

Znaczenie informacji o stanie konta ubezpieczonego dla funkcjonowania systemu emerytalnego

Przedmiotem opracowania jest analiza kontekstu, zakresu, rozwoju i rekomendacji zmian informacji o stanie konta, wysyłanej corocznie do kilkunastu milionów ubezpieczonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, zawierającej m.in. dane o bieżących składkach opłacanych przez płatników, zwaloryzowanej kwocie zgromadzonych przez całą karierę zawodową składek i kapitale początkowym oraz kwocie hipotetycznej emerytury obliczonej w kilku wariantach. Problemem badawczym jest znaczenie tego dokumentu oraz stojącej za nim instytucji prawnej dla sposobu funkcjonowania systemu emerytalnego. Zbadano źródło potrzeby informowania o stanie konta oraz rolę ewidencji składek emerytalnych w zreformowanym systemie emerytalnym. Przeanalizowano obecny zakres dokumentu, a także przedstawiono, w jakim kierunku od 1999 r. podążała jego ustawowa regulacja. Rozpatrzono również zastrzeżenia co do metodologii obliczania hipotetycznej emerytury oraz sformułowano rekomendacje zmian. Informacja o stanie konta wpisuje się w aksjologię wzrostu indywidualnej odpowiedzialności za zabezpieczenie na starość, wzrostu przejrzystości systemu i aktywniejszej polityki informacyjnej w tym zakresie. Pozwala bowiem na bieżącą kontrolę wpływu składek od płatników, a także przekazuje syntetyczną informację o stanie konta i prognozie przyszłej emerytury.

Słowa kluczowe: informacja o stanie konta ubezpieczonego, hipotetyczna emerytura, konto ubezpieczonego, system emerytalny, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Otrzymano: 22.01.2018

Zaakceptowano po recenzjach: 30.05.2018

Wprowadzenie

Co roku do kilkunastu milionów Polaków rozsyłana jest „Informacja o stanie konta ubezpieczonego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych” (dalej jako IoSKU). Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza kontekstu, zakresu, rozwoju i wartości informacyjnej tego dokumentu. Tak zakreślona analiza służy do rozwiązania problemu badawczego dotyczącego znaczenia informacji o stanie konta ubezpieczonego dla funkcjonowania systemu emerytalnego. W tym celu wykorzystano przede wszystkim metodę analizy dokumentów (aktów prawnych, interpelacji poselskich i odpowiedzi, druków sejmowych, zanonimizowanej kopii informacji o stanie konta ubezpieczonego), posiłkując się analizą i krytyką literatury, a także analizą i konstrukcją logiczną.

Celem pracy jest sformułowanie rekomendacji zmian treści informacji o stanie konta ubezpieczonego, których wprowadzenie wciąż warto brać pod uwagę, mimo dotychczasowych wielokrotnych modyfikacji. Być może w razie wykazania zasadności zawartej argumentacji opracowanie będzie stanowić przyczynek do rozpoczęcia prac o charakterze legislacyjnym. Ważną przesłanką jest także chęć podjęcia na gruncie nauki rozważań nad zagadnieniem, które – jak się wydaje – pozostawiono w gestii urzędników, ekspertów i legislatorów jako kwestię czysto techniczną.

W opracowaniu najpierw ukazano podstawowe przesłanki reformy emerytalnej z 1999 r. oraz rolę ewidencji składek w nowym systemie jako kontekst funkcjonowania instytucji IoSKU. Następnie przedstawiono zakres informacji zawartych w dokumencie, jak również zrelacjonowano rozwój ustawowej regulacji tej instytucji od 1999 r. Rozpatrzono najważniejsze zastrzeżenia i uwagi w tym zakresie oraz sformułowano rekomendacje zmian.

Rola ewidencji składek w zreformowanym systemie emerytalnym

Reforma emerytalna z drugiej połowy lat 90. XX wieku, m.in. powołująca od 1999 r. ubezpieczenie emerytalne w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, miała fundamentalny, paradygmatyczny charakter, jako że zreformowany system emerytalny oparła na zupełnie innej aksjologii niż dotychczas oraz wprowadziła szereg radykalnie nowych instytucji i konstrukcji prawnych¹. Do najważniejszych elementów reformy można zaliczyć:

¹ O dyskusji nad przełomem paradygmatycznym dokonany w 1999 r. w polskim zabezpieczeniu emerytalnym zob. m.in. M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003; *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego. W kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, red. S. Golinowska, Warszawa 1999; M. Rymśa, *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych [w:] Społeczne aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, Warszawa 2005, s. 43–58; M. Szczepański, *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*, Poznań 2006.

- 1) uniwersalizację zabezpieczenia emerytalnego – objęcie jednym programem i znaczne ujednoczenie zasad uczestnictwa wielu grup społeczno-zawodowych posiadających dotychczas odrębne ustawy o ubezpieczeniu i zaopatrzeniu emerytalnym: pracowników, zleceniobiorców, osób prowadzących działalność gospodarczą, twórców (artystów), duchownych, górników, kolejarzy, żołnierzy i funkcjonariuszy innych służb mundurowych,
- 2) zwiększenie roli indywidualnej odpowiedzialności za własne zabezpieczenie – ściśle powiązanie wysokości świadczenia z kwotą odprowadzonych składek, wczesna indywidualizacja uczestnictwa w systemie, utworzenie zachęt do prywatnego, indywidualnego i zakładowego odkładania środków na starość poprzez instytucję ulg podatkowych dla kwalifikowanych komercyjnych programów emerytalnych, czyli tzw. trzeci filar,
- 3) zatrzymanie przyrastania niespłacalnego długu emerytalnego oraz dywersyfikacja kanałów przenoszenia środków na okres starości poprzez utworzenie równoległego kapitałowego filara emerytalnego.

Całkowite odwrócenie podejścia nastąpiło również w zakresie dokumentowania historii ubezpieczeniowej uczestników nowego systemu emerytalnego. Ustalanie wysokości emerytury w starym systemie opierało się na zasadzie zdefiniowanego świadczenia, to znaczy uzależniało kwotę miesięcznego świadczenia od kombinacji przeszłych zarobków i długości stażu pracy – w ten sposób, że długością stażu pracy ubezpieczony wypracowywał sobie stopę zastąpienia przeszłych zarobków (z okresu końcówki kariery zawodowej) emeryturą. Ponadto choć prawo do emerytury otwierało, podobnie jak dzisiaj, osiągnięcie wieku emerytalnego, to jednak było ono ograniczone warunkiem posiadania odpowiednio długiego okresu podlegania ubezpieczeniu².

Pociągało to za sobą konieczność przechowywania przez ubezpieczonych nawet przez kilkadziesiąt lat dokumentacji potwierdzającej okresy swojego zatrudnienia oraz wysokość otrzymywanego wynagrodzenia w postaci m.in. świadectw pracy, zaświadczeń, legitymacji ubezpieczeniowych lub umów o pracę. Dokumenty te były bowiem potrzebne w postępowaniu przed organem rentowym w momencie złożenia wniosku o emeryturę w celu udowodnienia uprawnień do świadczenia oraz ustalenia jego wysokości. Postępowanie dodatkowo komplikowały sytuacje, w których zakład pracy przestał istnieć, doszło do zniszczenia lub zaginięcia dokumentów albo okazało się, że wystawione dokumenty zawierają błąd. Ponadto wydłużony okres archiwizacji dokumentacji osobowo-płacowej przez pracodawców oraz archiwa państwowe generuje dla gospodarki koszty finansowe.

Należy dodatkowo wziąć pod uwagę, że przed 1999 r. zakłady pracy opłacały składkę na ubezpieczenie społeczne zbiorczo za całą zatrudnianą załogę, bez indywidualizacji poszczególnych pracowników w dokumentacji rozliczeniowej z organem rentowym.

² O rozróżnieniu między okolicznością otwierającą prawo do świadczenia z ubezpieczeń społecznych, tj. zdarzeniem ubezpieczeniowym lub sytuacją chronioną, a warunkami ograniczającymi to prawo zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2017, s. 151–152.

Indywidualizacja nie była zresztą konieczna, skoro wysokość świadczenia nie wiązała się bezpośrednio z łączną wartością opłaconych za ubezpieczonego składek. Biorąc to wszystko pod uwagę, można powiedzieć, że system emerytalny dowiadywał się o istnieniu ubezpieczonego dopiero w momencie, w którym ten zjawiał się w organie rentowym z wnioskiem o świadczenie.

