

AGENDA POLSKA
REFORMY

EMERYTURA OBYWATELSKA

**BEZPIECZNA STAROŚĆ,
WYŻSZE PŁACE**



WARSZAWA 2018

**AGENDA POLSKA (www.zpp.net.pl/projekty/agenda-polska/)
jest projektem realizowanym przez środowisko ZPP/WEI, którego celem
jest przygotowanie strategii rozwoju Polski oraz rozwiązań ustrojowych
i prawnych w najważniejszych dla Polski obszarach.**

Tekst © Fundacja Warsaw Enterprise Institute
Praca pod kierownictwem Aleksandry Fandrejewskiej-Tomczyk
Redakcja: Aleksandra Fandrejewska-Tomczyk
Zdjęcie na okładce © Sandralise, Chroma Stock
Projekt okładki: Justyna Saraczyn
Redakcja techniczna: Iwona Wardzyńska

Wydanie I
Warszawa 2018

ISBN: 978-83-948073-4-4

Wydawca: Związek Przedsiębiorców i Pracodawców
Fundacja Warsaw Enterprise Institute
ul. Nowy Świat 33
00-029 Warszawa
biuro@zpp.net.pl; www.zpp.net.pl
office@wei.org.pl; www.wei.org.pl

Spis treści

1. NASZ CEL	4
2. KONIECZNOŚĆ NOWEGO SYSTEMU DANIN PUBLICZNYCH	6
3. WYJŚCIE Z PUŁAPKI SYSTEMU REPARTYCYJNEGO	9
3.1. Pogmatwany i niewydolny	14
4. IMPLEMENTACJA NOWEGO SYSTEMU EMERYTALNO-RENTOWEGO	17
4.1. Wyrównanie do wysokości emerytury obywatelskiej, zgodne z prawami nabytymi	19
4.2. Dobrowolny filar kapitałowy	24
5. DOŚWIADCZENIA INNYCH KRAJÓW W UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH	26
5.1. Emerytury w Australii	26
5.2. Emerytury w Kanadzie	27
5.3. Emerytury w Danii	28
6. PODSUMOWANIE KONCEPCJI NOWEGO ŁADU EMERYTALNEGO	29



1. NASZ CEL

W ramach programu Agenda Polska opracowujemy strategię rozwoju Polski. Jednym z jej filarów jest nowy system danin publicznych. Chcemy, by świadczenia na rzecz dobra wspólnego (czyli państwa) przestały nadmiernie obciążać pracę.

Wyższy dochód rozporządzalny z pracy osób indywidualnych i niskie podatki dla firm są kołami zamachowymi mogącymi udźwignąć wysokie tempo rozwoju społecznego i gospodarczego Polski. Proponujemy reformę systemu podatkowego, systemu emerytalnego i świadczeń społecznych.

W tym opracowaniu przedstawiamy koncepcję powszechnych emerytur i rent gwarantowanych przez państwo. Proponujemy prosty system zaopatrzeniowy. Państwo, jako reprezentant wszystkich, powinno zapewnić świadczenia na minimalnym, ale uczciwym poziomie. Świadczenia emerytalne czy rentowe (wypłacane w sytuacji, gdy ktoś nie może pracować ze względu na wiek lub chorobę) powinny równać się kwocie odpowiadającej minimum socjalnemu. W debacie publicznej takie świadczenia określa się mianem „emerytury obywatelskiej”. Rozwiązania takie funkcjonują już na świecie i były dyskutowane również w Polsce, jako jedna z możliwości reform systemu zabezpieczenia społecznego w końcu lat 90. Wówczas jednak zwyciężyła opinia, że wprowadzenie filaru kapitałowego do systemu emerytalnego przyniesie więcej korzyści. Spodziewano się, że otwarte fundusze emerytalne będą inwestowały w gospodarkę za pośrednictwem giełdy i dzięki temu część oszczędności emerytalnych obywateli zapewni pieniądze na rozwój polskich firm. Wykreowano również wyobrażenie wysokich emerytur z OFE, co po kilku latach i zderzeniu wyobrażeń z szacunkami przyszłych świadczeń przełożyło się na złą opinię części ubezpieczonych o funduszach emerytalnych.

Naszym zdaniem w polityce społecznej niezbędna jest zmiana wysokości, charakteru i poboru podatków oraz danin publicznych.

Zmiana systemu emerytalnego-rentowego będzie immanentną częścią reformy finansów publicznych¹. Proponujemy likwidację skomplikowanego systemu ubezpieczeń społecznych z czterema składkami i wysokim obciążeniem pracy. Zamiast tego państwo będzie wypłacało jednolite świadczenia z budżetu w przypadku zdarzenia losowego związanego z różnymi ryzykami wykluczającymi możliwość zarobkowania. Wysokość świadczenia gwarantowanego przez państwo, powiązanego z kosztami minimum socjalnego, będzie wyższa niż obecnie gwarantowane świadczenie z systemu powszechnego (połowa płacy minimalnej). Równocześnie będzie na tyle niskie, że w Polsce powinny się rozwijać dodatkowe, dobrowolne indywidualne i grupowe (firmowe) sposoby oszczędzania długoterminowego na wypadek starości, poważnej choroby czy niepełnosprawności.

¹ Koncepcję zmian w poszczególnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego prezentują raporty na str. www.zpp.net.pl/projekty/agenda-polska/

Nasz cel

Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien być przekształcony w instytucję zbierającą podatki i daniny.

Naszym zdaniem mamy następujący wybór: zdecydujemy się na nowy – zaopatrzeniowy model świadczeń emerytalno-rentowych wprowadzony równocześnie z nowym systemem podatkowym albo konieczne stanie się zmienienie obecnego systemu ubezpieczeń społecznych w jednym z dwóch kierunków: zwiększania obciążeń lub zmniejszania świadczeń.

Nie uwzględniamy w tym raporcie zmiany systemu opodatkowania rolników.



2. KONIECZNOŚĆ NOWEGO SYSTEMU DANIN PUBLICZNYCH

- Podstawą zmian w polityce społecznej państwa jest zmiana systemu poboru podatków i danin publicznych, wprowadzony ma być podatek przychodowy, kończy się obciążenie funduszu płac daninami.
- Zmiana systemu emerytalnego-rentowego jest więc immanentną częścią reformy finansów publicznych, a nie oderwaną od reszty samodzielny zmianą.
- Celem zmian w systemie emerytalno-rentowym jest wprowadzenie jednolitego świadczenia gwarantowanego przez państwo na wypadek niemożności pracy (emerytura ze względu na wiek czy renta ze względu na stan zdrowia).
- Wysokość świadczenia powiązana jest z kosztami minimum socjalnego, czyli wyniesie więcej niż obecne gwarantowane świadczenie.
- W Polsce powinny się rozwijać dodatkowe, dobrowolne indywidualne i grupowe (firmowe) sposoby oszczędzania długoterminowego na wypadek starości lub choroby.

Uważamy, że wyższy dochód rozporządzalny z pracy osób indywidualnych i niskie podatki dla firm są kołami zamachowymi mogącymi udźwignąć wysokie tempo rozwoju społecznego i gospodarczego Polski. Proponujemy reformę systemu podatkowego, systemu ubezpieczeń społecznych i świadczeń socjalnych.

Rekomendujemy likwidację wszystkich płatności obciążających wynagrodzenia, a także podatków dochodowych PIT dla wszystkich form działalności gospodarczej, podatku CIT, wszystkich składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, składek na Narodowy Fundusz Zdrowia oraz do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Pozostałe składniki finansów publicznych pozostają bez zmian.

Proponujemy zlikwidowanie wszystkich obecnych danin podatkowych oraz paropodatkowych i zastąpienie ich 27 proc. podatkiem liczonym od funduszu płac. Osoby prowadzące działalność gospodarczą płaciłyby ryczałt podatkowy. Firmy zaś byłyby – według naszej koncepcji – obciążone podatkiem przychodowym różnej wysokości (od 1,5 proc. do 15 proc.), w zależności od rodzaju prowadzonej działalności (branży).

Zmiana systemu emerytalnego i rentowego jest częścią reformy finansów publicznych. Proponujemy likwidację obecnego skomplikowanego systemu ubezpieczeń społecznych z wysokim obciążeniem pracy. Zamiast tego państwo będzie wypłacało jednolite świadczenia z budżetu w przypadku zdarzenia losowego związanego z różnymi ryzykami wykluczającymi określoną osobę z możliwości zarobkowania. Wysokość świadczenia gwarantowanego przez państwo, powiązanego z kosztami minimum socjalnego, będzie wyższa, niż obecnie gwarantowane świadczenie z systemu powszechnego (połowa płacy minimalnej). Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien być przekształcony w instytucję zbierającą podatki i daniny.

Konieczność nowego systemu danin publicznych

W obecnym systemie ubezpieczeniowym wpłacane składki nie wystarczają na wypłacanie bieżących świadczeń. W zależności od roku, system w 20–30 proc. zasilany jest pieniędzmi z podatków. Już teraz mamy więc system ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowy. Zaś z prognoz wynika, że przy obecnej wysokości składek wkład części zaopatrzeniowej (podatkowej) w systemie emerytalno-rentowym będzie rósł.

Do tej nierównowagi finansowej dodatkowo przyczyniają się zmiany demograficzne. Polski system ubezpieczeniowy działa na zasadach solidaryzmu społecznego i repartycji: pokolenia pracujące wpłacają do systemu składki, ale te pieniądze nie są odkładane i inwestowane na ich przyszłe emerytury, tylko są wydawane na bieżące świadczenia emerytów i rencistów. System repartycyjny samofinansuje się tylko w sytuacji, w której pokolenia pracujących znacząco liczbowo przewyższają pokolenia osób starszych. W zeszłym roku w systemie powszechnym (czyli dla pracowników, zleceniobiorców i prowadzących działalność gospodarczą) 15,66 mln osób płaciło składki, a 7,69 mln pobierało emerytury i renty z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych². Dodatkowo 1,17 mln osób pobierało emerytury i renty w KRUS³, a ponad 400 tys. to osoby, które otrzymywały emeryturę mundurową lub świadczenie dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. W zeszłym roku więc ok. 9,26 mln osób dostawało emeryturę lub rentę. Przypomnijmy, że pod koniec roku pracowało ok. 16,5 mln ludzi⁴.

Za kilkanaście lat te relacje staną się jeszcze bardziej płaskie: z prognoz demograficznych wynika, że powoli będzie się zmniejszała liczba osób w wielu produkcyjnym, a zwiększała osób starszych, które już zakończyły karierę zawodową. Z analiz Komisji Europejskiej wynika, że współczynnik obciążenia demograficznego wzrośnie z około 24 proc. w 2016 r. do 65 proc. w 2060 r.⁵. Zgodnie z założeniami prognozy ludności EUROPOP 2017 oczekiwana długość życia w chwili urodzenia powinna wzrosnąć w latach 2016-2070 o ponad 10 lat dla mężczyzn i 8 lat dla kobiet.

