

# E-państwo na przykładzie reform w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych

## E-government reforms in Social Insurance Institution (ZUS) in Poland

### Streszczenie

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest istotnym elementem w strukturze e-administracji rozwijanej w Polsce. Jego reformy wyraźnie wpisują się w budowanie e-państwa. ZUS jest pierwszym e-urzędem w kraju. Od kilku lat Zakład realizuje nową strategię i proces przekształceń, których celem było i jest zwiększenie satysfakcji klientów dzięki innowacyjnym rozwiązaniom w procesie ich obsługi oraz przejrzystości i efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Wdrożone nowoczesne reformy przyniosły wymierne korzyści finansowe oraz pozytywne zmiany jakościowe, co zaowocowało poprawą wizerunku instytucji w społeczeństwie. W strategicznych planach ZUS jest zapisana kontynuacja tego nurtu działań, związanych głównie z poszerzaniem zakresu stosowania nowoczesnych możliwości przepływu informacji.

### Słowa kluczowe

e-państwo, e-urząd, e-składka, e-ZLA, e-akta, platforma usług elektronicznych, doradcy ZUS, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

JEL: K2; M1; O3; O4

### Abstract

Social Insurance Institution (ZUS) is an important element of ICT transformation of Polish public administration. Its past and current reforms fit into the process of building e-government. ZUS is first Polish e-gov service. Since a few years ZUS has been realising its new strategy of transformation towards the increase of customer satisfaction. This increase is expected to come from the introduction of innovative solutions into the services offered by ZUS, as well as from bringing efficiency and transparency to the management of public funds. The implemented reforms resulted in financial gains and qualitative changes, which in turn allowed to improve this institution's image in the society. Current ZUS strategy envisages the follow-up of these activities, mainly expanding the electronic exchange of information.

### Keywords

e-government, e-contribution, e-sick note, digitisation of employee records, ZUS web service, ZUS counsellors, Social Insurance Institution

## Wprowadzenie: e-państwo

Wykorzystanie potencjału, jaki tkwi w nowoczesnych technologiach, jest szansą na szybszy rozwój państwa i społeczeństwa. Budowanie e-państwa jest strategicznym kierunkiem w rządowych programach rozwoju kraju. To proces rozwijania elektronicznej komunikacji między instytucjami publicznymi a obywatelami: urzędy, działając w ten sposób, umożliwiają załatwianie spraw przez dostępne w sieci Internetu platformy elektroniczne. Stopniowo stają się one e-urzędami świadczącymi e-usługi, a przez to dającymi klientom możliwość samodzielnego załatwienia spraw urzędowych w sposób łatwiejszy, bardziej dostępny i mniej czasochłonny.

Cyfryzacja usług administracji publicznej wpisuje się w realizację unijnej strategii Jednolitego Rynku Cyfrowego, którego wypadkową w Polsce jest rządowy Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa. Budowanie e-państwa jest wspierane m.in. ze środków Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, a głównie z budżetu przeznaczanego na realizację działania 2.1 Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych. W jego ramach przeznaczono 4,5 mld zł m.in. na uruchomienie elektronicznych usług publicznych, systemy IT wspierające działanie polskiej administracji i upublicznienie danych z państwowych zasobów informacyjnych.

W ramach cyfryzacji w instytucjach publicznych jest realizowanych wiele projektów o różnym poziomie zaawansowania.

sowania — od zakupu sprzętu, przez szkolenia, po budowanie portali, zaawansowanych technologicznie platform i sieci.

W budowanie e-państwa od początku aktywnie wpisuje się Zakład Ubezpieczeń Społecznych, realizujący znaczące projekty, których celem jest lepsza jakość obsługi klienta i sprawne funkcjonowanie dużej instytucji w zakresie określonym jego statutowymi zadaniami.

## **Uwarunkowania funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w systemie ubezpieczeń społecznych**

Według aktualnych statystyk Głównego Urzędu Statystycznego<sup>1</sup> Polska liczy 38,4 mln mieszkańców, wśród których 30,4 mln (prawie 80%) to osoby w wieku 15 lat i starsze, czyli takie, które mogą wykonywać pracę zarobkową, a 21,5 mln to osoby w wieku produkcyjnym (18–59/64 lata). Na rynku pracy aktywnych ogółem jest 17 mln osób, w tym 16,7 mln w wieku produkcyjnym. Współczynnik aktywności zawodowej liczony dla ogółu ludności wynosi 56,2%, natomiast wskaźnik zatrudnienia — 54,4%<sup>2</sup>.

Populacja osób aktywnych na rynku pracy jest główną zbiorowością, do której są adresowane rozwiązania systemu ubezpieczeń społecznych. Działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako realizatora tych rozwiązań, dotyczą zdecydowanej większości pracujących. Wyjątkiem są rolnicy, funkcjonariusze służb mundurowych oraz sędziowie i prokuratorzy, których obejmują odrębne systemy.

Zgodnie z ustawą z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU z 2019 r. poz. 300 ze zm.), system ubezpieczeń społecznych jest tworzony przez cztery rodzaje ubezpieczeń (art. 1 ustawy):

- ubezpieczenia emerytalne powiązane z osiągnięciem wieku emerytalnego; tym ubezpieczeniem w ZUS objętych jest obecnie 16,1 mln ubezpieczonych (2019 r.);

- ubezpieczenia rentowe związane z kryterium niezdolności do pracy i śmiercią żywiciela rodziny, które obejmuje podobnie jak ubezpieczenie emerytalne — 16,1 mln osób;

- ubezpieczenia chorobowe związane z występowaniem choroby i pełnieniem funkcji macierzyńskich, obejmujące 14,4 mln ubezpieczonych;

- ubezpieczenia wypadkowe dotyczące wystąpienia ryzyka wypadku przy pracy i choroby zawodowej, obejmujące 15,5 mln osób.