Nowy system emerytalny indywidualizuje uczestnictwo ubezpieczonego już od momentu powstania obowiązku ubezpieczenia, co jest możliwe dzięki prowadzeniu kont i rejestrów³. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi konto ubezpieczonego oznaczone numerem PESEL, na którym ewidencjonuje m.in. informacje o wysokości należnych i wpłaconych składek emerytalnych, składek podlegających odprowadzeniu do otwartego funduszu emerytalnego (OFE), a także zwaloryzowanej wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne z wyłączeniem składek podlegających odprowadzeniu do OFE i zewidencjonowaniu na subkoncie⁴.

Od maja 2011 r. w ramach konta ubezpieczonego Zakład prowadzi również subkonto, na którym ewidencjonuje informacje o wysokości należnych i wpłaconych składek emerytalnych (obecnie 4,38 lub 7,3 proc. podstawy wymiaru składki – w zależności od tego, czy za ubezpieczonego odprowadza się składkę do OFE), zwaloryzowanej wysokości tych składek wraz z wyegzekwowanymi od tych składek odsetkami za zwłokę i opłatą prolongacyjną, a także kwocie środków odpowiadających wartości umorzonych przez OFE jednostek rozrachunkowych⁵.

Prawo do emerytury według nowych zasad nie jest ograniczone warunkiem posiadania stażu ubezpieczeniowego i przysługuje już w związku z zapłaceniem jednej składki – po osiągnięciu wieku emerytalnego. Wysokość emerytury wynika z podzielenia zgromadzonego kapitału emerytalnego przez średnie dalsze trwanie życia oszacowane dla ubezpieczonego, przy czym na kapitał ten składają się: zwaloryzowana kwota składek zewidencjonowana na koncie ubezpieczonego, zwaloryzowany kapitał początkowy oraz kwoty środków zewidencjonowane na subkoncie. Informacje te zawarte są w systemie informatycznym ZUS i nie wymagają potwierdzania papierową dokumentacją osobowo-płacową pracodawców ubezpieczonego.

Zatem po pierwsze nowy system emerytalny zdejmuje z ubezpieczonego ciężar wieloletniego gromadzenia dokumentacji pracowniczej, ewidencjonując istotne z punktu widzenia prawa do emerytury i jej wysokości informacje na prowadzonych

³ Na fundamentalny charakter kont i rejestrów w nowym systemie ubezpieczeń społecznych wskazuje *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń 2015, s. 43; J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne – konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, s. 14.

⁴ Konto ubezpieczonego zawiera znacznie więcej informacji, które dotyczą nie tylko ubezpieczenia emerytalnego, lecz także pozostałych ubezpieczeń społecznych – rentowych, wypadkowego i chorobowego – a nawet ubezpieczenia zdrowotnego (to ostatnie wynika z faktu, że Zakład jest poborcą składki zdrowotnej, którą następnie przekazuje do Narodowego Funduszu Zdrowia). Informacje nie mają charakteru wyłącznie liczbowego. Katalog informacji podlegających ewidencji na kontach ubezpieczonych zawarty jest w art. 40 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 963, z późn. zm.); dalej jako ustawa systemowa.

⁵ Zob. art. 40a ustawy systemowej.

w postaci elektronicznej kontaktach. Po drugie umożliwia ubezpieczonemu monitorowanie bieżącej ewidencji składek, przewidując również procedurę reklamacyjną w razie stwierdzenia nieprawidłowości. Po trzecie daje wgląd w całkowity stan nabywanych uprawnień emerytalnych i pozwala na dokonywanie szacunków wysokości przyszłego świadczenia.

Dokonana w 1999 r. zmiana podejścia w zarysowanym wyżej zakresie stanowi punkt odniesienia dla instytucji informacji o stanie konta ubezpieczonego, której istotą jest regularne informowanie ubezpieczonego o bieżącej ewidencji składek, ogólnym stanie konta i prognozowanej wysokości przyszłego świadczenia emerytalnego. Ponieważ od 1999 r. emerytura ściśle zależy od wielkości wkładu do systemu, tj. składek na ubezpieczenie emerytalne, oraz wkład ten jest precyzyjnie ewidencjonowany, to istnieje nie tylko możliwość, ale i potrzeba oraz konieczność bieżącego informowania ubezpieczonego o stanie jego konta z dwóch podstawowych powodów: w celu kontroli prawidłowości opłacania składek przez płatnika i ewentualnego podjęcia interwencji, a także w celu monitorowania procesu budowania uprawnień emerytalnych. IoSKU jest komplementarnym elementem reformy emerytalnej z 1999 r. i wpisuje się w aksjologię zwiększenia indywidualnej odpowiedzialności ubezpieczonego za stan jego zabezpieczenia materialnego na starość⁶.

Zakres informacji o stanie konta ubezpieczonego

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy systemowej do 31 sierpnia każdego roku ZUS jest zobowiązany przesłać ubezpieczonemu urodzonemu po 1948 r. informację o stanie jego konta na 31 grudnia poprzedniego roku⁷. W praktyce w ostatnich latach Zakład

⁶ Ze względu na fundamentalną zmianę w 1999 r. zasad ustalania prawa do emerytury i jej wysokości oraz zasad ewidencji informacji niezbędnych do wykorzystania w tym zakresie, a także postępowanie informatyzacji gospodarki uchwalona została ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną (Dz.U. z 2018 r. poz. 357). Po wejściu w życie 1 stycznia 2019 r. ustawa skróci z 50 do 10 lat okres przechowywania akt pracowniczych dotyczących stosunków pracy nawiązanych po 2018 r., a także nawiązanych po 1998 r. pod warunkiem złożenia przez płatnika składek raportu informacyjnego do ZUS. Ponadto od 2019 r. wszyscy pracodawcy będą na bieżąco przekazywać do ZUS szersze niż dotąd dane dotyczące pracowników i zleceniobiorców. Dane będą zapisywane na koncie ubezpieczonego, aby później posłużyć do ustalenia prawa do świadczeń bez konieczności uzyskiwania od byłego pracodawcy zaświadczeń albo poszukiwania następcy prawnego byłego pracodawcy lub przechowawcy dokumentacji. Oznacza to jednak również, że znacząco wzrosła potrzeba bieżącej kontroli ubezpieczonych nad opłacaniem składek przez pracodawców, gdyż po kilkunastu latach wykazanie i udowodnienie pomyłki może okazać się utrudnione. Z tego powodu należy oczekiwać wzrostu zainteresowania przez ubezpieczonych IoSKU oraz innymi sposobami dostępu do informacji o opłaconych za nich składkach.

⁷ Chyba że ubezpieczony posiada konto na Platformie Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W takim wypadku informacja jest udostępniona ubezpieczonemu na tym koncie. Ponadto informację o stanie konta udostępnia się w formie pisemnej na żądanie ubezpieczonego.

rozpoczął wysyłkę IoSKU pod koniec czerwca⁸. Na przykład IoSKU wysłana w 2017 r. uwzględnia stan konta na 31 grudnia 2016 r., a zatem nie uwzględnia składek należnych lub wpłaconych za 2017 r. Nie uwzględnia również powiększenia kwoty składek za 2016 r. wynikającego z waloryzacji składek przeprowadzonej w 2017 r.

Oba pominięcia wynikają bezpośrednio z ustawowego sformułowania, że informacja ma być aktualna „według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku”. IoSKU z 2017 r. nie może zatem zawierać informacji nowszych, a więc o składkach należnych i wpłaconych w 2017 r., a także o waloryzacji składek przeprowadzonej w 2017 r. Zgodnie z ogólnymi zasadami⁹ waloryzacja ta została przeprowadzona od 1 czerwca 2017 r. i objęła składki zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego na 31 stycznia 2017 r.¹⁰ Z kolei znaczna rozpiętość okresu między datą, według której informacja ma być aktualna, a terminem jej wysyłki (ponad 6 miesięcy) uzasadniana jest potrzebą zapewnienia czasu na zakończenie wszelkich postępowań reklamacyjnych.

