

Halina Chrzanowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: halina.chrzanowska@gmail.com

UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE W POLSCE PO REFORMIE SYSTEMU W 1999 R.

SOCIAL INSURANCE IN POLAND AFTER THE REFORM OF THE SYSTEM IN 1999

DOI: 10.15611/pn.2017.480.02

Streszczenie: W ramach reformy systemu emerytalnego wprowadzono wiele regulacji, które ujęto w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych z 1998 r. Kluczowe znaczenie miało wyodrębnienie z ubezpieczenia społecznego składki emerytalnej, rentowej, chorobowej i wypadkowej oraz zróżnicowanie wysokości obliczania składek na poszczególne fundusze. Poza obowiązkowymi ubezpieczeniami umożliwiono przystąpienie do niektórych ubezpieczeń dobrowolnie. Zamiast zdefiniowanego świadczenia wprowadzono zdefiniowaną składkę. Ubezpieczonych zobligowano do ponoszenia częściowych kosztów składek. Zasadniczym celem artykułu jest zaprezentowanie rozwiązań przyjętych w reformie systemu ubezpieczeń społecznych oraz wskazanie na wielokrotność zmian przepisów wprowadzonych od 1999 r. przepisów. To powoduje stopniowe wycofywanie z pierwotnych założeń reformy dotyczących wdrożenia systemu kapitałowego.

Słowa kluczowe: fundusz, filar, system kapitałowy, ustawodawca, ubezpieczony, płatnik składka.

Summary: The pension system reform introduced a number of regulations which were included in Social Insurance Act in 1998. It was crucial to identify the pension, sickness and accident insurance contributions from pension insurance scheme and to vary the amount of contributions calculated to individual funds. Accordingly to new regulations it started to be allowed to apply for some insurance on a voluntary basis. Instead of a defined benefit, a defined contribution was introduced. The insured were obliged to incur partial costs of contributions. The main aim of the article is to present the solutions adopted in the reform of the pension insurance scheme and to indicate the multiple amendments to the provisions introduced since 1999, which as a result caused the gradual disengagement of the original assumptions of the reform concerning the implementation of the funded scheme.

Keywords: fund, pillar, funded scheme, legislator, insured, payer, contribution.

1. Wstęp

Przed reformą w 1999 r. w Polsce funkcjonował repartycyjny system emerytalny, który oparty był na zdefiniowanym świadczeniu. Za ubezpieczonych odprowadzano składki z przeznaczeniem na bieżącą wypłatę emerytur. Tak działający system był krytykowany. Specjaliści zajmujący się tą dziedziną przedstawiali możliwość załamania się systemu z dużym prawdopodobieństwem wystąpienia tego stanu w kilkunastu najbliższych latach. Jedną z przyczyn miały być niekorzystne trendy demograficzne, tj. starzenie się społeczeństwa i niski przyrost naturalny oraz znaczny wzrost beneficjentów świadczeń. Uważano, że udzielane przywileje emerytalne dla niektórych grup zawodowych, np. możliwość skorzystania z wcześniejszej emerytury, nie jest sprawiedliwy. Przy tym generuje wysokie koszty. Stąd powstała konieczność przeprowadzenia stosownych reform.

Podstawowym celem reformy emerytalnej było utrzymanie wypłacalności świadczeń i uniezależnienie zarówno od ewentualnego załamania rynku kapitałowego, jak i niekorzystnych trendów demograficznych przez połączenie systemu repartycyjnego i kapitałowego. Wysokość emerytury zależna dotąd od różnych czynników, bez bezpośredniego uzależnienia od wysokości wpłaconych składek, poprzez reformę została uzależniona od wysokości faktycznie zgromadzonego kapitału na indywidualnych kontach poszczególnych ubezpieczonych oraz dalszego oczekiwanego trwania życia (według tablic średniego dalszego trwania życia). Poprzez wprowadzenie indywidualnych kont zachęcono osoby pracujące do kontrolowania stanu środków na ich przyszłą emeryturę, co miało również wyeliminować działania nieuczciwych płatników poprzez eliminację szarej strefy. W 1999 r. została wprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych, w której utworzono trzy filary (dwa obowiązkowe, jeden dobrowolny). Tym samym zmieniono zasady przyznawania emerytur.

W niniejszej publikacji zobrazowano stan wyjściowy z czasu wprowadzenia reformy oraz stan bieżący, dotyczące zasad podlegania ubezpieczeniom wybranych grup ubezpieczeniowych.

Zasadniczym celem artykułu jest zaprezentowanie rozwiązań przyjętych w reformie systemu ubezpieczeń społecznych, zaprezentowanie zmiany konstrukcji składki i jej funkcji oraz wskazanie na wprowadzenie wielu zmian tych przepisów i ewentualnych skutków zmienności stanu prawnego.

Teza artykułu sprowadza się do weryfikacji stwierdzenia, że zmiany przepisów powodują stopniowe wycofywanie się z pierwotnych założeń reformy dotyczących wdrożenia systemu kapitałowego.

Metodami badawczymi wykorzystywanymi w przedstawionym artykule jest analiza norm prawnych, które regulują system ubezpieczeń społecznych, a także studia literatury.

2. Kształt ubezpieczeń społecznych do reformy w 1999 r.

W uchwalonej w 1952 r. Konstytucji PRL (w art. 60) zaznaczono, że rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy to jeden z podstawowych elementów urzeczywistnienia obywatelskiego prawa do ochrony zdrowia oraz pomocy w chorobie i niezdolności do pracy [Szubert 1987].

Od 1950 r. zaczęto włączać do pracowniczego systemu ubezpieczeń pracowników, dla których wcześniej istniały odrębne systemy emerytalne (administracji państwowej, różnych przedsiębiorstw państwowych i banków). Objęcie ubezpieczeniem następowało z chwilą nawiązania stosunku pracy i było ono przymusowe [Szubert 1987]. Zaczął się proces zwiększania kręgu ubezpieczonych grup (chałupników, członków spółdzielni pracy, adwokatów). Dla takich grup, jak członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, rzemieślnicy, czy osób zatrudnionych na podstawie umowy-zlecenia lub umowy agencyjnej, a także twórców i artystów oraz rolników indywidualnych¹ sukcesywnie tworzone odrębne unormowania prawne. To doprowadziło do objęcia ubezpieczeniem praktycznie wszystkich grup społecznych [Szubert 1987].

Podstawowy system ubezpieczeń obejmował wszystkich pracowników bez względu na podstawę prawną stosunku pracy, tzn. umowę, nominację, czy też wybór, dziedziczenie zatrudnienia czy też wysokość wynagrodzenia bądź zajmowane stanowisko pracy [Szubert 1987]. Ubezpieczeniem objęto także osoby zatrudnione w celu przygotowania zawodowego. Wyodrębnione zostały różne rodzaje ryzyka i związane z nimi potrzeby. Niektóre kategorie połączono, np. choroby i macierzyństwa. Wyodrębniono też zaopatrzenie emerytalne pracowników i ich rodzin oraz świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych [Brojewski 1970].