Już w tej chwili 60-letnia kobieta ma przeciętnie przed sobą ponad 24 lata życia, a 65-letni mężczyzna – niespełna 16 lat. To czas, w którym pobierają emeryturę⁶.

Jeśli nie wprowadzimy nowego systemu, doprowadzi to w ciągu dwudziestu pięciu lat – przy obecnych wysokich obciążeniach wynikających z ubezpieczeń społecznych – do sytuacji, w której większość emerytur wypłacanych z systemu publicznego znacząco zbliży się do poziomu gwarantowanego przez państwo, czyli około połowy minimalnego wynagrodzenia. Ale i to nie wystarczy do zbilansowania dochodów systemu emerytalnego z wydatkami. Od kilku lat (od zmian w systemie otwartych funduszy emerytalnych) znowu rośnie ukryty dług publiczny wynikający ze zobowiązań emerytalno-rentowych. W tym roku po raz pierwszy przedstawił je Główny Urząd Statystyczny⁷. Zaprezentował wartość nabytych

² Raport roczny ZUS 2017.

³ Kwartalna informacja statystyczna IV kwartał 2017 r., KRUS.

⁴ Monitoring Rynku Pracy - Kwartalna informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2017 r., GUS.

⁵ Aging Working Group Polska karta krajowa w sprawie prognoz emerytalnych 2018.

⁶ Trwanie życia w 2017 r, GUS.

⁷ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/nabyte-uprawnienia-emerytalno-rentowe-w-ramach-ubezpiezen-spoecznych/prezentacja-z-seminarium-dot-uprawnien-emerytalno-rentowych-gospodarstw-domowych-nabytych-w-ramach-ubezpiezen-spoecznych-wedlug-stanu-na-koniec-2015-roku,2,1.html>.

Konieczność nowego systemu danin publicznych

uprawnień emerytalno-rentowych w Polsce na koniec 2015 roku. Oszacował nabyte uprawnienia emerytalno-rentowe w systemie powszechnym na ponad 4 biliony zł – 225,5 proc. PKB. Za trzy lata przedstawi kolejne i można się spodziewać znaczącego wzrostu długu. Stanie się tak choćby dlatego, że od czasu wprowadzenia dobrowolności oszczędzania w OFE i mechanizmu suwaka bezpieczeństwa (od lipca 2014 roku) do końca 2017 roku zapisano 340 mld na subkontach ubezpieczonych w ZUS.

Szanujemy prawa nabyte ubezpieczonych. Proponujemy więc dla nich inny sposób liczenia świadczenia niż w przypadku osób, które nie płaciły składek ubezpieczeniowych lub zapłaciły ich niewiele.

Przypominamy, że już teraz istnieją grupy zawodowe: sędziowie, prokuratorzy czy służby mundurowe, które nie płacą składek ubezpieczeniowych, a otrzymują świadczenia po zakończeniu pracy. Dla nich stworzono zaopatrzeniowy system emerytalno-rentowy. Zaś system rolniczy jest połączeniem obu możliwości: zaopatrzeniowego i ubezpieczeniowego. Składki stanowią zaledwie 10 procent kwot potrzebnych na wypłatę rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych. W większości są wypłacane z podatków.

W debacie publicznej najczęściej podawana jest kwota dotacji do FUS, rzadko zaś wspomina się, ile dodatkowo z budżetu dopłaca się do systemów zaopatrzeniowych. Z kasy państwa (systemu podatkowego) na emerytury i renty wydano więc prawie 79 mld zł w 2017 roku⁸. To oprócz dotacji do FUS między innymi pieniądze na świadczenia emerytalno-rentowe dla służb mundurowych oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku (nieco ponad 17 mld zł) oraz dotacja do KRUS (ok 16,7 mld zł).

⁸ Sprawozdanie „Z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.”.



3. WYJŚCIE Z PUŁAPKI SYSTEMU REPARTYCYJNEGO

- Obecny system powszechnych ubezpieczeń społecznych jest zagmatwany na skutek kolejnych zmian prawnych.
- Kondycja finansowa systemu emerytalno-rentowy w długiej perspektywie jest zła, by utrzymać obecną proporcję pomiędzy płacami a świadczeniami trzeba będzie podnieść składki lub zwiększyć dofinansowanie z podatków ogólnych.
- Państwowa danina na oszczędzanie w celach emerytalno-rentowych znacząco obciąża płace i pracę.
- Prognozy demograficzne dla systemu repartycyjnego są niekorzystne: zwiększa się liczba osób starszych, maleją pokolenia pracujących.
- Ubezpieczenia społeczne są wykorzystywane przez poszczególne ugrupowania polityczne do bieżącej poprawy stanu finansów publicznych bez dbania o długoletnią stabilność systemu.

Powszechny system ubezpieczeń społecznych, którego częścią jest system emerytalny i rentowy to ponad 15,66 mln ubezpieczonych i 1,99 mln firm (płatników składek)⁹. Jest niespójny i skomplikowany. Jego ramy prawne skonstruowano w latach 1997–1998, a wprowadzono w 1999 r. Miał zapewnić: stabilność wypłaty świadczeń emerytalnych, odporność systemu na zmiany demograficzne i wahania rynków, zmniejszenie zobowiązań finansowych państwa i przyszłych pokoleń. Z wielu powodów tak się nie stało. Zachowano osobne zasady ubezpieczenia dla rolników oraz rozwiązania emerytalne dla służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów. Przedstawiciele tych grup zawodowych płacą minimalne składki (rolnicze wystarczają na jedną dziesiątą kwot potrzebnych do wypłaty świadczeń) lub nie płacą ich wcale, jak dzieje się w przypadku sędziów, prokuratorów i służb mundurowych.

Ubezpieczeniowy – składkowy system jest obowiązkowy dla pracujących, zleceniobiorców, samozatrudnionych i przedsiębiorców. To system o zdefiniowanej składce: istnieją obowiązkowe wysokości składek na różne typy ubezpieczeń (emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe). Wysokość świadczeń zależy zaś od wpłaconych kwot, potencjalnej długości życia i wzorów, jakie zastosowano w przepisach. Ubezpieczeni wiedzą, ile mają zapłacić, nie znają jednak wysokości przyszłych świadczeń. Składki wpłacane są do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), którym zarządza Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).

Po reformie z 1999 r. system emerytalny dla pracujących składał się z trzech części: dwóch obowiązkowych i jednej dobrowolnej. Obowiązkowa składka dla pracujących wynosi 19,52 proc. wynagrodzenia brutto pracownika (w przypadku samozatrudnionych liczone jest to inaczej) i była podzielona na część repartycyjną – 12,22 proc. (wpłacaną do ZUS) i kapitałową – 7,3 proc. (wpłacaną do otwartych funduszy emerytalnych - OFE). Poprzednia koalicja rządowa (PO i PSL) najpierw zmieniała wysokość składki do OFE (z 7,3 proc. na 2,3 proc. w roku 2012 i na 3 proc. w 2017 r.), by ostatecznie wprowadzić dobrowolność oszczędzania w OFE. Nowelizacja ustawy o systemie ubezpieczeń z 24 października 2013 r., wprowadzona na początku 2014 r., zmarginalizowała znaczenie części kapitałowej systemu

⁹ Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za I kwartał 2018 r. – <http://psz.zus.pl/>.

Wyjście z pułapki systemu repartycyjnego

emerytalnego (w 2012 r. OFE otrzymały ponad 22 mld zł jako składki od ubezpieczonych, a plan finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na 2018 rok zakłada ok. 3,27 mld zł).

W długiej zaś perspektywie część kapitałową likwidują dwa mechanizmy. Pierwszy to „suwak bezpieczeństwa” (aktywa ubezpieczonych zgromadzone w OFE są systematycznie przekazywane do ZUS w miesięcznych ratach od momentu, gdy ubezpieczonego dzieli dziesięć lat od wieku emerytalnego). OFE przekazały w ten sposób 17,66 mld zł, a prognoza na ten rok to kolejnych 7,7 mld zł). Drugi mechanizm polega na tym, że na początku 2014 r. państwo przejęło 51,5 proc. aktywów z kont oszczędnościowych OFE, trafiły one do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W ten sposób otwarte fundusze emerytalne przekazały do ZUS ponad 153 mld zł, zmniejszając tym samym dług publiczny Polski o 9 proc. PKB. Od kilku lat wysokość wpłat składek, które poprzednio były przekazywane do OFE, zapisywana jest na subkontach ubezpieczonych w ZUS. Wartość zapisów pod koniec 2017 roku wyniosła 340 mld zł.

Warto też pamiętać o wartości zobowiązań wobec ubezpieczonych - osób aktywnych zawodowo. Stan ich kont emerytalnych prowadzonych przez ZUS wynosił według opublikowanych szacunków GUS na koniec 2015 roku ponad 4 bln zł.¹⁰. Nie jest to jednak zobowiązanie Skarbu Państwa, dlatego nie jest wykazywane w oficjalnych statystykach długu publicznego. To zobowiązanie nałożone na kolejne pokolenia płacących składki (zgodnie z zasadą solidarności międzypokoleniowej, istniejącą w systemach repartycyjnych).

