insurance Institution, which organized 27 open debates. The most discussed issues concerned, inter alia, the demographic aspects, the financial situation of the pension system, the appropriateness of lowering the retirement age and the impact of this reform on the social insurance system, the labor market and benefits, the functioning of open pension funds, occupational pensions, the legitimacy of the institution of civil retirement and the social security education. This article is a summary of these reviews of the pension system.

Key words: overview of the pension system, old-age pension system, social insurance system, the Social Insurance Institution