Ubezpieczenie społeczne było powszechne i jednolite dla pracowników fizycznych i umysłowych [Dekret z 25 czerwca 1954], ale z wyłączeniem niektórych grup pracowników zaliczanych do tzw. lepszego ryzyka. Do takich grup należeli górnicy i kolejarze. Szczególny charakter ich pracy sprawił, że system ubezpieczenia przybrał formy pod nazwą bractw czy też kas pensyjnych [Woźniczka 1966]. Po wprowadzeniu powszechnego ubezpieczenia pracowników nie zostały one wyeliminowane i zapewniły górnikom i ich rodzinom dodatkowe świadczenia, które w 1957 r. unormowano ustawą [Ustawa z dnia 28 maja 1957 r.]. Także ubezpieczenia kolejarzy zostały unormowane odrębną ustawą [Dekret z dnia 19 stycznia 1957 r.]. Istniały też ustawy szczególne dla takich grup, jak pracownicy zatrudnieni pod ziemią, celnicy czy nauczyciele, które przewidywały dodatkowe gratyfikacje do rent i emerytur za pracę w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze [Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r.]. Ubezpieczeniem pracowniczym zostali objęci też chałupnicy,

¹ Grupy te nie mogły zostać włączone do pracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych, ze względu na odrębności i specyfikę pracy

czyli osoby wykonujące pracę nakładczą [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1975 r.]. W myśl ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin ubezpieczeniem objęto również adwokatów w zespołach adwokackich i osoby pobierające stypendia sportowe, uczniów szkół ponadpodstawowych, studentów szkół wyższych i uczestników studiów doktoranckich².

Wobec wzrastającej roli rzemiosła oraz pracy wytwórczej i usługowej wprowadzono ubezpieczenie społeczne rzemieślników, uwzględniając charakter ich działalności [Ustawa z dnia 29 marca 1965 r.]. Ubezpieczeniem objęto rzemieślników „wykonujących samoistne rzemiosło na podstawie wymaganego uprawnienia przemysłowego” i będących członkami organizacji (zrzeszonych w cechach i izbach rzemieślniczych), a także osoby z nimi współpracujące³. Nie podlegały ubezpieczeniom osoby, które miały ustalone prawo do renty lub emerytury, a także te, które były objęte odrębnymi przepisami zaopatrzenia emerytalnego. Takie osoby miały prawo przystąpić do ubezpieczenia, ale tylko na swój wniosek. Następnie ubezpieczenie rozciągnięto na osoby wykonujące pracę na rzecz uspołecznionych zakładów poza stosunkiem pracy oraz innych osób wykonujących działalność usługową wytwórczą w niewielkich rozmiarach [Gleixner 1970], a także rybaków łodziowych i kutrowych wykonujących rybołówstwo na własny rachunek [Rozporządzenie RM z dnia 8 stycznia 1970 r.]. Ubezpieczeniem społecznym na zasadach obowiązujących rzemieślników objęto również osoby prowadzące zakłady gastronomiczne i stacje benzynowe na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej [Rozporządzenie RM z dnia 6 września 1969 r.], osoby prowadzące urzędnictwo turystyczne i kolektury Totalizatora Sportowego, a także przewodników turystycznych [Rozporządzenie RM z dnia 24 maja 1968 r.] oraz właścicieli taksówek [Rozporządzenie RM z dnia 26 marca 1969].

W 1972 r. wydano nową ustawę regulującą zakres podmiotowy obejmowanych ubezpieczeniem rzemieślników [Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r.]. Wówczas za rzemieślników uznano również osoby zrzeszone w ogólnopolskich zrzeszeniach prywatnych wytwórców oraz ogólnopolskich zrzeszeniach prywatnych usług młynarskich, a także w Naczelnej Radzie Zrzeszeń Prywatnego Handlu, jeżeli wykonywali usługi dla handlu lub rolnictwa [Szubert 1987]. Następnie wyodrębniono ubezpieczenie osób pracujących (stałe, co najmniej sześć miesięcy nieprzerwanie i odpłatnie), na podstawie umowy agencyjnej i umowy-zlecenia (zawartej z jednostkami gospodarki uspołecznionej) [Ustawa z dnia 19 marca 1975 r.]⁴. Kolejną ustawą

² Zakres i warunki otrzymania świadczeń zawarto w ustawie.

³ W myśl art. 2 Ustawy z 29 marca 1965 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników i ich rodzin za osoby współpracujące z rzemieślnikami uważało się jego małżonka oraz najbliższych krewnych i powinowatych, stałe pracujących w zakładzie tego rzemieślnika, w wymiarze co najmniej połowy czasu pracy, jaki obowiązywał pracowników gospodarki uspołecznionej.

⁴ Po zmianie ustawy w 1991 r. warunkiem objęcia ubezpieczeniem było wykonywanie umowy co najmniej przez jeden miesiąc. Następne zmiany ustawy wprowadziły zmiany obowiązku ubezpieczeń osób, które zawierały umowy na co najmniej 15 dni, a także krótszych niż 15 dni, jeżeli przerwa między

uregulowano kwestię objęcia ubezpieczeniem osób prowadzących działalność w ramach jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (spółki) [Ustawa z dnia 18 grudnia 1976 r.]. Prowadzący działalność w takich spółkach obowiązkowo podlegali ubezpieczeniom społecznym⁵. Ubezpieczeni spełniający równocześnie warunki do objęcia ubezpieczeniem rolników indywidualnych i prowadzących działalność gospodarczą obowiązkowo podlegali ubezpieczeniom z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Członkowie rodzin współpracujący przy prowadzeniu działalności⁶ podlegali obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu. Istniała też możliwość kontynuacji ubezpieczenia po zakończeniu prowadzenia działalności lub wykonywania współpracy.

Do systemów pozapracowniczych należało ubezpieczenie społeczne członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Osobom ubezpieczonym w tym systemie przysługiwało wyłącznie zaopatrzenie emerytalne, które obejmowało świadczenia pieniężne (renta starcza, renta inwalidzka, renta rodzinna, dodatek do rent i zasiłek pogrzebowy) oraz świadczenia w naturze (pomoc lecznicza i położnicza, protezowanie, przysposobienie zawodowe, umieszczenie w domu rencistów). [Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r.]. Tę grupę osób w 1971 r. objęto pełnym zakresem świadczeń przysługujących pracownikom [Ustawa z dnia 26 października 1971 r.]. Następnie ubezpieczenie objęło swoim zakresem osoby uczestniczące w nowych zespolowych formach wytwarzania (spółdzielnie specjalistyczne, spółdzielnie kółek rolniczych i inne)⁷ [Dekret z dnia 4 marca 1976 r.].

Od 1974 r. osobnym ubezpieczeniem objęto twórców i ich rodziny [Ustawa z dnia 27 września 1973 r.]. Ustawa ta przewidywała pełen zakres świadczeń emerytalnych. Miała również zastosowanie do twórców objętych ubezpieczeniem pracowniczym z tytułu zatrudnienia w ramach stosunku pracy – pod warunkiem opłacania składek⁸. W 1989 r. obowiązkowym ubezpieczeniem objęto duchownych [Ustawa z dnia 17 maja 1989 r.]⁹.

kolejnymi umowami z tym samym zleceniodawcą nie była krótsza niż 60 dni, a łączny okres wykonywania umów wynosił co najmniej 15 dni.