System ubezpieczeń społecznych ma za zadanie chronić ubezpieczonych przed negatywnymi skutkami wystąpienia wymienionych wyżej ryzyk socjalnych, objętych kolejnymi rodzajami ubezpieczenia.

## **Zadania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych**

ZUS jest państwową jednostką organizacyjną, której podstawowym zadaniem jest administrowanie systemem ubezpieczeń społecznych. Na realizację tych zadań Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej.

Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych do zadań ZUS we wspomnianym zakresie należy przede wszystkim:

- stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczenia bądź praw do świadczeń,

- wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenie społeczne,

- zarządzanie Funduszem Ubezpieczeń Społecznych (FUS), Funduszem Emerytur Pomostowych (FEP), Funduszem Rezerwy Demograficznej (FRD),

- pobieranie składek na ubezpieczenie zdrowotne, które ZUS przekazuje do Narodowego Funduszu Zdrowia,

- pobieranie składek na Fundusz Pracy (FP), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚS) oraz Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (SFWON<sup>3</sup>), które przekazywane są na rachunek tych funduszy; funduszami tymi zarządza Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej,

- prowadzenie kont płatników i ubezpieczonych,

- orzekanie lekarskie dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a także w ramach kontroli prawidłowości orzekania i wykorzystywania zwolnień lekarskich,

- kontrola płatników składek w zakresie obowiązków ubezpieczeniowych,

- realizacja obowiązków instytucji łącznikowej,

- opracowywanie analiz i prognoz aktuarialnych oraz opiniowanie projektów aktów prawnych i inne.

ZUS realizuje zadania zarówno w zakresie I filara finansowego ubezpieczeń (wymierzanie i pobieranie składek), jak i w zakresie II filara (ustalanie i wypłacanie świadczeń) (Uścińska, 2019). Jest też ważnym centrum analitycznym, eksperckim i doradczym dla innych instytucji.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych otrzymał ustawowe kompetencje do zarządzania i dysponowania Funduszem Ubezpieczeń Społecznych, jako podstawowym źródłem realizacji zadań państwa z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 51 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Zadania te — w różnym zakresie i formach — Zakład realizuje od 85 lat.

Jako dysponent środków FUS, Zakład podejmuje działania na rzecz równowagi jego bilansu. W 2018 r. uzyskano w tym zakresie spektakularny sukces: przychody FUS wyniosły 238,5 mld zł, czyli tyle, ile 63% dochodów budżetu państwa, natomiast wydatki tego funduszu wyniosły 231,6 mld zł, czyli tyle, ile 59% wydatków budżetu państwa.

Na indywidualne numery rachunków składkowych płatnicy wpłacili w 2018 r. 260 mld zł, czyli o 20 mld zł więcej niż w 2017 r., a w 2019 r. 281 mld zł, tj. o 24 mld zł więcej niż rok wcześniej. Na ten rezultat złożyło się wiele przyczyn, w tym dobra sytuacja gospodarcza i rosnące zatrudnienie. Jednak kapitalne znaczenie miały nowoczesne rozwiązania organizacyjne i technologiczne wprowadzone przez Zakład, a przede wszystkim wprowadzona od 1 stycznia 2018 r. reforma zasad poboru i opłacania składek ubezpieczeniowych, czyli wprowadzenie reformy tzw. e-składki.

Zakład wypłaca przede wszystkim świadczenia długo-okresowe (emerytury i renty), które trafiają do 7,7 mln emerytów i rencistów, natomiast świadczenia krótkookresowe (zasiłki) wypłacane są dla 4,3 mln osób rocznie. ZUS wypłaca też świadczenia jednorazowe (odszkodowania, zasiłki pogrzebowe) oraz świadczenia pozaubezpieczeniowe: emerytury pomostowe, nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, świadczenia i zasiłki przedemerytalne oraz renty socjalne. Finansuje także prewencję rentową i wypadkową. Od 1 października 2019 r. ZUS wypłaca też nowe świadczenie przyznawane z tytułu ryzyka niesamodzielności, czyli świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji<sup>4</sup>.

Od 1999 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych do realizacji swoich zadań statutowych wykorzystuje Kompleksowy System Informatyczny (KSI). Jest to ogromny system informatyczny, który obsługuje 25 mln obywateli, wykonując miliardy operacji i przetwarzając miliardy danych.

## Reformy e-państwa w ZUS

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest istotnym elementem struktury rozwijanej w Polsce e-administracji. Już w 2010 r. ZUS rozpoczął realizację nowej strategii i uruchomił proces przekształceń, których celem było zwiększenie satysfakcji klientów dzięki innowacyjnym rozwiązaniom w procesie ich obsługi oraz przejrzystości i efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

Zakład jest pierwszym polskim e-urzędem i liderem rozwoju e-państwa. Pierwszym krokiem w tym kierunku było uruchomienie w 2012 r. Platformy Usług Elektronicznych (PUE). Platforma ta daje możliwość składania elektronicznych wniosków, sprawdzania opłaconych składek czy obliczenia przyszłej emerytury, a także możliwość samodzielnego generowania zaświadczeń. PUE pozwala też na korzystanie z danych zgromadzonych w ZUS przez inne instytucje administracji publicznej.

