

dr Marek Szczepański
Katedra Nauk Ekonomicznych

Poznań, dn. 14 lutego 2011 r.

**Szanowny Pan
Michał Boni
Minister-członek Rady Ministrów,
przewodniczący
Komitetu Rady Ministrów,
szef Zespołu Doradców Strategicznych
Prezesa Rady Ministrów**

Urząd Rady Ministrów

w sprawie: konsultacje rządowego projektu zmian w systemie emerytalnym

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z konsultacjami rządowego projektu zmian w systemie emerytalnym chciałbym

na Pana ręce przekazać trzy uwagi. Uzasadnieniem tych uwag są moje dłuższe wypowiedzi, które ukazały się w portalu internetowym Wyborcza.Biznes (treść tych wypowiedzi - w załączonych plikach).

Jestem pracownikiem naukowym Katedry Nauk Ekonomicznych Politechniki Poznańskiej, zajmuję się m.in. badaniami systemów emerytalnych (zwłaszcza - zakładowych systemów emerytalnych). Ponieważ reforma systemu emerytalnego to ważny problem społeczny - zarówno z punktu widzenia zabezpieczenia finansowego na starość milionów obywateli naszego kraju (adekwatność przyszłych świadczeń emerytalnych), jak i stabilności finansów publicznych obecnie i w przyszłości - zabranie głosu w tej sprawie uważam za swój obywatelski obowiązek, a Pana Ministra jako najbardziej odpowiedniego adresata tych uwag.

Sekretariat Ministra-członka Rady Ministrów

Michał Boniego

SMB. 10-1 (17) M. 14.02.2011 r.

22035/11

Moje przemyślenia i sugestie można streścić w 4 тезach:

1) **Popieram zdecydowanie wprowadzenie bardziej atrakcyjnych zachęt do dodatkowego oszczędzania emeryturę w formie ulgi w podatku dochodowym PIT. Proponuję jednak, aby nie była to ulga proporcjonalna do dochodu, ale kwotowa jednakowa na wszystkich (np. możliwość odpisania od dochodu podlegającego opodatkowaniu 2400 zł rocznie, czyli 200 zł miesięcznie) w 2012 r., stopniowo powiększana o 50-100 zł rocznie, na miarę możliwości budżetu państwa. Ulga proporcjonalna do dochodu jest korzystniejsza dla osób o wysokich dochodach, a tymczasem należy przede wszystkim wspierać oszczędności osób o średnich i niższych dochodach, którym najtrudniej jest dodatkowo, długoterminowo oszczędzać na starość kosztem wyrzeczenia się bieżącej konsumpcji). Szersze uzasadnienie zawarłem w tekście pt. "Ulga bez "efektu św. Mateusza"" - materiał dostępny w załączniku do tego listu.**

2) **Ulga w podatku dochodowym dla oszczędzających dodatkowo na emeryturę powinna obejmować także uczestników pracowniczych programów emerytalnych (PPE), którzy opłacają składkę dodatkową do programu (składki podstawowe w Polsce opłaca pracodawca, maksymalnie do 7% wynagrodzenia pracownika uczestniczącego w PPE). W ogóle pracownicze programy emerytalne wymagają wsparcia, bo w wielu krajach UE udział w nich jest powszechny i według najczęściej stosowanej klasyfikacji systemów emerytalnych to właśnie systemy zakładowe powinny stanowić prawdziwy II filar systemu emerytalnego (a III filar -dodatkowe, indywidualne oszczędności emerytalne).**

3) **Należy zastanowić się, czy potrzebne jest tworzenie nowej formy dodatkowego, indywidualnego oszczędzania na emeryturę (indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego). Prostszy rozwiązaniem byłoby zastąpienie dotychczas stosowanej ulgi w podatku od zysków kapitałowych (tzw. podatku Belki) dla uczestników IKE i PPE proponowaną przez rząd ulgą w podatku dochodowym. Pomysł, aby IKZE prowadziły też powszechne towarzystwa emerytalne, jest moim zdaniem chybiony, bo miesza ze sobą II filar obowiązkowy z III filarem dobrowolnym i dodatkowo komplikuje strukturę i przepływy finansowe w nowym systemie emerytalnym.**

