



INSTYTUT
EMERYTALNY

Spółeczny Przegląd Emerytalny 2019

Wyzwania systemu emerytalnego w Polsce
w latach 2019 - 2021

Warszawa, grudzień 2019

przygotowano przez Instytut Emerytalny

www.institutemerytalny.pl





Spis treści

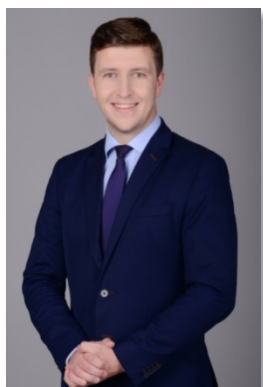
Autorzy oraz cele raportu	4
Wprowadzenie	5
1. Wiek emerytalny uprawniający do świadczeń	7
2. Pierwsze wpłaty do PPK	11
3. Transfer środków z OFE do IKE.....	14
4. IKE – nowa, a może stara indywidualna forma oszczędzania na emeryturę	17
5. 13 i 14 emerytura – wyborcza ingerencja w system emerytalny	19
6. Waloryzacja emerytur – w jakim kierunku zmierzamy.....	21
Podsumowanie	23



Autorzy oraz cele raportu

Niniejszy Raport pt. *Spółeczny Przegląd Emerytalny 2019. Wyzwania systemu emerytalnego w Polsce w latach 2019 - 2021* został przygotowany przez ekspertów Instytutu Emerytalnego dr. Antoniego Kolka oraz Oskara Sobolewskiego.

Ambicją Autorów Raportu jest przedstawienie w przystępny sposób głównych wyzwań polskiego systemu emerytalnego, z jakimi przyjdzie się zmierzyć władzom publicznym w najbliższych latach. Zaprezentowana diagnoza i kierunki zmian dzięki systemowemu charakterowi oraz optyce wolnej od bieżącego sporu politycznego wskazują na kluczowe zmiany, jakie powinny być dokonane w obszarze systemu emerytalnego.



dr Antoni Kolek

Prezes Zarządu
Instytut Emerytalny



Oskar Sobolewski

Ekspert
Instytut Emerytalny

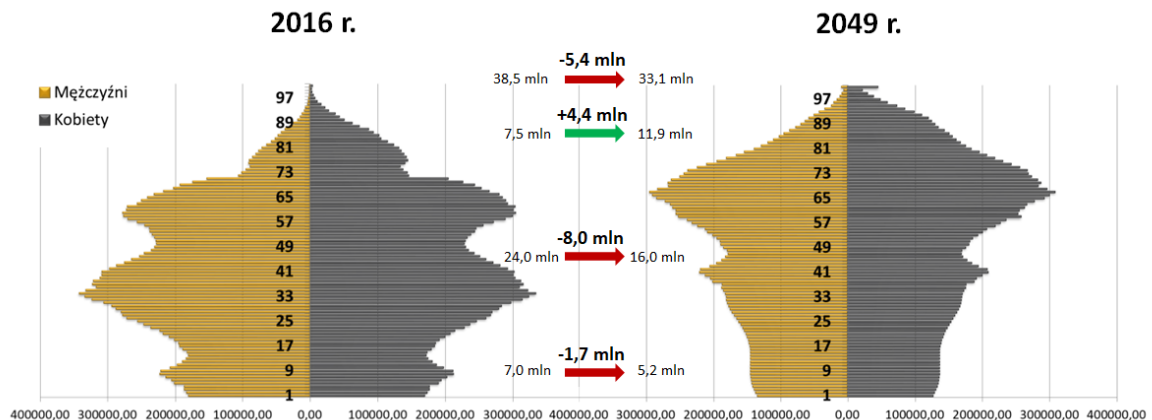


Wprowadzenie

Prognozy demograficzne wskazują, że polskie społeczeństwo będzie w najbliższych dekadach zmniejszało się pod względem liczby osób, przy jednoczesnym procesie starzenia się. Szacuje się, że w 2049 roku około 1/3 naszego społeczeństwa będą stanowić osoby w wieku powyżej 65. roku życia, a liczba osób pracujących będzie znacząco niższa niż tych w okresie przed podjęciem aktywności zawodowej oraz tych po zakończeniu aktywności zawodowej. Z kolei z prognozy ZUS wynika, że do 2080 roku liczba osób w wieku produkcyjnym osiągnie niewiele ponad 14 mln osób, a osób w wieku poprodukcyjnym przekroczy 15 mln osób¹.

Wobec wskazań demograficznych oraz prognoz makroekonomicznych, niezależnie jakie zostaną przyjęte warianty wyliczeń, nieuniknionym jest znaczący wzrost obciążeń daninami publicznymi osób w wieku produkcyjnym by utrzymać inne grupy społeczne. Innym wyzwaniem będzie wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych. Można niestety założyć, że wysokość przyszłych świadczeń zapewnianych przez system powszechny nie będzie odpowiadała aspiracjom przyszłych emerytów. Przy prognozowanej stopie zastąpienia z systemu powszechnego na poziomie 25%-30%, bez dodatkowego kapitału przyszli emeryci nie będą w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb.

Wykres 1. Struktura demograficzna ludności Polski



Źródło: opracowanie własne Instytutu Emerytalnego; źródło danych: GUS

¹ ZUS, Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2080 roku, Warszawa 2019 r.



Powyższe oznacza, że nie tylko pożądanym, ale wręcz niezbędnym jest dodatkowa zapobiegliwość polegająca na gromadzeniu aktywów emerytalnych kosztem dzisiejszej konsumpcji. Obecnie funkcjonujący w Polsce system dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego przewiduje kilka rozwiązań zarówno o charakterze indywidualnym:

- Indywidualne Konta Emerytalne,
- Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego,

jak też grupowym:

- Pracownicze Programy Emerytalne,
- Pracownicze Plany Kapitałowe.

