

Kierunki ewolucji polskiego systemu emerytalnego

GERTRUDA UŚCIŃSKA

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

STRESZCZENIE: *Artykuł przedstawia w syntetycznym ujęciu kierunki ewolucji systemu emerytalnego w Polsce po 1999 r. Wskazuje na główne zmiany, jakie dokonano w tym systemie w ciągu dwóch dekad oraz proponuje dalszych rozwiązań.*

SŁOWA KLUCZOWE: *ubezpieczenia społeczne, system emerytalny, reformy*

Wstęp

Do 1999 r. w Polsce dla większości pracujących osób obowiązywał repartycyjny system emerytalny o zdefiniowanym świadczeniu. Składki płacone przez pokolenie pracujących przeznaczane były na wypłatę bieżących emerytur.

Głównymi kryteriami przyznania emerytury było osiągnięcie wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) oraz posiadanie odpowiednio długiego okresu zatrudnienia (tzw. okresów składkowych). Istniało jednak wiele możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, co oznaczało, że efektywny wiek emerytalny był o około 5 lat niższy.

Niektóre grupy zawodowe miały własne branżowe systemy emerytalne: służby mundurowe, górnicy, nauczyciele, kolejarze, prokuratorzy, sędziowie, rolnicy, w których obowiązywały inne zasady obliczania wysokości emerytur, niższy wiek emerytalny i korzystniejsze przeliczniki lat pracy. W praktyce oznaczało to, że pracodawcy w tych grupach zawodowych płacili niższe składki, a sami ubezpieczeni otrzymywali wyższe emerytury lub płacąc bardzo niskie składki otrzymywali też niskie emerytury (KRUS).

Składki wpłacane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) nie pokrywały jednak wydatków na emerytury i renty. Z tego powodu niezbędne było wypełnienie powstającego

niedoboru środków, który z roku na rok znacząco się powiększał, z budżetu państwa. System ten był oceniany negatywnie, a świadczenia emerytalne wypłacano często na bardzo niskim poziomie.

Na funkcjonowanie systemów emerytalnych mają wpływ uwarunkowania demograficzne, ekonomiczne i systemowe. Obserwowane zjawiska demograficzne, m.in. starzenie się populacji, spadający przyrost naturalny i kurczące się zasoby pracy, wpływają niekorzystnie na systemy emerytalne. Stosunek liczebności pokolenia w wieku produkcyjnym (tj. płacących składki) i poprodukcyjnym (tj. pobierających świadczenia) w szybkim tempie zmienia się na niekorzyść tego pierwszego. W 2016 r. liczba osób w wieku 18–59/64 lata wynosiła 23 790 027, a osób w wieku 60/64+ lata i więcej – 7 763 466. Obciążenie generacji w wieku aktywności zawodowej generacją w wieku poprodukcyjnym wynosiło zatem 32,6%, podczas gdy w 2010 r. wskaźnik ten wynosił 26%. W kolejnych latach ta niekorzystna relacja – jak wskazują prognozy demograficzne – będzie się pogłębiać.

Reforma systemu emerytalnego w 1999 r.

Aby utrzymać stabilność systemów emerytalnych i ich adekwatność w zapewnianiu podstawowych środków utrzymania po za-

przestaniu aktywności zawodowej, podjęto przygotowania do reformy systemu. Jego finansowa stabilność oraz zapewnienie wypłacalności – mimo narastającego deficytu – stały się nadrzędnym kierunkiem prac. Podstawowym celem reformy było przywrócenie optymalnych proporcji między wysokością emerytury a kwotami wpłacanych składek. Istotne było także wypracowanie mechanizmu, dzięki któremu napływ składek byłby wyższy. Autorzy założeń reformy uznali, że spełnienie tych warunków będzie możliwe, jeśli mechanizmy systemu emerytalnego będą zachęcały do aktywności zawodowej – trwającej możliwie jak najdłużej – oraz do ograniczenia zatrudnienia w szarej strefie.