Ostatnie lata to okres niezwykle dynamicznego rozwoju Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w kierunku jego unowocześniania przez wykorzystanie rozwiązań elektronicznych opartych na nowych szerokich możliwościach IT. Do spektakularnych projektów realizowanych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, które wpisują się w budowanie e-państwa, należą:

- 1) e-składka — jeden prosty przelew składek do ZUS i rozliczanie wpłat na najstarsze zaległości,
- 2) e-ZLA — elektroniczne zwolnienia lekarskie, czyli wystawianie w formie elektronicznej zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy,
- 3) e-akta — skrócenie okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektronizacja,
- 4) EESSI — elektroniczna wymiana informacji w sprawach międzynarodowych z urzędami zabezpieczenia społecznego państw UE/EFTA.

### E-składka — reforma zasad poboru i opłacania składek na ubezpieczenia społeczne

Zreformowane zasady poboru i rozliczania składek ubezpieczeniowych funkcjonują od 1 stycznia 2018 r.<sup>5</sup>

Wprowadzono je w celu uproszczenia procedury opłacania składek, uporządkowania stanu kont płatników i zindywidualizowania sytuacji każdego z nich. Polega ona na tym, że zgodnie z nowymi przepisami płatnicy składek opłacają jedną składkę zamiast dotychczasowych kilku. Każdy płatnik składek otrzymał indywidualny numer konta (tzw. NRS), na który co miesiąc wpłaca stosowną składkę na ubezpieczenia społeczne. Wpłacane na bieżąco kwoty są najpierw rozliczane na pokrycie najstarszego zadłużenia w danym ubezpieczeniu albo funduszu (jeżeli takie istnieje), co zapobiega przedawnieniu składek.

Przed wprowadzeniem tej reformy Zakład wykonał wiele działań związanych z wprowadzeniem zmian, m.in. uporządkował konta płatników składek, przygotował system informatyczny, przeszkolił płatników składek i przeprowadził szeroko zakrojoną akcję informacyjną.

E-składka ma wiele zalet dla pracodawców (płatników składek), ubezpieczonych i państwa.

Dla pracodawców rozwiązanie to oznacza:

- jeden prosty przelew na indywidualny rachunek składkowy płatnika: wystarczy wpisać numer rachunku, kwotę i tytuł płatności,
- przeniesienie obowiązku rozdzielania wpłat z płatników na ZUS,
- księgowanie wpłat zawsze na poczet najstarszych należności i w rezultacie niższe zadłużenie oraz mniejszą liczbę zadłużonych płatników składek,
- zwiększoną dyscyplinę płatniczą wśród płatników składek.

Dla ubezpieczonych e-składka oznacza większą pewność, że należne składki zostaną odprowadzone. Od 1 stycznia do 27 września 2019 r. pobrano 208,5 mld zł, czyli o 18 mld zł (9,6%) więcej niż w analogicznym okresie 2018 r.

Dla państwa funkcjonowanie e-składki przekłada się na:

- uproszczenie zasad poboru składek i ich przekazywania na poszczególne rodzaje ubezpieczeń, co czyni system ubezpieczeń bardziej transparentnym,
- wyeliminowanie masowych błędów przy wypełnianiu przelewów (z 20 tys. błędnych przelewów miesięcznie przed reformą do kilkunastu po reformie), co oznacza oszczędności administracyjne,
- wyeliminowanie praktyki selektywnego opłacania składek, których przed wprowadzeniem e-składki było kilkadziesiąt tysięcy rocznie,
- skuteczność poboru składek mającą istotne znaczenie dla finansów publicznych.

E-składka to historyczna reforma zasad poboru składek na ubezpieczenia społeczne. Jest porównywalna do reformy systemu ubezpieczeń społecznych wprowadzonej 1 stycznia 1999 r., w tym do reformy systemu emerytalnego. Daje ona realne efekty: uproszczenie i uszczelnienie systemu oraz zapobieganie przedawnieniom. Reforma została przeprowadzona we właściwym momencie, tj. w warunkach dobrej sytuacji gospodarczej, co powoduje, że większe są wpływy ze składek. Jest ona wyrazem właściwego zarządzania finansami publicznymi, co pozwala na ograniczenie korzystania z dotacji budżetu państwa.

Pozytywnym efektem reformy e-składki jest w zdecydowanie większym stopniu pokrycie wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Obecnie wynosi ono 79–80%, podczas gdy w przeszłości wynosiło 60–70%. Większe wpływy ze składek pozwalają na sfinansowanie dodatkowych projektów społecznych państwa (np. tzw. 13. emerytura<sup>6</sup>).

### **Elektroniczne zwolnienia lekarskie (e-ZLA)**

Reforma e-ZLA polegała na przejściu od wystawiania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy w formie papierowej do wydawania zwolnień lekarskich w formie elektronicznej<sup>7</sup>. Jej celem jest przede wszystkim optymalizacja i uszczelnienie systemu oraz poprawa zarządzania finansami związanymi z ryzykiem choroby.

Zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy (zwane potocznie zwolnieniem lekarskim) jest wydawane przez lekarza w celu usprawiedliwienia nieobecności w pracy. Jest ono podstawą do wypłaty wynagrodzenia chorobowego za pierwsze 33 dni absencji w roku, które finansowane jest przez pracodawców, oraz do wypłaty zasiłków z ubezpieczenia chorobowego za okresy od 34 dnia absencji w roku, finansowanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Przed reformą wydawano miesięcznie ponad 2 mln zaświadczeń papierowych, czyli ponad 24 mln takich zaświadczeń w skali roku. Od 1 grudnia 2018 r. zaświadczenia lekarskie wystawiane są elektronicznie. W 2019 r. e-ZLA stanowiły 99,98% wszystkich zwolnień lekarskich.

Zwolnienia elektroniczne to znaczne udogodnienie dla lekarzy, ubezpieczonych i płatników, ale też rozwiązanie korzystne dla państwa.