Oprócz powyższych, nadal popularnymi formami zabezpieczenia dochodów na starość są inwestycje w nieruchomości, czy inne aktywa pozwalające na lokowanie kapitału. Jednak zasadniczą i podstawową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego ubezpieczonych oraz bezpieczeństwa finansowego świadczeniobiorców pełnią poszczególne części systemu emerytalnego przeznaczone dla:

- osób zatrudnionych oraz osób wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą – administrowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Powszechne Towarzystwa Emerytalne,
- rolników – administrowana przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- funkcjonariuszy służb mundurowych – administrowana przez Biuro Emerytalne Ministerstwa Obrony Narodowej, Zakład Emerytalno-rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Biuro Emerytalne Służby Więziennej,
- sędziów i prokuratorów.

Przedstawione w niniejszym opracowaniu zasady funkcjonowania systemu emerytalnego oraz postulaty zmian ograniczone zostały do systemu właściwego dla osób zatrudnionych oraz samozatrudnionych. Sformułowane kierunki działań, będące wyrazem społecznej odpowiedzialności za system emerytalny oraz powiązane z nim aspekty życia społeczno-gospodarczego powinny być traktowane jako głos w dyskusji o przyszłości zabezpieczenia społecznego w Polsce.



I. Wiek emerytalny uprawniający do świadczeń

1 października 2017 roku w Polsce przywrócono wiek emerytalny na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Był to jeden z głównych projektów ówczesnego rządu, który dokonał zmian i zrezygnował z wieloletniego planu zrównania wieku emerytalnego do wysokości 67 lat bez względu na płeć. Zgodnie z projektem uchwalonym przez koalicję PO i PSL, wiek emerytalny miał stopniowo wzrastać do poziomu 67 lat, odpowiednio dla mężczyzn miał obowiązywać od 2020 roku, a dla kobiet od 2040 roku.

Decyzja ówczesnego rządu tylko nieznacznie wpłynie na sytuacje osób, które wiek emerytalny osiągną w ciągu najbliższych dwóch kadencji sejmiku, te osoby otrzymają średnio emeryturę na poziomie 50% swojego ostatniego wynagrodzenia. Prognozy pokazują, że konsekwencje obniżenia wieku emerytalnego poważnie dotkną pracowników za 10 - 20 lat, kiedy stopa zastąpienia (stosunek wysokości emerytury do ostatniej pensji) będzie wynosiła około 40%, żeby za 30-40 lat spaść do poziomu około 25-30%. Emerytury na poziomie około 25% pensji otrzymają kobiety, mężczyźni około 30%. Jednym z powodów dlaczego kobiety otrzymują niższą emeryturę jest fakt, że ustawowo określony wiek emerytalny jest o 5 lat niższy dla kobiet od wieku emerytalnego mężczyzn.

Przykład

Osoba zarabiająca średnio 4000 zł i przechodząca na emeryturę w roku 2020 otrzyma świadczenie w wysokości około **2000 zł**.

Osoba zarabiająca średnio 4000 zł i przechodząca na emeryturę w roku 2060 otrzyma świadczenie w wysokości około **1000 zł**.

Większość państw europejskich, które w ostatnich latach dokonywały zmian w wysokości wieku emerytalnego zdecydowały się podnieść obowiązujący wiek.



Tabela 1. Powszechny wiek emerytalny w wybranych państwach

Państwo	Powszechny wiek emerytalny kobiet	Powszechny wiek emerytalny mężczyzn
Austria	Stopniowo podnoszony do 65 lat do 2033 roku	65 lat
Belgia	65 lat, od 2025 roku 66, a od 2030 roku 67	65 lat, od 2025 roku 66, a od 2030 roku 67
Cypr	65 lat	65 lat
Republika Czeska	Bez dzieci – 63 lata i 6 miesięcy, 1 dziecko – 62 lata i 2 miesiące 2 dzieci – 61 lat i 2 miesiące 3-4 dzieci – 60 lat i 2 miesiące Co najmniej 5 dzieci – 59 lat i 2 miesiące	63 lata i 6 miesięcy
Dania	Stopniowo podnoszony, od 2022 roku 67 lat	Stopniowo podnoszony, od 2022 roku 67 lat
Estonia	63 lata i 9 miesięcy, od 2027 roku indeksowana do długości życia	63 lata i 9 miesięcy, od 2027 roku indeksowana do długości życia
Finlandia	65 lat	65 lat
Francja	62 lata	62 lata
Niemcy	67 lat	67 lat
Grecja	67 lat jeśli posiada 15 letni okres pracy, albo 62 lata gdy posiada 40 letni okres pracy	67 lat jeśli posiada 15 letni okres pracy, albo 62 lata gdy posiada 40 letni okres pracy
Węgry	64 lata	64 lata
Islandia	67 lat	67 lat
Irlandia	66 lat	66 lat
Włochy	67 lat	67 lat
Łotwa	Stopniowo podnoszony do 65 lat do 2025 roku	Stopniowo podnoszony do 65 lat do 2025 roku



Litwa	Stopniowo podnoszony do 65 lat do 2026 roku	Stopniowo podnoszony do 65 lat do 2026 roku
Norwegia	Elastyczny wiek emerytalny od 61 roku życia, wiek powszechny 67 lat	Elastyczny wiek emerytalny od 61 roku życia, wiek powszechny 67 lat
Portugalia	66,5 lat	66,5 lat
Rumunia	Stopniowo podnoszony do 63 lat do 2030 roku	65 lat
Słowacja	62,5 lat	62,5 lat
Słowenia	65 lat	65 lat
Hiszpania	65 lat oraz 36,5 lat pracy	65 lat oraz 36,5 lat pracy
Szwecja	Elastyczny wiek emerytalny od 61 roku życia wiek powszechny 65 lat	Elastyczny wiek emerytalny od 61 roku życia, wiek powszechny 65 lat
Szwajcaria	64 lata	65 lat
Holandia	67 lat od 2020 roku, 67 lat i 3 miesiące od 2022 roku	67 lat od 2020 roku, 67 lat i 3 miesiące od 2022 roku
Wielka Brytania	66 lat od 2020 roku	66 lat od 2020 roku

Źródło: Baza MISSOC

Polska była w zdecydowanej mniejszości decydując się na tego typu rozwiązania, ponadto zalecenia unijnych organów sprzed kilku miesięcy jasno rekomendują podniesienie w Polsce wieku emerytalnego.