Tabela 1. Wartość nabytych uprawnień emerytalno-rentowych w Polsce na 31 grudnia 2015 roku

Typ ubezpieczenia zgodnie z metodologią ESA 2010	Rodzaj systemu zgodnie z metodologią ESA 2010	SYSTEM EMERYTALNY	Nabyte uprawnienia emerytalno-rentowe (w mln zł)	Nabyte uprawnienia emerytalno-rentowe w relacji do PKB (w %)
OGÓŁEM			4 959 144,0	275,7
Zabezpieczenie społeczne	Systemy zabezpieczeń społecznych	Powszechny system zabezpieczeń społecznych (ZUS)	4 056 811,7	225,5
		System zabezpieczenia społecznego rolników (KRUS)	325 121,7	18,1
	Systemy o zdefiniowanym świadczeniu dla pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych rejestrowane w sektorze instytucji rządowych i samorządowych	System zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych i żołnierzy zawodowych	391 778,4	21,8
		System zaopatrzenia emerytalno-rentowego sędziów i prokuratorów	34 313,2	1,9
cd. Typ ubezpieczenia zgodnie	Rodzaj systemu zgodnie z metodologią	SYSTEM EMERYTALNY	Nabyte uprawnienia emerytalno-	Nabyte uprawnienia emerytalno-

¹⁰ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/nabyte-uprawnienia-emerytalno-rentowe-w-ramach-ubezpieczen-spoecznych/prezentacja-z-seminarium-dot-uprawnien-emerytalno-rentowych-gospodarstw-domowych-nabytych-w-ramach-ubezpieczen-spoecznych-wedlug-stanu-na-koniec-2015-roku,2,1.html>

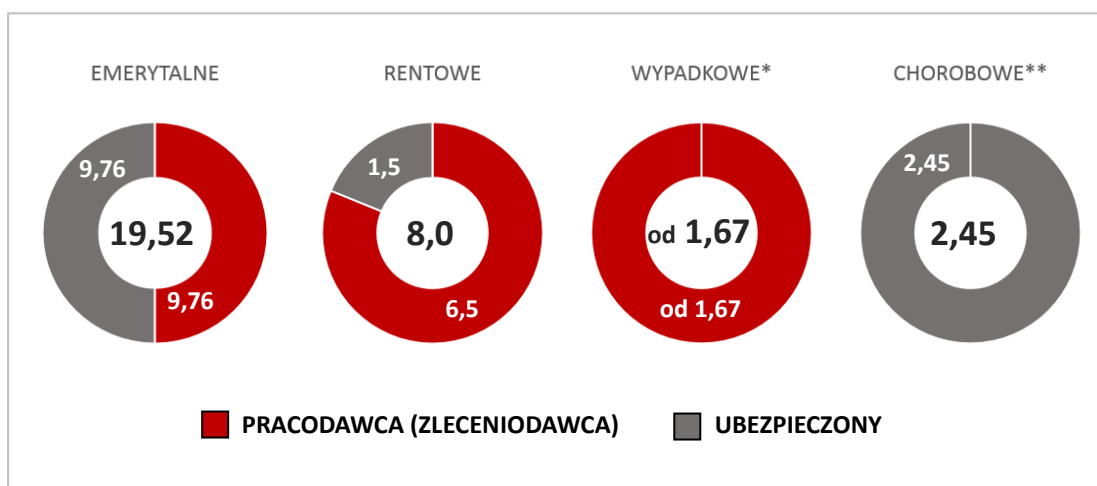
Wyjście z pułapki systemu repartycyjnego

z metodologią ESA 2010	ESA 2010		rentowe (w mln zł)	rentowe w relacji do PKB (w %)
Systemy ubezpieczeń społecznych związane z zatrudnieniem, inne niż zabezpieczenie społeczne	Systemy o zdefiniowanej składce	Otwarte fundusze emerytalne (OFE)	140 496,0	7,8
		Pracownicze programy emerytalne (PPE)	10 623,0	0,6

Źródło: GUS

Składka na ubezpieczenie emerytalne jest jedną z czterech, która liczona jest od wynagrodzenia pracownika. Pozostałe trzy to obowiązkowe dla wszystkich: rentowa i wypadkowa oraz dobrowolna dla samozatrudnionych i przedsiębiorców – chorobowa.

Grafika 1. Ile wynosi składka na ubezpieczenia społeczne i kto ją płaci – rodzaje ubezpieczenia i wysokość składki w podziale między pracodawcą (zleceniodawcą) a ubezpieczonym, w proc. podstawy wysokości płacy brutto dla pracownika lub wysokości zlecenia



* składka ustalana w zależności od liczby pracowników

** dobrowolna dla samozatrudnionych, pracujących na podstawie umowy agencyjnej lub zlecenia

Źródło: Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych

Policzmy roczne wydatki na ubezpieczenia społeczne osoby, która zarabia płacę minimalną 2,1 tys. zł brutto. Na rękę dostaje co miesiąc 1,53 tys. zł. Z jej części wynagrodzenia pobieranych jest prawie 288 zł na ubezpieczenia społeczne oraz ponad 163 zł na ubezpieczenie zdrowotne (do Narodowego Funduszu Zdrowia). Dodatkowo pracodawca płaci ponad 379 zł jako składki na ubezpieczenia społeczne.

Jeśli więc przyjąć płacę brutto jako 100 proc., to ubezpieczenia społeczne stanowią prawie 32 proc., a ubezpieczenia społeczne i zdrowotne – 39,5 proc. pensji.

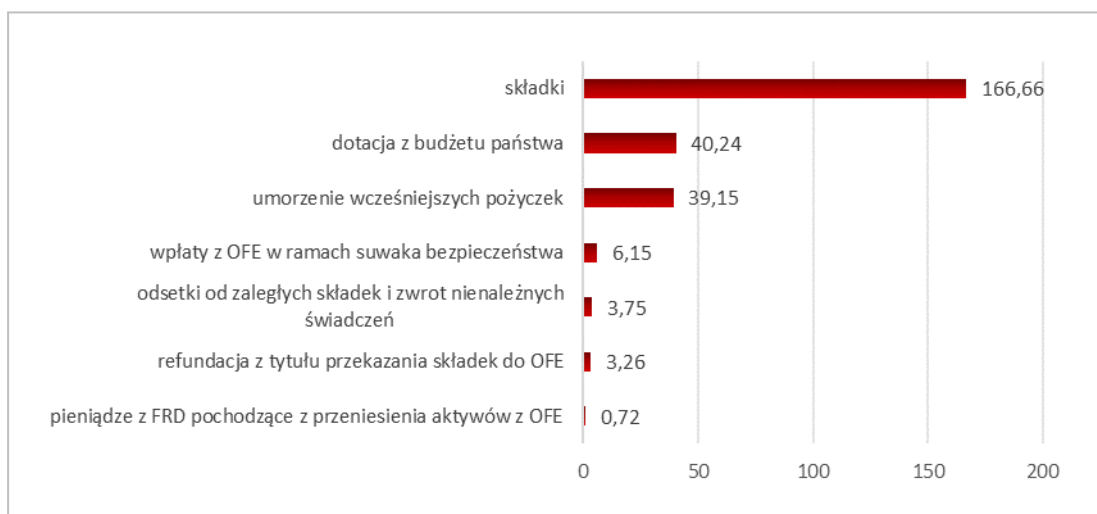
Inaczej wyglądają obciążenia wynikające z ubezpieczeń społecznych osób prowadzących biznes, w tym z niskimi przychodami. Większość płaci je od minimalnej kwoty zapisanej

Wyjście z pułapki systemu repartycyjnego

w prawie. Jeśli właśnie założyli działalność, to ich składki liczone są w wysokości 30 proc. minimalnego wynagrodzenia przez dwa lata. Dla innych minimalna podstawa to 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce¹¹. Dla osób prowadzących działalność gospodarczą ubezpieczenie chorobowe jest dobrowolne. Przyjmijmy, że przedsiębiorca decyduje się je płać. Co miesiąc musi więc odprowadzać prawie 251 zł (jeśli zaczął prowadzić biznes) lub 909 zł na składki społeczne. Ale to nie są wszystkie daniny związane z ubezpieczeniem. Dodatkowo płaci składkę na Fundusz Pracy (ponad 50 zł) oraz na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. To w przypadku osób prowadzących działalność liczy się od innej kwoty – podstawą jest 75 proc. przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku¹². Tak więc w tym roku dodatkowo przedsiębiorca musi co miesiąc wyłożyć prawie 320 zł.

Pomimo tak znaczących obciążeń wynagrodzeń ubezpieczonych, FUS, w tym fundusz emerytalny, nie był, nie jest i nie będzie samowystarczalny finansowo. W tym roku rząd przewiduje, że ubezpieczeni zapłacą ponad 105,5 mld zł jako składki na ubezpieczenie emerytalne, a 154,4 mld zł kosztować będą wypłacane emerytury. W planie finansowym FUS przewidziano ok. 45,5 mld zł składek na fundusz rentowy i wydatki mniej więcej na tym samym poziomie. Na wszystkie cztery ubezpieczenia zapłacimy ponad 172 mld zł, a transfery dla ludności są zaplanowane na 228 mld zł¹³.

Wykres 1. Wpływy ze składek w 2017 roku w mld zł

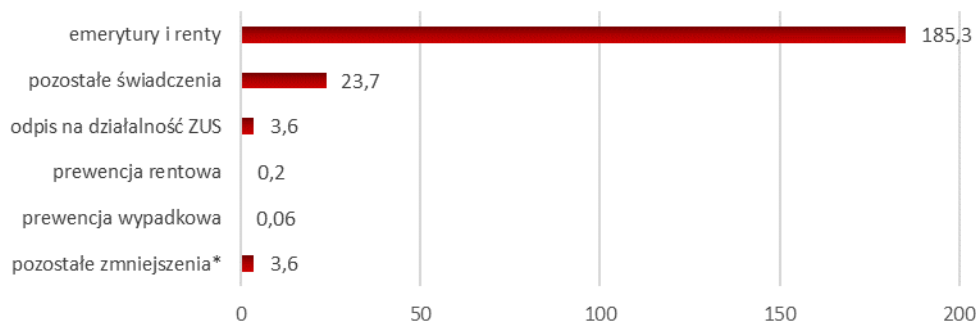


Źródło: ZUS

Wykres 2. Wydatki na emerytury i renty z FUS w 2017 roku w mld zł

<p>¹¹ Pod koniec każdego roku ministerstwo pracy podaje prognozę kwoty i ta staje się podstawą opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.</p> <p>¹² Większość z tej kwoty (275,51 zł) podlega odliczeniu od podatku dochodowego. Najpierw jednak należy pieniądze zapłacić.</p> <p>¹³ Plan finansowy FUS na 2018 rok http://bip.zus.pl/finanse-zus-i-fus/plany-finansowe; jeszcze poważniejsza jest różnica pomiędzy składkami (13 mld zł), a wydatkami (ponad 22 mld zł) w funduszu chorobowym, z którego wypłacane są między innymi świadczenia dla rodziców z małymi dziećmi (zasiłki macierzyńskie i tacierzyńskie), państwo realizuje prorodziną politykę społeczną posiłkując się składkami ubezpieczonych.</p>