⁵ Wyłączając kilka rodzajów działalności, gdyż osoby te objęte były ubezpieczeniem tylko z jednego tytułu prowadzenia działalności.

⁶ W wymiarze co najmniej połowy czasu pracy obowiązującego pracowników, przez okres nie krótszy niż sześć miesięcy, mających ukończone 16 lat.

⁷ Ubezpieczeniem objęte zostały również osoby wykonujące pracę w tych spółdzielniach, a niebędące członkami spółdzielni, ale otrzymujące wynagrodzenie takie jak członkowie spółdzielni, a także rodziny i domownicy ubezpieczonych.

⁸ Do objęcia ubezpieczeniem konieczna była decyzja Komisji do Spraw Zaopatrzenia Emerytalnego Twórców działającej przy ministrze Kultury i Sztuki. Decyzje tej komisji wiązały ZUS, w którego gestii leżało ustalenie prawa do świadczeń oraz ich wypłata [Szubert 1987].

⁹ Ubezpieczeniu podlegali zarówno duchowni Kościoła Katolickiego, jak i innych związków wyznaniowych i kościołów, a także duchowni przebywający poza granicami kraju (pełniący funkcje kościelne lub studiujący).

Polska w 1972 r. jako pierwszy z krajów socjalistycznych przyznała prawo do bezpłatnych świadczeń emerytalnych rolnikom indywidualnym i ich rodzinom [Jackowiak 1991]. Pierwsza ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym rolników i ich rodzin ukazała się w 1977 r. [Ustawa z dnia 22 października 1977 r.]. W tym odrębnym systemie emerytalnym ubezpieczeniom społecznym podlegały osoby, które na własny rachunek prowadziły działalność rolniczą, posiadały indywidualne gospodarstwa rolne położone na terenie Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Kolejne regulacje prawne w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników przyniosły ustawy z 1982 i 1990 r. [Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. oraz z dnia 20 grudnia 1990 r.].

Opisany system ubezpieczeń zaskakiwał wielością aktów prawnych, brakiem przejrzystości i niejasnych interpretacji obowiązujących przepisów. Także kryzys rynku kapitałowego w Polsce skłaniał do zmiany i przeprowadzenia gruntownej reformy ubezpieczeń społecznych. Również dla rozwoju rynku kapitałowego korzystne było gromadzenie w funduszach inwestycyjnych nadwyżek finansowych osób o wysokich dochodach. Chęć podwyższenia świadczeń oraz oczekiwania wzrostu gromadzenia środków finansowych także zachęcały do wprowadzenia zmian [Sas-Kulczycka i in. 1998].

3. Ogólne założenia zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych

Ze względu na głęboki kryzys jaki przeżywał system ubezpieczenia oparty na umowie pokoleniowej (repartycyjny)¹¹, zarówno Polska, jak i inne kraje europejskie zaczęły reformować działające w taki sposób systemy¹². Podstawowy problem takiego rozwiązania to coroczne równoważenie przychodów i rozchodów [Browarczyk 1998]. Za reformą przemawiała także rosnąca niewydolność finansowa obowiązujących rozwiązań w zakresie ubezpieczenia społecznego. W latach od 1989 do 1994 wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe wzrosły z 7,12% do 15,2% PKB. Natomiast w krajach o podobnym dochodzie na jednego mieszkańca wydatki te nie przekraczały 8% PKB, a w krajach Unii Europejskiej 11% PKB [Denek i in. 1995].

Przyczyną złej funkcjonalności systemu ubezpieczenia społecznego upatrywano w nieefektywnym zestawie uregulowań prawnych, typowych dla gospodarek centralnie planowanych, a także masowo przyznanych świadczeń. Zmniejszyła

¹⁰ Ubezpieczeniem objęto też domowników, czyli osoby, które pozostawały z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub mieszkające na terenie gospodarstwa rolnego, albo w bliskim sąsiedztwie, mające co najmniej 16 lat i stale współpracujące w tym gospodarstwie, które nie były związane z rolnikiem stosunkiem pracy.

¹¹ System oparty na zasadzie przekazania funduszy wpływających ze składek na ubezpieczenie w danym roku na świadczenia wypłacane w tym samym roku.

¹² Do krajów reformujących ubezpieczenia należały Szwecja, Szwajcaria, Holandia, Austria, Wielka Brytania, Węgry, Łotwa i inne.

się wpływy ze składek w związku z mniejszą liczbą pracowników i wzrastały wydatki wraz z rosnącą liczbą świadczeniobiorców. Utrzymywanie się tej tendencji spowodowane było starzeniem się społeczeństwa, wydłużającym się okresem życia, zmniejszeniem przyrostu ludzi młodych, a także wejściem w wiek emerytalny powojennego wyżu demograficznego. Taki stan prowadził do zwiększania dotacji z budżetu państwa na świadczenia emerytalne i rentowe [Pisz (red.) 1999]. Wzrost liczby świadczeniobiorców wynikał również z tego, że w ramach systemu pracowniczego wiele grup otrzymywało specjalne przywileje emerytalne i rentowe, a także niektóre grupy obejmowane były odrębnymi przepisami z zachowaniem dotychczasowych warunków zatrudnienia¹³ [Rymsza 1998]. Kryzys ekonomiczny oraz proces transformacji gospodarki spowodował spadek poziomu życia ludności, co wpływało na dążenie ludzi do osiągnięcia zabezpieczenia m.in. w formie rent i wcześniejszych emerytur [Muszalski i in. 1994].

Do niekorzystnych aspektów zaliczano też manipulację wysokości składek z 25% w 1981 r. do 38% w latach 1987-1989 aż do 48% w 1998r¹⁴. Podwyższone koszty działalności gospodarczej obciążały zakłady państwowe, inni przedsiębiorcy zaniżali wysokość zarobków, tym samym nielegalnie omijając płatności [Pisz 1998].

Konieczne okazało się przeprowadzenie reformy ubezpieczeń społecznych obejmującej zarówno zasady finansowania, jak i zmiany kryteriów przyznawania i wypłaty świadczeń.

Zreformowany system emerytalny oparto na czterech podstawowych aktach prawnych:

- Ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,
- Ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- Ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz Ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych.

Niektórych osób reforma ubezpieczeń nie objęła ze względu na uznanie, że w chwili startu reformy państwa nie będzie stać na zapewnienie im wypłaty świadczeń zgodnie z realną kwotą wpłaconych składek. Należą do nich osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. [Hadyniak, Monkiewicz 1999].

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych [Ustawa z dnia 13 października 1998]¹⁵ to podstawowy akt prawny regulujący działanie zreformowanego systemu emerytalnego obowiązującego od 1 stycznia 1999 r. Określono w niej zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, sposoby ustalania składek na ubezpieczenie

¹³ Na przykład możliwość przejścia na wcześniejsze emerytury, liberalne zasady przyznawania rent inwalidzkich (zwłaszcza III grupy), a co za tym idzie – wzrost liczby osób pobierających świadczenia.

¹⁴ W tym 45% stanowiła składka ubezpieczeniowa oraz 3% Fundusz Pracy.