Do wystawiania elektronicznych zwolnień lekarskich uprawnionych jest 150 tys. lekarzy. Rozwiązanie to pozwala lekarzom na szybsze i wygodniejsze niż tradycyjne metody wystawianie zaświadczeń i informowanie o niezdolności pracownika do wykonywania pracy. Lekarze mają również możliwość korzystania z darmowej usługi PUE oraz zintegrowania środowiska, w którym wystawiają zwolnienia, z aplikacjami medycznymi.

Dla ubezpieczonych (14,4 mln ubezpieczonych w ubezpieczeniu chorobowym) e-ZLA to przede wszystkim:

- brak potrzeby zanoszenia zwolnienia do pracodawcy, gdyż pracodawca elektronicznie otrzymuje tę informację,
- możliwa subskrypcja darmowej usługi SMS z informacją o zwolnieniu.

Dla pracodawców, czyli dla 2,6 mln płatników składek, e-ZLA oznacza przede wszystkim możliwość pozyskania natychmiastowej informacji o nieobecności pracownika i okresie niezdolności do pracy. Do połowy marca 2020 r. wystawionych zostało ponad 42 mln e-ZLA.

Dla państwa elektroniczny proces wystawienia dokumentu oznacza:

- większe szanse na wykrycie błędów i nadużyć w krótkich, kilkudniowych zwolnieniach,
- optymalizację kosztów ubezpieczenia chorobowego,
- lepsze możliwości badania przyczyn niezdolności do pracy.

Osiągnięciu wymienionych wyżej celów sprzyja centralny rejestr zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy, prowadzony przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Elektroniczne zwolnienia lekarskie to kolejna wielka reforma na miarę reform europejskich, ponieważ dotychczas tylko kilka krajów wprowadziło centralny rejestr elektronicznych zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy. Certyfikat ZUS opracowany dla lekarzy dla celów wystawiania e-ZLA jest wykorzystany także w innych rozwiązaniach wdrażanych przez instytucje administracji publicznej w ramach budowania e-państwa (np. w projekcie e-recepta).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych udostępnia podmiotom zewnętrznym dokumentację konieczną do wytworzenia oprogramowania służącego do przekazywania e-ZLA przez aplikacje gabinetowe, czyli oprogramowanie tworzone przez podmioty zewnętrzne na potrzeby przekazywania elektronicznych zaświadczeń lekarskich do ZUS. Ponadto Zakład udostępnia producentom aplikacji gabinetowych dostęp do środowiska symulacyjnego. Środowisko to zapewnia producentom możliwość testowania integracji z interfejsem ZUS. Działanie środowiska symulacyjnego oddaje zachowanie środowiska produkcyjnego ZUS, przy zapewnieniu możliwości realizacji testów przez osoby inne niż faktyczni lekarze oraz na generowanie na potrzeby testów fikcyjnych danych.

Dzięki e-ZLA można badać przyczyny niezdolności do pracy, okres tej niezdolności i koszty. Centralny rejestr e-ZLA może być wykorzystany przez państwo w działaniach o charakterze prewencyjnym, rehabilitacyjnym, ale przede wszystkim w zadaniach dotyczących zarządzania wydatkami związanymi z ryzykiem choroby.

Możliwość wystawiania elektronicznych zwolnień lekarskich jest istotnym czynnikiem usprawnienia pracy lekarzy, a zwłaszcza jej uproszczenia. Dla pracodawców e-ZLA jest ważnym elementem w tzw. zarządzaniu absencją, istotnym dla efektywności realizacji zadań firmy czy instytucji. Pracodawcy dzięki elektronicznemu przekazywaniu informacji o wystawieniu zaświadczenia o niezdolności do pracy dowiadują się o nieobecności chorego pracownika i długości zwolnienia zaraz po jego wystawieniu. Dzięki temu łatwiej jest im racjonalnie organizować pracę pozostałych pracowników i np. wyznaczać zastępstwa czy dzielić zadania nieobecnej osoby.

Projekt e-ZLA funkcjonuje na styku działań ZUS i instytucji ochrony zdrowia. Dlatego też powstawał przy udziale reprezentantów środowiska medycznego, w tym resortu ochrony zdrowia, uczelni medycznych oraz publicznych i prywatnych placówek medycznych. Współdziałanie wielu podmiotów umożliwiło przeprowadzenie przez Zakład tej trudnej reformy.

E-ZLA jest głównym elementem wykorzystanym do budowania Internetowego Konta Pacjenta<sup>8</sup>.

### **Elektronizacja akt pracowniczych (e-akta)**

Reforma e-akta<sup>9</sup> polegała na przejściu z papierowego gromadzenia dokumentacji do formy elektronicznej. Przed wejściem w życie tej reformy pracodawcy zobowią-

zani byli do przechowywania akt swoich pracowników przez 50 lat. Obowiązek ten — jak wskazywali pracodawcy — był znaczącym obciążeniem w prowadzeniu działalności gospodarczej. 50-letni okres został zachowany tylko w przypadku akt pracowników zatrudnionych przed 1999 r. W odniesieniu do akt pracowników zatrudnionych w latach 1999–2018 może to być nadal 50 lat albo 10 lat, jeśli pracodawca przekaże do ZUS raport informacyjny za lata 1999–2018. Natomiast w stosunku do pracowników zatrudnionych po 2018 r. wszystkich pracodawców obowiązuje 10-letni okres przechowywania dokumentacji pracowniczej, licząc do końca roku, w którym ustał stosunek pracy lub zakończyła się umowa zlecenia.

