

PRZEGLĄD EMERYTALNY  
BEZPIECZEŃSTWO DZIĘKI ODPOWIEDZIALNOŚCI 2016

# Biała księga



ZAKŁAD  
UBEZPIECZEŃ  
SPOŁECZNYCH

## Spis treści

<b>I. Wnioski z Zielonej księgi</b>	<b>3</b>
<b>II. Zmiany systemowe</b>	<b>4</b>
1. Nowa architektura systemu emerytalnego	4
2. Perspektywy funkcjonowania OFE	5
3. Utworzenie pracowniczych i indywidualnych planów kapitałowych	6
4. Włączenie Funduszu Emerytur Pomostowych do Funduszu Emerytalnego w FUS	7
<b>III. Zmiany regulacyjne</b>	<b>8</b>
1. Zmiany związane z systemem rentowym	8
2. Ograniczenie zjawiska tzw. emerytury po rencie	8
3. Warunki nabycia prawa do emerytury mundurowej	9
4. Łączenie świadczenia emerytalnego z pracą zarobkową	9
5. Możliwość przechodzenia na emeryturę tylko raz w życiu	10
6. Mała działalność gospodarcza – warunki preferencyjne	11
7. Zmiana konstrukcji ryzyka niezdolności do pracy	11
8. Brak możliwości dziedziczenia środków z I filara systemu	11
9. Dostosowanie obsługi spraw do wyzwań mobilności międzynarodowej	12
<b>IV. Zmiany parametryczne</b>	<b>12</b>
1. Wiek emerytalny	13
2. Zasady waloryzacji	13
3. Likwidacja ograniczenia 30-krotności	13
4. Prawo do najniższej emerytury	14
5. Uprawnienia do comiesięcznego świadczenia	14
<b>V. Zmiany administracyjne</b>	<b>14</b>
1. Optymalizacja kosztów administracyjnych	15
2. Edukacja i zmiany świadomości	16
3. Rozdzielenie statusu emeryta i seniora	16

## I. Wnioski z Zielonej księgi

Przedstawiona w Zielonej księdze diagnoza, zawierająca analizę uwarunkowań oraz ocenę funkcjonowania najważniejszych instytucji zabezpieczenia emerytalnego, tj. ubezpieczenia emerytalnego (wraz z otwartymi funduszami emerytalnymi), zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, ubezpieczenia społecznego rolników oraz rozwiązań o charakterze dobrowolnym: pracowniczych programów emerytalnych (PPE), indywidualnych kont emerytalnych (IKE) i indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), stała się podstawą do opracowania niniejszego dokumentu – **Białej księgi**, prezentującej w zwięzły sposób wiele rekomendacji reform.

Przegląd systemu emerytalnego 2016 – *Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, w ramach którego powstały oba dokumenty, jest komplementarny wobec Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (tzw. Planu Morawieckiego), co wyraża się między innymi w tym, że zawarte w Białej księdze propozycje zmian opierają się na założeniu odpowiedzialności różnych podmiotów systemu emerytalnego:

- 1) państwa – za organizację, nadzór i gwarancję wypłaty świadczeń,
- 2) płatników – za rzetelne wypełnianie obowiązku przekazywania składek za ubezpieczonych oraz organizację dodatkowych programów emerytalnych,
- 3) ubezpieczonych – za dalekowzroczność i indywidualną inicjatywę, w zakresie swoich możliwości, w kierunku zabezpieczenia własnej starości.

Zawarte w Białej księdze rekomendacje odzwierciedlają propozycje przedstawiane w analizach i badaniach oraz podczas konsultacji społecznych. Wskazują na pożądane kierunki zmian i określają ich możliwe konsekwencje. Przede wszystkim mają wariantowy i **doradczy** charakter. Należy bowiem podkreślić, że decyzje polityczne dotyczące ewentualnej realizacji wskazanych rekomendacji, ich modyfikacji lub czasu wprowadzenia należą wyłącznie do władzy ustawodawczej.

Przedstawione rekomendacje podzielone zostały na cztery segmenty w zależności od zakresu i głębokości zmian wynikających z ich ewentualnego wdrożenia: systemowe, regulacyjne, parametryczne i administracyjne.

Biała księga została przygotowana przez pracowników ZUS we współpracy z ekspertami zewnętrznymi. Autorzy Białej księgi to: Gertruda Uścińska, Zofia Czepulis-Rutkowska, Tomasz Lasocki, Andrzej Szybkie, Robert Marczak, Antoni Kolek.

## II. Zmiany systemowe

Podstawową rekomendacją wynikającą z systemowego postrzegania zabezpieczenia emerytalnego, jest umiejscowienie w samym jego centrum Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – instytucji, która mogłaby być odpowiedzialna za wszystkie formy zabezpieczenia emerytalnego: pracowników, osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, rolników, funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych, sędziów i prokuratorów, w tym osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się w ramach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także osób korzystających z ubezpieczenia dobrowolnego.