¹⁵ Ustawa z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 137, poz. 887); dalej ustawa o sus.

społeczne oraz podstawy jej wymiaru. W powołanym akcie prawnym ujęto zasady, tryb i terminy zgłoszeń do ubezpieczeń, prowadzenia ewidencji ubezpieczonych i płatników składek oraz rozliczania składek na ubezpieczenie społeczne. Regulacji poddano również zasady kontroli wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zadania wynikające z powołanej ustawy, obejmujące zakresem system ubezpieczeń społecznych powierzono Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych.

Przyjęto nowe rozwiązania, tworząc kompleksowy system ubezpieczeń społecznych. W zreformowanym modelu z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wydzielono cztery rodzaje ubezpieczeń:

- ubezpieczenie emerytalne,
- ubezpieczenia rentowe,
- ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, zwane ubezpieczeniem chorobowym,
- ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zwane ubezpieczeniem wypadkowym [Patulski i in. 2001].

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych zmieniła zasady finansowania składek, które w części pozostały kosztem płatnika składek, a w części ustanowiono finansowanie przez samego ubezpieczonego. Ubruttowiono przychód stanowiący podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne [Ustawa z dnia 13 października 1998 r.]. Taka operacja dała gwarancję, że po potrąceniu przez płatnika składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe (czyli część finansowaną przez ubezpieczonego) wynagrodzenie należne pracownikowi nie będzie niższe niż przed przeliczeniem [Makarzec 2013]. W celu ustalenia nominalnych płac od 01.01.1999 r. przyjęto następujące wskaźniki ubruttowienia:

1) dla wynagrodzeń – 123,0164%;

2) dla uposażeń – 119,42% [Rozporządzenie MPiPS z 14 grudnia 1999].

Obowiązkiem ubezpieczeń objęto wszystkie osoby wykonujące zatrudnienie, a także takie grupy osób, które za wynagrodzeniem świadczyły pracę w sposób ciągły. Dotąd osoby niebędące pracownikami objęte były ubezpieczeniami przez odrębne przepisy [Sanetra 2011]. W nowym systemie emerytalnym uzależniono wysokość otrzymywanej emerytury od wysokości wpłaconych, zindeksowanych składek lub efektywności środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Ponieważ system obejmujący ubezpieczenia obowiązkowe i powszechne został skierowany do wszystkich grup społecznych z wyjątkiem rolników, sędziów, prokuratorów oraz mundurowych, którzy już pozostawali w służbie [Kroner 1998], wprowadzone zostało pojęcie ubezpieczonego¹⁶. Każdemu ubezpieczonemu zostało założone przez ZUS indywidualne konto, na którym ewidencjonowane są informacje dotyczące przebiegu ubezpieczenia i wysokości zewidencjonowanych kwot na

¹⁶ W myśl ustawy o sus, art. 4, ubezpieczeni to osoby fizyczne podlegające chociaż jednemu z ubezpieczeń, o których mowa w art. 1 ustawy.

przyszłą emeryturę¹⁷. Składki zgromadzone na indywidualnym koncie ubezpieczonego podlegają waloryzacji¹⁸.

Nowy system emerytalny wprowadził wielofilarowe zabezpieczenie emerytalne¹⁹, a realizację podjęto w formie trzech filarów. Pierwszą część oparto na zasadzie pokoleniowej, tzn. pracujący wpłacają składki, które przeznaczane są na wypłatę bieżących emerytur. Druga część oparta została na zasadzie kapitałowej, każdy pracujący odkłada sobie „kapitał na starość”. Tak różnorodna metoda została stworzona dla zabezpieczenia przyszłości ubezpieczonych. Połączenie systemu repartycyjnego i kapitałowego nastąpiło w celu ochrony ubezpieczonego, zagwarantowania wypłat świadczeń i utrzymania możliwości wypłaty świadczeń. Takie uregulowania miały być korzystne ze względu na to, że metoda ta co do zasady powinna być odporna na ewentualne załamania rynku kapitałowego, jak i niekorzystne trendy demograficzne (tj. starzenie się społeczeństwa i niski przyrost naturalny) [Kroner 1998].

Tak więc pierwszy filar to ubezpieczenie obowiązkowe. Ta część została oparta na umowie pokoleniowej (repartycyjnej), w której od 1999 r. ewidencja składek i informacje o przebiegu ubezpieczenia odbywają się na indywidualnych kontach poszczególnych osób. Wprowadzone zostały jednakowe reguły dla wszystkich ubezpieczonych, a przynależność stała się automatyczna. To część należąca do systemu publicznego.

Drugi filar to powszechny system kapitałowy (fundusze emerytalne) – stał się obowiązkowy dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1968 r. Natomiast dla ubezpieczonych urodzonych w okresie od 1 stycznia 1949 r. do 31 grudnia 1968 r. pozostawiono dobrowolność wyboru²⁰. Trzeba jednak zaznaczyć, że osoby, które wybrały w 1999 r. (na zasadzie dobrowolności) przynależność do drugiego filara, decyzji swojej nie mogły zmienić. Jest to druga część systemu publicznego, którego zarządzanie powierzono prywatnym instytucjom nadzorowanym przez państwo. Przyjęto zasadę, że środki zgromadzone na koncie powinny podlegać dziedziczeniu, a ubezpieczony po przejściu na emeryturę otrzymałby wypłatę kilku jej rodzajów.

¹⁷ Pełna informacja dotycząca danych zgromadzonych na koncie ubezpieczonego znajduje się w art. 50 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁸ Zgodnie art. 25, ust. 6 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1118 ze zm.) wskaźnik waloryzacji składek jest równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku powiększonemu o wzrost realny sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do roku poprzedniego, z zastrzeżeniem ust. 9. Wskaźnik waloryzacji składek nie może być niższy niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku.

¹⁹ Przyjmuje się nazwę zwyczajową: „filary”.

²⁰ Ubezpieczonym pozostawiono prawo wyboru, czy chcą, aby całość składki wpływała do ZUS (pierwszy filar), czy część do ZUS-u, a 7,3 % składki emerytalnej finansowanej przez ubezpieczonego do OFE.

Uznano, że „Fundusze emerytalne będą nowymi instytucjami bezpiecznego oszczędzania na przyszłą emeryturę, a ich powstanie wpłynie w długim okresie pozytywnie na dochody i konsumpcję ludności oraz na wysokość emerytur, oraz dodatkowo na wzrost gospodarczy. Są to fundamentalne cele społeczne [Góra, Rutkowski 1997].

Trzeci filar to dobrowolne ubezpieczenia dodatkowe. Zarządzanie powierzono prywatnym instytucjom finansowym w ramach indywidualnego konta uczestników programu [Ustawa z dnia 28 grudnia 1997 r.]. Powołany akt prawny objął formy dobrowolnych ubezpieczeń na życie, w tym także pracowniczych programów [Patulski i in.2001]. Przewidziano, że inne dobrowolne formy gromadzenia środków na przyszłą emeryturę mogą być realizowane przez indywidualne konta emerytalne (IKE) czy też indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE). Również pozostałe formy zbierania środków na przyszłe świadczenie emerytalne postrzegane są jako element trzeciego filara emerytalnego [Nowicki 2014].