W 1999 r. rozpoczęto w Polsce reformę systemu emerytalnego¹. Nowe mechanizmy oparto na zasadzie zdefiniowanej składki (w miejsce dotychczasowej zasady zdefiniowanego świadczenia). Zgodnie z tą zasadą wysokość emerytury zależy m.in. od sumy składek emerytalnych (corocznie waloryzowanych) zgromadzonych na własnym, indywidualnym koncie ubezpieczonego². Pozostałe wyznaczniki wysokości emerytury to wielkość kapitału początkowego obliczonego za okres ubezpieczenia sprzed 1999 r. oraz wiek przejścia na emeryturę i związana z nim przewidywana przeciętna liczba lat do przeżycia na emeryturze. Takie podejście premiowało osoby o dobrych zarobkach i długim stażu pracy.

Zreformowane rozwiązania oparto na trzech tzw. filarach.

W I filarze, obowiązkowym, repartycyjnym, każdy ubezpieczony otrzymał indywidualny rachunek w FUS, na który odprowadzana jest jego składka ubezpieczeniowa. Składki zgromadzone przed 1999 r. zostały obliczone jako kapitał początkowy i zapisane również na tych indywidualnych kontach. Zarówno składki, jak

i kapitał są waloryzowane. Emerytura z tego filara obliczona będzie przez podzielenie środków zgromadzonych na koncie przez przeciętną (różną dla kobiet i mężczyzn) przewidywaną liczbę lat życia na emeryturze. W tym celu Główny Urząd Statystyczny corocznie przygotowuje tabele dalszej długości trwania życia osób w wieku 60 lat i więcej.

Tak zwany II filar tworzą otwarte fundusze emerytalne³ (OFE). Powierzono im zadanie gromadzenia i inwestowania środków przekazywanych im przez ZUS (części wpłacanych do ZUS składek emerytalnych), lokowanych także na indywidualnych kontach uczestników danego OFE. Budowa kapitałowego segmentu nowego systemu polega więc m.in. na podziale składki emerytalnej na część pozostającą w ZUS (12,22% podstawy wymiaru) i przekazywanej do OFE (7,3%). Założono, że po osiągnięciu przez ubezpieczonego wieku emerytalnego i spełnieniu formalnych przesłanek do uzyskania emerytury, środki z subkonta w OFE (odpowiednio powiększone o przychody z ich inwestowania przez fundusz) będą dodatkowym źródłem finansowania jego emerytury. Zadanie inwestowania wpływów z ZUS, jak też tworzenia funduszy i zarządzania nimi, powierzono powszechnemu towarzystwu emerytalnemu (PTE). Do pełnienia kontroli nad funduszami powołano Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE).

Wprowadzając OFE do systemu emerytalnego ustawodawca ustalił, że przynależność do dowolnie wybranego funduszu będzie obligatoryjna dla każdej osoby rozpoczynającej pracę zawodową oraz dla osób w wieku do 30 lat (tj. urodzonych przed 1 stycznia 1969 r.).

O ile środki zgromadzone na subkontach w ZUS nie podlegają dziedziczeniu, to środki

¹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU 1998, nr 137, poz. 887 z późn. zm.) i ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU 1998, nr 162, poz. 1118 z późn. zm.) – obie weszły w życie 1 stycznia 1999 r.

² Pozostałe wyznaczniki wysokości emerytury to wielkość kapitału początkowego naliczonego za okres ubezpieczenia sprzed 1999 r. oraz wiek przejścia na emeryturę i związana z nim przewidywana przeciętna liczba lat do przeżycia na emeryturze.

³ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jednolity DzU 2017, poz. 870 z późn. zm.).

zgromadzone na kontach OFE są dziedziczone.

Z kolei tzw. III filar tworzony jest przez pracownicze programy emerytalne⁴ (PPE) organizowane przez pracodawców, indywidualne konta emerytalne (IKE) i indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego⁵ (IKZE) oraz inne formy oszczędzania na emeryturę. Zachętą do udziału w III filarze stały się ulgi podatkowe z tytułu odkładania środków w ww. instytucjach.