Wyjście z pułapki systemu repartycyjnego



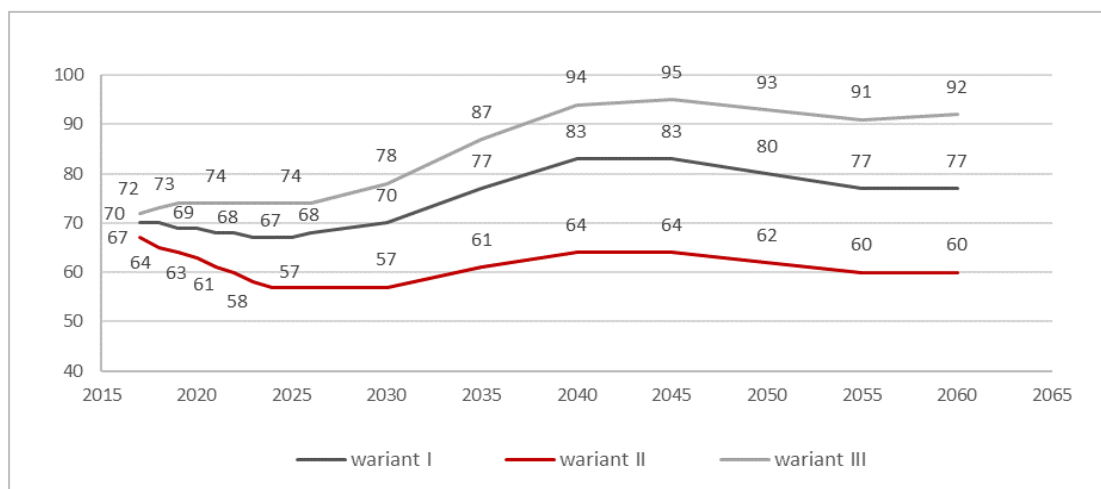
* głównie odpisy aktualizujące należności z tytułu odsetek od składek

Źródło: ZUS

Konieczność dopłacania do bieżących emerytur z podatków ogólnych jest stałą koniecznością. W tym roku dotacja z budżetu przewidziana jest na ponad 46,6 mld zł. Z prognoz finansowych ZUS wynika zaś, że do 2060 r. system emerytalny będzie wymagał (wartości zdyskontowane na 2014 r., jako stopę dyskontową przyjęto założoną uprzednio stopę inflacji) kilkudziesięciomiliardowego rocznego wsparcia. W zależności od przyjętych wariantów makroekonomicznych mogą to być kwoty od 30 mld do 73 mld zł. Podobnie wygląda saldo rocznego funduszu emerytalnego w proc. PKB. Po 2042 r. we wszystkich wariantach deficyt roczny funduszu emerytalnego rośnie. Może wynieść od 0,26 aż do ponad 3,4 proc. PKB w poszczególnych latach.

Warto zwrócić uwagę na system emerytur pomostowych. To świadczenia, które dostają osoby pracujące w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze. Wprowadzono je zamiast wcześniejszych emerytur. Z projektu ustawy budżetowej na przyszły rok wynika, że dopłaty do świadczeń wyniosą 0,8 mld zł. A składki – 0,2 mld zł. Wysokość dopłat do emerytur pomostowych systematycznie rośnie.

Wykres 3. Wydolność systemu emerytalnego (prognoza)



W wariantach przedstawiono różną symulację przyszłej sytuacji na rynku, pracy, wzrostu wynagrodzeń, inflacji oraz wzrost PKB
Źródło: ZUS

Na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oddziałują procesy demograficzne, które mają obecnie niepokojący przebieg. O tym, jak szybko zmieniają się

Wyjście z pułapki systemu repartycyjnego

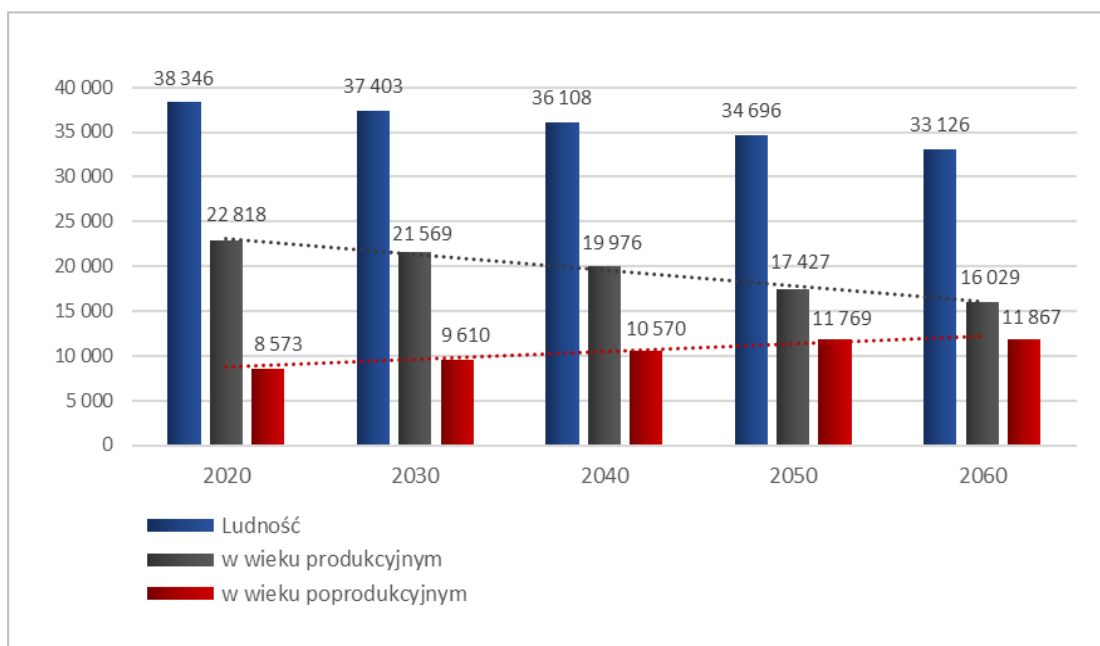
prognozy może świadczyć porównanie kolejnych prognoz demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego. Jeszcze niedawno wynikało z nich, że w 2050 roku połowa ludności Polski będzie w wieku 50 i więcej lat. Tymczasem z ostatnich analiz¹⁴ można dowiedzieć się, że przez najbliższe około 25 lat liczba ludności Polski zmniejszy się o 2,8 mln. osób (w ciągu minionych 25 lat zwiększyła się o ponad 360 tys.).

Analitycy GUS uważają, że już w latach 2040–2043 mediana wieku ludności wyniesie 50 lat (o prawie 10 lat więcej niż teraz). Przypomnijmy, iż z prognoz ZUS wynika, iż tak jak 2015 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało 313 osób w wieku poprodukcyjnym, tak w 2060 r. będzie to 740 osób.

Osoby w wieku produkcyjnym często utrzymują również dzieci i młodzież. Dlatego warto pamiętać, że tak jak w 2015 r. na 1000 osób pracujących przypadały 602 osoby niepracujące (czyli dzieci, młodzież i osoby starsze), tak w 2060 roku może być to już 1067 osób.

Brak zmian systemu podatkowego i ubezpieczeniowego oznacza, iż obciążenia związane z pracą musiałyby być przynajmniej o 35- 40 proc. wyższe niż obecnie.

Wykres 4. Prognoza ludności Polski, w mld osób



Źródło: prognoza demograficzna EUROPOP 2013 (scenariusz główny)

3.1. POGMATWANY I NIWYDOLNY

Zmiany sprzed czterech lat skomplikowały system także w wymiarze indywidualnym. Jest on niezrozumiały dla oszczędzających. Przyjrzyjmy się jak wygląda w skali mikro. Ubezpieczenie

¹⁴ Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność. GUS sierpień 2018.

Wyjście z pułapki systemu repartycyjnego

emerytalne jest dla pracowników i osób samozatrudnionych jednym z czterech ubezpieczeń opłacanych do FUS. Wynosi 19,52 proc. wynagrodzenia brutto. Połowę płaci pracownik i ta składka jest odliczana od jego pensji, a połowę uiszcza pracodawca – to część kosztów pozapłacowych.

Te pieniądze są jednak dzielone pomiędzy dwa lub trzy konta, w zależności od tego, czy ubezpieczony zdecydował się na dalsze przekazywanie składki do OFE, czy nie. Jeśli ubezpieczony płaci składkę do OFE, to ma trzy bieżące konta. Większość, bo 16,6 proc., trafia do ZUS (który zarządza FUS). Pieniądze są przekazywane na wypłacenie świadczeń obecnych emerytów, wysokość składek zaś zapisywana jest na dwóch kontach: indywidualnym

(12,22 proc.) oraz na subkoncie (4,38 proc.). Na konto w OFE trafia składka w wysokości 2,92 proc. Jeśli ubezpieczony zrezygnował z oszczędzania w II filarze, to na subkonto trafia 7,3 proc. jego składki. Wartość pieniędzy jest zapisywana na koncie, a wydawane są na bieżące emerytury. Po to, by zachować ich wartość realną, zapisy są waloryzowane. Na koncie, na którym zapisywana jest większość składek, jest to wartość inflacji + jedna piąta wzrostu płac. Przy czym nigdy nie może być to wskaźnik ujemny, nawet jeśli gospodarka jest w zapaści. Nie istnieje więc możliwość, by zmniejszyła się wartość realna zapisów emerytalnych.

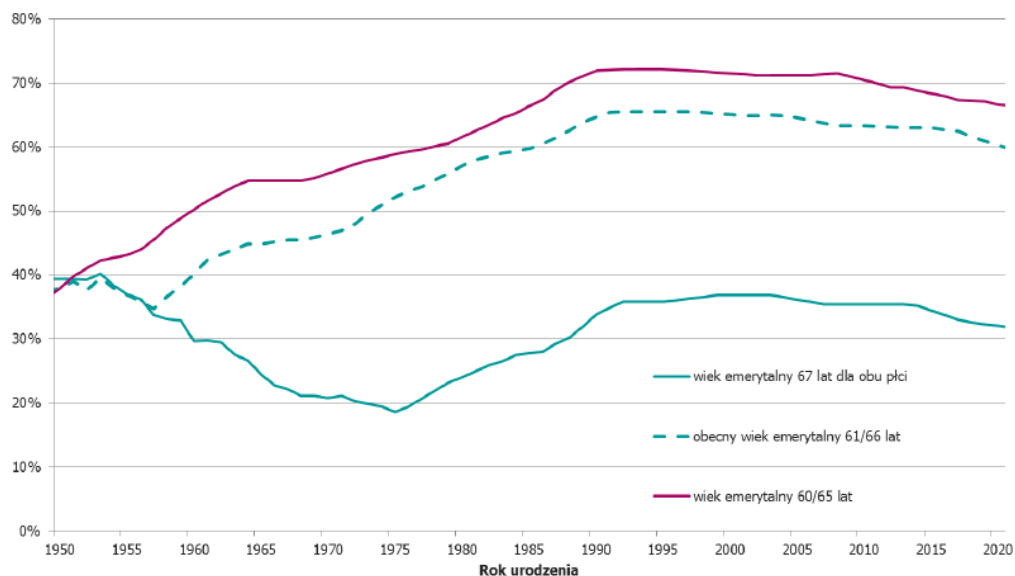
Obecnie średnio emerytura stanowi 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez ubezpieczonego. W 2060 r. tak liczona relacja pomiędzy emeryturą a przeciętnym wynagrodzeniem będzie się wahać między 45,5 proc. a 52 proc. W porównaniu zaś z płacą brutto może to być od ponad 25 proc. (w przypadku kobiet) do ok. 40 proc. (mężczyzn). Emerytury będą rosły wolniej niż płace.