Składka na ubezpieczenie emerytalne jest finansowana przez ubezpieczonego i płatnika w równych częściach, po 9,76% podstawy wymiaru składki. Jeżeli ubezpieczony został objęty ubezpieczeniem w drugim filarze, część składki w wysokości 7,3% (ze składki finansowanej przez ubezpieczonego) przekazywana była do Otwartego Funduszu Emerytalnego). Z ubezpieczenia tego miały pochodzić wypłaty świadczenia emerytalnego.

Ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych od 1999 r. wprowadzono składkę na ubezpieczenie rentowe w wysokości 13% podstawy wymiaru składek (finansowanej przez płatnika składek i ubezpieczonego w wysokości 50% składki, czyli po 6,5%). Z tego ubezpieczenia wypłacano renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej stanem zdrowia, a także renty rodzinne i szkoleniowe, dodatki pielęgnacyjne i dla sierot zupełnych oraz zasiłki pogrzebowe [Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r.].

Ubezpieczenie rentowe jest ściśle powiązane z ubezpieczeniem emerytalnym. Co oznacza, że jeżeli ktoś podlega obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnym, to ubezpieczenie rentowe jest dla takiego ubezpieczonego również obowiązkowe. Natomiast jeżeli jedno z tych ubezpieczeń jest dobrowolne, to drugie również ma taki charakter. Te ubezpieczenia są obowiązkowe dla większości ubezpieczonych [Łopacińska 1999].

Wprowadzono obowiązek finansowania w całości przez ubezpieczonego składki na ubezpieczenie chorobowe wynoszącej 2,45% od podstawy wymiaru. Z tego funduszu następowała wypłata zasiłków chorobowych, macierzyńskich, wyrównawczych, opiekuńczych i porodowych, a także świadczenie rehabilitacyjne [Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r.].

Do finansowania w całości składki na ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, czyli ubezpieczenie wypadkowe, został zobowiązany płatnik. W myśl art. 22 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych [Ustawa z dnia 13 października 1998 r.] stopy procentowe składek na ubezpieczenie wypadkowe wynosiły od 0,40% do 8,12% podstawy wymiaru.

4. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym przez wybrane grupy osób

Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym uregulowano w drugim rozdziale ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych [Ustawa z dnia 13 października 1998 r.].

Istotnym elementem reformy ubezpieczeń społecznych dokonanej w 1999 r. było nie tylko wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia, ale też możliwość przystąpienia do ubezpieczenia dobrowolnego. Obowiązkiem przypisanym do płatnika składek zostało określenie, czy dany tytuł zobowiązuje do podlegania ubezpieczeniu, czy też daje możliwość dobrowolności wyboru [Bieniasz, Szalek 1999]. W powołanej ustawie określono także zasady podlegania ubezpieczeniom w przypadku istnienia kilku tytułów rodzących obowiązek ubezpieczeń równocześnie.

Obowiązkiem ubezpieczeń społecznych objęto osoby, które z mocy aktu prawnego podlegały poszczególnym ubezpieczeniom w okresie od pierwszego do ostatniego dnia rodzącego obowiązek ubezpieczenia. Wynika to z powszechności ubezpieczeń, co oznacza, że nie można skutecznie zrzec się podlegania ubezpieczeniom. Jeżeli istnieje tytuł do obowiązkowych ubezpieczeń, to płatnik ma obowiązek zgłosić ubezpieczonego, a także naliczyć i opłacić składkę [Bieniasz, Uścińska 1999].

W art. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych [Ustawa z dnia 13 października 1998 r.] określono szczegółowe przepisy regulujące obowiązek ubezpieczeń emerytalnych i rentowego. Przyjęto wiele tytułów do ubezpieczeń²¹.

Największą i najpowszechniejszą grupę ubezpieczonych stanowią pracownicy, których tytułem ubezpieczenia jest stosunek pracy oraz wykonywanie pracy na podstawie umowy agencyjnej, umowy-zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym [Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r.]²² stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowę o dzieło, jeżeli umowa taka została zawarta z pracodawcą, z którym osoba pozostaje w stosunku pracy lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Każdy rodzaj ubezpieczenia (emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe) jest dla nich obowiązkowe. Obowiązkowym ubezpieczeniom podlegają niezależnie od tego, czy są zatrudnieni u jednego czy u kilku pracodawców oraz bez względu na wymiar czasu pracy.

Obowiązkowym ubezpieczeniom podlegają pracownicy mający ustalone prawo do emerytury lub renty, a także pracownicy zatrudnieni za granicą w polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych i urzędach konsularnych, w stałych przedstawicielstwach przy Organizacji Narodów Zjednoczonych i misjach, również w innych placówkach lub przedsiębiorstwach, chyba że umowy międzynarodowe stanowią

²¹ Pełny katalog znajduje się w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych ze zm.

²² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr. 16, poz. 93 z 1964r. ze zm.), zwana dalej KC.

inaczej (zatrudnienie takie traktowane jest na równi z zatrudnieniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej). Również umowy zawierane z młodocianymi w celu przygotowania zawodowego [Kodeks pracy 1974] lub w celu rzemieślniczego przygotowania zawodowego podlegają powołanym ubezpieczeniom. Pracownicy podlegają ubezpieczeniu od dnia nawiązania stosunku pracy do dnia ustania stosunku pracy. Natomiast jeżeli osoba wykonuje pracę na podstawie umowy-zlecenia z własnym pracodawcą, to umowę taką, dla celów ubezpieczeń społecznych, traktuje się jak umowę o pracę, tzn. przychód osiągnięty z zawartej umowy stanowi postawę wymiaru wszystkich ubezpieczeń. Osoby spełniające warunki do objęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami z kilku tytułów (np. wykonując pracę nakładczą, pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy-zlecenia zawartej z innym podmiotem niż pracodawca) podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom z tego tytułu, który powstał najwcześniej. Dotyczy to ubezpieczonych, których podstawa na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu stosunku pracy, członkostwa w spółdzielni, służby, pobierania świadczenia socjalnego lub zasiłku socjalnego w przeliczeniu na okres miesiąca nie jest niższa niż kwota minimalnego wynagrodzenia²³. W związku z tym osoba zatrudniona na umowę o pracę, która zawarła umowę zlecenia lub agencyjną (z obcym pracodawcą) z tytułu tej umowy, mogła podlegać dobrowolnie ubezpieczeniom społecznym. Kiedy ustala się obowiązek ubezpieczeń, w przypadku osób mających określone prawo do emerytury lub renty nie ma znaczenia, czy jest to renta z polskiego czy zagranicznego systemu ubezpieczenia bądź zaopatrzenia społecznego.

Ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym zostały też objęte osoby wykonującymi pracę nakładczą z możliwością przystąpienia do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego i wykluczeniem możliwości przystąpienia do ubezpieczenia wypadkowego.