Dla pracodawców podstawowe korzyści z wprowadzenia tego rozwiązania to:

- skrócenie okresu przechowywania akt pracowniczych z 50 do 10 lat,
- możliwość przechowywania wyłącznie e-dokumentacji pracowniczej,
- przelew bankowy jako domyślna metoda wypłaty wynagrodzenia.

Dla ubezpieczonych zmiany związane z elektroniczną przechowywaniem akt oznaczają, że:

- nie muszą polegać na pracodawcy i przechowawcy dokumentacji,
- nie muszą załączać starych dokumentów do wniosku o świadczenie,
- uzyskują podgląd wszystkich istotnych dla świadczeń informacji na PUE ZUS,
- skróceniu ulega okres obsługi wniosku o świadczenie w organie rentowym.

Dla państwa e-akta to oszczędności dzięki szybszej obsłudze wniosków i mniejszej liczbie postępowań wyjaśniających, natomiast dla gospodarki — oszczędności w wydatkach na przechowywanie akt, wynoszące 130 mln zł rocznie.

Projekt e-akta to nie tylko skrócenie okresu przechowywania dokumentacji pracowniczej, ale również zgromadzenie w jednym miejscu wszystkich informacji dotyczących przebiegu kariery zawodowej i ubezpieczeniowej obywatela, a zatem zwiększenie bezpieczeństwa gromadzenia informacji. Na podstawie tych informacji będzie ustalane w późniejszym czasie prawo do rozmaitych świadczeń. To wielki postęp, ponieważ obywatele często nie przechowywają dokumentów dotyczących swojego ubezpieczenia.

Wprowadzenie nowych przepisów wymagało dokonania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zmian w jego systemie informatycznym, programie Płatnik oraz na Platformie Usług Elektronicznych.

### **Elektroniczna wymiana informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego**

Od 1 maja 2014 r. jesteśmy częścią Unii Europejskiej. Wielu Polaków przemieszcza się do innych państw członkowskich UE i tam podejmuje zatrudnienie. ZUS od czasu wejścia Polski do Unii stosuje prawo unijne, w tym przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Przepisy te regulują sposób ustalenia obowiązku

ubezpieczenia oraz zasady ustalania prawa do świadczenia i jego wysokości oraz transferu świadczeń krótko- i długoterminowych dla osób, które pracowały w Polsce i w innych państwach UE/EFTA.

Kwestie te ustala się na podstawie wymiany dokumentów między instytucjami zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE. Dotychczas odbywało się to przez poświadczanie dokumentów w formie papierowej, co wydłużało czas ich otrzymywania i weryfikacji, a czasem rodziło komplikacje w ich interpretacji. Przepisy unijne zobowiązały zatem państwa członkowskie do wdrożenia od 1 lipca 2019 r. Systemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego (*Electronic Exchange of Social Security Information — EESSI*). Elektroniczna wymiana formularzy/danych między Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i instytucjami zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE/EFTA nastąpi w obszarze świadczeń długoterminowych, świadczeń krótkoterminowych, ustawodawstwa właściwego oraz odzyskiwania należności.

Polska jest pionierem w wymianie elektronicznych dokumentów i danych dla instytucji zabezpieczenia społecznego, bowiem Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako jedna z pierwszych instytucji ubezpieczeniowych w Europie, wdrożył system wymiany informacji w wyznaczonym terminie, dostosowując do EESSI własne systemy informatyczne. Przygotował jednocześnie i utrzymuje tzw. aplikację krajową, dzięki której z procesu wymiany informacji mogą korzystać również inne polskie organy rentowe. System wdrożono w ZUS już 1 lipca 2019 r. EESSI ułatwi i przyspieszy współpracę między 15 tys. instytucji zabezpieczenia społecznego w Europie. Z systemu będzie korzystało nawet 100 tys. pracowników tych instytucji. Co roku między organami świadczeniowymi wymienianych jest nawet 900 mln komunikatów. Tylko ZUS otrzyma w tym systemie rocznie 119 tys. i wyśle około 1,4 mln dokumentów.

Zasoby EESSI obejmują dane niezbędne do załatwienia spraw z zakresu:

- rozstrzygania przynależności do systemu zabezpieczenia społecznego (podlega się systemowi tylko w jednym państwie),
- przyznawania i wypłaty emerytur, rent, zasiłków, odszkodowań,
- dochodzenia należności z tytułu nieopłaconych składek i nadpłaconych świadczeń w innych państwach UE.

Obecnie nawet 17 mln obywateli państw UE mieszka w innym państwie członkowskim niż kraj pochodzenia, a około 2 mln osób pracuje lub studiuje w jednym kraju, mieszkając w innym. Na wdrożeniu systemu skorzystają więc miliony Europejczyków.

### **Platforma Usług Elektronicznych ZUS: działania na rzecz płatników składek i działania na rzecz ubezpieczonych**

Platforma Usług Elektronicznych ZUS (PUE ZUS) udostępnia klientom online dane zapisane na kontach w ZUS, daje możliwość łatwego generowania i przesyła-

nia drogą elektroniczną dokumentów zgłoszeniowych i rozliczeniowych oraz pism i wniosków. Tą drogą można również umówić się na wizytę w ZUS. Od 26 sierpnia 2019 r. usługi te udostępnione są dla płatników składek, a od 2020 r. są dostępne również dla pozostałych klientów (ubezpieczonych i świadczeniobiorców).

W przyszłości zaświadczenie wygenerowane z PUE będzie posiadać moc zrównaną z mocą dokumentów wydawanych przez ZUS na salach obsługi klienta. W tym celu niezbędne są jednak zmiany legislacyjne w kodeksie postępowania administracyjnego i ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.