Wśród głównych wniosków wynikających z debat publicznych i przeglądu emerytalnego należy wymienić:

- 1) wprowadzenie powszechnego systemu emerytalnego, jasne określenie odpowiedzialności za funkcjonowanie systemu emerytalnego,
- 2) możliwość zachowania odrębności w sferze uprawnień przy jednoczesnym ujednoczeniu zasad podlegania ubezpieczeniu,
- 3) optymalizacja kosztów pośrednich funkcjonowania systemu emerytalnego.

### 1. Nowa architektura systemu emerytalnego

Podstawową rekomendacją, stanowiącą wynik dyskusji i prac przeprowadzonych w ramach Przeglądu systemu emerytalnego 2016 – *Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*, jest wprowadzenie do powszechnej opinii przekonania, że zakładowe (zwane niekiedy pracowniczymi) programy emerytalne stanowią II filar systemu emerytalnego i są wyrazem odpowiedzialności pracodawców (płatników składek) za bezpieczeństwo socjalne swoich pracowników po zakończeniu ich kariery zawodowej. Rozwiązania składające się na I filar systemu emerytalnego powinny opierać się na publicznej formule, realizowanej metodą repartycyjną przy zachowaniu precyzyjnie określonej wysokości środków zgromadzonych przez ubezpieczonego. Odpowiedzialność pracodawców, przejawiająca się w tworzeniu zakładowych (pracowniczych) form gromadzenia oszczędności na przyszłą emeryturę, powinna stanowić II filar systemu – odpowiada to formule rozwiązań pracowniczych funkcjonujących w innych państwach. Natomiast dodatkowe, dobrowolne rozwiązania inicjowane bez udziału państwa lub pracodawcy, skupiające się na uzupełnianym zabezpieczeniu potrzeb jednostki, realizowane przez podmioty komercyjne i przez nie wypłacane, stanowić powinny III filar systemu emerytalnego. Oznacza to, że rekomendowanym rozwiązaniem jest nowa architektura systemu emerytalnego, którą można przedstawić za pomocą tabeli 1.

**Tabela 1. Proponowana klasyfikacja filarów systemu emerytalnego**

Kryterium	I filar	II filar	III filar
	Państwowy	Zakładowe (pracownicze) programy kapitałowe	Indywidualne formy ubezpieczenia lub oszczędzania, w tym indywidualne programy kapitałowe
Inicjator	Państwo	Pracodawca	Jednostka
Uczestnictwo	Obowiązkowe	Dobrowolne lub obowiązkowe	Dobrowolne lub obowiązkowe
Metoda finansowania	Reparycyjna	Kapitałowa	Kapitałowa
Źródło finansowania	Składka obowiązkowa lub podatki	Dodatkowa składka przekazywana przez pracodawców	Dodatkowa składka
Zasada ustalania wysokości świadczenia	Zdefiniowana składka lub zdefiniowane świadczenie	Zdefiniowana składka	Zdefiniowana składka
Zasada inwestowania	Waloryzacja składek	Możliwość wyboru portfela inwestycyjnego	Możliwość wyboru portfela inwestycyjnego
Oplaty i prowizje	Brak	Prowizje, opłaty za zarządzanie i inne	Prowizje, opłaty za zarządzanie i inne
Świadczenie	Emerytura powszechna po spełnieniu kryterium wieku, stażu, ubezpieczenia, kapitału lub ich kombinacji; emerytura minimalna po spełnieniu dodatkowych kryteriów	Emerytura zakładowa lub wypłata środków po spełnieniu kryterium wieku	Renta z polisy lub wypłata środków po spełnieniu kryterium wieku
Wypłacający świadczenie	ZUS	Podmiot komercyjny lub ZUS	Podmiot komercyjny lub ZUS
Możliwość łączenia pracy i pobierania świadczenia	Tak lub nie	Tak	Tak
Waloryzacja świadczeń	Waloryzacja świadczeń	Możliwość wyboru portfela inwestycyjnego	Możliwość wyboru portfela inwestycyjnego
Dziedziczenie	Tak lub nie	Tak	Tak
Opodatkowanie i ulgi	Podatek dochodowy od emerytury	Możliwa ulga podatkowa, podatek dochodowy od emerytury	Możliwa ulga podatkowa, podatek dochodowy od emerytury

## 2. Perspektywy funkcjonowania OFE

Na podstawie przeprowadzonych debat i wykonanych analiz, można uznać, że funkcjonujące obecnie otwarte fundusze emerytalne nie znajdują uzasadnienia, tworząc mrzonkę dywersyfikacji ryzyka oraz nie zapewniając bezpieczeństwa socjalnego ubezpieczonych. W obecnym systemie tzw. suwak emerytalny powoduje, że sektor otwartych funduszy emerytalnych (OFE) będzie generował stałe odpływy netto i jednocześnie ubytek przepływu środków na inwestycje na rynku finansowym. Ze składki na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 19,52% zaledwie 2,92% trafia do OFE jedynie w przypadku tych osób, które złożyły stosowne deklaracje, co przełoży się w przyszłości na znikomy udział emerytury z OFE.

