

PRZEWODNICZĄCY RADY NADZORCZEJ
ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Warszawa, dnia 8 lutego 2011 r.

990200-022-5/2011

Pan

Michał Boni

Minister – Członek Rady Ministrów

Kierowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo Pana Ministra z dnia 24 stycznia 2010 r. (znak: SMB-10-1(2)/2011) przedkładające do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych w załączeniu przekazuję uchwałę Rady Nadzorczej ZUS w sprawie zaopiniowania tego projektu.

M
a *z* *powołaniem*
Marek Bucior
M. Bucior

UCHWAŁA nr 8/II/III/2011

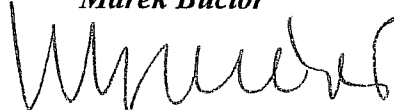
**Rady Nadzorczej
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
z dnia 8 lutego 2011 roku**

*w sprawie zaopiniowania projektu ustawy
o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem
systemu ubezpieczeń społecznych*

Działając na podstawie art. 75 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 205 z 2009 r., poz. 1585 ze zm.) Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w odpowiedzi na wniosek Michała Boniego Ministra – Członka Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2011 r. o zaopiniowanie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych w załączeniu zgłasza uwagi do tego projektu.

PRZEWODNICZĄCY RADY NADZORCZEJ
ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Marek Bucior



Uwagi Rady Nadzorczej ZUS w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych

I. Zakres projektu

Zmiany wprowadzane przez projekt ustawy przedłożonej przez ministra Michała Boniego polegają przede wszystkim na:

- podwyższeniu części składki emerytalnej przekazywanej do FUS i odpowiednim obniżeniu składki przekazywanej do ofe (docelowo składka do FUS ma wzrosnąć z obecnych 12,22% podstawy do 16,02%, a do ofe spaść z obecnych 7,3% do 3,5%. W okresie przejściowym – do 2016 r. – przesunięcie składki do FUS ma być jeszcze głębsze).
- utworzeniu, w ramach konta ubezpieczonego w ZUS, subkonta, na którym ewidencjonowane będą składki w części przewyższającej dotychczasowe 12,22% i ustalenie dla tego subkonta nowych zasad waloryzacji opartej o wysokość średniego wzrostu gospodarczego i inflacji za ostatnie pięć lat. Jeśli wskaźnik waloryzacji okazałby się ujemny, stan subkonta by się nie zmieniał.
- ustaleniu specjalnych zasad „dziedziczenia” składki zapisanej na nowym subkoncie w ZUS (podobnie jak pieniądze zgromadzone w ofe będą one dziedziczone, a w razie ustania małżeństwa – dzielone, z tym, że, inaczej niż w ofe, nie przewiduje się wypłat w gotówce, ale dopisanie środków do subkonta spadkobiercy lub byłego małżonka).
- wprowadzeniu nowej, dobrowolnej, ale wspieranej przez państwo ulgą podatkową, formy oszczędzania na emeryturę (osoby, które wpłacają pieniądze na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego IKZE prowadzone przez ofe, fundusze inwestycyjne, ubezpieczycieli, banki i biura maklerskie będą mogły odliczyć docelowo – od 2017 r. – 4% od podstawy opodatkowania – przy ustaleniu maksymalnej kwoty).
- podwyższeniu limitu inwestowania przez ofe na giełdzie docelowo – od 2020 r. – do 62 proc. aktywów funduszu.

II. Uwagi ogólne

1. Projekt przewiduje korektę wprowadzonej w 1999 r. reformy emerytalnej. Pozostawiona zostaje podstawowa zasada systemu emerytalnego, który wówczas powołano do życia: nowy system opierać ma się w dalszym ciągu na zasadzie zdefiniowanej składki, tj. przyjęciu, że suma składek odprowadzonych i odpowiednio waloryzowanych (skapitalizowanych) będzie podstawą do obliczenia emerytury. Zmienia się zaś proporcja podziału składki między część repartycyjną i kapitałową systemu. Podczas gdy w 1999 r. ponad 37% składki emerytalnej skierowano do części kapitałowej systemu, obecny projekt przewiduje, że docelowo do części kapitałowej odprowadzone będzie 18% składki emerytalnej. Zmiana ta wynika z sytuacji finansowej funduszu emerytalnego w FUS. Obecnie składki pokrywają jedynie ok. połowy wydatków na świadczenia, resztę stanowią wpłaty do funduszu z budżetu państwa (dotacja, refundacja, pożyczki) oraz kredyty zaciągane w bankach komercyjnych. Reforma w kształcie z 1999 r. znacząco pogłębiła deficyt funduszu emerytalnego i paradoksalnie, zamiast, zgodnie z założeniami reformy, nadać systemowi charakter ubezpieczeniowy, spowodowała, że pod względem struktury finansowania stał on się systemem w znacznej mierze zaopatrzeniowym. Twórcy reformy przyjęli bowiem nierealistyczne założenia co do możliwości finansowania deficytu funduszu z prywatyzacji oraz co do zmniejszenia tego deficytu poprzez ograniczenie praw do świadczeń z niego finansowanych. W rezultacie, wobec niepodwyższenia składki emerytalnej, ciężar finansowania spoczął na budżecie państwa, a przede wszystkim na