4) **W kwestii zasadniczej - propozycji przeniesienia większej części składek z kapitałowej do repartycyjnej części systemu zdania są na tyle podzielone również wśród ekspertów, że osiągnięcie w krótkim okresie konsensusu w tej sprawie wydaje się niemożliwe. Rozumiejąc trudną sytuację finansów publicznych i niebezpieczeństwo przekroczenia konstytucyjnego progu 55% długu publicznego w relacji do PKB, proponuje "salomonowe" rozwiązanie: zawieszenie na okres 3 lat odprowadzania składek do OFE (całe 7,3% trafiałoby w tym czasie na osobne subkonto w systemie repartycyjnym) i powołanie Komisji Emerytalnej, na czele której stanęliby niezależnej eksperci zajmujący się problematyką systemów emerytalnych i finansów publicznych (na zwrót brytyjskiej Komisji emerytalnej kierowanej przez A.Turnera). Na rzetelną analizę i przedłożenie wariantów (opcji) zmian parlamentowi potrzeba więcej czasu (lat, a nie miesięcy). Symulacje skutków realizacji rządowego projektu przygotowane przez Ministerstwo Finansów oraz Izbę Gospodarczą Towarzystw**

Emerytalnych prowadzą do sprzecznych wniosków (przyszła emerytura większa lub mniejsze o ok. 500 zł). Proponowane zmiany budzą silny opór nie tylko w środowiskach związanych z PTE, ale także sód organizacji pracodawców, ekspertów i ludzi młodych, którzy najbardziej odczują ich skutki. Stały się też przedmiotem ostrej walki politycznej w okresie przedwyborczym.

W takich warunkach trudno oczywiście o wypracowanie optymalnych rozwiązań i osiągnięcie konsensusu bardzo potrzebnego dla stabilności systemu emerytalnego i zaufania obywateli do państwa. Uzasadnienie propozycji zawieszanie składek i powołania Komisji Emerytalnej kierowanej przez niezależnych, renomowanych ekspertów szerzej uzasadniam w załączonym tekście publikowanym też na portalu Wyborcza.Biz ("W OFE przydałby się polski Lord Turner").

Przekazując powyższe, z konieczności skrótowe uwagi i propozycje, zrezygnowałem z obszernych, bardziej naukowych uzasadnień, które znalazły się m.in. w publikacjach specjalistycznych (np. na łamach "Polityki Społecznej", 2010, nr 5-6, gdzie zawarte jest ciekawa dyskusja na temat wstępnych propozycji zmian w publicznym systemie emerytalnym). Gdyby w jakimś zakresie moje uwagi mogły być pomocne w procesie konsultacji rządowego projektu zmian w systemie emerytalnym, to będzie to dla mnie powodem do satysfakcji. W razie potrzeby chętnie służę pomocą w konsultacjach dotyczących bliskiej mi problematyki emerytalnej.

Z wyrazami szacunku

/-/ Marek Szczepański

W OFE przydałby się polski Lord Turner

Marek Szczepański, Politechnika Poznańska

06.02.2011 aktualizacja: 2011-02-03 14:29

 wyborcza.biz

Merytoryczna dyskusja nad projektem reformy emerytalnej wymaga, po pierwsze - czasu, po drugie - wysokiej klasy ekspertów nieuniklanych bezpośrednio w politykę. Ekspertów mamy, wielu z nich nie afiszuje się w mediach, lecz wypowiada na łamach fachowych czasopism, które jednak czytane są tylko przez wąskie grono specjalistów. Czasu na konsultacje i poważne, merytoryczne analizy natomiast brakuje. Jak z tego wybrnąć? - pisze dr Marek Szczepański z Politechniki Poznańskiej.



dr Marek Szczepański, Katedra Nauk Ekonomicznych Politechniki Poznańskiej

Przypomnijmy, że w Polsce projekt reformy systemu emerytalnego, która ostatecznie wdrażana jest od 1999 r., powstał w 1996 r. i przez kolejne trzy lata był dopracowywany. W Wielkiej Brytanii Komisja Emerytalna (Pension Commission), która pod przewodnictwem lorda Adaira Turnera przygotowywała dla parlamentu rekomendacje zmian w systemie emerytalnym, pracowała też parę lat. W przypadku reform systemów emerytalnych, należących do wyjątkowo skomplikowanych zmian instytucjonalnych, taki okres przygotowań jest normalny. Proponowane obecnie zmiany miałyby funkcjonować już od kwietnia. Czy jednak musimy aż tak bardzo się spieszyć?

Rozumiejąc racje rządu, a zwłaszcza zagrożenia związane z narastaniem długu publicznego i niebezpieczeństwo przekroczenia zapisanego w konstytucji progu ostrożnościowego 55 proc. PKB (w czym ma też pewien udział refundacja składki kierowanej do OFE), można poważnie zastanowić się nad czasowym (np. na 3 lata) zawieszeniem odprowadzania składek do OFE (w tym czasie całe 7,3 proc. trafiające obecnie do II filaru trafiłoby do ZUS-u, a uprawnienia emerytalne byłyby rejestrowane na osobnym subkoncie). W tym czasie niezależny od rządu i powszechnych towarzystw

emerytalnych Komitet Emerytalny, z udziałem specjalistów od polityki społecznej, finansów publicznych, a także innych dyscyplin naukowych, mógłby spokojnie przeanalizować różne warianty zmian i ich konsekwencje, a następnie przedstawić je rządowi i parlamentowi oraz opinii publicznej.