Zgodnie z ustawą informacja o stanie konta ma zawierać:

- 1) zwaloryzowaną wysokość składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego, czyli z wyłączeniem składek podlegających odprowadzeniu do OFE oraz składek podlegających zewidencjonowaniu na subkoncie, przy czym w przypadku ubezpieczonych niebędących płatnikami składek na koncie wykazuje się składki należne, natomiast w przypadku ubezpieczonych będących płatnikami składek oraz osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność wykazuje się składki wpłacone¹¹ (art. 50 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy systemowej),
- 2) wysokość składek na ubezpieczenie emerytalne w wysokości nominalnej zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego za ostatnie 12 miesięcy kalendarzowych w podziale na miesiące (art. 50 ust. 1a pkt 3),
- 3) wysokość zwaloryzowanego kapitału początkowego, o ile został już obliczony (art. 50 ust. 1a pkt 1),
- 4) wysokość hipotetycznej emerytury ubezpieczonego – jeżeli na 31 grudnia poprzedniego roku ukończył co najmniej 35 lat oraz jeżeli do dnia przesłania IoSKU nie

⁸ ZUS wysłała informację stopniowo, tak aby ostatnie listy dotarły do ubezpieczonych w sierpniu.

⁹ Zob. art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 887, z późn. zm.); dalej jako ustawa emerytalna.

¹⁰ Waloryzowanie składek według stanu właśnie na 31 stycznia wynika z zasady, zgodnie z którą składki za dany miesiąc opłaca się po jego zakończeniu. Zatem aby objąć waloryzacją składki wpłacone za cały poprzedni rok, trzeba uwzględnić składki opłacone od lutego poprzedniego roku do stycznia w roku przeprowadzenia waloryzacji.

¹¹ Rozróżnienie przypadków ewidencjonowania składek należnych i wpłaconych jest związane z zasadą, zgodnie z którą ubezpieczony nie ponosi negatywnych konsekwencji nieopłacenia składki przez płatnika, chyba że sam jest płatnikiem swoich składek (np. jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność). Podobny los jak przedsiębiorcę spotyka jednak również osobę współpracującą z nim, mimo że ta osoba nie jest swoim własnym płatnikiem, lecz jest rozliczana właśnie przez tego przedsiębiorcę.

ustalono wysokości emerytury w systemie zdefiniowanej składki lub emerytury mieszanej¹² (art 50 ust. 1a pkt 2, ust. 1b–1f, 2–2a):

- a) jaką uzyskałby po osiągnięciu wieku emerytalnego¹³ – jeżeli jeszcze go nie osiągnął,
- b) jaką uzyskałby w wieku przekraczającym wiek emerytalny o kolejne 5 lat – jeżeli do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostało mu nie więcej niż 5 lat,
- c) jaką uzyskałby w jego faktycznym wieku oraz kolejnych 5 latach – jeżeli przekroczył wiek emerytalny i nie wystąpił o ustalenie emerytury.

W każdym przypadku hipotetyczną emeryturę oblicza się w dwóch wariantach:

- a) według stanu konta na 31 grudnia poprzedniego roku,
- b) przy założeniu, że do osiągnięcia tego wieku na jego koncie będą ewidencjonowane nowe składki emerytalne w wysokości przeciętnej dla dotychczasowego okresu podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu¹⁴.

Hipotetyczną emeryturę oblicza się poprzez podzielenie zewidencjonowanej na koncie ubezpieczonego zwaloryzowanej kwoty składek oraz kapitału początkowego przez średnie dalsze trwanie życia według tablicy trwania życia obowiązującej 31 grudnia poprzedniego roku¹⁵. Nie jest zatem uwzględniony stan subkonta oraz środki znajdujące się w OFE (ani nawet tam odprowadzone),

- 5) informację o możliwości skorzystania z prawa do okresowej emerytury kapitałowej – jeżeli ubezpieczonemu pozostaje nie więcej niż rok do osiągnięcia wieku uprawniającego do tego świadczenia (art. 50 ust. 1g),
- 6) ogólną kwotę zewidencjonowaną na subkoncie (art. 50 ust. 1a pkt 2a),
- 7) wysokość należnych i wpłaconych składek na subkonto (art. 50 ust. 1a pkt 5)¹⁶,
- 8) wysokość składek na OFE, należnych i odprowadzonych (art. 50 ust. 1a pkt 4),
- 9) wysokość zewidencjonowanych na subkoncie składek należnych i wpłaconych w związku z podziałem środków z subkonta z powodu rozwodu, unieważnienia małżeństwa i śmierci współmałżonka (art. 50 ust. 1a pkt 5 w zw. z art. 40 ust. 4).

¹² Natomiast posiadanie prawa do emerytury według tzw. starych zasad, tj. z systemu zdefiniowanego świadczenia, nie wyklucza otrzymywania informacji o stanie konta.

¹³ Od 1 października 2017 r. został przywrócony wiek emerytalny wynoszący co najmniej 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn.

¹⁴ Przeciętną uzyskuje się przez podzielenie kwoty zewidencjonowanej na koncie przez wyrażony w miesiącach okres podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu.

¹⁵ Tablicę trwania życia ogłasza corocznie w Monitorze Polskim w formie załącznika do komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Tablica obowiązuje od 1 kwietnia danego roku do 31 marca roku następnego. 31 grudnia 2016 r. obowiązywała tablica trwania życia zawarta w załączniku do Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 25 marca 2016 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (M.P. z 2016 r. poz. 291).

¹⁶ Stan subkonta nie jest tożsamy z kwotą wpłaconych (lub należnych) tam składek.

Tabela 1. Warianty hipotetycznej emerytury przewidziane ustawowo do przedstawienia w informacji o stanie konta ubezpieczonego

		Moment przejścia na emeryturę											
		Wiek emerytalny + 1 rok	Wiek emerytalny + 2 lata	Wiek emerytalny + 3 lata	Wiek emerytalny + 4 lata	Wiek emerytalny + 5 lat	Faktyczny wiek	Faktyczny wiek + 1 rok	Faktyczny wiek + 2 lata	Faktyczny wiek + 3 lata	Faktyczny wiek + 4 lata	Faktyczny wiek + 5 lat	
Wiek i status emerytalny ubezpieczonego	Ubezpieczony do 35. roku życia												
	Ubezpieczony, który ukończył co najmniej 35. rok życia i któremu pozostaje więcej niż 5 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego	x											
	Ubezpieczony, któremu pozostało nie więcej niż 5 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego	x	x	x	x	x	x						
	Ubezpieczony w wieku emerytalnym, który nie wystąpił o ustalenie emerytury								x	x	x	x	x

Źródło: opracowano na podstawie art. 50 ustawy systemowej. Każdy wariant przewidziano w dwóch odmianach: przy założeniu dalszego opłacania składek oraz przy założeniu przeciwnym

Zatem do ubezpieczonego może trafić jeden z trzech rodzajów listu: prosty (ubezpieczeni do 35. roku życia – na 31 grudnia poprzedniego roku), rozbudowany (od 35. roku życia zawierający wysokość hipotetycznej emerytury) oraz zaawansowany (od momentu, gdy do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostaje 5 lat, zawierający wysokość hipotetycznej emerytury dla wieku emerytalnego oraz 5 kolejnych lat albo dla faktycznego wieku oraz 5 kolejnych lat w przypadku osób, które przekroczyły wiek emerytalny).

Poddano analizie zanonimizowaną kopię IoSKU wygenerowaną w 2017 r. dla przykładowego ubezpieczonego. Właściwym dla ubezpieczonego jest Oddział ZUS w Bydgoszczy. Płeć ubezpieczonego można poznać po przypisanym mu wieku emerytalnym – 67 lat, a więc jest to mężczyzna. Oznacza to także, że ubezpieczony urodził się po 30 września 1953 r., czyli na koniec 2016 r. miał najwyżej 64 lata. Jednocześnie ponieważ hipotetyczna emerytura zawiera warianty 2–6 (zob. tabela 1), to znaczy, że ubezpieczony ma nie mniej niż 62 lata (brakuje mu nie więcej niż 5 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego). A zatem mamy do czynienia z ubezpieczonym między 62. a 64. rokiem życia, ze znacznym kapitałem początkowym, odprowadzającym w przeszłości składki do OFE (obecnie już nie może ze względu na instytucję tzw. suwaka bezpieczeństwa).

Z analizy wynika, że wszystkie wymagane przez ustawę informacje są zawarte w piśmie: stan konta, miesięczne składki za ostatni rok, kapitał początkowy, hipotetyczna

emerytura, stan subkonta, należne i odprowadzone składki na OFE. Ze względu na płeć ubezpieczonego pismo nie mogło zawierać informacji o możliwości skorzystania z okresowej emerytury kapitałowej. Ponadto nie pojawiła się informacja o składkach pochodzących z podziału subkonta i środków w OFE.