Ale dodatkowo system emerytalny nie nadąża za zmianami na rynku pracy, na którym coraz więcej osób pracuje na podstawie umów cywilnych. Z analiz Joanny Tyrowicz, ekonomistki Uniwersytetu Warszawskiego¹⁵, wynika, że od 2040 roku połowa wszystkich emerytów będzie otrzymywać świadczenie minimalne. A wśród dzisiejszych trzydziestolatków będzie to już większość – 70 proc., jeśli nie wydłuży się wiek emerytalny. Ekonomistka zwraca uwagę, że w perspektywie mikro (czyli indywidualnej każdego ubezpieczonego) system zdefiniowanej składki jest zbilansowany tylko w przypadku, w którym nie ma minimalnej, zagwarantowanej przez państwo emerytury. A w Polsce ta kategoria istnieje i jest powiązana ze stażem ubezpieczeniowym (20 lat dla kobiet i 25 dla mężczyzn). Z obliczeń ekonomistki wynika, że wartość składek sporej części osób przechodzących na emeryturę zgodnie z obecnym ustawowym wiekiem emerytalnym nie zapewni emerytury minimalnej. W ZUS-ie powstanie luka, którą trzeba będzie sfinansować z innych źródeł. Jeśli miałyby być to pieniądze budżetowe, to potrzebnych będzie dodatkowo wsparcie warte ok 1,2 proc. PKB.

Wykres 5. Procent emerytów, których emerytura nie przekroczy minimalnej, wg roku urodzenia

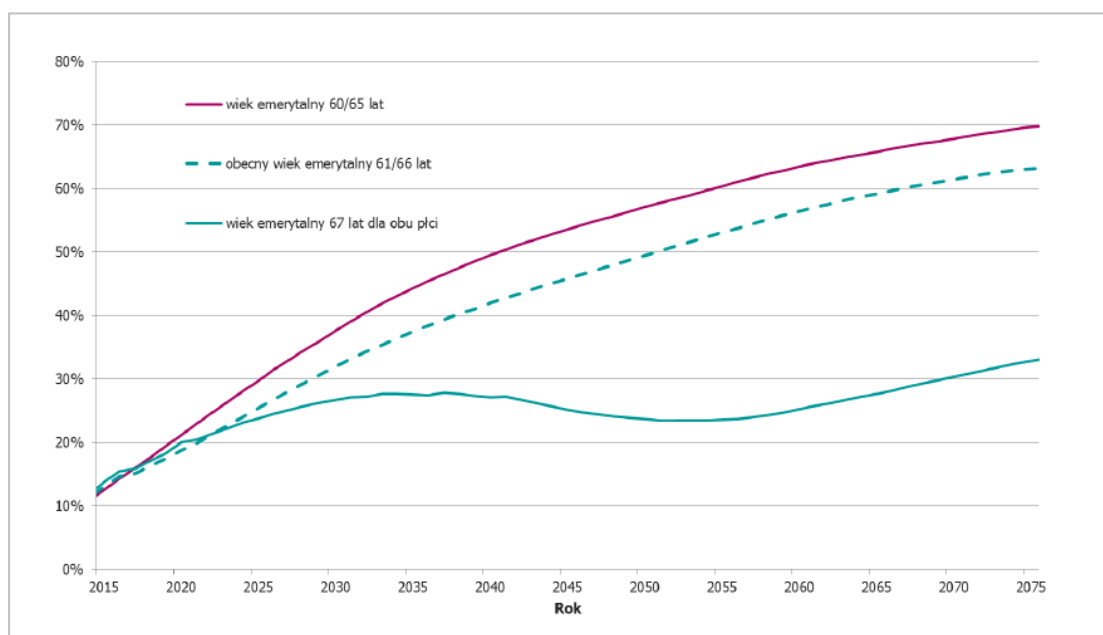
<p>¹⁵ <i>Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce</i>” raport Instytutu Badań Strukturalnych, Warszawa 2017; http://ibs.org.pl/publications/starzenie-sie-ludnosci-rynek-pracy-i-finance-publiczne-w-polsce/.</p>
--

Wyjście z pułapki systemu repartycyjnego



Źródło: *Wiek emerytalny i wydatki na emeryturę, Group for Research in Applied Economics, 2017*

Wykres 6. Procent emerytów, których emerytura nie przekroczy minimalnej, wg roku kalendarzowego



Źródło: *Wiek emerytalny i wydatki na emeryturę, Group for Research in Applied Economics, 2017*



4. IMPLEMENTACJA NOWEGO SYSTEMU EMERYTALNO-RENTOWEGO

- Likwidujemy system ubezpieczeniowy, tworzymy zaopatrzeniowy.
- Każdy płaci podatek dochodowy, a państwo zobowiązuje się do wypłaty świadczenia gwarantowanego – emerytury obywatelskiej.
- Każdy otrzymuje świadczenie w równej wysokości (odpowiadające minimum socjalnemu) w sytuacji gdy ze względu na wiek lub chorobę nie może pracować.
- Świadczenie będzie dostępne także dla obcokrajowców, którzy określony czas będą mieszkali i pracowali w Polsce.
- Świadczenie będzie waloryzowane zgodnie ze wzrostem cen.
- Najbogatsi (powyżej 1 mln dolarów) nie będą uczestnikami systemu zaopatrzeniowego.
- Przewidujemy rozwiązania na czas przejściowy:
 - gwarancja respektowania praw nabytych,
 - emeryturę obywatelską wprowadzamy „płynnie”, czyli nowi pracownicy na nowych zasadach, a Ci, którzy mają dużo zapisanych składek mają świadczenie wyliczone według stanu ich konta, tak rozumiemy respektowanie praw nabytych.

Proponujemy wygaszenie (z uwzględnieniem praw nabytych) obecnego ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowego systemu emerytalno-rentowego i zastąpienie go systemem zaopatrzeniowym. System składać się ma z kilku elementów:

- państwo gwarantuje dla wszystkich osób pracujących (bez względu na profesję i rodzaj umowy) świadczenie emerytalno-rentowe o określonej wysokości,
- świadczenie to jest na poziomie minimum socjalnego,
- emerytury i renty są wypłacane z budżetu państwa, nie są na nie zbierane składki,
- emeryturę otrzymałby każdy, kto osiągnie określony wiek np. 65 lat,
- przy szczegółowym opracowaniu systemu można zastanowić się nad wariantem wypłaty całości lub części świadczenia powiązanej z długością zamieszkiwania w Polsce. To szczególnie ważne w przypadku obcokrajowców. Zakładamy, że mieliby prawo być uczestnikami systemu po 10 latach mieszkania w Polsce,
- istnieje możliwość wprowadzenia górnego (1 mln dolarów rocznie) limitu zarobków poszczególnych osób wykluczających ich z prawa do otrzymania świadczenia obywatelskiego,
- renta przyznana będzie osobom, które ze względów zdrowotnych nie mogą pracować bez względu na wiek (orzeczony będzie stopień niepełnosprawności),
- ZUS przestanie być instytucją odpowiedzialną za zbieranie składek i wypłacanie świadczeń, zostanie przekształcony Agencją Dochodów Państwa, instytucją pobierającą daniny podatkowe w ramach krajowej administracji skarbowej.

Proponowana zmiana jest zsynchronizowana z „nowym łańcem podatkowym”, zakładającym jednolity podatek od funduszu płac w wysokości 27 proc.

Implementacja nowego systemu emerytalno-rentowego

Odpowiedzialne państwo, jeśli nakłada na obywateli obowiązkowe daniny, powinno też gwarantować określoną wysokość świadczenia. Obecnie gwarancja państwa dotyczy świadczeń minimalnych przy spełnieniu kryterium stażu ubezpieczeniowego oraz świadczeń w innych systemach (rolniczym i służb mundurowych). Z niedawnej analizy Komisji Europejskiej wynika, że wkład państwa zwiększy się prawie trzykrotnie do 2040 roku i czterokrotnie do roku 2050¹⁶.

W systemie przez nas proponowanym państwo zagwarantuje emeryturę na poziomie podstawowym – minimalnym. Dającym szansę na utrzymanie się na poziomie minimum socjalnego dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego. W 2017 roku wyniosło ono 1 124,47zł¹⁷. Od świadczenia nie byłby odprowadzany podatek.

Świadczenie obywatelskie ma podlegać waloryzacji tak, by nie zmniejszyła się jego realna wartość. Stopa procentowa określająca waloryzację powinna odpowiadać stopie procentowej rzeczywistej inflacji CPI dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów. Czyli świadczenie będzie rosło w tempie, w jakim będą rosły ceny usług i produktów znajdujących w koszyku utrzymania seniorów, opracowanym przez GUS. Przyjeliśmy, że wskaźnik wyniesie przeciętnie 2,5 proc. w skali roku¹⁸. Wówczas za dwadzieścia lat emerytura obywatelska wyniesie nominalnie ok. 1 843 zł. Zaś dla osób rozpoczynających obecnie karierę zawodową oznacza to w 2060 roku świadczenie w wysokości ok. 3 172 zł. Możliwa jest również inna konstrukcja zachowania wartości realnej emerytury obywatelskiej: waloryzowanie świadczenia przez 10 lat o wzrost cen konsumpcyjnych. Po tym czasie jej wysokość byłaby na nowo ustalana. Przy każdym kolejnym obliczeniu uwzględniana byłaby porównywalność do wartości minimum socjalnego.

Przyjmując jednak wariant podnoszenia świadczeń o inflację (obecnie emerytury i renty są co roku podnoszone co najmniej o inflację i 20 proc. wzrostu wynagrodzeń), wykluczenie części powiązanej z płacami zmniejsza wysokość waloryzacji.

Dodatkowo przyjmując pesymistyczne założenie (zaczepnięte z prognozy ZUS „Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku), że w 2060 roku liczba osób w wieku poprodukcyjnym w Polsce może wynieść do 11,87 miliona osób, roczny koszt wypłaty emerytur wyniosłby niewiele ponad 451 miliardów złotych, a zatem o 200 miliardów złotych mniej niż w najskromniejszym z analizowanych przez ZUS wariantów w prognozie emerytalnej. Tym samym odpowiednio mniejszy byłby udział wydatków emerytalnych FUS w PKB, który według analityków ZUS ma wynosić – w zależności od wariantu – od 5,32 proc. do 7,4 proc.