Wobec tego za preferowany kierunek zmian należy uznać zwiększanie liczby osób w wieku produkcyjnym oraz opóźnianie odejścia na emeryturę. Analizując najnowsze prognozy demograficzne opublikowane przez ZUS pod koniec października 2019 roku należy zauważyć, że spadek populacji w ciągu najbliższych 60 lat będzie wynosił około 20%, co oznacza, że z 38 mln Polaków w 2019 roku, w 2080 roku pozostanie nas tylko około 30 mln. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku osób w wieku produkcyjnym, tutaj nastąpi spadek z około 23 mln do niespełna 15 mln. Wzrost będziemy obserwowali w grupie poprodukcyjnej z ponad 8 mln do ponad 10 mln osób. Analiza powyższych prognoz pokazuje wprost, że liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrasta w przeciwieństwie do



pozostałych grup, w których następuje znaczny spadek populacji Polski i wyzwaniem najbliższej kadencji prac parlamentu i rządu powinna być dyskusja jak możemy się jako Polska na to zjawisko przygotować. Jednym z rozwiązań mogących nas uchronić przed poważnym kryzysem funduszu ubezpieczeń społecznych jest konieczność podwyższenia wieku emerytalnego, tak żeby osoby dłużej mogły świadczyć pracę, a przechodząc na emeryturę otrzymywały świadczenie w godnej wysokości.

Podwyższenie wieku emerytalnego w Polsce to konieczność. Z perspektywy systemu emerytalnego i wydolności FUS powinniśmy rozpocząć tę debatę jak najwcześniej. W pierwszym kroku należy rozpocząć zrównanie wieku emerytalnego obu płci, a w drugim kroku rozpocząć proces podniesienia wysokości wieku, w którym pracownicy będą mogli otrzymać świadczenie emerytalne. Rekomendowane rozwiązanie to wydłużenie wieku emerytalnego dla mężczyzn do 67 lat w roku 2025, natomiast w przypadku kobiet do wieku 67 lat w roku 2040.



2. Pierwsze wpłaty do PPK

W 2019 roku weszła w życie ustawa o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 4 października 2018 roku. Od 1 lipca 2019 roku PPK zostały objęte największe podmioty (zatrudniające na dzień 31 grudnia 2018 roku co najmniej 250 osób), od większość pracodawców, którzy do 25 października mieli obowiązek zawarcia umowy o zarządzanie PPK, pierwsze wpłaty potrąci z wynagrodzeń uczestników w listopadzie albo w grudniu (w zależności od terminu wypłaty wynagrodzenia). Mniejsi pracodawcy zostaną objęci PPK w 2020 roku, natomiast najmniejsze podmioty zatrudniające (choć 1 zatrudniony) wraz z sektorem finansów publicznych wejdą do systemu w 2021 roku.

W art. 3 ust. 1 ustawy o PPK został wskazany cel oszczędzania środków w tej formie. PPK jest tworzony w celu systematycznego gromadzenia oszczędności przez uczestnika PPK z przeznaczeniem na wypłatę po osiągnięciu przez niego 60. roku życia oraz na inne cele określone w ustawie. Powyższa definicja wprost wskazuje, że PPK nie jest świadczeniem o charakterze emerytalnym, tylko programem oszczędzania i budowania kapitału. Warto o tym pamiętać i nie zakładać, że środki z PPK będą stanowiły główne źródło finansowe na emeryturze. Biorąc pod uwagę fakt, że większość uczestników będzie wносиła minimalne wpłaty (2,0% wynagrodzenia pracownika oraz 1,5% wynagrodzenia finansowane przez pracodawcę – łącznie 3.5% wynagrodzenia) miesięcznie, jednocześnie odprowadzając do FUS 19.52% składki emerytalnej, można zauważyć jaki rząd wielkości będą stanowiły wpłaty do PPK (obliczenia na poniższym przykładzie).

Wpłaty do PPK w jednym roku od wynagrodzenia 4000 zł brutto to 1680 zł

Składki emerytalne i rentowe w jednym roku od wynagrodzenia 4000 zł brutto to 9369,6 zł

PPK są pierwszym programem długoterminowego oszczędzania w Polsce, który jest finansowany z trzech źródeł: przez pracownika, pracodawcę oraz państwo. W przypadku zasileń ze środków publicznych uczestnik na swój rachunek otrzymuje wpłatę powitalną (250 zł) i dopłatę roczną (240 zł) w formie transferu pieniężnego. W znanych III-filarowych indywidualnych formach oszczędzania - IKE i IKZE - uczestnik otrzymuje ulgi podatkowe ze strony państwa, ale nie było to bezpośrednie zasilanie kwotowe. Jako postulat *de lege ferenda* należy wspomnieć o konieczności waloryzacji dopłat ze strony państwa. Dla uczestników PPK ważnym elementem, który zachęca do pozostania w PPK powinny być coroczne wpłaty ze strony państwa. To istotne szczególnie dla tych, którzy



otrzymują najniższe wynagrodzenie. Ustawodawca powinien zastosować mechanizm waloryzacji dopłat rocznych w PPK. Możliwość zasad waloryzacji były przedmiotem debaty publicznej jednak nadal temat nie został podjęty przez ustawodawcę.² Powiązanie wysokości zasileń ze strony państwa albo z płacą minimalną jako jej procent (np. 25% płacy minimalnej jako wysokość dopłaty rocznej), albo zwiększenie kwotowe (kwartalne dopłaty w wysokości np. 200 zł).