Inna grupa ubezpieczonych to osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące podlegające obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym, rentowym i wypadkowemu, natomiast ubezpieczenie chorobowe jest dla nich dobrowolne i następuje na wniosek zainteresowanych. Osoba prowadząca kilka rodzajów działalności pozarolniczej podlegała ubezpieczeniu z jednego wybranego przez siebie rodzaju działalności. Z pozostałych działalności nie podlega ani obowiązkowym ani dobrowolnym ubezpieczeniom. Osoba współpracująca spełniająca warunki do objęcia jej ubezpieczeniami społecznymi z tytułu współpracy przy prowadzeniu kilku rodzajów działalności podlegała obowiązkowo ubezpieczeniom z tego tytułu, który powstał najwcześniej. Mogła dobrowolnie na swój wniosek być objęta ubezpieczeniami rentowymi i emerytalnymi, także z pozostałych wszystkich, lub wybranych, tytułów lub zmienić tytuł ubezpieczeń. Jeśli duchowny prowadzi działalność gospodarczą, następuje zbieg tytułów do ubezpieczenia, tj. bycia duchownym i prowadzenia działalności. Wówczas duchowny obejmowany jest obowiązkowym ubezpieczeniem z tytułu prowadzenia działalności.

²³ W 2017 r. ta kwota wynosi 2000 zł.

Następna grupa ubezpieczonych to członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy-zlecenia²⁴, ale także posłowie i senatorowie pobierający uposażenie, duchowni, osoby pobierające stypendium sportowe czy też wykonujące odpłatnie pracę, na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania.

Ubezpieczeniem objęto również osoby, które pozostawały bez zatrudnienia, tj. pobierające zasiłek dla bezrobotnych oraz absolwentów pobierających stypendium w okresie odbywania szkolenia lub stażu, na które zostali skierowani przez powiatowy urząd pracy.

Uwagę zwraca fakt, że ustawodawca przewidział również ubezpieczenie osób dotąd nieobjętych zakresem ustawy. Takie regulacje zastosowano wobec osób przebywających na urloпах macierzyńskich i wychowawczych, za które finansowanie składki przejął budżet państwa.

W 1999 r. regulacje prawne dotyczące ubezpieczeń społecznych objęły także funkcjonariuszy. Żołnierzy niezawodowych w służbie czynnej, osoby odbywające zastępcze formy służby wojskowej, żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Policji, funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, funkcjonariuszy Straży Granicznej, funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej oraz funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Osoby objęte obowiązkowo ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym²⁵ mogły po ustaniu tego ubezpieczenia kontynuować je dobrowolnie. Objęcie ubezpieczeniem następowało od dnia wskazanego we wniosku, jednak postawiono warunek, że zgłoszenie musi być dokonane w ciągu trzydziestu dni od ustania obowiązkowych ubezpieczeń.

Ustawodawca przewidział możliwość przystąpienia do dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych i rentowych. Przystąpienie do ubezpieczeń umożliwiono osobom, które z powodu sprawowania opieki nad członkiem rodziny spełniającym warunki do zasiłku pielęgnacyjnego nie podlegały ubezpieczeniu społecznemu emerytalnemu i rentowemu z innych tytułów. Również małżonkom pracowników skierowanych do pracy w przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, w stałych przedstawicielstwach przy ONZ i innych misjach specjalnych za granicą, w instytucjach, ośrodkach informacji i kultury za granicą, a także obywatelom polskim wykonującym pracę za granicą w podmiotach zagranicznych oraz obywatelom polskim wykonującym pracę w podmiotach zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli podmioty te nie posiadały w Polsce swojej siedziby ani przedstawicielstwa.

²⁴ Jeżeli zostały zawarte z jednym zleceniodawcą na czas dłuższy niż 14 dni lub zostały zawarte z jednym zleceniodawcą na okres krótszy niż 15 dni, ale przerwy między nimi wynosiły mniej niż 60 dni.

²⁵ Także obywatele polscy podlegający dobrowolnym ubezpieczeniom z tytułu wykonywania pracy za granicą w podmiotach zagranicznych lub z tytułu wykonywania pracy w podmiotach zagranicznych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli podmioty, z którymi podpisano umowę o wykonywanie pracy, nie mają w Polsce swojej siedziby ani przedstawicielstwa.

Do dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych mogli przystąpić studenci lub uczestnicy dziennych studiów doktoranckich, jeżeli nie podlegali ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innego tytułu, bądź alumni seminariów duchownych, nowicjusze, postulanci lub junioryści, gdy nie ukończyli 25 roku życia.

Należy dodać, że gdy okres tego ubezpieczenia przekracza 10 lat, nie obowiązuje gwarancja wypłaty minimalnego świadczenia emerytalnego, w wypadku gdy stan własnego konta ubezpieczonego nie będzie go zapewniał.

Obowiązkiem ubezpieczeń chorobowych objęto tylko niektóre grupy ubezpieczonych i należą do nich: pracownicy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz osoby odbywające zastępcze formy służby wojskowej.

Ustawodawca przewidział również możliwość przystąpienia do dobrowolnych ubezpieczeń chorobowych, ale objęcie tymi ubezpieczeniami może nastąpić od dnia wskazanego we wniosku, nie wcześniej jednak niż od dnia, w którym wniosek został zgłoszony²⁶ [Ustawa z dnia 13 października 1998 r.].

Ustawodawca określił też przypadki, gdy ubezpieczony nie może przystąpić do ubezpieczenia chorobowego z mocy prawa, co jest związane z faktem, że ubezpieczenie chorobowe nie występuje odrębnie, bez jednoczesnego podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym [Bieniasz, Uścińska 1999].

Kiedy warunki do objęcia ubezpieczeniem emerytalnymi rentowym z dwóch lub kilku tytułów są spełnione równocześnie, występuje tzw. zbieg tytułów do ubezpieczeń. Wówczas stosuje się zasady zgodne z art. 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych [Ustawa z dnia 13 października 1998 r.]. „Przepis ten rozstrzyga, które z będących w zbiegu tytułów są tytułami do obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, a które dają jedynie prawo zgłoszenia się do dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, bądź nie stanowią tytułu do tych ubezpieczeń” [Kuźniar 2014].

Obowiązkowo ubezpieczeniem wypadkowym objęto osoby podlegające ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym z wyłączeniem osób bezrobotnych i osób zawierających umowy cywilnoprawne, jeżeli umowy te wykonywano poza siedzibą lub miejscem prowadzenia działalności zleceniodawcy.

5. Wybrane elementy wprowadzanych zmian w zreformowanym systemie ubezpieczeń społecznych

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych od 1999 r. była kilkadziesiąt razy nowelizowana, co przynosiło zmiany zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym [Ustawa z dnia 13 października 1998 r.].

²⁶ Zgłoszenie do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych winno nastąpić w ciągu 7 dni od dnia powstania obowiązku ubezpieczenia.

Od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2002 r. wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe ustalono (jednakowo dla wszystkich płatników) w wysokości 1,62% podstawy wymiaru [Ustawa z dnia 19 lutego 1999 r.]. Od 1 stycznia 2003 r. zmieniono zasady ustalania stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe. W okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 marca 2006 r. płatnicy składek samodzielnie ustalali stopę procentową składki, stosownie do przepisów ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych [Ustawa z dnia 30 października 2002 r.].