Perspektywa dalszego udziału OFE w systemie emerytalnym wymaga pogłębionej analizy. Jednym z możliwych do rozważenia kierunków są wstępne rekomendacje zawarte w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, które zakładają przekazanie na podstawie ustawy aktywów OFE (aktywów o wysokiej płynności w postaci akcji zagranicznych, obligacji i gotówki) do Funduszu Rezerwy Demograficznej, aby realnie wzmocnić bufor finansowy systemu emerytalnego. Środki te będą w przyszłości służyły także zabezpieczeniu współfinansowania emerytur obecnych uczestników OFE. Zgromadzone dotychczas przez ubezpieczonego środki zostaną zapisane na jego subkoncie w ZUS, natomiast aktywa będą inwestowane przez Polski Fundusz Rozwoju w ramach zdywersyfikowanej polityki inwestycyjnej z korzyścią dla polskiej gospodarki.

Według Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, pozostała część aktywów OFE stanowić powinna bazę dla oszczędności indywidualnych. Doprecyzowania wymaga charakter środków, które zostaną przekazane do III filara.

### **3. Utworzenie pracowniczych i indywidualnych planów kapitałowych**

Od wielu lat sytuacja na rynku PPE, IKE i IKZE nie zmienia się w zasadniczy sposób. Do końca 2015 r. w tych trzech programach znajdowało się niespełna 17 mld zł aktywów. Rozszerzenie oferty produktów przez wprowadzenie od 2012 r. IKZE nie przyniosło znaczącego wzrostu korzystających z dobrowolnej formy oszczędzania na starość. Obywatele nie wykazują zainteresowania długoterminowym oszczędzaniem. Istotnym problemem jest także współczynnik nieaktywnych kont w IKE i IKZE, wynoszący odpowiednio 31% i 24%. Wstępne założenia przewidują przekazanie zgromadzonych dotychczas w OFE środków na Indywidualne Konta Emerytalne, co pozwoliłoby na nowo odkryć potencjał drzemiący w tej formie dobrowolnego oszczędzania, bazującego na odpowiedzialności ubezpieczonych.

Z badań przeprowadzonych w 2016 r. przez Instytut Spraw Publicznych oraz Millward Brown wynika, że spośród 1030 badanych 67% w ogóle nie odkłada środków finansowych na zabezpieczenie swojej starości, z czego 68% z powodu zbyt niskich zarobków. W około 2/3 przypadków są to osoby z przedziału 30-59 lat.

W postulat dywersyfikacji źródeł finansowania potrzeb na starość wpisuje się Program Budowy Kapitału – stanowiący element Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, przedstawionej przez ministra Mateusza Morawieckiego. Kierunkiem działań jest wprowadzenie w ramach II i III filara pracowniczych planów kapitałowych (PPK) i indywidualnych planów kapitałowych (IPK funkcjonujących na zasadach odmiennych od PPE, IKE i IKZE).

#### 4. Włączenie Funduszu Emerytur Pomostowych do Funduszu Emerytalnego w FUS

Przychody Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP) od 1 stycznia 2010 r. do końca 2015 r. wyniosły według przypisu 1 358 406 tys. zł. Główną pozycję przychodów stanowiły składki na FEP, które według przypisu w omawianym okresie wyniosły 1 305 049 tys. zł. Pozostałe przychody w całym okresie funkcjonowania Funduszu wyniosły 48 757 tys. zł. Pochodziły one przede wszystkim z wyceny posiadanych skarbowych papierów wartościowych, oprocentowania środków na rachunkach bankowych oraz odsetek od obligacji. Koszty Funduszu w okresie 2010–2015 wyniosły 1 300 234 tys. zł. Główną ich pozycją były wydatki na emerytury pomostowe.

W początkowych latach istnienia Funduszu Emerytur Pomostowych jego przychody przewyższały ponoszone wydatki. Nadwyżki były lokowane na rachunkach bankowych bądź przeznaczane na zakup obligacji Skarbu Państwa. W związku z rosnącą liczbą osób pobierających emerytury pomostowe, przy utrzymującej się na stałym poziomie liczbie osób, za które są odprowadzane składki, począwszy od 2013 r. przychody Funduszu były niższe od ponoszonych wydatków. Stan Funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 58 172 tys. zł.