podatnikach zasilających budżet. Rządzący zawsze wybierają, czy wydatki budżetowe obciążają obecnych podatników, czy przyszłych: w pierwszym wypadku zwiększone wydatki znajdują pokrycie w zwiększonych podatkach, a w drugim zwiększenie wydatków finansowane jest zaciągnięciem długu publicznego. W Polsce zwiększenie wydatków związane z finansowaniem przekazania składki do części kapitałowej w praktyce finansowane było poprzez powiększanie i tak już znaczącego długu publicznego, co doprowadziło do drugiego paradoksu reformy, która w założeniach miała odciążać przyszłe pokolenia wydatkami na emerytury, a w praktyce obciążyła je spłatą długu zaciągniętego na sfinansowanie reformy.

2. Istotą opracowanego projektu jest zmiana podziału składki na część repartycyjną i kapitałową i w zasadzie do tej kwestii mógłby ograniczać się projekt ustawy. Jednak w projekcie zawarto także inną regulację, niezwiązaną bezpośrednio z tą podstawową kwestią, dotyczącą dobrowolnego oszczędzania na emeryturę. Wprowadzenie większego wsparcia państwa dla tworzenia indywidualnego zabezpieczenia na starość było od dawna postulowane w debacie nad systemem emerytalnym. Jest ono szczególnie ważne w takim systemie jak przyjęty w 1999 r. w Polsce, w którym stopy zastąpienia systemu bazowego będą docelowo bardzo niskie. Jednak dodanie tej regulacji do omawianego projektu może sprawiać mylne wrażenie, że jest to projekt kompleksowo podchodzący do problemów polskiego systemu emerytalnego. Tymczasem podstawowym problemem tego systemu pozostaje nierozwiązana od 12 lat kwestia wypłat z systemu kapitałowego i tym zakresie projekt nie wychodzi z żadnymi propozycjami rozwiązań.

3. Wątpliwość budzi brak rozwiązania w projekcie kwestii osób, które miały prawo wyboru przystąpienia do ofe. Osoby urodzone po roku 1948, a przed 1969 r. miały taki wybór. Po zmianach zaproponowanych w projekcie właściwe byłoby umożliwienie tym osobom dokonania ponownego wyboru.

4. Rada Nadzorcza zgłaszając niniejsze uwagi pragnie poinformować, że wysłuchała informacji Zarządu, że w jego ocenie możliwe jest wdrożenie ustawy na warunkach zaproponowanych w omawianym projekcie.

III. Uwagi szczegółowe

1. Waloryzacja

Projekt przewiduje, że składki ewidencjonowane na nowym subkoncie w ZUS będą waloryzowane. Zgodnie z art. 14 ust. 1 projektu pierwsza roczna waloryzacja będzie dotyczyła roku 2012. Jednocześnie waloryzacje kwartalne będą przeprowadzane począwszy od III kwartału 2011 r. Tymczasem zgodnie z projektem składki będą wpływać na subkonto od składek za kwiecień 2011 r. W tej sytuacji w składki za 2011 r., a szczególności za II kwartał roku 2011, nie będą waloryzowane.

2. Dziedziczenie

A) Należy zgłosić zastrzeżenie do konstrukcji nowego rodzaju świadczenia wprowadzanego w projekcie, a mianowicie świadczenia kapitałowego, które ma być wypłacane z odziedziczonych lub przejętych po ustaniu małżeństwa składek z subkonta w przypadkach, gdy wobec osoby uprawnionej nie da się zastosować ustawy o emeryturach kapitałowych.