Poddana analizie IoSKU zawiera jednak również informacje nieprzewidziane przez ustawę. Są to: suma stanu konta i subkonta oraz hipotetyczna emerytura obliczona przy uwzględnieniu składek zewidencjonowanych na subkoncie – tylko dla wariantu dotyczącego wieku emerytalnego lub faktycznego wieku ubezpieczonego. Poza tym w analizowanej IoSKU znajdują się informacje o świadczeniach przysługujących z ubezpieczenia rentowego, wypadkowego i chorobowego.

Rozwój ustawowej regulacji informacji o stanie konta ubezpieczonego

Przewidziany przez prawo zakres informacji o stanie konta uległ wielokrotnemu rozszerzeniu po 1 stycznia 1999 r.¹⁷ W pierwotnym brzmieniu ustawy systemowej przepisy dotyczące IoSKU zawarte były w zaledwie dwóch zwięzłych ustępach w art. 50; obecnie jest to 26 ustępów¹⁸. Przepisy przewidywały, że do 31 marca każdego roku¹⁹ Zakład będzie przysyłał ubezpieczonym informację o zgromadzonych na koncie danych, wysokości zwaloryzowanych składek oraz wysokości hipotetycznej emerytury, którą należało obliczyć, dzieląc kwotę dotychczas zewidencjonowanych zwaloryzowanych składek oraz kapitału początkowego przez średnie dalsze trwanie życia dla wieku emerytalnego ubezpieczonego oraz kolejnych 4 lat, a w przypadku ubezpieczonego, który już osiągnął wiek emerytalny – dla jego faktycznego wieku i 5 kolejnych lat²⁰. Był to i tak postęp w stosunku do zgłoszonego do Marszałka Sejmu projektu ustawy, który zupełnie nie regulował sposobu obliczenia hipotetycznej emerytury²¹.

Uchwalone ówczesne przepisy nie przewidywały żadnego rozwiązania, które urealniałoby hipotetyczną emeryturę poprzez uwzględnienie założenia, że do osiągnięcia wieku emerytalnego ubezpieczony będzie kontynuował aktywność zarobkową i wpłacał nowe

17 Zob. *Jakie dane zawiera „Informacja o stanie konta ubezpieczonego w ZUS”*, 2015, <http://www.zus.pl/pracujacy/twoje-konto-w-zus/informacja-o-stanie-konta-ubezpieczonego/jakie-dane-zawiera-informacja-o-stanie-konta-ubezpieczonego-w-zus> (26.04.2018). Zmieniał się także wygląd oraz język urzędowy stosowany w informacji.

18 Pozostałe dwa ustępy dotyczyły zasad udostępniania danych zgromadzonych na koncie innym podmiotom. Przepisy te również uległy znacznej rozbudowie od 1999 r.

19 Zgodnie z art. 124 pierwsza IoSKU miała zostać przesłana w 2000 r., natomiast zgodnie z art. 126 emerytura hipotetyczna miała zostać przedstawiona dopiero w IoSKU wysłanej w 2004 r.

20 Zob. ustawa systemowa (Dz.U. z 1998 r. nr 137, poz. 887). Trudno wyjaśnić zróżnicowanie horyzontu czasowego symulacji przeprowadzanej dla osoby w wieku emerytalnym i osoby, która takiego wieku nie osiągnęła.

21 Zob. art. 54 rządowego projektu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, druk sejmowy nr 338 (III kadencja), 8 maja 1998 r.

składki. Stało się tak, mimo że takie propozycje były zgłaszane na etapie sejmowych prac legislacyjnych, o czym świadczy projekt ustawy przedstawiony wysokiej izbie przez komisję nadzwyczajną²², a także wypowiedź posła sprawozdawcy Jana Lityńskiego:

ZUS podaje informacje o tzw. hipotetycznej emeryturze [...]. Według projektu ustawy jest to emerytura, którą uzyskałby ubezpieczony, gdyby kontynuował pracę do wieku emerytalnego, co jest powiązane z oczekiwanym wzrostem płac i oczywiście z waloryzacją. Wnioskodawca wniosku mniejszości uznał ten przepis za niewystarczający, za niezbyt precyzyjny, i w związku z tym wniosek mniejszości [...] określa hipoteczną emeryturę jako świadczenie, które uzyskałby ubezpieczony w wieku emerytalnym, gdyby przestał pracować w momencie otrzymania informacji o hipotetycznej emeryturze. Ta druga informacja wydaje się mówić więcej. Komisja będzie musiała rozstrzygnąć, która informacja jest bardziej przydatna dla ubezpieczonego – czy informacja o emeryturze, którą by otrzymywał, gdyby kontynuował pracę, czy informacja o emeryturze, którą by otrzymywał, gdyby w danym momencie przerwał pracę i już dalej, do czasu uzyskania emerytury, nie uzupełniałby konta²³.

Pierwsze lata funkcjonowania systemu informacyjnego ubezpieczeń społecznych były bardzo trudne²⁴. Ze względu na „opóźnienia we wdrażaniu zasadniczego modułu systemu komputerowego, umożliwiającego obsługę kont ubezpieczonych” oraz bardzo niską jakość danych otrzymywanych przez ZUS od płatników składek przez wiele lat Zakład nie był w stanie dotrzymać ustawowego terminu przekazywania IoSKU ubezpieczonym²⁵. Niska jakość danych skutkowałą niepoprawną identyfikacją wpłat oraz samych ubezpieczonych. Zdarzało się, że ubezpieczony nie miał założonego konta w ZUS albo miał założone dwa. Należy podkreślić, że niewysłanie IoSKU wcale nie było jedynym ani nawet najgorszym skutkiem²⁶. Problem jakości przetwarzanych danych został rozwiązany

22 Zob. art. 51 projektu zawartego w Sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw dotyczących Ubezpieczeń Społecznych o rządowym projekcie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, druk sejmowy nr 583 (III kadencja), 9 września 1998 r.

23 Zob. stenogram z posiedzenia Sejmu III kadencji, posiedzenie nr 28, dzień 1 (16 września 1998 r.), pkt 2 porządku dziennego: rozpatrzenie sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

24 Pojęciem systemu informacyjnego ubezpieczeń (społecznych) posługują się autorzy podręcznika: *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor i in., Warszawa 2016, s. 61–66. Oprócz aspektu informacyjnego autorzy rozpatrują system ubezpieczeń społecznych pod kątem organizacyjnym oraz finansowym. Do systemu informacyjnego należą przede wszystkim konta ubezpieczonych i płatników składek oraz centralne rejestry prowadzone przez ZUS, a także zasady przetwarzania i przekazywania informacji, prowadzenia ewidencji, przekazywania deklaracji, prowadzenia rozliczeń, stosowania formularzy.

25 „Z uwagi na stwierdzone błędy, a szacuje się, że błędne dane stanowią ok. 30 proc. ogólnej ilości informacji, która dociera do Zakładu, znaczna część dokumentów wymaga korekty”. Oba cytaty zob. wypowiedź posła sprawozdawcy Jana Wyrowińskiego, stenogram z posiedzenia Sejmu III kadencji, posiedzenie nr 93, dzień 1 (6 grudnia 2000 r.), pkt 5 porządku dziennego: rozpatrzenie sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.

26 Co najmniej do 2006 r. nie dokonano waloryzacji składek i kapitału początkowego. Zob. M. Szczepański, *op. cit.*, s. 83. Ze względu na to, że emerytury obliczone na nowych zasadach miały być wypłacane dopiero od 2009 r., waloryzacji można było dokonać *ex post* bez poważniejszych ujemnych skutków. Jednak rzeczywiste i finansowe konsekwencje problemów w warstwie informacyjnej systemu ujawniły się gdzie indziej. Przez kilka pierwszych lat funkcjonowania nowego systemu emerytalnego ZUS nie przekazał lub przekazał nieterminowo do OFE miliardy złotych. Kwota tych zobowiązań za lata 1999–2002 wraz z odsetkami wynosiła na 31 marca 2003 r. 9,5 mld zł. Zob. J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń spo-*

dopiero dzięki ustawowemu zobowiązaniu płatników rozliczających składki za więcej niż 5 osób do składania dokumentów ubezpieczeniowych drogą elektroniczną²⁷.