Wobec coraz niższej prognozowanej wydolności FEP i finansowaniu w kolejnych latach wypłat emerytur pomostowych przede wszystkim dzięki środkom z dotacji z budżetu państwa, rekomendowanym rozwiązaniem byłaby likwidacja Funduszu Emerytur Pomostowych jako osobnego funduszu celowego i utworzenie w jego miejsce subfunduszu w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (np. obok już istniejących funduszy: emerytalnego, rentowego, wypadkowego i chorobowego). Dzięki takiemu rozwiązaniu na sfinansowanie wypłaty świadczeń gwarantowanych przekazywana byłaby jedna dotacja do FUS zamiast – jak ma to miejsce obecnie – oddzielnej do FUS i do FEP. Możliwe byłoby nadal gromadzenie składek z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze oraz wypłata emerytur pomostowych. Istotne jest to, że wyeliminowane zostałoby ryzyko braku możliwości sfinansowania wypłaty świadczeń w przypadku, gdyby okazały się one wyższe niż zakładane w planie, przy jednoczesnym braku możliwości zwiększenia dotacji do FEP (zgodnie z art. 29 ust. 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885), . FUS posiada bowiem szersze możliwości finansowania, tak w drodze przenoszenia potencjalnych oszczędności, jak i źródeł finansowania zewnętrznego.

Należy podkreślić, że proponowane rozwiązanie nie narusza transparentności wpływów i wydatków w zakresie emerytur pomostowych. Dla FEP, jako subfunduszu w ramach FUS, możliwe byłoby wyodrębnienie ewidencyjne wszystkich przepływów finansowych zachodzących w ramach tego

subfunduszu. Zachowana zostałaaby również sprawozdawczość księgowa oraz statystyczna, a także istniejące rejestry stanowisk pracy.

Włączenie FEP do FUS pośrednio dostarcza dodatkowego argumentu za tym, aby emeryturę pomostową traktować właśnie jako emeryturę, a nie – w myśl rozporządzenia (WE) nr 883/2004 – jako świadczenie przedemerytalne. Jest to dobry kierunek zmian, również z punktu widzenia unijnych przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

## II. Zmiany regulacyjne

Obszar regulacyjny odnoszący się do zasad podlegania ubezpieczeniom określa, kto i na jakich warunkach uczestniczy w systemie emerytalnym. Zakres przedmiotowy ubezpieczenia wskazuje świadczenia przysługujące ubezpieczonym. Regulacje ustawowe określają warunki otrzymania i wysokość świadczeń, dotyczą także sposobu poboru składek oraz wypłaty świadczeń, wskazując kompetencje poszczególnych podmiotów systemu.

W trakcie debat emerytalnych odnoszono się m.in. do szerszego spojrzenia na system ubezpieczenia społecznego, w tym do związku między uprawnieniami emerytalnymi i rentowymi oraz do rozwiązań szczególnych przewidzianych dla niektórych grup społeczno-zawodowych. Poniżej przedstawiono niektóre z tych zagadnień.

### 1. Zmiany związane z systemem rentowym

W związku z obniżeniem wieku emerytalnego bezzasadne staje się kryterium wieku (50 lat) do uzyskania renty rodzinnej. Obecnie prawo do renty rodzinnej przysługuje m.in. wdowie, jeśli w chwili śmierci męża ukończyła 50 lat lub była niezdolna do pracy, albo wychowuje co najmniej jedno z dzieci, wnuków lub rodzeństwa uprawnionych do renty rodzinnej po zmarłym mężu, które nie ukończyły 16 lat, a jeżeli kontynuują naukę – 18 lat życia lub są całkowicie niezdolne do pracy. Rekomendowanym rozwiązaniem jest likwidacja warunku 50 lat i wprowadzenie w to miejsce warunku osiągnięcia wieku emerytalnego.

### 2. Ograniczenie zjawiska tzw. emerytury po rencie

Obecnie do ustalenia podstawy wymiaru emerytury rencista może wskazać te same zarobki, jakie wskazał do renty. Wówczas wysokość emerytury zostanie obliczona od nowej, korzystniejszej podstawy wymiaru, pod warunkiem, że zarobki te pochodzą z 10 kolejnych lat kalendarzowych wybranych z 20 lat



poprzedzających rok zgłoszenia wniosku o emeryturę lub z dowolnych 20 lat sprzed przyznania emerytury. Gdy emerytura z nowego systemu będzie obliczana na podstawie faktycznie odprowadzonych i zwaloryzowanych składek, może się okazać, że świadczenie obliczone na podstawie wysokości renty będzie korzystniejsze, co może powodować próby obejścia prawa.

### **3. Warunki nabycia prawa do emerytury mundurowej**

W trakcie debat publicznych funkcjonowanie odrębnego systemu emerytalnego dla funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych stanowiło przedmiot dyskusji. Odnotowano to również w Zielonej księdze.