W 2020 roku będzie okazją do obserwowania jak kształtuje się rynek PPK, które instytucje finansowe będą decydowały się na wycofanie z oferowania PPK ze względu na niski udział w rynku. Informacje dotyczące udziału procentowego poszczególnych instytucji finansowych po pierwszej kohorcie wdrożenia PPK (podmioty zatrudniające co najmniej 250 osób) pokazują, że zdecydowanie najwięcej umów o zarządzanie PPK zawarło PKO TFI wraz z PZU TFI, które łącznie zdobyły około 60% rynku. Należy się spodziewać, że docelowo liczba instytucji finansowych zmniejszy się z 20 (stan na dzień 3 listopada 2019 roku) do 13-15 w 2021 roku.

Kolejnym istotnym i potrzebnym procesem związanym z PPK będzie dokonanie nowelizacji ustawy. Przede wszystkim konieczne będzie uregulowanie kwestii wszelkich rozliczeń, korekt i potrąceń wstecznych. Jest to jedna z tych materii, która nie została ujęta w ustawie o PPK, a praktyka uruchamiania PPK pokazała, że w tym zakresie pracodawcy najczęściej lobbują konieczność doszczegółowienia przepisów. Warto byłoby to zrobić już na początku 2020 roku, zanim druga kohorta pracodawców dokona pierwszych wpłat do programu.

PPK jako program długoterminowego oszczędzania na emeryturę dzięki zastosowanym mechanizmom funkcjonowania zasługuje na kredyt zaufania. Kolejne tygodnie pokażą, jak wygląda partycypacja uczestników wśród podmiotów, które miały obowiązek utworzenia PPK w drugiej połowie 2019 roku. Z badań przeprowadzonych w listopadzie 2019 roku wynika, że w niespełna 40% osób zatrudnionych w podmiotach, które wdrożyły PPK rozpoczęło oszczędzanie³. Jednak dopiero po kolejnych kohortach podmiotów obowiązanych do wdrożenia PPK będzie możliwym dokonanie oceny zaufania oszczędzających do państwa i szeroko pojętego systemu emerytalnego. Podczas wielu rozmów, które autorzy *Spółecznego Przeglądu Emerytalnego 2019* odbyli na etapie wdrażania PPK w największych firmach w Polsce, widać, że wśród pracowników nie ma zaufania do projektu PPK. Nad zaufaniem powinno się pracować i rozpocząć poważną kampanię informacyjną, która uświadomi uczestnikom rynku pracy, że dodatkowe

² Zasady waloryzacji dopłat zostały opisane przez Oskara Sobolewskiego w Rzeczpospolitej Sobolewski O., PPK: wpłata powitalna i dopłaty roczne, <https://www.rp.pl/Kadry/310169978-PPK-wplata-powitalna-i-doplatty-roczne.html> [dostęp 4.11.2019]

³ Kolek A., Wojewódka M., Poziom partycypacji w Pracowniczych Planach Kapitałowych, Warszawa 2019 r.



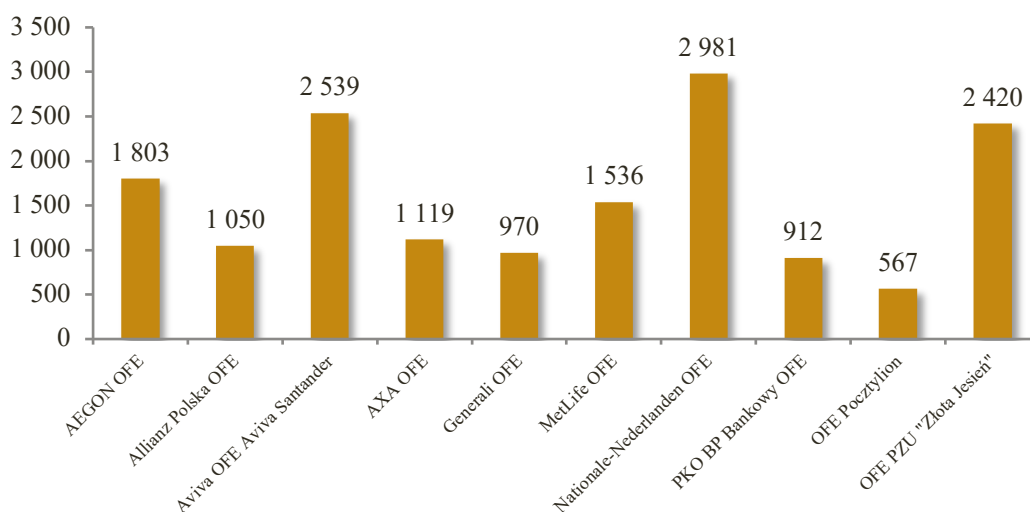
oszczędzanie na emeryturę jest niezbędne. PPK mają szansę stać się ważnym elementem II filara systemu emerytalnego, pod warunkiem, że rząd udowodni, że środki w PPK są bezpieczne i naprawdę stanowią prywatną własność uczestników PPK.



3. Transfer środków z OFE do IKE

W związku z zapowiadanymi przez władze publiczne od 2016 roku planami zmian w obszarze Otwartych Funduszy Emerytalnych, należy zauważyć, że środki zgromadzone w OFE stanowią istotną część nie tylko systemu emerytalnego, ale także ważny zasób kapitałowy całej gospodarki.