¹⁶ *Ageing Working Group, Polska karta krajowa, w sprawie prognoz emerytalnych 2018 (Ageing Working Group Polish country fiche on pension projections 2018) Grudzień 2017 r.*

¹⁷ *W Polsce minimum oblicza Instytut Pracy i Spraw Socjalnych <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>; Informacja o poziomie minimum socjalnego w 2017 r. (na podstawie danych średniorocznych) Instytut Pracy i Spraw Socjalnych <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>.*

¹⁸ *W latach 2001 – 2017 inflacja bazowa wyniosła przeciętnie rocznie 2,1 proc.; często wzrost cen koszyka usług i towarów gospodarstw seniorów był wyższy niż koszyka osób w wieku produkcyjnym stąd propozycja 2,5 proc. średniej inflacji.*

Implementacja nowego systemu emerytalno-rentowego

Trudniej jest przewidzieć obecnie wpływ zmiany systemu na wartość wypłacanych rent. ZUS analizuje system rentowy tylko w pięcioletnich prognozach¹⁹. Wydatki funduszu rentowego to ponad 2 proc. PKB. Należy jednak pamiętać, że liczba rent z tytułu niezdolności do pracy jest niższa niż rent rodzinnych.

W 2017 roku 0,81 mln osób otrzymywało świadczenie z tytułu niezdolności do pracy i 1,25 mln osób miało renty rodzinne. W zaproponowanym przez nas systemie istnienie rent rodzinnych zostanie ograniczone do świadczeń dla dzieci zmarłej osoby.

Warto również spojrzeć na obciążenie przypadające na pojedynczą osobę w wieku produkcyjnym.

Z prognozy ZUS wynika, iż w 2060 roku będzie ok. 16 milionów ludzi w wieku produkcyjnym. W skali roku na każdą osobę pracującą będzie przypadało zatem 39,3 tysiąca złotych wydawanych na emerytury – tyle będzie musiała wypracować przeciętna osoba w wieku produkcyjnym na samo tylko sfinansowanie emerytur dla wszystkich obywateli w wieku poprodukcyjnym. W zaprezentowanym modelu takie obciążenie będzie wynosiło 27,5 tysiąca złotych w skali roku.

4.1. WYRÓWNANIE DO WYSOKOŚCI EMERYTURY OBYWATELSKIEJ, ZGODNE Z PRAWAMI NABYTYMI

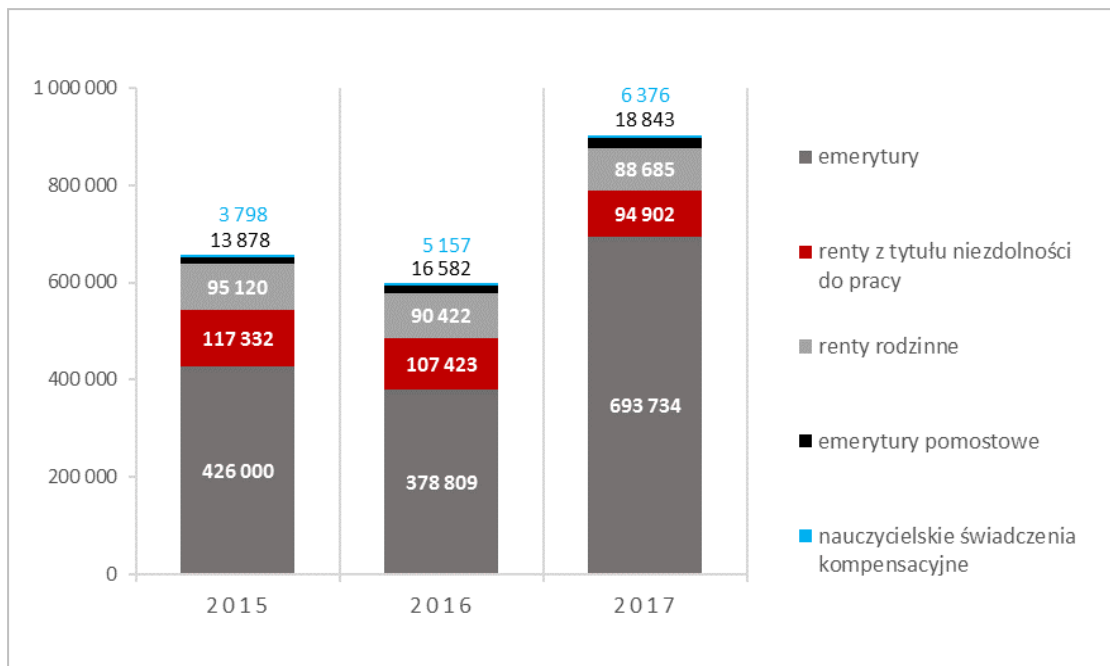
Państwo musi respektować prawa nabyte. A to oznacza, że przy zmianie systemu emerytalno-rentowego konieczne będą rozwiązania czasowe, przeznaczone tylko dla określonych grup ubezpieczonych i świadczeniobiorców, wynikające z poniesionych przez nich kosztów (czyli z opłaconych składek).

Szczegółowa analiza finansowa będzie możliwa w sytuacji, w której znany będzie termin wprowadzenia emerytury obywatelskiej. Obecny system jest tak często zmieniany i modyfikowany, że trudno obecnie przedstawić realne szacunki kosztów zmian, ponieważ nie wiadomo, jaka będzie sytuacja wejściowa. Poszczególne decyzje mają bowiem olbrzymie znaczenie dla finansów. Przykładem może być obniżenie wieku emerytalnego w 2017 roku do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Tak jak w 2016 roku 378, 8 tys. osób otrzymało z ZUS emeryturę, tak w 2017 było to 693,7 tys. osób, a w ciągu pierwszych trzech miesięcy tego roku – już 148,5 tys. osób.

¹⁹ Ostatnia to „Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2018 – 2022”.

Implementacja nowego systemu emerytalno-rentowego

Wykres 7. Emerytury i renty przyznane w poszczególnych latach



Źródło ZUS

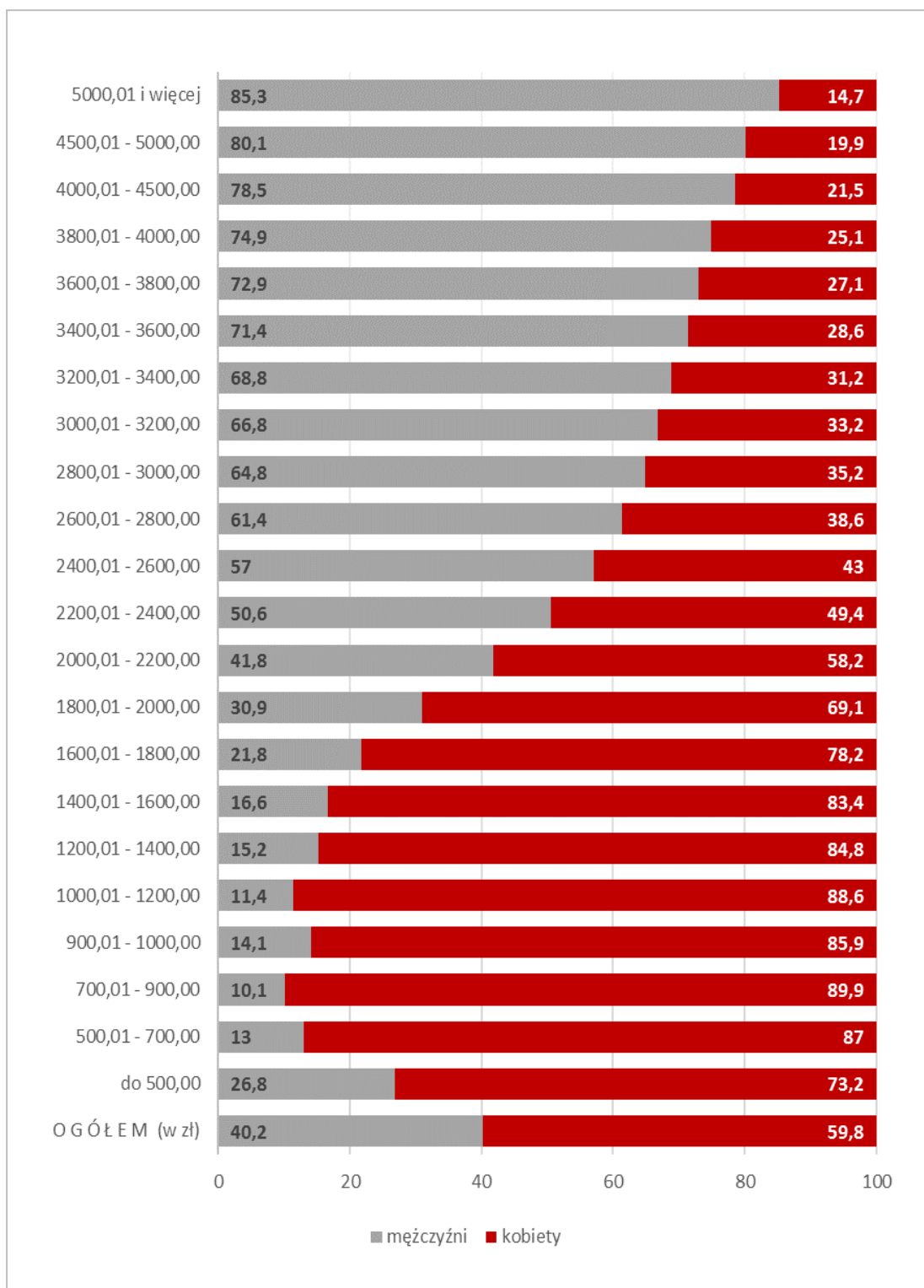
Każda decyzja polityków wpływa na finanse systemu emerytalnego. Jednak bez względu na liczbę zmian, które mogą być wprowadzone w najbliższym czasie, oczywiste jest, że w przypadku świadczeń najniższych konieczna będzie dopłata do nich. Oszacujmy jej wysokość, uwzględniając bieżącą sytuację. Pod koniec marca w Polsce było 7,55 mln emerytów i rencistów. W tym 5,2 mln osób miało emerytury, 0,84 mln renty z tytułu niezdolności do pracy i 1,2 mln – renty rodzinne²⁰.

Po waloryzacji świadczeń w marcu emerytury i renty w najniższej wysokości otrzymuje 538,9 tys. osób (bez osób pobierających emerytury i renty na mocy umów międzynarodowych oraz bez emerytur i rent osób posiadających także prawo do świadczenia rolniczego)²¹. Dodatkowo ponad 18 proc. emerytów i ponad połowa (56 proc.) rencistów z tytułu niezdolności do pracy otrzymuje świadczenia w wysokości do 1400 zł brutto. 1400 zł brutto to mniej więcej kwota netto obecnego minimum socjalnego dla jednej osoby w gospodarstwie emeryckim. Jest to ponad 946 tys. emerytów i 476 tys. rencistów. Gdyby w tym roku wprowadzić świadczenia obywatelskie to należałoby dopłacić do świadczeń ok. pół miliona osób.