Skutkiem reformy było połączenie systemu repartycyjnego (na którym bazował system emerytalny przed 1999 r.) i kapitałowego. Oczekiwano, że kapitałowy filar systemu przyspieszy wzrost gospodarczy, a pozyskując środki z inwestycji na rynku finansowym, umożliwi wypłacanie wyższych emerytur.

Podstawowe zmiany, jakie wprowadzono w systemie emerytalnym w ramach reformy z 1999 r., to m.in. decyzja o stopniowym wyrównywaniu stażu ubezpieczeniowego (25 lat dla kobiet i mężczyzn) uprawniającego do emerytury minimalnej.

Wprowadzono instytucję emerytury częściowej⁶, pozwalającej na zakończenie aktywności zawodowej i korzystanie z uprawnień emerytalnych przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Rozwiązanie dotyczy kobiet po ukończeniu 62 lat i mężczyzn po ukończeniu 65 lat. Poza kryterium wieku wprowadzono również kryterium niezbędnego stażu ubezpieczeniowego: 35 lat w przypadku kobiet i 40 lat w przypadku mężczyzn. Ponadto w powiązaniu z tym uprawnieniem wprowadzono zasadę pomniejszania podstawy obliczenia emerytury „właściwej” (dla osób z określonym w ustawie emerytalnej stażem ubezpieczeniowym i wiekiem) o kwotę pobranych wcześniejszych emerytur, przyznanych przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

Podnosząc wiek emerytalny⁷, jednocześnie wydłużono do czasu osiągnięcia tego wieku okres uprawniający do pobierania rent z tytułu niezdolności do pracy.

Do wyliczania wartości świadczenia emerytalnego w nowym systemie stosowane są wspólne tablice dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn. Obliczenia szacunkowe wskazują jednak od początku, że we wprowadzonych rozwiązaniach emerytury kobiet będą dużo niższe niż mężczyzn (nawet o 1/3). Wynika to z faktu, że w przypadku kobiet składki będą – generalnie – niższe, bo niższe są ich wynagrodzenia, a kapitał zbierany jest krócej, przeciętnie o 5 lat, gdyż generalnie kobiety mają krótszy staż pracy, czyli staż składkowy. W ich zawodowej biografii jest więcej przerw (okresów nieskładkowych), spowodowanych m.in. tym, że częściej niż mężczyźni są one bierne zawodowo z powodu opieki nad niesamodzielnymi członkami rodziny, głównie nad dziećmi. Z kolei idąc na emeryturę 5 lat wcześniej niż mężczyźni (przy obowiązującym wówczas wieku emerytalnym wynoszącym 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), kobiety będą dłużej pobierać świadczenie emerytalne.

Ze względu na te m.in. uwarunkowania w ramach reformowania systemu wprowadzono dodatkowe okresy tzw. kwalifikowalnych przerw w pracy, czyli akceptowania w stażu ubezpieczeniowym pewnych okresów nieskładkowych. Takim okresem stał się urlop wychowawczy. Według zreformowanych zasad emerytalnych urlop ten traktowany jest jako staż ubezpieczeniowy składkowy: państwo odprowadza w tym czasie składki liczone od kwoty najniższego wynagrodzenia na konto osób (głównie kobiet) korzystających z urlopu.

W następnych latach dokonywano kolejnych reform różnych elementów systemu. Stopniowo, w miarę oceny wprowadzonych

⁴ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (DzU 2004, nr 116, poz. 1205 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (DzU 2004, nr 116, poz. 1205 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2012, poz. 637).

⁷ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego (DzU 2012, poz. 1544).

zmian, wycofywano się z niektórych rozwiązań, m.in. przywracając odrębność zasad dla niektórych grup zawodowych. I tak, 1 października 2003 r. przywrócono odrębny system zaopatrzenia dla służb mundurowych: żołnierze zawodowi, funkcjonariusze policji, ABW, AW, SG, BOR i SW zostali wyłączeni z powszechnego systemu emerytalnego⁸ (obecnie z systemu powszechnego wyłączeni są także funkcjonariusze CBA, SKW i SWW)⁹.