Wykres 1. Liczba członków OFE na koniec 2018 r. (w tys. osób)

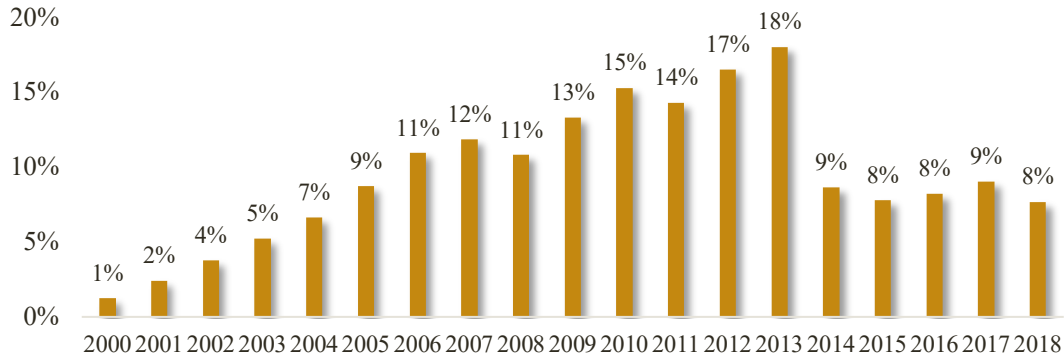


Źródło: dane KNF

Stanowiąc istotny zasób środków, z przeznaczeniem emerytalnym dla blisko 16 mln osób, Otwarte Fundusze Emerytalne są dzisiaj rozwiązaniem dobrowolnym dla ubezpieczonych, a jednocześnie realnym źródłem środków stanowiących dochody FUS. W wyniku mechanizmu tzw. „suwaka bezpieczeństwa” z OFE do FUS rocznie wpływa kilka mld zł (zależnie od liczebności roczników ubezpieczonych i zgromadzonych aktywów). Oznacza to, że obecnie funkcjonowanie OFE ma na stałe wpisany mechanizm ograniczania skali aktywów i liczby członków. Także mechanizm tzw. „okienka transferowego”, w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca danego roku (2016, 2020 oraz kolejne), umożliwia członkom OFE lub osobom, którym ZUS ewidencjonuje składkę na subkoncie, złożenie oświadczenia o dokonywanej zmianie alokacji składki, co nie sprzyja wzrostowi aktywów w OFE oraz pozyskiwaniu aktywnych członków OFE.



Wykres 2: Aktywa netto OFE jako % polskiego PKB



Źródło: KNF

Stanowiące około 8% polskiego PKB aktywa OFE, zgodnie z planami rządu, mają zmienić charakter prawny oraz poprzez zmianę zasad zarządzania i możliwości wykorzystania środków stać się prywatną własnością oszczędzających. Proponowane przez rząd rozwiązanie zasługuje na akceptację kierunku planowanych zmian, jednak w detalach wymaga zdecydowanych rozstrzygnięć, które mogłyby poprawić i wzmocnić dodatkowe oszczędności emerytalne. Wobec tego proponowanymi rozwiązaniami, które należy uwzględnić powinny być:

- precyzyjne zapisanie prywatnego charakteru środków oraz opracowanie mechanizmów ograniczających możliwość ponownego nadania środkom z OFE statusu środków publicznych,
- odejście od pomysłu „opłaty przekształceniowej”, której zarówno charakter formalno-prawny, jak i termin poboru budzą kontrowersje natury konstytucyjnej, a także zasad obliczania długu publicznego,
- odejście od pomysłów uwzględniania środków prywatnych wśród środków zgromadzonych przez ubezpieczonego do świadczenia z systemu powszechnego,
- umożliwienie zmiany instytucji finansowej zarządzającej środkami gromadzonymi na nowopowstałych IKE, a także dopuszczenie nowych instytucji finansowych do oferowania produktów długoterminowego oszczędzania uwzględniającego środki z OFE,
- wprowadzenie zachęt do oszczędzania w ramach nowo utworzonych OFE oraz mechanizmów zachęcających do utrzymania rachunku do osiągnięcia wieku emerytalnego,



- wprowadzenie korzystniejszych niż dotychczas warunków wypłaty środków z nowo powstałych IKE – tak, by uzyskiwane przez świadczeniobiorcę dochody wpływały na bezpieczeństwo finansowe gospodarstwa domowego,
- określenie polityki inwestycyjnej IKE dostosowanej do wieku i poziomu ryzyka akceptowanego przez różne grupy wiekowe,
- wzmocnienie nadzoru nad zarządzaniem środkami Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz wprowadzenie mechanizmów ograniczających ingerencję polityczną w obszarze alokacji środków.

Oprócz powyższych rekomendacji zmian i modyfikacji, propozycji projektodawcy reformy OFE, niezbędnym wydaje się ponowne zdefiniowanie celu gromadzenia środków na nowo powstałych IKE. Zmianie powinno ulec dotychczasowe podejście, potwierdzone orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, przesądzające o publiczno-prawnym charakterze środków, na rzecz realizacji prawa własności oszczędzających. Zmiana ta nie może mieć jedynie pozornego charakteru, ale powinna się wiązać z prawem do posiadania oraz możliwością dysponowania zgromadzonymi środkami. Niezbędnym jest także doprowadzenie do zwiększania środków, które będą na IKE. Oznacza to, że wskaźnikiem sukcesu nowego rozwiązania powinny być nie wartości aktywów i liczba oszczędzających, ale przyrost aktywów i liczba systematycznie oszczędzających w ramach nowo powstałych IKE.



4. IKE – nowa, a może stara indywidualna forma oszczędzania na emeryturę

Wprowadzony w 1999 roku system emerytalny zakładał realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w obszarze ryzyka starości poprzez wprowadzenie dla osób zatrudnionych oraz prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą systemu trójfilarowego.