²⁰ Informacja O Świadczeniach Pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego, I Kwartał 2018 (publikacja ZUS).

²¹ Od dnia 1 marca 2018 r. zostały podwyższone kwoty najniższych emerytur i rent: • emerytura, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy oraz renta rodzinna do 1029,80 zł, • renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy do 772,35 zł.

Implementacja nowego systemu emerytalno-rentowego

Wykres 8. Proporcja pomiędzy wysokością świadczeń kobiet i mężczyzn (w proc.; po waloryzacji w marcu 2018 r.)

Źródło: ZUS

Implementacja nowego systemu emerytalno-rentowego

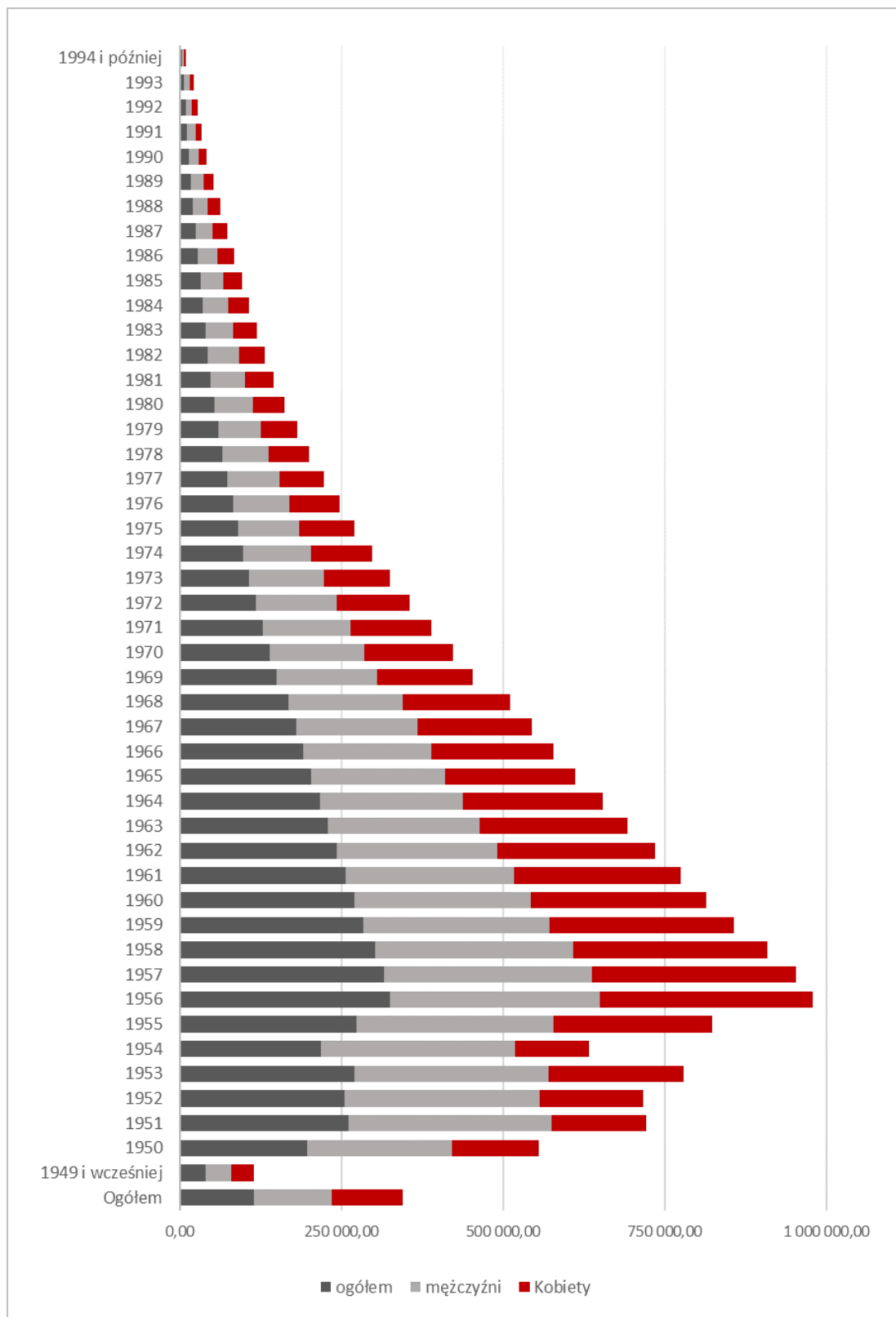
W ubiegłym roku średni wiek polskiego emeryta wyniósł 70,6 lat (dla mężczyzn było to prawie 71,7 lat, dla kobiet – 69,9 lat). Średnia długość życia w Polsce dla siedemdziesięciolatków mężczyzn to 12,93 lata, a dla kobiet 16,37 lat²². Zatem przeciętny emeryt będzie pobierał emeryturę jeszcze przez 156 miesięcy, a emerytka – 192 miesiące. Na potrzeby szacunków przyjmijmy, że dopłata do świadczenia obywatelskiego wyniesie 200 zł miesięcznie. A połowa osób, którym trzeba dołożyć pieniądze to kobiety. Można zatem przypuścić w przybliżeniu, że 288 876 osób pobiera średnio świadczenie o wysokości 800 złotych i będzie je pobierało dalej jeszcze przez najbliższe 90 miesięcy. Podstawowa wartość proponowanej emerytury obywatelskiej wynosi 1069 złotych, a zatem o 269 złotych więcej. W ramach prezentowanego systemu tym osobom trzeba będzie dopłacić z budżetu tyle, aby ich emerytury równały się emeryturze obywatelskiej. Oznacza to dodatkowe obciążenie dla systemu emerytalnego w wysokości ok. 17,87 mld zł rozłożone na szesnaście lat.

Respektowanie praw nabytych oznacza, że w szacunkach przyszłych wydatków uwzględnionych powinno być ok 4 bln zł oszacowanych przez GUS, jako wartość nabytych uprawnień emerytalno-rentowych osób płacących składki do FUS. Nie ma niestety informacji ZUS na temat ostatniej prognozy wysokości przyszłych emerytur poszczególnych ubezpieczonych. Dla oszacowania skutków finansowych zmiany modelu emerytalno-rentowego dane o tym, ilu ubezpieczonych otrzyma świadczenia w wysokości emerytury minimalnej są ważne. Do świadczeń tych osób nie będzie trzeba dopłacać z budżetu.

Wprowadzenie koncepcji emerytur obywatelskich oznacza „zamrożenie” stanu kont osób ubezpieczonych (większość ma trzy konta dwa w ZUS i trzecie w OFE) w tym sensie, że nie będą na nich zapisywane odkładane dodatkowe składki. Kwoty znajdujące się na kontach będą waloryzowane o podaną już wartość 2,5 proc.

²² Trwanie życia w 2017 r. GUS.

Implementacja nowego systemu emerytalno-rentowego

Wykres 9. Stan obu kont w ZUS (konta podstawowego i subkonta), w zł

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ZUS

Implementacja nowego systemu emerytalno-rentowego

Z danych o wartości kont emerytalnych i subkont w ZUS²³ można oszacować, iż statystycznie ostatnim rocznikiem, w przypadku którego stan zapisów na kontach przewyższa wartość emerytury obywatelskiej, jest rocznik 1960 w przypadku mężczyzn i 1963 w przypadku kobiet (wartość pieniędzy zapisanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego i na subkoncie w ZUS roczników wyższych, waloryzowane co roku, wystarczyłyby na wypłacanie świadczenia nieco wyższego niż emerytura obywatelska).

Proponujemy wprowadzenie granicy wiekowej umożliwiającej ubezpieczonym zdecydowanie, czy chcą dostawać emeryturę obliczoną według obecnych zasad (czyli zależną od zapisów stanu konta), czy też wolą otrzymywać świadczenie obywatelskie. Według nas osoby, które w momencie wprowadzenia nowego systemu świadczenia obywatelskiego będzie dzieliło od wieku emerytalnego:

- 10 lat – będą miały obliczoną emeryturę według obecnie obowiązujących zasad,
- 10 – 15 lat – będą mogły wybrać czy chcą mieć świadczenie obliczone według obecnych zasad czy emeryturę obywatelską,
- 15 lat – otrzymają świadczenie obywatelskie.

W pierwszych latach wprowadzenia nowego systemu potrzebne byłoby dodatkowe wsparcie finansowe na zaspokojenie gwarancji praw nabytych. Źródłem tych pieniędzy powinny być pieniądze zgromadzone w otwartych funduszach emerytalnych oraz w Funduszu Rezerwy Demograficznej. Na kontach pierwszych pod koniec 2017 roku było 179,5 mld zł, a drugiego – 25 mld zł.

Przypominamy, że zmiana systemu emerytalnego wprowadzona będzie równocześnie ze zmianą systemu podatkowego i świadczeń socjalnych.

Zakładamy regularnie zwiększające się wpływy do budżetu, w horyzoncie czasowym kilkudziesięciu lat. Gdy nastąpi naturalna wymiana pokoleń i emerytami będą w głównej mierze osoby wchodzące na rynek pracy już w ramach omawianego systemu, Polska będzie mogła pochwalić się stabilnym i bezpiecznym systemem emerytalnym, gwarantującym zarówno minimum niezbędne do przeżycia każdemu emerytowi, jak i efektywność finansów publicznych.

4.2. DOBROWOLNY FILAR KAPITAŁOWY

Poza obowiązkowym i powszechnym systemem emerytur obywatelskich zakładamy istnienie dobrowolnego filaru o charakterze kapitałowym. Zostałby on stworzony na bazie istniejących już funduszy, zarządzanych przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych. Nie wolno jednak dopuścić do powtórki błędów popełnionych przy konstruowaniu systemu OFE – fundusze np. nie powinny móc inwestować w obligacje. Według nas rozwijać się powinny równoległe dwa dodatkowe filary ubezpieczeniowe: pracownicze oraz indywidualne. Dlatego czekamy na ostateczne propozycje rządu dotyczące pracowniczych programów kapitałowych.

²³ <http://psz.zus.pl/kategorie/ubezpieczeni/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe> (stan subkont i stan kont emerytalnych).

Implementacja nowego systemu emerytalno-rentowego

Możliwe byłoby ponadto wprowadzenie III filaru, "rodzinnego", który miałby szczególny charakter. Można sobie wyobrazić konstrukcję, w ramach której część wpłat dzieci trafiających do filaru kapitałowego byłaby przekierowywana na konta ich rodziców. Wielkość wpłat mogłaby być określona w ustawie i zależna od zgromadzonego na kontach dzieci kapitału albo deklarowana przez dzieci w momencie przystępowania do określonego funduszu zabezpieczenia emerytalnego.