W marcu 2019 r. ZUS wysłał do 2,5 mln płatników składek informację o sposobie rozliczenia wpłat w 2018 r. na poszczególne ubezpieczenia i fundusze oraz o saldzie na dzień 31 grudnia 2018 r. Była to pierwsza w historii masowa wysyłka informacji o stanie rozliczeń płatników składek z ZUS. Nadpłatę, na łączną kwotę 3,1 mld zł, odnotowano na kontach 1,4 mln aktywnych płatników składek, natomiast zadłużenie na łączną kwotę 31,0 mld zł zanotowano na kontach 498 tys. aktywnych i 883 tys. nieaktywnych płatników składek, w tym 16,9 mld zł na kontach płatników nieaktywnych.

Na swoim profilu na Platformie Usług Elektronicznych ZUS płatnik składek może sprawdzić stan rozliczeń konta (saldo dzienne i miesięczne). Może też sprawdzić sposób rozdzielenia wpłaconej składki na poszczególne ubezpieczenia i fundusze. PUE daje też możliwość skorzystania z kalkulatora odsetkowego, który pozwala na wyliczenie należnych odsetek za zwłokę od prezentowanej na PUE zaległości.

## Doradcy

Wykorzystanie w ZUS nowoczesnych możliwości technicznych wiąże się także z równoległym powołaniem doradców wspierających klientów, w tym w związku z uruchomieniem przez Zakład oraz korzystaniem przez płatników i ubezpieczonych ze wskazanych wyżej e-projektów. W biurach obsługi klienta Zakładu oferują profesjonalne wsparcie:

- doradcy płatnika składek,
- doradcy ds. ulg i umorzeń,
- doradcy ds. e-ZLA,
- doradcy emerytalni.

**Doradcy płatnika składek** zostali powołani w celu wsparcia klientów po wprowadzeniu e-składki. Do ich zadań należy między innymi:

- informowanie płatnika o jego numerze rachunku składowego (NRS), na który należy opłacać składki, o zasadach opłacania składek i rozliczania wpłat,
- informowanie płatnika o wysokości opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i na ubezpieczenie zdrowotne dla celów podatkowych, a także wyjaśnianie wątpliwości w zakresie rozliczenia dokonanych wpłat oraz informowanie o stanie rozliczeń danego płatnika z ZUS,
- wyjaśnianie, czym jest PUE, do czego może być wykorzystana ta platforma, jakie informacje oraz dlaczego

są widoczne na profilu klienta na tym portalu, a także zakładanie — na prośbę klienta — konta na elektronicznym portalu PUE ZUS,

— pomoc w prawidłowym sporządzaniu i wysyłaniu dokumentów w programie Płatnik i aplikacji e-Płatnik.

Osoby, które mają profil na portalu Platformy Usług Elektronicznych ZUS, mogą zarezerwować wizytę u doradcy płatnika składek przez Internet. Z usług doradcy płatnika składek można skorzystać również w każdej placówce ZUS.

**Doradcy ds. ulg i umorzeń** koncentrują się także na wsparciu płatników w związku z funkcjonowaniem e-składki, jednak w ściśle wydzielonym zakresie problemów: porządkowania kont płatników.

W ramach prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych przygotowań do przejścia wyłącznie na elektroniczną formę zaświadczeń lekarskich (tzw. e-ZLA) konieczne było zapewnienie wsparcia wszystkim grupom klientów, informowanie o celach i zasadach wdrażanego rozwiązania oraz funkcjach dostępnych w tym zakresie na portalu PUE ZUS. Aby zrealizować te zadania, na początku maja 2018 r. we wszystkich jednostkach ZUS zorganizowano stanowiska **doradców ds. e-ZLA**. Udzielają oni porad zarówno w siedzibie ZUS, jak i w placówkach medycznych. Główne zadania doradcy ds. e-ZLA to:

- wyjaśnianie wątpliwości lekarzy, ubezpieczonych, płatników dotyczących wszystkich aspektów stosowania elektronicznych zwolnień lekarskich,
- zakładanie profili PUE ZUS oraz wyjaśnianie wątpliwości dotyczących informacji zawartych na tym profilu
- w zakresie powiązanych z e-ZLA,
- informowanie wszystkich grup klientów o zasadach (celu i skutkach) elektronicznych zwolnień lekarskich.

Ważnym rozwiązaniem uzupełniającym e-projekty ZUS było powołanie **doradców emerytalnych**: specjalistów informujących i wyjaśniających klientom zasady nabywania prawa do emerytury i ustalania jej wysokości. Doradcy mogą obliczyć prognozowaną wysokość świadczenia emerytalnego przy użyciu specjalnego narzędzia: kalkulatora emerytalnego.

Usługi doradców, w każdym z wymienionych obszarów, zyskały uznanie wśród płatników i ubezpieczonych i przyczyniły się do znacznej poprawy jakości stosowania prawa. Z usług tych doradców od lipca 2017 r. skorzystało około 6 mln osób.

## Informacja o stanie konta ubezpieczonego

Co roku, od czerwca do sierpnia, ZUS przekazuje do ponad 20 mln ubezpieczonych w wieku 35 lat i więcej informację o:

- zwaloryzowanych składkach, kapitale początkowym, stanie subkonta,
- należnych i wpłaconych składkach w poprzednim roku,
- hipotetycznej emeryturze (w kilku wariantach).

W 2019 r. ZUS przygotował 20,5 mln informacji o stanie konta na koniec 2018 r. Większość z tych informacji

rozesłanych było tradycyjną pocztą (18,5 mln). W formie elektronicznej (na PUE) Zakład udostępnił 2 mln takich informacji. Było to możliwe tylko w przypadku osób, które mają założony profil na PUE. Należy jednak oczekiwać, że w każdym kolejnym roku elektroniczna informacja będzie miała w tym procesie coraz większy udział i z czasem możliwe będzie zrezygnowanie z tradycyjnej korespondencji.