Gazeta Biznes

W ten sposób zmiany w systemie emerytalnym przestaną być przedmiotem ostrego politycznego sporu w okresie przedwyborczym. Jeśli Komisja Emerytalna złożona z ekspertów, a nie czynnych polityków, orzeknie, że optymalny w naszych warunkach system emerytalny powinien jednak zawierać segment kapitałowy, to z pełnym przekonaniem będzie można takie rozwiązanie wprowadzić, wznawiając opłacanie składek do OFE (jaka powinna być wysokość składki, aby mogła ona stanowić znaczące źródło kapitału emerytalnego, też powinni określić niezależni eksperci).

Przypomnijmy, że wprowadzenie reformy emerytalnej w 1999 r. było efektem swoistego ponadpartyjnego czy międzypartyjnego porozumienia i kompromisu, a reformę przygotowano i wprowadzono mimo zmiany rządów reprezentujących różne opcje polityczne. W literaturze przedmiotu (np. w pracy R. Holzmann, M. Orensteina i M. Rutkowskiego, "Pension Reform in Europe: Process and Progress", World Bank, Washington 2003), gdzie analizowano mechanizm reformowania systemów emerytalnych w różnych krajach, m.in. w kategoriach ekonomii politycznej, polskie rozwiązanie w dziedzinie dochodzenia do konsensusu w sprawie reformy emerytalnej uznane było za jedno z lepszych, jeśli nie wzorcowych. Warto wrócić do tej dobrej tradycji, z tym zastrzeżeniem, że obywatele powinni być szerzej informowani o wszystkich przewidywanych następstwach proponowanych rozwiązań.

ULGA BEZ „EFEKTU ŚW. MATEUSZA

24 stycznia br. rozpoczęły się oficjalne konsultacje proponowanych przez rząd zmian w systemie emerytalnym. Skoro tak, tak warto maksymalnie wykorzystać ten okres. Ponieważ jednym z głównych obszarów moich zainteresowań badawczych są właśnie systemy emerytalne, to pozwolę sobie raz jeszcze zabrać głos w tej sprawie. Tym razem na temat proponowanej nowej ulgi podatkowej dla oszczędzających dodatkowo na emeryturę na Indywidualnych Kontach Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE). Ściślej mówiąc – chodzi o konstrukcję tej ulgi, której wprowadzenie gorąco popieram. Jednak ulga uldze nierówna. Warto zadbać o to, aby uniknąć paradoksu opisanego w literaturze przedmiotu i nazwanego poetycko „efektem św. Matusza”. Najprościej mówiąc, polega on na tym, że przy uldze podatkowej związanej z dochodem, najwięcej zyskują – co oczywiste – osoby najbardziej zamożne, które akurat najmniej takich ulg potrzebują. Tymczasem powinny one zachęcać do odkładania na starość osoby o średnich i niskich dochodach, ponieważ to one najbardziej odczuwają spadek standardu życia po zakończeniu aktywności zawodowej.

Przypomnijmy w tym miejscu stosowny cytat z Biblii, który, jak się okazuje, może być bardzo przydatny także przy analizie systemów emerytalnych i zachęt podatkowych...

„Każdemu bowiem, kto ma, będzie dodane i będzie miał w nadmiarze. Temu zaś, kto nie ma, zostanie zabrane nawet to, co ma”(Mt. 25, 29-30). Cytowany fragment Ewangelii według św. Mateusza, przypowieść o talentach, dotyczył gospodarowania majątkiem (talentami) powierzonymi sługom przez pana. Słudzy, którzy pomnożyli powierzony im majątek, spotkali się z uznaniem, a ten, który oddał tyle samo, co otrzymał, z naganą i przepędzony – tam, gdzie „płacz i zgrzytanie zębów”.

Czy system podatkowy powinien dodatkowo premiować w formie ulgi najlepiej zarabiających? Z reguły systemy podatkowe służą do gromadzenia niezbędnych do funkcjonowania państwa lub samorządów, pełnią też funkcję redystrybucyjną (zmniejszanie rozpiętości w dochodach). Do pomnażania dochodu osób zamożnych służą natomiast nie podatki (transfery), lecz instrumenty oferowane przez instytucje finansowe. A tych już na naszym rynku nie brakuje.