Ponieważ zakładamy zmianę całego systemu danin publicznych, w tym podatków, zakładamy nieco inną konstrukcję III dobrowolnego – indywidualnego filara ubezpieczeniowego. Nie powinien być powiązany z ulgami podatkowymi. Uważamy, że potrzebna jest spokojna, rozważna i efektywna kampania edukacyjna tłumacząca znaczenie potrzeby samodzielnego oszczędzania długoterminowego.



5. DOŚWIADCZENIA INNYCH KRAJÓW W UBEZPIECZENIACH SPOŁECZNYCH

Systemy podobne do tego, który proponujemy, istnieją w innych krajach. Najbardziej znane to system w Australii i w Kanadzie.

5.1. EMERYTURY W AUSTRALII

System emerytalny w Australii składa się z trzech oddzielnych części. To:

- emerytury obywatelskie,
- program ze zdefiniowaną składką, opłacaną przede wszystkim przez pracodawców, tzw. Superannuation,
- indywidualny sposób oszczędzania.

Age Pension – pierwszy filar – pełni funkcję socjalną; jest finansowany z podatków ogólnych. Świadczenie dostaje każdy Australijczyk, który ukończył 65 lat (wiek emerytalny rośnie do 67 lat). Jego wysokość zależy od dochodów, jakie otrzymujemy z innych źródeł (II filara, pracy zarobkowej czy inwestycji) lub od aktywów, które posiadamy. Emeryturę obywatelską wylicza się na dwa sposoby. Każdy otrzymuje wyższą kwotę. Osoby najbogatsze są wyłączone z tego systemu.

Przy średniej rocznej pensji 82.436 tys. dolarów australijskich emerytura podstawowa wynosi nieco ponad 900 dolarów. Składa się na nią: emerytura podstawowa – 826.20 \$, suplement 67.30 \$ oraz dodatek na opłaty związane z energią 14.10 \$²⁴.

Superannuation – to drugi filar emerytalny w Australii. Pieniądze lokowane są w funduszach inwestycyjnych. Składki w wysokości 9,5 proc. wynagrodzenia brutto (mają wzrosnąć do 12 proc. do 2026 r.) opłaca pracodawca. Dla pracownika opłacanie składek jest dobrowolne. System jest obowiązkowy dla osób samozatrudnionych. Ich składki są odliczane od podatku dochodowego. Istnieje granica wieku, kiedy można skorzystać z oszczędności. Dla osób urodzonych przed 1 lipca 1960 r. to 55 lat. Granica jest przesuwana, tak, że osoby urodzone po 1 lipca 1964 roku będą to mogły zrobić po osiągnięciu 60 lat. To ubezpieczenie emerytalne jest powiązane z ubezpieczeniem od następstw nieszczęśliwych wypadków i śmierci. W ramach super konta istnieją fundusze korporacyjne i są otwarte dla osób pracujących dla określonego pracodawcy lub korporacji (w tym w sektorze publicznym); fundusze branżowe oraz fundusze detaliczne zazwyczaj prowadzone przez instytucje finansowe – są dostępne dla wszystkich.

W trzecim, dobrowolnym filarze emerytalnym Australijczycy oszczędzają za pośrednictwem Retirement Savings Accounts (RSAs).

²⁴ <https://www.humanservices.gov.au/individuals/enablers/payment-rates-age-pension/39901>.

5.2. EMERYTURY W KANADZIE

Kanadyjski system emerytalny także składa się z trzech filarów:

- Old Age Security (OAS) z gwarantowanym dochodem podstawowym,
- Canada Pension Plan (CPP) – obowiązkowy ubezpieczeniowy system repartycyjny,
- dobrowolne emerytalne programy.

Program Old Age Security (OAS) zapewnia gwarantowany dochód podstawowy dla osób, które ukończyły 65 rok życia i mieszkają w Kanadzie. Wysokość emerytury podstawowej zależy jest od tego, jak długo ktoś mieszka w tym kraju po ukończeniu 18. lat. Pełna przysługuje osobom, które przemieszkały 40 lat. Nie jest przy tym ważne, czy ktoś pracował, czy też nie.

Istnieje możliwość odroczenia rozpoczęcia wypłaty pieniędzy z OAS o maksymalnie 5 lat w zamian za wyższe świadczenie. Te może wzrosnąć o maksymalnie 36 proc. (7,2 proc. rocznie).

Osoby otrzymujące emerytury z OAS, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, mogą korzystać również z innych form pomocy publicznej w postaci dodatków i zasiłków uzależnionych od kryterium dochodowego. Gwarantowany dodatek do emerytury obywatelskiej (Guaranteed Income Supplement – GIS) ma wspierać finansowo najuboższych emerytów, którzy nie mają dodatkowych dochodów poza emeryturą obywatelską i którzy mieszkali na terytorium Kanady przynajmniej 10 lat.

OSA (dane ze stycznia 2018) wynosi to 586.66 \$ na miesiąc przy przeciętnej pensji, 986 \$ za tydzień lub rocznie nieco ponad 51.000 \$²⁵.

Drugi filar emerytalny to Canada Pension Plan (CPP), a w prowincji Quebec – Plan Emerytalny Quebecu (QPP). II filar emerytalny jest oparty na modelu ubezpieczeniowym i może być uznany jako odpowiednik I filara w Polsce. Cechą wspólną obydwu filarów jest obowiązek uczestnictwa i repartycyjny charakter. Są to programy dla pracowników i samozatrudnionych. Oprócz emerytur wypłacane są renty na wypadek niezdolności do pracy, świadczenia z tytułu śmierci ubezpieczonego (zasiłek pogrzebowy, rentę wdowią oraz dodatek dla dzieci z tytułu śmierci ubezpieczonego rodzica).

Emerytura jest obliczana na zasadzie zdefiniowanego świadczenia, a nie zdefiniowanej składki. Wysokość świadczenia dla osoby przechodzącej na emeryturę w wieku 65 lat i powyżej wynosi około 25 proc. średnich miesięcznych zarobków wliczonych w okres składkowy. Składkę w wysokości 9 proc. wynagrodzenia po połowie odprowadza pracownik i pracodawca. Istnieje możliwość wcześniejszej i późniejszej wypłaty. W pierwszym przypadku świadczenie można zacząć pobierać od 60 roku życia. W takim układzie będzie nam przysługiwać o 36 proc. mniej (7,2 proc. za każdy rok). Analogicznie, zgłaszając się po emeryturę z CPP później, maksymalnie po ukończeniu 70 roku życia, dostaniemy o 42 proc. więcej (8,4 proc. rocznie). Założeniem drugiego filaru jest dostarczenie na starość jednej czwartej dochodu przedemerytalnego

²⁵ Źródło: <https://careers.workopolis.com/advice/how-much-money-are-we-earning-the-average-canadian-wages-right-now/>, dane III kwartał 2017.

Doświadczenia innych krajów w ubezpieczeniach społecznych

w przypadku pracownika otrzymującego średnie wynagrodzenie. Razem z pierwszym filarem stopa zastąpienia wzrasta do około 40 proc. ostatnich zarobków.

Trzeci filar emerytalny to wszelkiego rodzaju programy prywatne i dobrowolne plany pracownicze. Zalicza się do nich Registered Pension Plans (RPPs) zakładane u pracodawcy, indywidualne lub grupowe Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) oraz Tax-Free Savings Accounts (TFSA). Każdy z tych wehikułów zapewnia atrakcyjne ulgi podatkowe.

5.3. EMERYTURY W DANII

System duński składa się z trzech części:

- emerytura podstawowa,
- uzupełniający system emerytalny (ATP),
- indywidualnych programów dobrowolnych.

Prawo do emerytury państwowej (podstawowej) przysługuje osobom, które ukończyły 65 lat (od 2022 wiek emerytalny zostanie podniesiony do lat 67) i mieszkały w Danii co najmniej 40 lat, licząc od ukończenia 15 roku życia. Z kolei osobom, które mieszkały w Danii krócej, przysługuje 1/40 część pełnej emerytury za każdy rok pobytu w Danii od momentu ukończenia 15 lat. Świadczenie składa się z kwoty podstawowej i dodatku, którego wysokość uzależniona jest od dochodu. Łączna wysokość świadczenia emerytalnego zależy od bieżącego dochodu emeryta oraz jego stanu cywilnego.

Emerytura dodatkowa (ATP) jest wypłacana po osiągnięciu 65 lat na podstawie wpłacanych przez lata pracy składek. Fundusz składkowy jest tworzony przez wszystkie osoby pracujące w Danii i zatrudnione w wymiarze co najmniej 9 godzin tygodniowo. Składka płacona jest w 1/3 przez pracownika, a w 2/3 przez pracodawcę. Jej wysokość zależy od stawki godzinowej i liczby przepracowanych w miesiącu godzin. Uzupełniający plan emerytalny oparty jest na zdefiniowanej składce. System ATP obejmuje również świadczenie jednorazowe (lump-sum payment) lub skapitalizowane świadczenie emerytalne wypłacane pozostałemu przy życiu małżonkowi/konkubentowi lub żonie/konkubinie i dzieciom zmarłej osoby.

W Danii istnieje również dobrowolny uzupełniający system emerytalny rynku pracy dla osób otrzymujących świadczenie z tytułu niezdolności do pracy (Supplerende arbejdsmarkedspension, SUPP). Obok dobrowolnego emerytalnego ubezpieczenia rynku pracy stworzono również zakładowe systemy emerytalne oraz indywidualne plany emerytalne.



6. PODSUMOWANIE KONCEPCJI NOWEGO ŁADU EMERYTALNEGO

Likwidujemy:

- składki na ubezpieczenia emerytalno – rentowe,
- niewydolny system repartycyjny.

Wprowadzamy i zmieniamy:

- emeryturę obywatelską w wysokości minimum socjalnego dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego na rok wejścia w życie ustawy, waloryzowaną co rok o koszyk inflacji CPI dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów,
- do emerytur niższych niż emerytura obywatelska dopłacamy brakującą część świadczenia,
- środki zgromadzone na kontach emerytalnych osób ubezpieczonych nie są uzupełniane o nowe wpływy, są za to waloryzowane tak jak emerytura obywatelska – jeżeli w momencie przejścia na emeryturę, wysokość tak obliczonego świadczenia będzie niższa niż emerytura obywatelska, wypłacamy emeryturę obywatelską, jeżeli wyższa – wypłacamy emeryturę wyższą (z opcją wyboru dla ubezpieczonego),

Korzyści:

- w perspektywie kilkudziesięciu najbliższych lat - zamiast krachu systemu ubezpieczeń społecznych, bezpieczny i stabilny system emerytalny,
- dynamiczny rozwój gospodarczy spowodowany niższym klinem podatkowym.

Zapoznaj się z projektem:
zpp.net.pl/projekty/agenda-polska/