Opracowana forma systemu emerytalnego wpisywała się w rekomendacje zarówno Banku Światowego, jak i Międzynarodowej Organizacji Pracy⁴, jednak samo uruchomienie produktów Indywidualnych Kont Emerytalnych nastąpiło dopiero w 2004 roku, a prawo do założenia konta zyskała każda osoba fizyczna, która ukończyła 16. rok życia. Samo utworzenie IKE polega na zawarciu umowy pomiędzy oszczędzającym a instytucją finansową działającą w formie:

- funduszu inwestycyjnego,
- podmiotu prowadzącego działalność maklerską,
- zakładu ubezpieczeń,
- powszechnego funduszu emerytalnego,
- banku.

W roku kalendarzowym na IKE można wpłacić jednorazowo albo ratalnie określoną kwotę stanowiącą równowartość 3-krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, określonego w ustawie budżetowej (w 2019 roku wynosi 14 295 zł).

Łączna wartość aktywów zgromadzonych na IKE wynosi około 9 mld zł, a w skali 2018 roku wyniosła 1,4 mld zł. Warto zaznaczyć, że średnia wpłata zwiększyła się o 300 zł w stosunku do 2017 roku i wyniosła 4,2 tys. zł. Oznacza to, że IKE nie są formą niechcianą, czy nie akceptowaną przez oszczędzających, ale z innych powodów nie są wybierane jako narzędzie oszczędzania. Wobec tego postulowanym rozwiązaniem na rynku finansowym jest powiązanie innych instrumentów oszczędzania z Indywidualnymi Kontami Emerytalnymi. Należy zatem doprowadzić do sytuacji, gdy:

- IKE staną się konkurencyjnym produktem dla instytucji finansowych, to podmioty oferujące te produkty powinny odczuć potrzebę oferowania swoim klientom produktu indywidualnego oszczędzania,

⁴ Kolek A., Rola Banku Światowego i Międzynarodowej Organizacji Pracy w kształtowaniu systemów emerytalnych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa 2015 r.



- oszczędzający, którym zostaną założone rachunki IKE z przekształcenia OFE powinni odczuć korzyści z zasilania rachunków. Zasadnym jest wprowadzenie rozwiązań analogicznych jak w PPK w postaci wpłaty powitalnej i dopłat rocznych wg tożsamych zasad jak w ramach Pracowniczych Planów Kapitałowych,
- należy znieść art. 30 ust 1 pkt 7a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, który określa, że z tytułu gromadzenia oszczędności na więcej niż jednym indywidualnym koncie emerytalnym, w rozumieniu przepisów o indywidualnych kontach emerytalnych, pobiera się zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 75 proc. uzyskanego dochodu na każdym indywidualnym koncie emerytalnym,
- na nowo określić należy zasady wypłaty środków z IKE – tak by umożliwić korzystanie ze zgromadzonych aktywów z przeznaczeniem emerytalnym. Do oferty instytucji finansowych trafić powinny produkty zapewniające świadczenia okresowe lub dożywotnie finansowane ze środków z IKE.

Podsumowując, należy podkreślić, że wprowadzenie dodatkowego dobrowolnego oszczędzania organizowanego przez pracodawców nie może kanibalizować indywidualnych form oszczędzania. System emerytalny nadal powinien opierać się na trzech filarach gromadzenia aktywów i pozwalać na dywersyfikowanie źródeł dochodu na emeryturze.



5. I3 i I4 emerytura – wyborcza ingerencja w system emerytalny

W 2019 roku po raz pierwszy zostało wypłacone jednorazowe świadczenie dla emerytów i rencistów potocznie zwane trzynastą emeryturą albo emeryturą plus. Nie jest to świadczenie, które należy kojarzyć ze znaną przede wszystkim z sektora publicznego trzynastą pensją. W przypadku emerytury plus każda osoba uprawniona otrzymała jednorazowe świadczenie w wysokości minimalnej emerytury, a nie równowartość swojej emerytury. Koszt wypłaconej w 2019 roku emerytury plus to niespełna 10 mld zł. Gdyby rząd chciał wypłacić każdemu emerytowi i renciście równowartość świadczenia, które otrzymuje osoba uprawniona w każdym miesiącu, to koszt całego programu byłby wyższy o około 7 do 7.5 mld zł.

13 emerytura w 2019 roku

Celem jednorazowego świadczenia, które zostało wypłacone w 2019 roku było wsparcie dla emerytów i rencistów, bez względu na wysokość emerytury jaką otrzymują oni w każdym miesiącu. Zgodnie z założeniami ustawy jedynym warunkiem do otrzymania 888 zł netto (wysokość emerytury plus to 1100 zł brutto) było bycie emerytem lub rencistą w dniu 30 kwietnia 2019 roku, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. To oznacza, że wszystkie osoby, które przeszły na emeryturę pomiędzy 1 maja 2019 roku a 31 grudnia 2019 roku nie nabyły prawa do tego jednorazowego bonusu. Taki przepis tylko potwierdza tezę, która pojawiała się wśród ekspertów i komentatorów, że emerytura plus była prezentem wyborczym przed organizowanymi 25 maja 2019 r. wyborami do Parlamentu Europejskiego. Nie ma bowiem żadnej racjonalnej przesłanki, która tłumaczyłaby dyskryminację emerytów i rencistów, którzy dopiero w drugiej połowie roku uzyskali prawo do tych świadczeń.

14 emerytura dopiero w 2021 roku

Ustawa uchwalona w kwietniu 2019 roku nie przewidywała możliwości ponownej wypłaty tego świadczenia w 2020 roku, ale zapowiedzi polityków partii rządzącej, a także treści zawarte w programie partii, która wygrała wybory parlamentarne w 2019 roku wskazują, że wiosną 2020 roku emeryci i renciści ponownie otrzymają świadczenie w wysokości



najniższej emerytury. Wszystko wskazuje na to, że świadczenie zostanie ponownie wypłacone w wysokości najniższej emerytury, co może oznaczać, że wyniesie ono około 1150 zł brutto, bowiem na dzień 1 listopada 2019 roku nie znamy wysokości minimalnej emerytury w roku 2020.