Zwolnienie ze służby w rzeczywistości wiąże się często z kontynuowaniem pracy zawodowej przy jednoczesnym pobieraniu świadczenia. W debatach publicznych wyrażano stanowisko, że funkcjonariusz po 20 czy 25 latach służby jest często zbyt cennym fachowcem, aby z jego wiedzy i doświadczenia rezygnować. Nabycie prawa do emerytury mundurowej w wieku wcześniejszym niż emerytalny nie zawsze jest zasadne. W debatach prezentowano również poglądy dotyczące zachowania dotychczasowych regulacji szczególnych wobec tych grup zawodowych. Natomiast w przypadku funkcjonariuszy, których specyfika pracy nie jest wprost związana ze szczególnymi warunkami służby (np. pracownicy biurowi itp.), należy rozważyć wyłączenie z systemu zaopatrzeniowego i włączenie do systemu powszechnego.

Należy jednak zastrzec, że zmiany nie powinny dotyczyć osób, które już rozpoczęły służbę, lecz rozpoczynających karierę zawodową w przyszłości. Ponadto, ewentualna decyzja na temat zmian powinna zależeć od ścisłej analizy skutków finansowych dla sektora finansów publicznych.

### **4. Łączenie świadczenia emerytalnego z pracą zarobkową**

W konsultacjach społecznych podnoszono, że istota ubezpieczenia na wypadek braku możliwości zarobkowania ze względu na podeszły wiek oznacza, że świadczenie z ubezpieczenia należy się osobie, u której zachodzi ryzyko starości oraz która nie jest w stanie kontynuować kariery zawodowej i rezygnuje z pracy na rzecz pobierania świadczenia. Biorąc pod uwagę dotychczasowe warunki zawieszalności świadczenia oraz konsekwencje wprowadzenia braku możliwości łączenia pobierania świadczenia i pracy zarobkowej, a także uwzględniając możliwe oszczędności budżetowe należy uznać, że wprowadzenie ograniczenia możliwości „dorabiania” ograniczyłoby liczbę osób przechodzących na emeryturę tuż po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Ograniczenie łączenia pracy zarobkowej i pobierania emerytury może zostać zrealizowane w różnych wariantach, np.:

I wariant: pozostawienie dotychczasowych zasad zawieszalności świadczeń,

II wariant: wprowadzenie całkowitej zawieszalności świadczeń w razie osiągnięcia dodatkowego przychodu z aktywności ekonomicznej – obowiązującej tylko osoby, które nie osiągnęły powszechnego wieku emerytalnego,

III wariant: całkowite uwolnienie możliwości łączenia pobierania świadczenia oraz uzyskiwania przychodu z pracy zarobkowej.

W szerszej perspektywie proponowane warianty są rozwiązaniami efektywnymi zarówno finansowo, jak i społecznie. Z analiz przeprowadzonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wynika, że ewentualne zaostrzenie zasad w tym zakresie nie wpłynie w sposób znacząco negatywny na sytuację FUS. Bardzo istotne jest jak najdłuższe pozostawanie na rynku pracy. Projektując rozwiązania należy mieć na uwadze, że ze względu na wysokość świadczeń osoby zdolne do pracy w przypadku niemożności łączenia pracy z pobieraniem emerytury będą szukały zatrudnienia w szarej strefie.

Rekomenduje się, aby wprowadzane rozwiązanie miało charakter etapowy, uwzględniało różnice w sekcjach gospodarki narodowej oraz było rozłożone w perspektywie do 2025 r.

## **5. Możliwość przechodzenia na emeryturę tylko raz w życiu**

Ubezpieczony po spełnieniu warunków do świadczenia comiesięcznego będzie musiał podjąć decyzję, czy zamierza dalej pracować, czy przejść na emeryturę. Decyzja o przejściu na emeryturę będzie podjęta tylko raz, co wiąże się z jednorazowym ustaleniem wysokości świadczenia. Dlatego też o hipotetycznej wysokości świadczenia ubezpieczony powinien być informowany indywidualnie nie tylko raz w roku. Powinien mieć on prawo do korzystania z kalkulatora emerytalnego, który pomoże ustalić wysokość świadczenia i podjąć decyzję o momencie przejścia na emeryturę.

Rozwiązanie to przyczyni się do opóźniania wieku przechodzenia na emeryturę, jednak zachowane zostanie prawo do przerwania okresu pobierania świadczenia (z I filara) na czas wykonywania pracy zarobkowej (niezależnie od rodzaju umowy i wysokości otrzymywanego wynagrodzenia).

W czasie debat zgłaszano postulaty ograniczania możliwości wielokrotnego przechodzenia na emeryturę i wielokrotnego przeliczania świadczeń. Większość zgłaszanych uwag dotyczyła likwidacji tego zjawiska, ponieważ wzrost świadczeń powinien następować przede wszystkim w wyniku waloryzacji.