## Opinia publiczna o ZUS

Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) od lat prowadzi badania dotyczące oceny działalności instytucji publicznych. W ich świetle Zakład Ubezpieczeń Społecznych należał do instytucji o relatywnie niskiej wiarygodności. Na przykład w 2013 r. praca Zakładu była dobrze oceniana przez mniej niż 30% respondentów. Ostatnie z badań oceniających działalność instytucji publicznych przeprowadzono w marcu 2019 r. Wynika z nich, że ZUS cieszy się najwyższą oceną Polaków wśród wszystkich centralnych instytucji publicznych zajmujących się bieżącą obsługą klientów i jego wiarygodność stale wzrasta.

Blisko połowa respondentów tego badania (47%) pozytywnie wypowiadała się o ZUS. W analogicznym okresie 2013 r. było to zaledwie 26%. Najwięcej zadowolonych było wśród osób w wieku 55+, które mają z ZUS systematyczny kontakt. Z pewnością na wzrost pozytywnych ocen Zakładu przełożyły się działania usprawniające — z wykorzystaniem nowoczesnych technologii — obsługę klientów.

Inne badanie, przeprowadzone pod koniec 2018 r. przez Pracownię Badań Społecznych (PBS), wskazuje, że aż 72% Polaków jest zadowolonych z usług świadczonych przez ZUS.

## Przyszłość: innowacyjne rozwiązania dla nowych pokoleń oraz rozwój usług nowoczesnej e-administracji

Współczesne procesy rozwoju środków komunikacji i technologii przebiegają bardzo szybko. Jesteśmy świadkami niewyobrażalnych zmian otoczenia informatycznego. Trudno obecnie wyobrazić sobie świat bez smartfonów, komunikatorów, e-maili czy Internetu.

Instytucje publiczne mają obowiązek służyć obywatelom w sposób możliwie najbardziej dostępny, z wykorzystaniem, a nawet kreowaniem nowych technologii służących tym celom.

Zarówno projekty informatyczne, które już wdrożono, jak i plany ich doskonalenia wskazują kierunek na przyszłość: poszerzanie obszaru informatyzacji i elektronizacji działalności Zakładu, który już dziś dysponuje największym w kraju systemem informatycznym o olbrzymiej funkcjonalności, który wciąż jest rozbudowywany i modernizowany. W ramach rozwijania e-państwa planuje się, aby był on dostępnym, efektywnym, intuicyjnym i interaktywnym — tam, gdzie to potrzebne — instrumentem obsługi klienta.

Zmierzając do optymalnej wymiany informacji między instytucjami krajowymi i zagranicznymi, w planach na przyszłość przewidziane są działania dotyczące np. inicjowania procedur (np. przyznawania świadczeń w przypadku osób, o których wiadomo, że spełniły wymogi prawne do ich przyznania), przejścia obowiązku ustalania należnych składek (tu ZUS, wykorzystując dane z systemów kadrowo-płacowych, pełniłby *de facto* funkcje biura rachunkowego). Planowane jest też doskonalenie funkcjonalności PUE. Rozważana jest także możliwość inicjowania przez ZUS transakcji płatniczych po uzyskaniu od płatnika upoważnienia do obciążenia rachunku bankowego. Ponieważ Zakład ma w swoich zasobach dane pozwalające na identyfikację płatników, planowane jest także uruchomienie możliwości potwierdzania tożsamości klientów-użytkowników innych usług elektronicznych.

Generalnym celem podejmowanych działań jest doprowadzenie do pełnej elektronizacji obiegu dokumentów.

Doświadczenia Zakładu i aktualne potrzeby wynikające z realizacji zadań statutowych ZUS wpłynęły na wyznaczenie głównych kierunków działań na przyszłość. Założono, że będą się one koncentrowały w trzech obszarach:

- 1) wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań dla przyszłych pokoleń — chodzi tu o aplikacje mobilne dla różnych grup, elektroniczne usługi doradcze wykorzystujące tzw. boty oparte na sztucznej inteligencji,
- 2) minimalizowanie udziału klienta w załatwianiu spraw; planuje się zastąpienie kosztownych i czasochłonnych form przekazu informacji przez powszechne stosowanie Sms-ów i maili informujących o stanie realizacji spraw;
- 3) optymalizacja procesu realizacji spraw w drodze coraz szerszej robotyzacji, automatyzacji procesów obsługi, digitalizacja dokumentów.

## Uwagi końcowe

Zmiany szerokiego otoczenia, w jakim funkcjonuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stawiają przed tą instytucją wyzwania, wymagające uwzględniania w strategii rozwoju nowych możliwości technicznych i technologicznych, które istotnie wpływają na jakość obsługi klienta. Zakład na bieżąco odpowiada na te wyzwania, stając się liderem e-administracji oraz wprowadzając wciąż nowe, nowoczesne rozwiązania elektroniczne i informatyczne.

Realizowane aktualnie w Zakładzie e-inicjatywy przyniosły już znaczące pozytywne rezultaty. Mają one zarówno wymierny efekt w postaci zwiększonych wpływów do FUS czy ograniczonych wydatków budżetowych, jak i w postaci pozytywnych zmian jakościowych wynikających z wprowadzonych nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych oraz działań wspierających.

W strategicznych planach ZUS wpisana jest kontynuacja działań podnoszących jakość usług i warunki pracy. Plany Zakładu na przyszłość związane są z poszerzaniem zakresu stosowania nowoczesnych technik i technologii, wprowadzaniem kolejnych udoskonaleń istotnych dla coraz lepszej jakości obsługi klienta, współpracy międzyinstytucjonalnej i optymalizacji zasad gospodarowania przez ZUS finansami publicznymi.