W kampanii wyborczej pojawił się również pomysł wypłaty czternastej emerytury (od 2021 roku), ale tutaj już warunkiem jej nabycia będzie otrzymywanie świadczenia w wysokości poniżej przeciętnej emerytury (2236 zł w I półroczu 2019 roku). Natomiast osoby, które przekroczą ten limit, otrzymają świadczenie zmniejszane metodą złotówka za złotówkę aż do przekroczenia sumy przeciętnej emerytury i czternastej emerytury. Należy podkreślić, że powyższe to analiza zapowiedzi medialnych i programowych partii rządzącej a nie projektu ustawy.

Znaczenie dla systemu

Zarówno trzynasta, jak i czternasta emerytura to tak naprawdę szczególny rodzaj waloryzacji, który w dobrze działającym systemie emerytalnym nie powinien mieć miejsca. Zasadą jest, że emeryt bądź rencista otrzymuje świadczenie w wysokości, którą wypracował zgodnie z wniesionymi składkami w trakcie swojej aktywności zawodowej, powiększane rokrocznie o waloryzację. Dodatkowe bonusy w postaci kolejnej jednorazowej „emerytury minimalnej” powodują, że emeryci przestają rozumieć za co i w jakim momencie otrzymają kolejny dodatek od państwa.

Przykład

Gdyby w 2019 roku rząd nie wypłacił jednorazowej emerytury w wysokości 1110 zł, tylko tę kwotę przekazał w ramach waloryzacji comiesięcznej, to każdy emeryt otrzymałby około 90 zł w każdym miesiącu.

Tego rodzaju rozwiązanie byłoby sprzeczne z zapisaną w ustawie waloryzacją procentową, ale na pewno byłoby rozwiązaniem, które jest odzwierciedla coroczny wzrost wysokości świadczenia, a nie jedynie wyborną ingerencją rządu w system emerytalny. Poprzez waloryzację procentową emerytura każdej osoby zwiększa się proporcjonalnie do tego co dany uczestnik systemu wypracował podczas swojej aktywności zawodowej. Jeżeli państwo decyduje się na przekazywanie kolejnych bonusów emerytalnych, to powinien zostać zastosowany mechanizm emerytury plus jako równowartość jednomiesięcznego świadczenia jakie osoba otrzymuje w ramach emerytury bądź renty. Takie rozwiązanie byłoby sprawiedliwe i uczciwe dla każdego emeryta i rencisty.



6. Waloryzacja emerytur – w jakim kierunku zmierzamy

Jedną z zasad każdego systemu emerytalnego jest podnoszenie wysokości świadczeń w sposób pozwalający na dostosowanie wartości uzyskiwanego dochodu do zmiany wartości koszyka dóbr i usług gospodarstwa domowego emerytów, a także przy uwzględnieniu innych wskaźników (np. wzrostu płac w gospodarce). Działanie to jest wyrazem odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo finansowe gospodarstw emeryckich, a poprzez swoją formułę może stymulować popyt wewnętrzny.

Z perspektywy rozwiązań międzynarodowych dostrzegalne są różne modele waloryzacji świadczeń. W zależności od przyjętych rozwiązań wśród kryteriów modyfikacji wymienić można:

- termin dokonywanej waloryzacji (np.: 1 stycznia - Francja, 1 marca - Polska, 1 kwietnia - Estonia)
- zasady obliczania wskaźnika waloryzacji:
 - jako pochodna wzrostu gospodarczego
 - jako pochodna zmian wynagrodzeń w gospodarce, np. Dania
 - jako pochodna wskaźnika wzrostu cen, np. Czechy
 - jako wskaźniki zagregowane,
- korekty i rewizje wskaźnika waloryzacji (co kwartał, raz w roku - Francja, co 3 lata - Grecja)

Przyjęty w Polsce sposób waloryzacji zakłada waloryzację procentową o wskaźnik będący wartością zagregowaną nie niższą niż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Jednak w ostatnich latach w wyniku decyzji władz publicznych waloryzacja zawierała w sobie koszty podniesienia najniższej emerytury oraz najniższej renty, wzrost świadczeń o kwotę gwarantowaną (np. 70 zł w 2019 roku), a także koszty innych świadczeń jak jednorazowe świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów w 2019 roku (tzw. „trzynasta emerytura”).

W systemie zdefiniowanej składki (DC), jakim jest polski system emerytalny, rozwiązaniem najbardziej sprawiedliwym jest waloryzacja procentowa określająca równy wskaźnik wzrostu wysokości świadczeń dla wszystkich pobierających świadczenia. Mechanizm ten sprawia, że osoby, które uzyskują wysokie świadczenie, otrzymają relatywnie wyższą kwotę jako waloryzację świadczenia. Z kolei osoby, które z różnych powodów uzyskały niższe świadczenie, wzrost emerytury nastąpić będzie z taką samą dynamiką, ale wysokość



o jaką zwiększy się świadczenie jest niższa. Wśród proponowanych rozwiązań, które należy wziąć pod uwagę jest „odpolitycznienie” waloryzacji, a także zwiększenie czynnika społecznego, jakim jest Rada Dialogu Społecznego, w ustalaniu wysokości wskaźnika o jaki wzrosną emerytury i inne świadczenia. Oprócz zmiany zasad kto powinien ustalać wysokość wskaźnika waloryzacji, zmianie powinien ulec także sposób wypłaty świadczeń. Władze publiczne nie powinny swobodnie dysponować środkami FUS podejmując decyzję o „13-tym”, „14-tym” czy kolejnych świadczeniach, ale w sposób jednoznaczny ustalić wysokość środków podlegających podziałowi jako waloryzacja, a następnie wraz z przedstawicielami pracowników i pracodawców określać o ile wzrosną świadczenia.