### **6. Mała działalność gospodarcza – warunki preferencyjne**

Obciążenia podatkami i składkami publicznymi dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą niejednokrotnie stanowią barierę rozpoczęcia działalności lub ucieczkę w szarą strefę. Rekomendowanym rozwiązaniem jest wprowadzenie preferencyjnych rozwiązań w zakresie zaniechania poboru składki w pierwszym okresie działalności oraz ułatwień w formule zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych dla osób rozpoczynających własny biznes. Działania te powinny być połączone z uświadomieniem i precyzyjną deklaracją, że brak składki wiąże się z brakiem ubezpieczenia, a w konsekwencji brakiem świadczenia.

### **7. Zmiana konstrukcji ryzyka niezdolności do pracy**

Proponuje się, aby po ukończeniu wieku emerytalnego ochrona przysługiwała z tytułu ryzyka emerytalnego, a nie rentowego. Rekomendowane jest przyjęcie następującej definicji niezdolności do pracy w ustawie o emeryturach i rentach z FUS oraz w ustawie wypadkowej:

*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.*

Po osiągnięciu wieku emerytalnego nie byłoby możliwości uzyskania renty, a jedynie emerytury. Ograniczyłoby to możliwość manipulacji przez składanie wniosku o rentę przez emeryta, ponieważ obecne przepisy dopuszczają ustalenie tego świadczenia w zbiegu oraz wybór świadczenia korzystniejszego.

### **8. Brak możliwości dziedziczenia środków z I filara systemu**

Zgodnie z filozofią ubezpieczeń prawo do świadczenia przysługuje ubezpieczonym, którzy spełnili warunki do świadczenia. Wobec tego instytucja dziedziczenia składek bądź świadczenia nie jest właściwa dla metody ubezpieczeniowej.

Rekomendowane zmiany w systemie emerytalnym likwidują możliwość dziedziczenia. Zatem część składki emerytalnej dotychczas przekazywanej na konto i subkonto w ZUS nie będzie podlegać dziedziczeniu.

### 9. Dostosowanie obsługi spraw do wyzwań mobilności międzynarodowej

Liczba Polaków migrujących zarobkowo rośnie z każdym rokiem. GUS szacuje, że na koniec 2014 r. poza granicami Polski przebywało czasowo około 2320 tys. mieszkańców Polski, tj. o 124 tys. (5,6%) więcej niż w 2013 r. W Europie w 2014 r. przebywało około 2013 tys. osób, przy czym zdecydowana większość – około 1901 tys. – w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Liczba ta zwiększyła się o 112 tys. w stosunku do 2013 r. Wśród krajów UE nadal najwięcej osób zamieszkiwało w Wielkiej Brytanii (685 tys.), Niemczech (614 tys.), Irlandii (113 tys.) oraz Holandii (109 tys.) i we Włoszech (96 tys.). Analiza danych statystycznych GUS opartych na spisach powszechnych ludności i danych szacunkowych pozwala na sformułowanie następującego wniosku. Ponieważ skala emigracji zarobkowej po wejściu Polski do UE jest kilkakrotnie większa niż skala emigracji lat 80. XX wieku oraz biorąc pod uwagę, że obecnie realizowane są w przeważającej większości wnioski osób, które emigrowały w latach 80. i 90. XX wieku, należy założyć, że w ciągu najbliższych lat będzie rosła liczba wniosków składanych przez osoby migrujące zarobkowo do państw UE/EFTA oraz państw, z którymi łączy Polskę umowa dwustronna.

Dokładne oszacowanie przewidywanej liczby wniosków jest bardzo trudne, ponieważ brak danych o wieku osób wyjeżdżających za granicę z lat 90. Należy się jednak spodziewać, że liczba wniosków o świadczenia podlegające koordynacji będzie rosła, stąd konieczność lepszego dostosowania do potrzeb osób przebywających za granicą na stałe, pracowników delegowanych i osób, które po okresie pracy za granicą wracają do Polski.

## IV. Zmiany parametryczne

Reformy parametryczne nie wymuszają zmiany całego systemu, jednak ich warianty znacząco zmieniają sposób funkcjonowania systemu emerytalnego. Zmiany te opierają się na diagnozie systemu emerytalnego i są odpowiedzią wynikającą z racjonalizacji wydatków emerytalnych oraz adaptacji do nowych uwarunkowań. Zmiany parametrów mają ścisłe odzwierciedlenie w uprawnieniach ubezpieczonych, warunkach nabywania prawa do świadczeń i ich wysokości, a także wiążą się z obciążeniami składkowo-podatkowymi. Ich wprowadzenie związane jest z możliwym wystąpieniem społecznego niezadowolenia, koniecznością prowadzenia negocjacji władz publicznych z partnerami społecznymi i często wiąże się z koniecznością etapowego wprowadzania zmian.