Od 1 stycznia 2007 r., w atmosferze głośnych debat społecznych i politycznych, przy silnych naciskach związków zawodowych, przywrócono emerytury górnicze. Treść ustawy o emeryturach i rentach z FUS uzupełniono wówczas o rozdział, którego zapis przywracał im specjalne zasady nabywania prawa do świadczeń i ustalania jego wysokości¹⁰.

Od początku 2009 r. ograniczono możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Aby złagodzić te ograniczenia, wprowadzono emerytury pomostowe i świadczenia kompensacyjne dla nauczycieli¹¹. W ostatecznym rezultacie zmiany te spowodowały istotne ograniczenie liczby potencjalnych „wcześniejszych emerytur”.

W 2011 r. na mocy delegacji ustawowej został wprowadzony mechanizm okresowych analiz zmian w funkcjonowaniu kapitałowej części systemu emerytalnego¹². Rada Ministrów ma obowiązek co 3 lata dokonywać przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego i przedkładać Sejmowi informacje o skutkach jego obowiązywania wraz z propozycjami zmian. Pierwszy przegląd systemu emerytalnego został wykonany w 2013 r., drugi w 2016 r. Na ich podstawie dokonano kolejnych zmian w zasadach systemu. Najważniejsze – co do skali i wielowymiarowych

skutków – dotyczyły funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych oraz wieku emerytalnego.

Otwarte fundusze emerytalne

Po kilku latach funkcjonowania zreformowanego systemu emerytalnego pojawiły się istotne kontrowersje w ocenie otwartych funduszy emerytalnych, m.in. w odniesieniu do ich efektywności jako filara, który miał spowodować wzrost wysokości wypłacanych świadczeń emerytalnych. W rezultacie krytycznych ocen, a też pod wpływem sytuacji gospodarczej w kraju, od 1 maja 2011 r. część składki przekazywanej do OFE przez ZUS została zmniejszona z 7,3% do 2,3%. Pozostałe 5% skierowano na nowo utworzone subkonta, prowadzone przez ZUS w ramach indywidualnych kont osób ubezpieczonych¹³.

To jednak nie był koniec zmian dotyczących OFE. Rezultaty funkcjonowania OFE nie były oceniane pozytywnie z punktu widzenia wpływu na wzrost poziomu świadczeń emerytalnych. Przeanalizowano też skutki pod kątem bezpieczeństwa wypłat przyszłych emerytur, wpływu na finanse publiczne, rynek kapitałowy i wzrost gospodarczy. W rezultacie przeglądu stwierdzono, że OFE odegrały początkowo ważną rolę w rozwoju polskiego rynku kapitałowego, jednak ich znaczenie będzie maleć. Wykazano, że funkcjonowanie funduszy spowodowało wzrost długu publicznego i kosztów jego obsługi. Uznano więc, że niezbędne są dalsze zmiany w systemie emerytalnym, które będą ograniczać koszty i ryzyko funkcjonowania OFE dla przyszłych emerytów, jak i dla finansów publicznych.

W opinii rządu, przygotowanej na podstawie Przeglądu emerytalnego 2013, koniecz-

⁸ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2003, nr 166, poz. 1609 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie 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 oraz niektórych innych ustaw (DzU 2017, poz. 1321).

¹⁰ Ustawa z 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta nauczyciela (DzU 2005, nr 167, poz. 1397 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jednolity DzU 2017, nr 664) – weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

¹² Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (DzU 2011, nr 75, poz. 398 z późn. zm.).

¹³ Tamże.

na była ich gruntowna reforma. W 2014 r. umorzono 51,5% jednostek rozrachunkowych, które znajdowały się na rachunku każdego członka OFE i zapisano je na subkoncie w ZUS¹⁴. Tym samym nastąpiła likwidacja części obligacyjnej OFE: II filar przestał być elementem obligatoryjnym systemu. Ubezpieczonym pozostawiono swobodę decyzji co do dalszego przekazywania składek do tych funduszy, stosując zasadę dobrowolnego wyboru (*opt-out*), w której okienka transferowe wyznaczono co 4 lata.