## Przypisy/Notes

- <sup>1</sup> Główny Urząd Statystyczny. DBW — Działalność Bazy Wiedzy. Pozyskano z [www. http://swaid.stat.gov.pl/SitePagesDBW/RynekPracy.aspx](http://swaid.stat.gov.pl/SitePagesDBW/RynekPracy.aspx).
- <sup>2</sup> Dane z badania aktywności ekonomicznej ludności GUS w II kwartale 2019 r. Pozyskano z [www. http://swaid.stat.gov.pl/SitePagesDBW/RynekPracy.aspx](http://swaid.stat.gov.pl/SitePagesDBW/RynekPracy.aspx).
- <sup>3</sup> 20 grudnia 2019 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 2473), przekształcającą Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych w Fundusz Solidarnościowy.
- <sup>4</sup> Ustawa z 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, DzU poz. 1622.
- <sup>5</sup> Ustawa z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o zmianie ustawy — Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, DzU poz. 1027.
- <sup>6</sup> Ustawa z 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów, DzU poz. 743.
- <sup>7</sup> Ustawa z 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw, DzU poz. 1066.
- <sup>8</sup> Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem rozwiązań w obszarze e-zdrowia, DzU poz. 1590.
- <sup>9</sup> Ustawa z 10 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną, DzU poz. 357.

## Bibliografia/References

- Główny Urząd Statystyczny. (2014). *Prognoza ludności na lata 2014–2050*. Warszawa: GUS.
- Komisja Europejska. (2020). *Komunikat Komisji Europejskiej EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010)2020 wersja ostateczna. Bruksela.
- Ministerstwo Cyfryzacji. (2019). *Projekty horyzontalne. Projekty o uniwersalnym charakterze upraszczające proces cyfryzacji wszystkim interesariuszom*. Warszawa: Ministerstwo Cyfryzacji.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. (2018). *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020. Wersja zaakceptowana decyzją Komisji Europejskiej z dnia 5 grudnia 2014 r. ze zmianami z dnia 15 lutego 2017 r. oraz z dnia 12 marca 2018 r.* Pozyskano z [https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/55216/POPC\\_Program\\_3\\_0\\_17042018.pdf](https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/55216/POPC_Program_3_0_17042018.pdf).
- Ministerstwo Rozwoju. (2014). *Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014–2020. Departament Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju*, Pozyskano z [https://www.poir.gov.pl/media/31561/BroszuraPOIR\\_aktualizacja\\_XII\\_2016.pdf](https://www.poir.gov.pl/media/31561/BroszuraPOIR_aktualizacja_XII_2016.pdf).
- Uchwała nr 17 Rady Ministrów z 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, MP z 2013 r., poz. 136.
- Uścińska G. (2019). *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2016). *E-Płatnik — jak przekazywać dokumenty ubezpieczeniowe do ZUS*. Pozyskano z <https://www.zus.pl/o-platfornie-uslug-elektronicznych-pue/-eplatnik-bezkosztowe-przekazywanie-dokumentow-ubezpieczeniowych-do-zus>.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2016). *Strategia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2016–2020*. Pozyskano z [www.zus.pl/o-zus/o-nas/](http://www.zus.pl/o-zus/o-nas/).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2019). *E-Składka — proste płatności z ZUS*. Pozyskano z [www.zus.pl/documents](http://www.zus.pl/documents).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych. (2019). *Krok po kroku. Obsługa elektronicznych zwolnień lekarskich (e-ZLA)*. Pozyskano z <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/o-platfornie-uslug-elektronicznych-pue/-o-platfornie-uslug-elektronicznych-pue/-informacje-dotyczace-pue>.

**Prof. dr hab. Gertruda Uścińska**, pracownik naukowy i wykładowca na Uniwersytecie Warszawskim. Członek Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN oraz wielu ciał naukowych, opiniodawczych i zespołów eksperckich. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Specjalizuje się w prawie Unii Europejskiej i międzynarodowym prawie socjalnym. Uznany autorytet w kraju i za granicą w dziedzinie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego, koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i swobody przepływu osób; ekspert europejski w programach badawczych uczelni wyższych i instytutów naukowo-badawczych państw członkowskich Unii Europejskiej w związku z realizacją programów unijnych. Autorka licznych publikacji z zakresu polityki społecznej, zabezpieczenia społecznego, prawa europejskiego, porównawczej polityki społecznej. Posiada wieloletnie doświadczenie w stosowaniu prawa ubezpieczeń społecznych i międzynarodowego prawa socjalnego. Uhonorowana odznaczeniami międzynarodowymi i krajowymi. Laureatka wielu nagród i wyróżnień przyznawanych przez instytucje publiczne, uczelnie, gremia naukowe i organizacje społeczne.

**Prof. dr hab. Gertruda Uścińska**, Professor, PhD in Law, researcher and lecturer at the University of Warsaw. A member of the Committee on Labour and Social Policy of the Polish Academy of Sciences as well as many scientific, advisory bodies and expert teams. President of the Social Insurance Institution (ZUS). Specialist in European Union law and international social law. A recognised authority in the country and abroad in the field of labour law, social security, EU coordination of social security and free movement of persons. European expert in research programs of universities and research institutes of the EU Member States in connection with the implementation of EU programs. Author of numerous publications on social policy, social security, European law and comparative social policy. Many years of experience in the application of social insurance law and international social law. Honoured with international and national decorations. Winner of many awards and distinctions granted by public institutions, universities, scientific bodies and NGOs.