### 1. Wiek emerytalny

Zgłoszony przez Prezydenta RP projekt ustawy (Druk sejmowy nr 62), której celem jest obniżenie wieku emerytalnego, można uznać za wyraz wsparcia dla osób urodzonych w latach 1951–1958, które obecnie są w wieku przedemerytalnym. Należy jednak mieć świadomość konsekwencji ustawowego wprowadzenia możliwości zakończenia kariery zawodowej w wieku 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn.

Z aktualnych zasad ustalania wysokości emerytury oraz szacunków GUS dotyczących wydłużania się średniego dalszego trwania życia wyłania się wnioski, że osoby z roczników obecnie uzyskujących prawo do emerytury znajdują się w sytuacji mniej korzystnej niż kolejne roczniki, które wiek emerytalny będą osiągały od 2025 r. Nie można zatem wykluczyć rekomendowania działań mających na celu rewizję warunków przyznania świadczenia związanego z możliwością wydłużenia wieku emerytalnego.

### 2. Zasady waloryzacji

Oprócz celu zapobiegania ubóstwu i podtrzymywania realnej wartości świadczeń należy pamiętać o uczestnictwie emerytów w efektach wzrostu gospodarczego, co jest istotne dla poczucia integracji społecznej. Władze publiczne nie powinny dopuścić do nominalnej obniżki wysokości świadczeń oraz powinny przeciwdziałać waloryzowaniu świadczeń o drobne kwoty z uwagi na wysokie koszty pośrednie oraz utratę zaufania do systemu emerytalnego. Rekomendowane jest zatem podniesienie kwoty najniższej emerytury do 1000 zł oraz zachowanie dotychczasowego wskaźnika waloryzacji, przy czym najniższa waloryzacja powinna wynosić co najmniej 10 zł.

### 3. Likwidacja ograniczenia 30-krotności

Aby nie obejmować nadmierną ochroną najlepiej zarabiających ubezpieczonych, wprowadzono ograniczenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne na poziomie 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia. W wyniku tego ograniczenia FUS otrzymuje rocznie ok. 2,2 mld zł składek mniej, jednak ograniczenie po stronie składek rzutuje na analogiczne ograniczenie po stronie świadczeń na rzecz tych osób. Ewentualna likwidacja tego ograniczenia wraz z ustaleniem, że nadwyżka składek ponad 30-krotność przeciętnego wynagrodzenia przyjmuje cechy podatku, a więc nie jest ewidencjonowana na koncie ubezpieczonego, oznaczałaby wzrost wpływów do budżetu z tytułu podatku od osób fizycznych.

#### 4. Prawo do najniższej emerytury

W obecnym stanie prawnym warunkiem nabycia prawa do najniższej emerytury jest posiadanie 22-letniego w przypadku kobiety (wydłużanego do 25 lat) i 25-letniego w przypadku mężczyzny stażu pracy. Rekomendowane jest, aby powiązać prawo do najniższej emerytury nie tylko ze stażem pracy, ale także z wysokością środków zgromadzonych w ramach I filara. W tym celu proponuje się, aby przy wieku emerytalnym 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn prawo do najniższej emerytury przysługiwało ubezpieczonemu legitymującemu się w przypadku kobiet 20-letnim okresem ubezpieczenia, a w przypadku mężczyzn 25-letnim okresem ubezpieczenia, gdy składka opłacana jest od przynajmniej płacy minimalnej.

#### 5. Uprawnienia do comiesięcznego świadczenia

W czasie debat publicznych i w Zielonej księdze podnoszono różne warianty, kiedy można zagwarantować comiesięczne świadczenie. W związku ze zwiększaniem się liczby osób, których świadczenie ustalone jest w kwocie znacząco niższej od kwoty najniższej emerytury, konieczne jest ustalenie progu kwotowego określającego prawo do otrzymywania comiesięcznego świadczenia. Jednym z rekomendowanych rozwiązań jest wprowadzenie wymogu posiadania 5 lat okresów ubezpieczenia oraz uzyskanie, po podziale łącznej kwoty z konta przez średnie dalsze trwanie życia, świadczenia wyższego niż 1/3 najniższej emerytury albo też kryterium znanego ze starego systemu emerytalnego, tj. posiadania minimum 15/20-letniego stażu pracy. Możliwe jest także zachowanie obecnego rozwiązania, które jednak skutkować będzie pogłębieniem się problemu tzw. emerytur groszowych.

W razie, gdyby nie zostały spełnione warunki proponowanego stażu lub gdyby zebrany kapitał nie stanowił podstawy do przyznania emerytury w wysokości spełniającej współczesne standardy zabezpieczenia społecznego, ubezpieczony nabywałby prawo do „świadczenia zwrotnego”. Jest to pomysł wzorowany na rozwiązaniach znanych z dobrowolnych programów emerytalnych. „Świadczenie zwrotne” za dożycie wieku emerytalnego obejmowałoby kapitał początkowy oraz zwaloryzowane składki na ubezpieczenie emerytalne zapłacone za okres od 1999 r. do momentu uzyskania prawa do świadczenia. „Świadczenie zwrotne” mogłoby być wypłacane jednorazowo lub w ratach.