Do rozwiązania pozostawały jednak inne problemy, które doprowadziły m.in. do kilkakrotnej zmiany terminu przekazywania IoSKU. Najpierw 30 grudnia 1999 r. weszła w życie nowelizacja (I) przesuująca termin na 30 kwietnia każdego roku²⁸, a następnie 17 lutego 2001 r. zaczęła obowiązywać nowelizacja (II) przesuująca ten termin na 31 sierpnia²⁹. Przepisy przejściowe przewidywały, że w 2000 r. IoSKU zostanie przekazana do 30 września, natomiast w 2001 r. wysyłka rozpocznie się do 31 sierpnia i zakończy do 31 sierpnia roku następnego. II nowelizacja wprowadziła także zasadę, że postępowanie wyjaśniające w zakresie danych zgromadzonych na koncie wstrzymuje wysyłkę IoSKU, a także umożliwiła uzyskanie na żądanie informacji ustnej oraz pisemnego potwierdzenia. Kolejne przepisy przejściowe w zakresie terminów przekazania IoSKU przewidywała nowelizacja (III), która weszła w życie 1 stycznia 2003 r.³⁰:

- za 2002 rok – do 31 grudnia 2003 r.;
- za lata 1999–2001 – do 31 grudnia 2004 r.;
- za 2003 rok – do 31 grudnia 2004 r.;
- za 2004 rok – do 31 grudnia 2005 r.

Ustanowienie w postaci powszechnie obowiązującego prawa terminów dokonania określonych czynności nie przesądza jednak, że te czynności rzeczywiście zostają dokonane. Skalę panującego wówczas zamieszania dobrze obrazuje fragment interpelacji poseł Beaty Sawickiej z 2006 r.:

niestety dotychczasowa praktyka ZUS nie daje podstaw do twierdzenia, iż ten ustawowy termin zostanie dotrzymany. ZUS, po kilkakrotnym przekładaniu zapisanego w ustawie terminu, rozpoczął wysyłanie informacji o stanie konta za 2002 r. w grudniu 2003 r. Później wysyłał – też często nie wywiązując się z terminów – informacje za lata 2000–2004. Obecnie ubezpieczeni otrzymują list o składkach za 1999 r.³¹

Opóźnienia tłumaczono po pierwsze faktem, że nawet w 2006 r. wiele osób wciąż nie miało ustalonego kapitału początkowego, w związku z czym zawarta w IoSKU hipoteczna emerytura byłaby myląca dla ubezpieczonych. Po drugie opóźnienia warunkowane

lecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe, Warszawa 2014, s. 227–232; M. Szczepański, *op. cit.*, s. 72–73. Jednocześnie nieprzekazane środki nie były w żaden sposób lokowane do czasu wyjaśnienia postępowań. Problem był tak poważny, że uchwalono ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2003 r. nr 149, poz. 1450).

27 Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2099 (III kadencja), 19 lipca 2000 r., s. 21–27.

28 Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 110, poz. 1256).

29 Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 8, poz. 64).

30 Ustawa z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 241, poz. 2074).

31 Interpelacja nr 4591 (V kadencja) poseł Beaty Sawickiej do ministra pracy i polityki społecznej w sprawie informacji o stanie kont emerytalnych, 22 sierpnia 2006 r.

były niezakończeniem weryfikacji przez ZUS dokumentacji ubezpieczeniowej za pierwsze lata funkcjonowania zreformowanego systemu emerytalnego³².

Nowelizacja III znacznie rozbudowała pierwszą część art. 50 ustawy systemowej, przybliżając ją do brzmienia obowiązującego obecnie, jednak zmiany dotyczyły IoSKU przekazywanej od 2006 r. Wskazane zostały dodatkowe informacje, które powinny zostać zawarte w IoSKU: bieżące składki na konto – należne albo wpłacone w zależności od tego, czy ubezpieczony jest płatnikiem, składki na OFE – należne i odprowadzone, a także zwaloryzowany kapitał początkowy. Uszczegółowiono, a także zróżnicowano zasady obliczania hipotetycznej emerytury w zależności od wieku ubezpieczonego oraz posiadania prawa do emerytury (zob. tabela 1). Ograniczono także krąg adresatów IoSKU do osób urodzonych po 1948 r.

1 lipca 2004 r. weszła w życie nowelizacja (IV) precyzująca adres, na który ma zostać wysłana IoSKU³³, oraz wprowadzająca do art. 50 ustawy systemowej procedurę reklamacyjną po otrzymaniu informacji³⁴. Od tego czasu przepisy przewidują, że w razie gdy ubezpieczony stwierdzi, iż na jego koncie nie zostały zewidencjonowane wszystkie składki lub zostały zewidencjonowane w nieprawidłowej wysokości, powinien on w pierwszej kolejności zwrócić się do płatnika składek. Dopiero kiedy płatnik nie stwierdzi błędów, ubezpieczony może zwrócić się do ZUS z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.

Dopiero kolejna nowelizacja (V), która weszła w życie 8 maja 2008 r., wprowadziła do IoSKU dodatkowy wariant hipotetycznej emerytury, uwzględniający scenariusz, w którym ubezpieczony opłaca składki aż do emerytury³⁵. W uzasadnieniu projektu wskazano, że:

dotychczasowe przepisy są niejasne i sugerują, że hipotetyczną emeryturę szacuje się, biorąc pod uwagę jedynie dotychczasowy stan konta ubezpieczonego, bez uwzględnienia faktu, że najprawdopodobniej będzie kontynuował zatrudnienie, a w związku z tym w dniu osiągnięcia wieku emerytalnego stan jego konta będzie znacznie wyższy. Na zmiany w tym zakresie zdecydowano się dlatego, że informacja dotycząca wysokości hipotetycznej emerytury w obecnym jej układzie miałaby wątpliwy charakter poznawczy, ponieważ nie odzwierciedlałaby faktycznej wysokości świadczenia uzyskanego w wieku emerytalnym. Podawana zgodnie z nową propozycją informacja o hipotetycznej emeryturze pozwoli ubezpieczonym na oszacowanie wysokości przyszłego świadczenia, przy założeniu, że ich zarobki stanowiące podstawę wymiaru składek do osiągnięcia wieku emerytalnego pozostałyby na dotychczasowym poziomie. Informacja ta będzie zatem miała charakter ostrzegawczy i może stanowić zachętę do podejmowania dodatkowych form zabezpieczenia emerytalnego³⁶.

Wbrew powyższemu stwierdzeniu kontynuowanie lub podjęcie zatrudnienia przez ubezpieczonego w okresie między otrzymaniem IoSKU a osiągnięciem wieku emerytalnego wcale nie

32 Odpowiedź Romualda Polnińskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 4591 (V kadencja) w sprawie informacji o stanie kont emerytalnych, 7 listopada 2006 r.

33 Zob. art. 50 ust. 2b–2d ustawy systemowej. Jako rozwiązanie systemowe wykorzystano rozwiązanie przejściowe zastosowane w nowelizacji III.

34 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 121, poz. 1264).

35 Ustawa z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 67, poz. 411).

36 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 244 (VI kadencja), 8 lutego 2008 r.

jest takie oczywiste³⁷. Dlatego wydaje się, że postąpiono prawidłowo, zachowując wariant nieuwzględniający wpływu nowych składek, nawet jeśli stało się to kosztem czytelności IoSKU.

Kolejna nowelizacja (VI), która weszła w życie 1 maja 2011 r., była konsekwencją utworzenia instytucji subkonta w związku z ograniczeniem filara kapitałowego w ubezpieczeniu emerytalnym³⁸. Łączna IoSKU za lata 2011–2012 oraz każde kolejne miały uwzględniać informacje o składkach na subkonto oraz składkach zewidencjonowanych na nim (czyli o stanie subkonta).

Następna nowelizacja (VII) art. 50 ustawy systemowej, która weszła w życie 1 stycznia 2013 r., dostosowała przepisy dotyczące IoSKU do podniesienia wieku emerytalnego, zastępując wyrażenia wskazujące bezpośrednio wiek emerytalny kobiet i mężczyzn odesłaniem do art. 24 ust. 1a i 1b ustawy emerytalnej³⁹. Zmiany w tym zakresie były zatem *stricte* techniczne.

Kolejna nowelizacja (VIII), która weszła w życie 1 grudnia 2015 r., wynikała ze zmiany sposobu ewidencjonowania opłaty prolongacyjnej w związku z umożliwieniem płatnikom rozkładania na raty całości zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne⁴⁰. Pociągnęło to za sobą uwzględnienie opłaty prolongacyjnej w stanie subkonta, o którym informuje IoSKU.

Najnowsza nowelizacja (IX), która weszła w życie 1 października 2017 r., odwróciła zmiany dokonane ustawą podnoszącą wiek emerytalny, tj. nowelizacją VII⁴¹.