Nastąpiła zmiana zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby wykonujące pracę na podstawie umowy o pracę oraz umowy-zlecenia, umowy agencyjnej lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło. Osoby, które zawarły umowę do 13 stycznia 2000 r., nadal podlegają ubezpieczeniom według przepisów dotyczących tego zakresu, a obowiązujących do 29 grudnia 1999 r. Z kolei dla umów zawartych od 14 stycznia 2000 r. obowiązują nowe przepisy [Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r.], które od 14 stycznia 2000 r. wprowadziły obowiązek ubezpieczeń dla powołanych umów, bez ograniczeń okresu, na jaki umowa została zawarta [Poradnik ZUS 2015].

Wprowadzona w 1999 r. składka na ubezpieczenie rentowe w wysokości 13% podstawy wymiaru od 1 lipca do 31 grudnia 2007 r. została obniżona do 10% podstawy wymiaru (6,5% do 3,5% w części finansowanej przez ubezpieczonych), aby następnie obniżyć wysokość stopy procentowej od 1 stycznia 2008 r. do 6% podstawy wymiaru (przy czym składkę w wysokości 1,5% podstawy wymiaru finansowali z własnych środków ubezpieczeni oraz 4,5% płatnicy). Od 1 lutego 2012 r. ustawodawca zdecydował o podniesieniu składki rentowej do 8% podstawy wymiaru z finansowaniem 1,5% podstawy wymiaru przez ubezpieczonych oraz 6,5% przez płatników [Ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r.].

Funkcjonariusze²⁷ od 1 października 2003 r. zostali wyłączeni z obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, z wyjątkiem służby celnej [Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r.]. Do 30.09.2003 r. podlegali oni ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym²⁸.

Od 1 stycznia 2013 r. zredukowano warunek terminu zgłoszenia się do dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych i rentowego i wprowadzono prawo do dobrowolnego objęcia tymi ubezpieczeniami [Ustawa z dnia 11 maja 2012 r.].

Na szczególną uwagę zasługuje zmiana ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzająca od 1 maja 2011 r. zmiany w przekazywaniu składek do OFE [Ustawa z dnia 21 marca 2011 r.]. Dla członków OFE wysokość odprowadzanej

²⁷ W myśl art. 8 ust. 15 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych za osobę w stosunku służby uważa się żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy: Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, Służby Celnej, Biura Ochrony Rządu.

²⁸ Dotyczy osób, które nie pozostawały w stosunku służby w dniu wejścia w życie ustawy.

składki ustalono na poziomie 3,5% podstawy wymiaru, z tym że od 2011 r. składka wynosiła 2,3% i miała stopniowo wzrastać do 3,5% od 1 stycznia 2017 r.²⁹. Natomiast składka w wysokości 5% podstawy wymiaru miała podlegać ewidencji na subkoncie w ZUS ze stopniowym zmniejszaniem wysokości do 3,8% od 1 stycznia 2017 r.³⁰ [Ustawa z dnia 25 marca 2011 r.]. Jednak od 1 lutego 2014 r. zmieniono zasady³¹. Na mocy powołanej ustawy wprowadzono obowiązek przeprowadzania analiz systemu przez Radę Ministrów, nie rzadziej niż co trzy lata i nie później niż do 31.12.2013 r.

W dniu 27 września 2013 r. Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi RP „Informację o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych wraz z propozycjami zmian” i zarekomendowała Sejmowi RP przyjęcie następujących rozwiązań:

1) przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z otwartych funduszy emerytalnych (OFE) do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS);

2) określenie zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE i sposobu przenoszenia uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS,

3) ustalenie nowej wysokości składki przekazywanej do OFE,

4) umożliwienie ubezpieczonym dokonania wyboru, czy chcą w dalszym ciągu przekazywać część składki do otwartych funduszy emerytalnych (w odniesieniu do przyszłych składek),

5) likwidację minimalnej stopy zwrotu i urynkowanie zasad inwestowania OFE, w tym zniesienie ograniczeń inwestycji zagranicznych, w związku z realizacją wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-271/09,

6) rewizję systemu opłat i wynagrodzeń funduszy emerytalnych,

7) stymulację III filara – zmiany w IKZE” [www.finanse.mf.gov.pl].

Zobowiązano otwarte fundusze emerytalne, aby 3 lutego 2014 r. umorzyły, a następnie przekazały do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 51,5% wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka na dzień 31 stycznia 2014 r. [Ustawa z dnia 6 grudnia 2013]. Przekazaniu podlegały określone w ustawie kategorie aktywów tam wskazanych. Otwarty fundusz eme-

²⁹ Wysokość składki przekazywanej do OFE wzrastała w kolejnych latach, począwszy od 1 maja 2011r. wynosiła 2,3 %, od 1 stycznia 2013r. 2,8%, od 1 stycznia 2014r. 3,1%, od 1 stycznia 2015 r. 3,3%, a od 1 stycznia 2017 r. 3,5% podstawy wymiaru składki, zgodnie z art. 21 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.

³⁰ Wysokość składki przekazywanej na subkonto w ZUS obniżała się w kolejnych latach, począwszy od 1 maja 2011 r., kiedy wynosiła 5,0%, od 1 stycznia 2013 r. 4,5% , od 1 stycznia 2014 r. 4,2% , od 1 stycznia 2016 r. 4,0% , a od 1 stycznia 2017 r. 3,8% w podstawy wymiaru składki , zgodnie z art. 22 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.

³¹ Wprowadzając zapis, że wysokość składki przekazywanej do OFE wynosi 2,92%, a na subkonto 4,38%.

rytalny przesłał do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych informację o liczbie umorzonych jednostek rozrachunkowych. Z kolei ZUS zapisami powołanej ustawy został zobowiązany zewidencjonować na subkoncie informację o wysokości środków przekazanych przez otwarty fundusz emerytalny. Kolejnym elementem zmiany było wprowadzenie dobrowolności przekazywania składek do OFE. Ustanowiono możliwość dokonania wyboru przez samego ubezpieczonego³².

Tabela 1. Podział składki emerytalnej od 1 lutego 2014 r.

Podział składki emerytalnej w przypadku podjęcia decyzji o przekazywaniu składki wyłącznie na subkonto w ZUS		
19,52%		
Konto w ZUS 12,22%	Subkonto w ZUS 7,3%	
Podział składki emerytalnej w przypadku decyzji o przekazywaniu składki na rachunek w OFE		
19,52%		
Konto w ZUS 12,22%	Subkonto w ZUS 4,38%	Rachunek w OFE 2,92%

Źródło: [Nowicki 2014].

Kiedy ubezpieczony osiągnie wiek niższy o 10 lat od wieku emerytalnego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych informuje OFE o obowiązku przekazania środków, które zostały zgromadzone na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wartość środków, odpowiadająca wartości umorzonych przez otwarte fundusze emerytalne jednostek rozrachunkowych, zostaje zewidencjonowana na subkontach prowadzonych przez ZUS w ramach konta ubezpieczonych. Przeniesione na subkonto środki podlegają waloryzacji wskaźnikiem rocznej waloryzacji, który jest równy średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących za ostatnich 5 lat poprzedzających termin waloryzacji. Podział składki emerytalnej w zależności od wyboru przez ubezpieczonego sposobu ewidencjonowania składek obrazuje tab. 1.