## V. Zmiany administracyjne

Reformy administracyjne nie wpływają na kształt systemu emerytalnego, nie mają też większego znaczenia dla ogólnych regulacji czy parametrów tego systemu. Jednak rezultaty ich wprowadzania mogą przyczynić

się do podnoszenia ogólnej wydajności funkcjonowania systemu emerytalnego, wzrostu ściągalności składek, czy optymalnego określenia liczby świadczeniobiorców i należnych im świadczeń. Dobrze zorganizowany pod względem administracyjnym system emerytalny cechować powinna edukacja i popularyzacja wiedzy o ubezpieczeniach społecznych, a także możliwość uzyskania informacji niezbędnych do uczestnictwa, zarządzania oraz prognozowania sytuacji systemu emerytalnego.

### **1. Optymalizacja kosztów administracyjnych**

W trakcie konsultacji społecznych wskazywano, że powołanie jednej instytucji odpowiedzialnej za system zabezpieczenia społecznego, w tym system emerytalny, pozwoli na ograniczenie kosztów pośrednich obsługi poboru składek oraz wypłaty świadczeń.

Wprowadzenie od 1 stycznia 2018 r. e-składki umożliwi zmniejszenie liczby rachunków składkowych z 4 do 1 przez stworzenie systemu indywidualnych rachunków składkowych generowanych indywidualnie dla poszczególnych płatników, ograniczenie zakresu danych wymaganych od płatników na dokumentach płatniczych (przejście na standardowy komunikat 11n ELIXIR), udostępnienie płatnikom usług finansowych usprawniających opłacanie składek (*pay by link*, polecenia zapłaty, *invoice bill*).

Dzięki wprowadzeniu indywidualnych rachunków składkowych zwiększy się skuteczność procesów w obszarze identyfikacji składek, rozliczania kont płatników, rozliczeń z instytucjami zewnętrznymi – NFZ, MRPiPS, MF. Wprowadzenie zmian w zasadach obliczania należnych do zapłaty składek przez ustalanie ich wysokości na podstawie danych o składnikach wynagrodzenia przekazywanych przez płatników usprawni proces rozliczeń ich kont w SEKIF i ewidencjonowanie danych na kontach ubezpieczonych.

Kolejnym krokiem po wprowadzaniu jednego rachunku dla płatników będzie utworzenie krajowej instytucji pieniądza elektronicznego (krajowej instytucji płatniczej), która stworzy:

- 1) system darmowych, podstawowych rachunków płatniczych (elektroniczna portmonetka dla każdego obywatela),
- 2) możliwość rozbudowy funkcjonalności karty emeryta i rencisty oraz innych kart o instrument płatniczy, portfel w chmurze i integrację palety instrumentów płatniczych (w tym schematu krajowego) w e-government, np. na PUE ZUS, e-PUAP, inne.

Docelowo w gestii Zakładu funkcjonować będzie jeden rachunek płatnika do opłacania danin, rejestr e-swiadczeń (widoczny dla urzędnika, a w dalszej przyszłości być może także istnieć będzie możliwość

podglądu przez CUP dla obywatela i przedsiębiorcy) oraz rachunek podstawowy dla świadczeniobiorcy z możliwością wypłaty środków ze świadczeń oraz dokonywania płatności elektronicznych.

## **2. Edukacja i zmiany świadomości**

Z przeprowadzonych konsultacji oraz dostępnych badań wynika, że niewielu Polaków zdaje sobie sprawę z tego, czym są ubezpieczenia społeczne oraz czym skutkuje decyzja o wykluczeniu się z tych ubezpieczeń. W debatach publicznych rekomendowano wprowadzenie obowiązkowych treści dotyczących ubezpieczeń społecznych do podstawy programowej przedmiotów „Wiedza o społeczeństwie” oraz „Podstawy przedsiębiorczości” w szkołach ponadgimnazjalnych.

Oprócz edukacji w szkołach ponadgimnazjalnych, rekomenduje się, aby działalność edukacyjna i szkoleniowa ZUS została ukierunkowana na potrzeby grup docelowych: ubezpieczonych, płatników i świadczeniobiorców, a także aby poprzez skoordynowany system działań docierała do jak najszerszego grona uczestników systemu emerytalnego.

## **3. Rozdzielenie statusu emeryta i seniora**

W celu uporządkowania zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz odróżnienia polityki publicznej w obszarze zabezpieczenia przed skutkami realizacji ryzyk społecznych od polityki senioralnej w debatach publicznych i dyskusjach proponowano rozdzielenie statusu emeryta, wynikającego z otrzymywania świadczenia związanego z brakiem możliwości zarobkowania ze względu na wiek, od statusu seniora, stanowiącego przedmiot zainteresowania polityki senioralnej.