Uwagi do zawartości IoSKU i rekomendacje zmian

Ze względu na masowy charakter IoSKU warto zastanowić się nad każdym przecinkiem jej szablonu⁴². Wobec informacji w obecnym kształcie można sformułować sześć uwag:

- 1) informacja z 2017 r. nie uwzględnia konsekwencji obniżenia wieku emerytalnego przy doborze wariantów hipotetycznej emerytury,

37 Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–59/64 (kobiety/mężczyźni) wynosił w Polsce w I kwartale 2017 r. 56,8 proc. *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. I kwartał 2017 r.*, Warszawa 2017, s. 85.

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

39 Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 637); dalej jako ustawa podnosząca wiek emerytalny.

40 Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. poz. 689). Wcześniej płatnik mógł zawrzeć układ ratalny lub odroczyć termin płatności składek wyłącznie po opłaceniu składek w części finansowanej przez ubezpieczonego.

41 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 38); dalej jako ustawa obniżająca wiek emerytalny.

42 Według danych ZUS w 2017 r. zostało wysłanych 19 081 137 IoSKU. Koszt wysyłki jednego listu wynosi 72 grosze. Zob. Odpowiedź Elżbiety Bojanowskiej, podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 13841 (VIII kadencja) w sprawie wysłanych przez ZUS 19 mln listów z błędną prognozą przyszłych emerytur, 28 lipca 2017 r.

- 2) hipotetyczna emerytura nie uwzględnia przyszłej waloryzacji składek,
- 3) hipotetyczna emerytura nie uwzględnia środków pozostających w OFE,
- 4) obliczanie hipotetycznej emerytury jest oparte na aktualnej tablicy trwania życia,
- 5) informacja o hipotetycznej emeryturze jest nieprzydatna dla osób z niestalonym kapitałem początkowym,
- 6) informacja zawiera nadmierną liczbę wariantów hipotetycznej emerytury.

Hipotetyczna emerytura a obniżenie wieku emerytalnego

Ponieważ obniżenie wieku emerytalnego weszło w życie 1 października 2017 r., IoSKU została przygotowana na podstawie stanu prawnego obowiązującego do 30 września 2017 r. Oznacza to, że hipotetyczna emerytura została obliczona dla podniesionego wieku emerytalnego danej osoby. Okoliczność ta może czynić IoSKU nieaktualną i nieprzydatną⁴³. W skrajnym przypadku kobieta urodzona po 30 września 1973 r. mogła otrzymać hipotetyczną emeryturę obliczoną dla wieku 67 lat, podczas gdy nabyła ona emeryturę w wieku 60 lat. Hipotetyczna emerytura obliczona dla tej samej osoby oraz identycznej kwoty zgromadzonego kapitału emerytalnego z założeniem wcześniejszego o 7 lat przejścia na emeryturę może być niższa nawet o kilkaset złotych.

Najbardziej praktyczny problem dotyczył jednak osób, którym pozostawało niewiele czasu do osiągnięcia wieku emerytalnego. Na przykład kobieta urodzona 1 października 1957 r. otrzymała do 31 sierpnia 2017 r. IoSKU zawierającą hipotetyczną emeryturę obliczoną dla wieku 61 lat i 8 miesięcy oraz dla 5 kolejnych lat, jednak ze względu na reformę kobieta nabyła prawo do emerytury 1 października 2017 r. w wieku 60 lat. Kwota hipotetycznej emerytury zawarta w informacji mogła być dla niej nieprzydatna, jeśli zamierzała przejść na emeryturę natychmiast po nabyciu uprawnień, co jest w Polsce standardem⁴⁴. Kwota ta nie jest jednak nieprawidłowa ani zawyżona. Po prostu dotyczy scenariusza, w którym ubezpieczona przeszłaby na emeryturę w wieku 61 lat i 8 miesięcy.

Trzeba także zauważyć, że hipotetyczna emerytura niekoniecznie ma służyć jako precyzyjny kalkulator przyszłego świadczenia emerytalnego, zwłaszcza że jest wysyłana raz na rok i zawiera dane aktualne na dzień poprzedzający jej odbiór o co najmniej pół roku. Zamiast tego hipotetyczna emerytura stanowi raczej swoisty kompas, bardziej użyteczny

⁴³ Tak przedstawiono to w kilku artykułach prasowych. Zob. M. Rzemek, *Emerytury: ZUS obiecuje więcej, niż może dać*, „Rzeczpospolita”, 26.06.2017; L. Kostrzewski, *List z ZUS do 19 mln Polaków. A w nim nieaktualne i nieprzydatne wyliczenia emerytur*, „Gazeta Wyborcza”, 30.06.2017.

⁴⁴ Spośród osób, które po raz pierwszy przeszły na emeryturę w 2015 r., skorzystały z prawa na nowych zasadach i którym wypłacono świadczenie w grudniu 2015 r., aż 82,9 proc. zrobiło to od razu po nabyciu uprawnień, 11,4 proc. odczekało najwyżej rok, natomiast 5,7 proc. zrobiło to po ponad roku od nabycia uprawnień. Dane ZUS z listopada 2016 r. opracowane w ramach przygotowań do wdrożenia obniżenia wieku emerytalnego.

dla osób młodszych. Dla osób zbliżających się do wieku emerytalnego przeznaczone są inne usługi, np. kalkulatory emerytalne ZUS, a także konsultacje z tzw. doradcą emerytalnym w placówkach ZUS, uruchomione 1 lipca 2017 r. w ramach przygotowań do wdrożenia w życie obniżenia wieku emerytalnego.

To prawda, że wiek emerytalny przyjmowany do obliczenia hipotetycznej emerytury wynika wprost z art. 50 ust. 1c pkt 1 ustawy systemowej, zatem zgodnie z prawem w IoSKU powinien znaleźć się wariant uwzględniający podniesiony wiek emerytalny⁴⁵. Nie znaczy to jednak, że w informacji nie mógł zostać zamieszczony dodatkowy wariant uwzględniający wiek 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn⁴⁶. Już teraz w IoSKU zawarte są informacje nieprzewidziane przez ustawę. Ponadto sam ustawodawca mógł ustalić wcześniejsze wejście w życie przepisów zmieniających art. 50 ustawy systemowej, co pozwoliłoby na wysyłkę w 2017 r. IoSKU z hipotetyczną emeryturą obliczoną dla obniżonego wieku emerytalnego⁴⁷.

Hipotetyczna emerytura a przyszłe waloryzacje składek i kapitału początkowego

Hipotetyczna emerytura nie przewiduje, że dotychczasowe i ewentualne przyszłe składki ani kapitał początkowy będą w przyszłości waloryzowane. Waloryzacja składek i kapitału początkowego pełni w systemie emerytalnym analogiczną funkcję, jak waloryzacja emerytur, tj. utrzymuje realną wartość składek opłacanych w przeszłości i ewentualnie dostosowuje ich wartość do zmian przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Jest podstawowym i niezbędnym elementem systemu emerytalnego opartego na zasadzie zdefiniowanej składki, w którym wysokość emerytury oblicza się na podstawie ewidencjonowanej przez całą karierę zawodową kwoty opłaconych i zwaloryzowanych składek.

Ze względu na właściwości procentu składanego w długim okresie – a taki należy brać pod uwagę, analizując systemy emerytalne – waloryzacja znacząco przyczynia się do powiększania salda konta⁴⁸. Efekt ten jest tak silny, że pod koniec kariery zawodowej ubezpieczonego przyrost stanu konta w wyniku waloryzacji dominuje nad przyrostem

45 Jednocześnie należy stwierdzić, że wyznacznikiem w tej sprawie nie jest okoliczność, iż IoSKU ma być aktualna na 31 grudnia poprzedniego roku. IoSKU jest generowana w czerwcu po przeprowadzeniu waloryzacji składek i kapitału początkowego.

46 Ustawodawca pozostawił wystarczająco dużo czasu na uwzględnienie dodatkowego wariantu. Ustawa obniżająca wiek emerytalny została uchwalona przez Sejm RP 16 listopada 2016 r., Senat RP przyjął ją bez poprawek 2 grudnia 2016 r., została podpisana przez Prezydenta RP 19 grudnia 2016 r., natomiast ogłoszona w Dzienniku Ustaw 5 stycznia 2017 r.

47 Art. 6 pkt 5 ustawy obniżającej wiek emerytalny mógł zostać wprowadzony w życie np. z dniem ogłoszenia lub z 14-dniowym *vacatio legis*. Należałoby jednak w takim przypadku przewidzieć przepis przejściowy zapobiegający sytuacji, w której ubezpieczeni nabywający między czerwcem a wrześniem 2017 r. (tj. okresie wysyłki IoSKU) prawo do emerytury w podniesionym wieku otrzymaliby informację z hipotetyczną emeryturą obliczoną dla wieku 60 lub 65 lat.