Z kolei od listopada 2013 r. wprowadzono mechanizm suwaka emerytalnego¹⁵: w przypadku ubezpieczonych, którym pozostaje do osiągnięcia wieku emerytalnego mniej niż 10 lat, środki z OFE przenoszone są na ich subkonta w ZUS, a przekazywanie do OFE kolejnych składek jest zatrzymane.

Wiek emerytalny

Niezwykle istotna dla funkcjonowania całego systemu emerytalnego była decyzja o podwyższeniu wieku emerytalnego i zrównania go w przypadku kobiet i mężczyzn na poziomie 67 lat¹⁶. Zaplanowano jednak stopniowe dochodzenie do tej granicy i zróżnicowania wieku emerytalnego w zależności od daty urodzenia oraz płci. I tak:

- dla kobiet urodzonych przed 1 stycznia 1953 r. wiek emerytalny wynosił co najmniej 60 lat;
- dla kobiet urodzonych między 1 stycznia 1953 r. a 30 września 1973 r. – dla każdego kolejnego kwartału tego okresu wiek emerytalny był podwyższany o miesiąc;
- dla mężczyzn urodzonych przed 1 stycznia 1948 r. wiek emerytalny wynosił co najmniej 65 lat;
- dla mężczyzn urodzonych między 1 stycznia 1948 r. a 30 września 1953 r. – dla każdego kolejnego kwartału tego okresu wiek emerytalny podwyższany był o miesiąc;

- dla pozostałych osób (tj. kobiet urodzonych po 30 września 1973 r. i mężczyzn urodzonych po 30 września 1953 r. wiek emerytalny wynosił 67 lat.

Decyzja dotycząca podniesienia wieku emerytalnego spotkała się ze znacznym sprzeciwem społecznym i – mimo istnienia nadal przesłanek demograficznych i finansowych do zachowania podwyższonej jego granicy – powrót do wcześniejszych, niższych progów wieku stał się priorytetem działania kolejnego rządu. W rezultacie w 2016 r. zdecydowano o przywróceniu niższego wieku emerytalnego¹⁷.

Poprzednie zasady obowiązywały do 1 października 2017 r., kiedy to prawo do emerytury przysługiwało w przypadku kobiet w wieku 61 lat i 1 miesiąc, a w przypadku mężczyzn 66 lat i 1 miesiąc. Od 1 października 2017 r. wiek emerytalny ponownie wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn – bez względu na ich daty urodzenia. Podkreśla się jednak, że tak określony wiek emerytalny oznacza prawo, a nie obowiązek przejścia na emeryturę, natomiast decyzję o skorzystaniu z tego uprawnienia ubezpieczony podejmuje sam.

III filar systemu emerytalnego

Także do III filara systemu emerytalnego zgłaszane są (zob. Przegląd emerytalny 2013 i 2016) zastrzeżenia dotyczące jego zbyt małej dynamiki. Zainteresowanie instrumentami tego segmentu systemu, opartymi na długookresowym oszczędzaniu na przyszłe świadczenie, jest na bardzo niskim poziomie – zwłaszcza w IKE i IKZE. Najlepiej sprawdzają się dotychczas pracownicze programy emerytalne, na których zgromadzono 2/3 wszystkich aktywów II i III filara i ponad 80% kont jest cyklicznie zasilanych składekami (w IKE konta nieaktywne to 31%, a w IKZE – 24%). Ta sytuacja wymaga także podjęcia działań usprawniających cały filar systemu. Rozważa-

¹⁴ 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.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego (DzU 2012, poz. 1544).

¹⁷ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2017, poz. 38).

ne jest więc wprowadzenie obowiązkowego uczestnictwa w II i III filarze.

Co dalej z systemem emerytalnym?