Świadczenie to zgodnie z nowym art. 40j ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ma charakter świadczenia ubezpieczeniowego zbliżonego do emerytury dożywotniej, a jego wysokość ustala się poprzez podzielenie sumy składek przez statystyczną dalszą długość życia osoby uprawnionej. Tymczasem zgodnie z art. 40k po ustaleniu tego świadczenia dalej prowadzi się subkonto, z którego odlicza się wypłacone świadczenia, a w przypadku wyczerpania środków na subkoncie następuje wygaszenie prawa do świadczenia. W rezultacie świadczenie to jest obliczane, jak ubezpieczeniowe świadczenie dożywotnie, ale wypłacane już jak świadczenie programowe. W takim przypadku zawsze zakład emerytalny (w tym wypadku ZUS) wypłaca mniej, niż wynika to ze zgromadzonych składek, ponieważ krótsze wypłaty dla osób, które będą żyły krócej od średniej statystycznej, nie będą równoważone dłuższymi wypłatami dla tych, którzy będą żyli dłużej od średniej. Takie są konsekwencje przyjęcia zasady, że osiągnięcie średniej długości życia zawsze kończy wypłatę. Wydaje się, że taka konstrukcja ewidentnie dyskryminuje osoby, które będą miały prawo do świadczenia kapitałowego.

B) Wątpliwości budzi włączenie przepisów o świadczeniach gwarantowanych oraz świadczeniach kapitałowych do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawa ta nigdy nie miała regulować poszczególnych świadczeń, a jedynie kwestie wspólne dla systemu. Wydaje się, że dla zachowania spójności tej ustawy, i tak już znacznie nadwerżonej licznymi nowelizacjami, przepisy te powinny znaleźć się w którejś z ustaw regulujących świadczenia wypłacane z ubezpieczenia społecznego.

3. Dodatkowe oszczędzanie

Zachęta do dodatkowego oszczędzania na emeryturę polegać ma na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania określonych kwot wpłaconych do określonych w przepisach instytucji finansowych. Wprowadzenie tej regulacji dającej ulgę w podatku dochodowym było od dawna publicznie postulowane. Niskie stopy zastąpienia w nowym systemie wymagają zaistnienia na szerszą skalę przejawów indywidualnej przezorności emerytalnej. W tej sytuacji wprowadzenie odpowiednich zachęt wydaje się konieczne.

Do przedstawionej propozycji należy zgłosić jednak pewne uwagi. Przede wszystkim konstrukcja ulgi wydaje się zbyt skomplikowana. Osobie, która chciałaby wykorzystać pełny limit zaproponowana konstrukcja ulgi nie pozwala na zastosowanie najprostszej formy oszczędzania, czyli odkładania co miesiąc równej kwoty. Kwota ulgi będzie bowiem zależeć od dochodu do opodatkowania, który może się co miesiąc zmieniać i ostatecznie będzie znany na koniec roku (a nawet po zakończeniu roku). Znacznym uproszczeniem byłoby określenie z góry na dany rok maksymalnej kwoty odpisu od podatku.

Druga uwaga dotyczy kwestii wypłaty zgromadzonych środków. Podstawową korzyścią oszczędzania w formie indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), jest zwolnienie podatkowe bieżących wpłat. Zastosowana konstrukcja zwolnienia powoduje jednak, że opodatkowana będzie wypłata zgromadzonych środków. Analiza proponowanych rozwiązań wskazuje, że niezależnie od tego, czy wypłata zostanie dokonana po osiągnięciu wieku emerytalnego, czy nastąpi w postaci zwrotu przed osiągnięciem tego wieku, będzie jednakowo opodatkowana podatkiem dochodowym. Powstaje więc pytanie, czy autorzy projektu należą do przemyśleli kwestię odpowiedniej zachęty oszczędzających do wypłacania zgromadzonych środków dopiero po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Kolejna wątpliwość jest bardziej ogólna i dotyczy przemyślenia struktury ofert wspomaganych przez państwo dobrowolnego oszczędzania na emeryturę. Obecnie obok

pracowniczych programów emerytalnych i indywidualnych kont emerytalnych powołuje się do życia trzecią formę dobrowolnego oszczędzania emerytalnego (co potęguje wrażenie gąszczu rozwiązań wobec powiększenia do trzech liczby kont prowadzonych w obowiązkowym ubezpieczeniu emerytalnym). Wydaje się tymczasem, że oferta w tym zakresie powinna być dla ubezpieczonego przejrzysta. Wielość form, co do których stosuje się różne zasady, może w tym wypadku zaszkodzić powszechności skorzystania z tej oferty przez obywateli.

Wobec tych uwag i wobec formalnego niezwiązania omawianej kwestii z kwestią zmiany podziału składki emerytalnej należy zastanowić się nad wyłączeniem z projektu regulacji dotyczącej IKZE i jej dopracowania. Jest to możliwe tym bardziej, że korzystanie z oferty IKZE ma być możliwe wg projektodawców dopiero od początku 2012 roku.