48 100 zł zwaloryzowane wskaźnikami waloryzacji składek za lata 2000–2016 wynosi 281,45 zł.

związanym z opłaceniem kolejnej składki. Nieuwzględnienie waloryzacji przy obliczaniu hipotetycznej emerytury znacznie zaniża prognozę, szczególnie w przypadku młodszych ubezpieczonych.

Wobec powyższej argumentacji można wysunąć zastrzeżenie, że uwzględnienie szacunków przyszłych waloryzacji składek i kapitału początkowego doprowadzi do uzyskania kwoty hipotetycznej emerytury oderwanej od dzisiejszych realiów gospodarczych, co mogłoby spowodować u ubezpieczonych nieuzasadnione poczucie bezpieczeństwa. W takim przypadku warto rozważyć przedstawianie ubezpieczonemu hipotetycznej emerytury zdyskontowanej inflacją na rok wysyłki IoSKU.

Hipotetyczna emerytura a środki pozostające w OFE

Hipotetyczna emerytura jest obliczana z pominięciem środków ubezpieczonego w OFE. Należy zauważyć, że podczas obliczania prawdziwej emerytury środki te będą znajdować się już na jego subkoncie ze względu na działanie tzw. suwaka bezpieczeństwa, czyli stopniowego przenoszenia środków z OFE do funduszu emerytalnego FUS i ich ewidencjonowania na subkoncie ubezpieczonego, poczynając 10 lat przed osiągnięciem przez niego wieku emerytalnego⁴⁹. Zanim te środki zostaną przekazane, ZUS nie wie, jaka jest ich aktualna wartość. Zna jedynie kwoty składek przekazanych uprzednio do OFE, jednak bez uwzględnienia zmian wartości jednostek rozrachunkowych w wyniku inwestowania aktywów OFE na rynku, a także pobierania opłat i prowizji.

Argument, że ZUS jest w stanie informować ubezpieczonego wyłącznie o kwestiach leżących w gestii Zakładu, był podnoszony równocześnie z zapewnieniami, że IoSKU zawiera wszystkie przewidziane prawem informacje oraz że o wartości środków zapisanych w OFE ubezpieczony jest regularnie informowany przez powszechne towarzystwo emerytalne zarządzające funduszem⁵⁰. Powyższa argumentacja jest w pełni przekonująca w odniesieniu do pomijania w IoSKU aktualnej wartości środków w OFE. Wskazana kwota powinna być precyzyjna, a dysponuje nią tylko zarządca OFE, który jest ustawowo obowiązany do regularnego informowania o niej ubezpieczonego⁵¹.

49 Ponadto od tego momentu składki emerytalne ubezpieczonego przestają być przekazywane do OFE i zamiast tego zostają zapisane na subkoncie.

50 Odpowiedź Marka Buciora, podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 11166 (VII kadencja) w sprawie łatwiejszego i bardziej czytelnego powiadamiania Polaków o funkcjonowaniu systemu emerytalnego, 26 listopada 2012 r.

51 Zob. art. 191 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 870, z późn. zm.).

Argumentacja ta nie przekonuje jednak w odniesieniu do hipotetycznej emerytury, czyli syntetycznej prognozy wysokości przyszłego świadczenia, na które składać się będą środki z OFE. Prognoza ta nie musi sprawdzić się co do złotówki, jednak powinna oddawać odpowiedni rząd wielkości kwoty przyszłego świadczenia, a to jest możliwe tylko pod warunkiem, że przy obliczaniu hipotetycznej emerytury zostaną uwzględnione wszystkie elementy podstawy obliczenia emerytury, w tym czynnik reprezentujący we wzorze kwotę środków zapisaną obecnie w OFE. Jak zostało wskazane, ZUS tej kwoty nie zna, ale może ją oszacować na podstawie posiadanych danych⁵². Należy podkreślić, że nawet szacunkowa kwota jest lepsza od całkowitego braku uwzględnienia czynnika, który stanowi przeciętnie 9 proc. kwoty emerytury⁵³.

Hipotetyczna emerytura a przyszłe trendy demograficzne

Ponieważ przy obliczaniu hipotetycznej emerytury wykorzystywana jest tablica trwania życia obowiązująca 31 grudnia roku poprzedzającego rok wysyłki IoSKU, nie jest uwzględniona tendencja demograficzna wydłużania się trwania życia ludności⁵⁴. Skalę tego procesu można zmierzyć, porównując starsze tablice trwania życia z nowszymi. Na przykład przeciętne dalsze trwanie życia dla osoby w wieku 65 lat wynosiło w 1999 r. 184,5 miesięcy, natomiast w 2017 r. – 219,6 miesięcy⁵⁵. Przyrost wynosi prawie 3 lata. Przeciętne dalsze trwanie życia wpływa na wysokość świadczenia, ponieważ stanowi dzielnik podstawy obliczenia emerytury. W efekcie hipotetyczna emerytura może być pod tym względem zawyżona – w tym większym stopniu, im więcej czasu pozostaje ubezpieczonemu do osiągnięcia wieku emerytalnego.

Oczywiście nie jest pewne, czy trend demograficzny będzie się utrzymywał. Ponadto tablica trwania życia jest obliczana na podstawie danych historycznych, przekrojowych. Jednak przyszłą długość trwania życia można oszacować, co czyni się np. na potrzeby prognoz ludnościowych Eurostatu. Wydłużone przyszłe trwanie życia uwzględni również kalkulator emerytalny, z którego korzystają doradcy emerytalni w ZUS.

52 Dla przykładu szacunek mógłby wynosić kwotę środków przekazanych do OFE powiększoną zgodnie z przeciętną, tę samą dla wszystkich stopą zwrotu aktywów OFE. Zagadnienie najwłaściwszej metodologii szacunku wymaga jednak osobnego, technicznego studium.

53 Według danych ZUS w maju 2017 r. przeciętna okresowa emerytura kapitałowa wynosiła 8,6 proc. przeciętnej łącznej emerytury osób, które pobierały emeryturę kapitałową (89,3 tys. osób).

54 A. Ruzik-Sierdzińska, *O zmianach wieku emerytalnego w Polsce*, Warszawa 2016, s. 2.

55 Zob. załącznik do komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (M.P. nr 12, poz. 173); załącznik do komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (M.P. poz. 292).

Hipotetyczna emerytura a brak ustalonego kapitału początkowego

Hipotetyczna emerytura nie uwzględnia kapitału początkowego ubezpieczonego w przypadku, gdy nie został on jeszcze ustalony. Prowadzi to do zaniżenia prognozy w skali wykluczającej jej przydatność, szczególnie w odniesieniu do osób o długiej historii ubezpieczeniowej przed 1999 r. Choć jest to problem wygasający, będzie on istniał na tyle długo, że warto rozważyć zaprzestanie obliczania hipotetycznej emerytury dla osób z nieustalonym kapitałem początkowym. Alternatywnie można dla takich osób przyjmować szacunkową wartość kapitału początkowego, np. na podstawie skorygowanej proporcji okresów ubezpieczenia przed 1999 r. i po 1998 r.

Liczba wariantów hipotetycznej emerytury a czytelność IoSKU

IoSKU zawiera co najmniej cztery warianty hipotetycznej emerytury: obliczone na podstawie samego konta oraz konta i subkonta, a także przy założeniu dalszego opłacania składek oraz przy założeniu przeciwnym. Przedstawianie ubezpieczonemu aż czterech kwot wydaje się przesadną komplikacją informacji, która w zamierzeniu miała być syntetyczna. Hipotetyczna emerytura stanowi bowiem syntezę bardzo wielu danych i założeń dotyczących kwot opłaconych składek, przebiegu kariery zawodowej, momentu przejścia na emeryturę, inflacji i realnego wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w przyszłości, zwracając jeden, prosty szacunek – kwotę miesięcznego świadczenia. Z założenia zatem mnożenie wariantów tej informacji jest działaniem wbrew celowi, który przyświeca jej podawaniu.