Porzucone powinny zostać pomysły dotyczące dodatkowych świadczeń przyznawanych jako okołowyborcze zobowiązania władz. Nie jest systemowo zasadnym doraźne wypłacanie dodatkowych środków świadczeniobiorcom. Nie oznacza to zaniechania czy ograniczenia przyznanych dodatków do świadczeń podstawowych. Dlatego postulowanym rozwiązaniem w celu punktowego podnoszenia wysokości niskich świadczeń mogą być już funkcjonujące cykliczne dodatki, a także możliwe nowe formy podnoszenia wysokości świadczenia netto. Warty rozważenia w tym obszarze, chociaż systemowo niejednoznaczny (ze względu na pierwotne ubruttowanie świadczeń) są postulaty tzw. „emerytury bez podatku”, czy wyższej kwoty wolnej dla świadczeniobiorców.

Podsumowując, należy stwierdzić, że najbardziej sprawiedliwym systemowo rozwiązaniem dostosowania wysokości świadczeń do zmian rynkowych jest waloryzacja procentowa oraz cykliczne dodatki dla świadczeniobiorców. Ponadto, w celu podnoszenia wysokości rozporządzalnego dochodu gospodarstwa domowego świadczeniobiorców postulowanym kierunkiem działań jest ograniczenie danin publicznych i zwiększanie otrzymywanej kwoty netto, niż warunkowane politycznie „bonusy”.



Podsumowanie

Spoleczny Przegląd Emerytalny 2019 pokazał, że system emerytalny w Polsce w wielu miejscach nie działa w sposób prawidłowy i wymaga pilnej naprawy, tak aby przygotować się na zbliżający wzrost liczby osób w wieku emerytalnym, a także „ucieczkę” z rynku pracy około miliona osób w najbliższych pięciu latach. Zadaniem nowego rządu jest w pierwszej kolejności przygotowanie systemowych rozwiązań, które pozwolą całościowo spojrzeć na kondycję FUS w najbliższym czasie. Obowiązkiem racjonalnego rządu jest zapobieganie, a nie leczenie trwającej od wielu lat nieprzemyślanej polityki rozdawania emerytalnych bonusów, np. Emerytura Plus albo kwotowa waloryzacja. Takie działania nie jest w stanie zabezpieczyć funduszy FUS-u. W drugiej kolejności rządzący powinni poszukać sposobu uświadamiania pracownikom, dlaczego warto pozostać na rynku pracy, a także fakt, że każdy rok pracy (nieprzechodzenia na emeryturę w pierwszym możliwym terminie) po osiągnięciu wieku emerytalnego to ponad dziesięcioprocentowy wzrost emerytury.

Patrząc na przyszłość systemu emerytalnego, warto rozpocząć przygotowania do reformy mającej na celu przekształcenie instytucjonalne wszystkich organów odpowiedzialnych za dystrybucję świadczeń o charakterze emerytalnym - należy dokonać połączenia wszystkich organów odpowiedzialnych za wypłatę świadczeń takich jak ZUS, ZER, KRUS w jedną instytucję, która będzie odpowiedzialna za wypłatę świadczeń. Instytut Emerytalny przygotował w 2017 roku założenia do projektu ustawy, która w prosty sposób pozwoliłaby w ciągu kilku miesięcy usprawnić wypłatę świadczeń w ramach jednego wspólnego organu. Założenia reformy instytucjonalnej nie przewidują w pierwszym etapie łączenia wszystkich systemów emerytalnych, celem takiej zmiany byłyby oszczędności i usprawnienie wypłaty świadczeń, bez zbędnego istnienia kilku organów, które realizują zadania analogiczne dla ZUS, z tym zastrzeżeniem, że dokonują tego tylko dla wybranych jednostek i grup funkcjonariuszy.

Konkludując, warto zaznaczyć, że analizując prognozowane wysokości dotacji do FUS do 2024 roku, a także prognozy demograficzne i populację Polski do roku 2080, nie mamy żadnych wątpliwości, że kwestie związane z szeroko opisywanym sektorem emerytalnym, będą stanowiły jeden z najważniejszych tematów debaty publicznej w Polsce w perspektywie najbliższej kadencji Parlamentu.



Autorzy niniejszego Przeglądu pragną podkreślić, że analizowane zagadnienia stanowią jedynie najważniejsze tematy, które w najbliższych miesiącach powinny zostać wzięte pod uwagę podczas wdrażania ustawy o PPK, przygotowania projektów ustaw dotyczących waloryzacji emerytury w roku 2020, trzynastej i potencjalnej czternastej emerytury począwszy od 2021 roku, a także wciąż nierozwiązanego problemu zniesienia limitu 30-krotności składek emerytalnych i rentowych. Rozdział, w którym zostało przedstawione stanowisko autorów określające ich stosunek do podniesienia wieku emerytalnego to tylko zarys reformy, która powinna zostać wdrożona w najbliższych latach, z zastrzeżeniem, że powinna zostać dokonana najpóźniej w drugiej części rozpoczynającej się kadencji Parlamentu. Autorzy zdają sobie sprawę że jest to temat, który nie jest akceptowany społecznie (podniesienie wieku emerytalnego), ale niezbędny do zapewnienia płynności FUS w kolejnych latach.

dr Antoni Kolek

Oskar Sobolewski

Instytut Emerytalny Sp. z o.o.
ul. Solec 38, 00-394 Warszawa
www.institutemerytalny.pl

tel. 022 458 23 00
fax 022 458 23 01
biuro@institutemerytalny.pl