6. Zakończenie

Wdrożenie reformy w 1999 r. nie uchroniło płatników i ubezpieczonych przed wieloma kolejnymi zmianami wprowadzanymi przez ustawodawcę. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, systematyczna zmiana przepisów powoduje, że główne za-

³² Od 1 kwietnia 2014 r. do 31 lipca 2014 r. dotychczasowi członkowie OFE mogli wybrać, czy chcą, aby nadal część składki emerytalnej była przekazywana do OFE, czy w całości (7,3%) pozostawała na subkoncie w ZUS. Kolejnym terminem wyboru był 1 kwietnia 2016 r. do 31 lipca 2016 r., a następnie co cztery lata również w terminie od 1 kwietnia do 31 lipca.

łożenia reformy dotyczące przemiany zasad systemu ubezpieczeń z repartycyjnego na kapitałowy stopniowo są wycofywane, co wyraża się w rezygnacji z obowiązku przynależności do drugiego filaru emerytalnego (OFE). Taka sytuacja może poprawić bieżące finanse państwa, ale w dłuższej perspektywie może mieć niekorzystny wpływ na wdrożony system emerytalny. Prezentacja wykazała, że zwiększa się zakres osób obejmowanych ubezpieczeniami obowiązkowymi. Uzupełnieniem badania będzie analiza wpływu na system emerytalny w Polsce zarówno emigracji Polaków po wejściu Polski do Unii Europejskiej, jak i ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, a także jednocześnie wprowadzenie nowych zasad systemu ubezpieczeń społecznych i utrzymanie zasad obowiązujących do 1999 r.

Literatura

- Bieniasz D., Szalek A., 1999, *System ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenie zdrowotne i system emerytalny po reformie*, Difin, Warszawa.
- Bieniasz D., Uścińska G., 1999, *Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne po reformie*, OPO TNOiK, Bydgoszcz.
- Brojewski M., 1970, *Zakres osób objętych pracowniczym ubezpieczeniem społecznym i składki*, Wydawnictwo prawnicze, Warszawa.
- Browarczyk E., 1998, *Próba oceny europejskich reform*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych, nr 6.
- Dekret z dnia 19 stycznia 1957 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin, Dz. U., nr 55, poz. 273 ze zm.
- Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U., nr 30, poz. 116 ze zm.
- Dekret z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin, Dz. U., nr 10, poz. 54 ze zm.
- Denek E., Sobiecki J., Wolniak J., 1995, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gilga K., 1997, *Kryzys ubezpieczeń społecznych. Kierunki pożądanych zmian*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław.
- Gleixner T., 1970, *Powszechne zaopatrzenie emerytalne pracowników i ich rodzin*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Góra M., Rutkowski M., 1997, *Reforma systemu emerytalnego w Polsce. Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport nr 24, Warszawa.
- Hadyniak B., Monkiewicz J., 1999, *Fundusze emerytalne II filar*, Poltext, Warszawa.
- http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=07870acc-2a62-4076-aff6-3f5a-6c43591e&groupId=766655.
- Jackowiak C., 1991, *Kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Ossolineum, Wrocław.
- Kroner J., 1998, *Emerytura i renty z I filara*, Rzeczpospolita, nr 280.
- Kuźniar J., 1994, *Ubezpieczenie społeczne adwokatów po zmianach*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych, nr 4.
- Kuźniar J., 2014, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa.
- Łopacińska E., 1999, *Zreformowany ZUS według nowych zasad*, Warszawa.
- Makarzec P., 2013, *Reforma systemu ubezpieczeń społecznych w III Rzeczpospolitej*, Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Administracja, 3(1/2013), Lublin.

- Muszalski W., Popławska H., Szurgacz H., 1994, *Problemy reformowania ubezpieczenia społecznego. Praca i zabezpieczenie społeczne*, PWE, Warszawa.
- Nowicki D.K., 2014, *Kapitałowy system emerytalny po zmianach – wybrane zagadnienia prawne*, KNF, Warszawa.
- Nowicki D.K., 2014, *Kapitałowy system emerytalny po zmianach- wybrane zagadnienia prawne*, KNF, Warszawa.
- Patulski A., Patulski W., Nałęcz M., Orłowski G., Walczak K., 2001, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, C.H. Beck, Warszawa.
- Pisz Z. (red.), 1999, *Zadania społeczne*, AE, Wrocław.
- Poradnik ZUS: *Ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych*, Warszawa 2015.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 14 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu przeliczenia przychodu w związku z wprowadzeniem obowiązku opłacania składki na ubezpieczenia społeczne przez ubezpieczonych, Dz. U., nr 153, poz. 1006 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 1997 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności, Dz. U., nr 128, poz. 829 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą, Dz. U., nr 3, poz. 19.
- Rozporządzenie RM z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą, Dz. U., nr 3, poz. 19 z 1976 r. ze zm.
- Rymsza M., 1998, *Reforma bazowego filaru ubezpieczeń społecznych*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych, 7/8.
- Sanetra W., 2011, *Założenia reformy ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, PSUS, Bydgoszcz.
- Sas-Kulczycka K., Choryło D., Król J., Lasota Z., 1998, *Instytucje wspólnego inwestowania w Polsce*, WIG-Press, Warszawa.
- Szubert W., 1987, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. 2015, poz. 2008 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U., 2012, poz. 637.
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2012, poz. 637.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U., nr 137, poz. 887 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U., nr 137, poz. 887 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i ich rodzin, Dz. U., nr 24, poz. 133.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U., nr 40, poz. 267.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U., nr 115, poz. 792.
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz. U. 2001, nr 27, poz. 298.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. *Prawo spółdzielcze*, Dz. U. 1983, nr 30, poz. 210 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o rentach i emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U., nr 162, poz. 1118 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o ubezpieczeniu społecznym duchownych, Dz. U., nr 29, poz. 156 ze zm.

- Ustawa z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą i ich rodzin, Dz. U., nr 40, poz. 235 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 lutego 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U., nr 26, poz. 228.
- Ustawa z dnia 19 marca 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, Dz. U., nr 45, poz. 232 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991, nr 7, poz. 24.
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U., nr 291, poz. 1706.
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Dz. U. nr 139, poz. 932 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U., 2003, nr 166, poz. 1609.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o służbie celnej, Dz. U. z 1999 r., nr 72, poz. 802.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U., nr 60, poz. 636 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz. U., nr 75, poz. 398.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz. U., nr 75, poz. 398.
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. *Prawo o adwokatach*, Dz.U., nr 16, poz. 224 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks Pracy*, t.j. z 1998 r. Dz. U., r 21, poz. 94 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i ich rodzin, Dz. U., nr 27, poz. 255.
- Ustawa z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin, Dz. U. nr 38, poz. 225.
- Ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U., nr 32, poz. 140.
- Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o zaopatrzeniu emerytalnym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i ich rodzin, Dz. U., nr 37, poz. 165.
- Ustawa z dnia 28 grudnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. nr 139, poz. 934.
- Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin, Dz. U., nr 23, poz. 99 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. nr 139, poz. 934 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 marca 1965 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników i ich rodzin, Dz. U., nr 13, poz. 90.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz. U. 2013, poz. 1717.
- Ustawa z dnia z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 1999, nr 110, poz. 1256.
- Woźniczka F., 1966, *Minęło sto lat od czasu założenia Spółki Brackiej w Tarnowskich Górach*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych, nr 12, Warszawa.