Właściwe wydaje się zatem ograniczenie liczby wariantów. Po pierwsze należy pozbyć się tych wariantów, które zakładają brak opłacania składek do osiągnięcia wieku emerytalnego, ponieważ w przypadku osób młodych są to warianty nierealistyczne oraz znacząco zaniżające wysokość emerytury, podczas gdy warianty z przeciwnym założeniem nie powodują znaczącego zawyżenia wysokości emerytury w odniesieniu do osób, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego brakuje niewiele. Po drugie należy pozbyć się wariantów obliczanych na podstawie jedynie konta, skoro dostępne są warianty uwzględniające również subkonto. Oczywiście jedyny wariant pozostający po zastosowaniu powyższych kryteriów wciąż podlegałby zastrzeżeniom wskazanym wcześniej.

Zakończenie

Wysyłana ubezpieczonym raz do roku informacja o stanie konta ubezpieczonego realizuje dwa cele. Po pierwsze umożliwia regularne, bieżące monitorowanie prawidłowości opłacania składek przez płatników. Po drugie dostarcza syntetycznej informacji o stanie zabezpieczenia emerytalnego budowanego przez całą karierę zawodową oraz prognozę wysokości przyszłego świadczenia. IoSKU przyczynia się do realizacji niektórych podstawowych wartości i celów reformy emerytalnej z 1999 r., tj. wzrostu indywidualnej odpowiedzialności za własne zabezpieczenie i wzrostu przejrzystości funkcjonowania systemu emerytalnego.

W odniesieniu do funkcji IoSKU zawarte są w niej dwa rodzaje kwot⁵⁶:

- 1) służące do bieżącej kontroli i procedury reklamacyjnej:
 - a) kwoty składek emerytalnych opłaconych w roku poprzedzającym rok wysyłki IoSKU (miesięcznie oraz roczna suma),
 - b) kwoty składek należnych, wpłaconych lub odprowadzonych na subkonto i do OFE,
- 2) obrazujące dorobek ubezpieczonego:
 - a) stany konta i subkonta, kapitał początkowy, a także ich sumy w różnych konfiguracjach,
 - b) hipotetyczna emerytura – oszacowana kwota miesięcznego świadczenia.

Ponadto IoSKU zawiera informacje o świadczeniach pieniężnych przysługujących z pozostałych ubezpieczeń społecznych (chorobowego, wypadkowego i rentowych), a także informacje kontaktowe⁵⁷.

Zakres informacji zawartych w IoSKU uległ znacznej rozbudowie od czasu reformy emerytalnej: wielokrotnie zmieniono terminy wysyłki, wprowadzono procedurę reklamacyjną, kilkakrotnie rozwinęto metodologię obliczania hipotetycznej emerytury oraz liczbę prezentowanych wariantów, zwiększono i uszczegółowiono rodzaje kwot podawanych w informacji (również w związku z utworzeniem subkonta), ujednolicono zasady ustalania adresu wysyłki, a także dwukrotnie dostosowano treść informacji do zmiany wieku emerytalnego. W pierwszych latach omawiana instytucja nie funkcjonowała wzorcowo, o czym świadczy nie tylko długotrwały proces jej ulepszania, lecz także praktyka – opóźnienia w wysyłce. Problemy wynikały jednak z bardzo niskiej jakości danych przekazywanych przez płatników składek i braku niezbędnego czasu na dopracowanie systemu informatycznego ZUS przed wejściem w życie reformy.

Wydaje się, że możliwości rozwoju zawartości informacji o stanie konta ubezpieczonego nie zostały wyczerpane. Uwagi oraz rekomendacje zmian można sformułować

⁵⁶ Dla zwiększenia czytelności dokumentu warto rozważyć uporządkowanie zawartych w nim danych według kryterium funkcjonalnego: najpierw prezentować dane niezbędne w procedurze reklamacyjnej, a następnie dane ukazujące dorobek ubezpieczonego, w tym na końcu kwoty hipotetycznej emerytury. Możliwe jest także połączenie niektórych części dokumentu oraz rozdzielenie innych, co jeszcze bardziej uprościłoby IoSKU.

⁵⁷ Wydaje się, że te informacje mogłyby znaleźć się w ulotce dołączanej do IoSKU.

w szczególności w odniesieniu do metodologii obliczania hipotetycznej emerytury, choć nie tylko.

Po pierwsze IoSKU wysłane w 2017 r. nie uwzględniały konsekwencji obniżenia wieku emerytalnego, w związku z czym osoby, które skorzystały na reformie obowiązującej od 1 października 2017 r., otrzymały dokumenty z hipotetyczną emeryturą obliczoną dla podniesionego wieku emerytalnego. Można było przekazać tym ubezpieczonym również warianty uwzględniające obniżenie wieku emerytalnego. Nie podjęto jednak działań w tym zakresie na poziomie legislacyjnym ani administracyjnym.

Po drugie przyszła waloryzacja składek oraz środki posiadane przez ubezpieczonego w OFE są pomijane przy obliczaniu hipotetycznej emerytury, co zaniża jej wysokość. Należałoby wprowadzić do metodologii odpowiednie szacunki tych elementów składających się na ostateczną wysokość przyszłej emerytury.

Po trzecie hipotetyczna emerytura jest obliczana przy zastosowaniu aktualnie obowiązującej tablicy trwania życia. Jeśli wydłużanie trwania życia się utrzyma, tak skonstruowana prognoza będzie zawyżona, gdyż nie uwzględni rosnącego dzielnika podstawy obliczenia emerytury. Przyszłe trwanie życia powinno zatem uwzględniać po oszacowaniu jego wydłużenia w przyszłości.

Po czwarte hipotetyczna emerytura jest przedstawiana w IoSKU m.in. ubezpieczonym, którym nie ustalono jeszcze kapitału początkowego. Wydaje się, że w takich wypadkach należałoby zrezygnować z jej obliczania lub uwzględnić w obliczeniach szacunek kapitału początkowego.

Po piąte ze względu na to, iż w zamierzeniu hipotetyczna emerytura ma przekazywać syntetyczną prognozę wysokości świadczenia, nie są potrzebne aż cztery różne warianty jej przedstawiania. Zamiast tego należy pozostawić tylko jeden, najwłaściwszy wariant – obliczony na podstawie konta i subkonta oraz przy założeniu dalszego opłacania składek emerytalnych.

Kamil Berrahal
Doktorant Instytutu Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

ŹRÓDŁA

- *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. I kwartał 2017 r.*, Warszawa 2017.
- Góra M., *System emerytalny*, Warszawa 2003.
- *Jakie dane zawiera „Informacja o stanie konta ubezpieczonego w ZUS”?*, 2015, <http://www.zus.pl/pracujacy/twoje-konto-w-zus/informacja-o-stanie-konta-ubezpieczonego/jakie-dane-zawiera-informacja-o-stanie-konta-ubezpieczonego-w-zus> (26.04.2018).
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2017.
- Kostrzewski L., *List z ZUS do 19 mln Polaków. A w nim nieaktualne i nieprzydatne wyliczenia emerytur*, „Gazeta Wyborcza”, 30.06.2017.

- *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń 2015.
- Ruzik-Sierdzińska A., *O zmianach wieku emerytalnego w Polsce*, Warszawa 2016.
- Rymsza M., *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych* [w:] *Spoleczne aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, Warszawa 2005, s. 43–58.
- Rzemek M., *Emerytury: ZUS obiecuje więcej, niż może dać*, „Rzeczpospolita”, 26.06.2017.
- *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor i in., Warszawa 2016.
- Szczepański M., *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*, Poznań 2006.
- Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenie emerytalne – konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005.
- Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Warszawa 2014.
- *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego. W kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, red. S. Golinowska, Warszawa 1999.

The significance of ZUS pension account status for the old-age pension system

The paper analyses the context, scope, development, and utility of ZUS pension account status – the document sent annually to every person actively or inactively insured within the Polish state old-age pension scheme, currently covering over 19 million persons. The account status informs the insured about the recent inflow of their contributions, the sum of accumulated retirement savings, including indexation, initial capital representing the contributions paid prior to the pension reform in 1999, and a few variants of the pension forecast. The paper seeks to explain the significance of the ZUS pension account status for the functioning of the scheme. In order to do so, the role of recording and informing the insured about their individual contributions is analysed within the context of the current pension scheme paradigms. Then, the scope of the data included in the document, and its past development, is examined. Finally, the paper assesses the criticism towards some of the solutions used in the document, and proposes modifications. The ZUS pension account status fits well into the new Polish pension system; one which expects the insured party to take more responsibility for their own old-age security, and provides them with instruments to control the current inflow of their contributions, monitor the status of the account, and forecast the level of their future retirement income.

Key words: pension account status, pension forecast, contribution record, public pension scheme, Social Insurance Institution