System emerytalny wprowadzony w 1999 r. przeszedł już wiele poważnych i drobnych – co do zakresu i skutków – zmian. Trudno bowiem pozostawić w niezmienionym stanie instytucje czy mechanizmy, które nie funkcjonują zgodnie z przewidywanymi przez autorów reformy zasadami i nie spełniają przypisanego im celu. Wnioski z Przeglądu emerytalnego z 2016 r. wskazują na konieczność dalszych zmian dotyczących II i III filara systemu.

Funkcjonowanie OFE, jako elementu systemu emerytalnego, ciągle nie jest dobrze oceniane. Aktualnie w programach rządowych rozważa się więc przekształcenie ich w fundusze inwestycyjne Polskiego Funduszu Rozwoju, a 1/4 aktywów z OFE miałyby być przekazana na rzecz Funduszu Rezerwy Demograficznej.

System emerytalny nadal miałby trzy filary. Pierwszym, obligatoryjnym, byłby nadal Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, oparty na zasadzie repartycyjnej, tworzony ze składek i z podatków. Z tego filara wypłacana byłaby przez ZUS emerytura powszechna (po spełnieniu kryterium wieku, stażu, ubezpieczenia, kapitału lub ich kombinacji) oraz emerytura minimalna (po spełnieniu dodatkowych kryteriów).

Filarem drugim byłyby zakładowe (pracownicze) programy kapitałowe, inicjowane przez pracodawców i finansowane z dodatko-

wej składki przekazywanej przez nich na ten filar ubezpieczenia. Udział w tych programach dawałby prawo do emerytury zakładowej lub wypłaty środków po spełnieniu kryterium wieku. Rozważa się, aby przynależność do tego filara wiązała się z prawem do ulgi podatkowej.

Trzeci filar systemu tworzyłyby indywidualne formy ubezpieczenia lub oszczędzania oraz pracownicze programy emerytalne i pracownicze plany kapitałowe jako nowy instrument w systemie ubezpieczenia. Inicjatywa przynależności do tego filara należałaby do obywatela, a zgromadzone na indywidualnych kontach kapitałowych środki stanowiłyby źródło wypłat renty z polisy lub pozwalałyby na wypłatę środków po spełnieniu kryterium wieku. W tym filarze także pojawia się propozycja ulgi podatkowej.

Reforma systemu emerytalnego jest więc nadal toczącym się procesem – nie została dołączona. Część rozwiązań jest wycofywana, ale pojawiają się też nowe elementy – pracownicze plany kapitałowe. Zmiany wydają się konieczne, gdyż są następstwem monitorowania skutków zastosowanych instrumentów, z których część nie działa tak jak zaplanowano.

Należy mieć także na uwadze to, że brak stabilnego prawa (wielość zmian w podstawowych zasadach) to determinanta braku poczucia bezpieczeństwa obywateli. Nie sprzyja to zaufaniu do systemu, a w takich warunkach można się spodziewać, że nie będą dobrze funkcjonować te jego elementy, które chcemy oprzeć na zasadzie dobrowolności.

AKTY PRAWNE

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity DzU 2017, poz. 1778).

Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity DzU 2017, poz. 1383 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jednolity DzU 2017, poz. 870 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2003, nr 166, poz. 1609 z późn. zm.).

Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (DzU 2004, nr 116, poz. 1205 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (DzU 2016, poz. 1776).

Ustawa z 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta nauczyciela (DzU 2005, nr 167, poz. 1397 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (DzU 2017, poz. 38)

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (tekst jednolity DzU 2017, nr 664).

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

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2012, poz. 637).

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego (DzU 2012, poz. 1544).

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 (DzU 2013, poz. 1717).

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

Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie 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 oraz niektórych innych ustaw (DzU 2017, poz. 1321).

Old-age pension entitlements after lowering the retirement age in Poland

GERTRUDA UŚCIŃSKA

The Institute of Social Policy of the University of Warsaw

SUMMARY: *The paper concisely presents the main directions in development of Polish old-age pension system, including essential legal reforms introduced since its complete rebuilding in 1999.*

KEY WORDS: *social security, social insurance, pension system, old-age pension entitlements*