Prościej i bardziej sprawiedliwie

Może bardziej sprawiedliwe i prostsze byłoby wprowadzenie **jednolitej ulgi kwotowej** dla wszystkich, ustawionej na takim poziomie, aby osoby o średnich dochodach (np. w granicach 3,5 tys. zł brutto) mogły w pełni ją wykorzystać, a o niższych dochodach na tyle, na ile będzie ich stać.

Całkiem sensowna wydaje się **propozycja kwotowego odpisu od podstawy opodatkowania do 4,8 tys. zł rocznie**, jak proponują autorzy społecznego projektu ustawy o uldze podatkowej dla oszczędzających dodatkowo na emeryturę. 4,8 tys. rocznie to maksymalnie 400 zł oszczędności miesięcznie.

Bogatsi, których stać na więcej, zamiast na nowotworzonych Indywidualnych Kontach Zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) będą mogli odkładać pozostała część na indywidualnych kontach emerytalnych (IKE), gdzie – słabszą co prawda – zachęta pozostanie zwolnienie z podatku od zysków kapitałowych (tzw. podatek Belki). Z zapowiedzi p. ministra Boniego wynika, że IKE i towarzyszące im ulgi zostaną utrzymane w dotychczasowej formie, co oznacza, że bez podatku Belki będzie można tam zaoszczędzić tym roku nawet 10 077 zł.

Zastosowanie ulgi dla oszczędzających na dodatkową emeryturę w postaci odliczenia od dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne - 2% w 2011, a docelowo w 2017 r. 4% dochodu - **doprowadzi do uzyskania „efektu św. Mateusza”, a więc redystrybucji od mniej do bardziej zamożnych uczestników systemu emerytalnego**. Bogatsi staną się jeszcze bogatszymi („temu, kto ma, będzie dodane”). Na przykład przy zarobkach brutto przy tej konstrukcji podatku będzie można odpisać 312 zł rocznie, pensja na poziomie 3000 zł umożliwiałaby odpisanie 588 zł, a przy zarobkach 5000 zł – już 984 zł.

Przy okazji zawróćmy uwagę, że osoby średniozamożne przy takiej konstrukcji ulgi podatkowej nie w pełni wykorzystują swoje możliwości. Osoba z pensją 3,5 tys. zł brutto na początek będzie mogła odkładać 60 zł miesięcznie. Odliczając na końcu roku składkę na IKZE od podatku PIT odliczy w sumie 720 zł i zapłaci podatek niższy o ok. 130zł. Tak naprawdę, aby rzeczywiście uzbierać na dodatkową emeryturę, należałoby wpłacać więcej (oczywiście, liczy się także okres oszczędzania i stopa zwrotu z inwestycji). **Jeśli myśli się o emeryturze większej o ok. 500 zł, to trzeba uzbierać dodatkowo co najmniej 100 tys. zł**. Jeden z paradoksów dodatkowego oszczędzania na emeryturę polega na tym, że poważnie myślą o tym dopiero osoby w wieku średnim. Załóżmy więc, że do IKZE będzie wpłacać dodatkowe środki osoba w wieku 45 lat. Oszczędzając przez 20 lat, powinna wpłacać rocznie co najmniej 3 tys. zł. A więc **miesięcznie z opodatkowania powinna być zwolniona kwota co najmniej 250 zł**.

Sadzę, że ulgi podatkowe zachęcające do dodatkowego oszczędzania na emeryturę powinny być właśnie skrojone na miarę osób w średnim wieku, które będą oszczędzać ok. 20 lat. **Mniejsze zachęty to prostu tworzenie fikcji**. Jednolita ulga kwotowa z pułapem do 4800 zł rocznie (niezależnie od dochodu) będzie znacznie lepszym rozwiązaniem. Można oczywiście dyskutować, czy w pierwszych 2-3 latach, ze względu na wiadoma sytuację budżetu państwa i wysoki dług publiczny,

nie powinna być nieco niższa (np. 4200 zł), ale to już sprawa techniczna, z którą rządowi eksperci dysponując odpowiednim aparatem obliczeniowym szybko mogą się uporać.

Emerytalna „brzytwa Ockhama”

Na koniec, oprócz autorytetu biblijnego, pozwolę sobie powłaż się na kolejnego myśliciela religijnego, tym razem XIII- wiecznego średniowiecznego franciszkańskiego teologa i filozofa angielskiego Williama Ockhama, któremu przypisywana jest słynna zasada: *Nie należy mnożyć bytów ponad potrzebę* (*Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*), zwana brzytwą Ochama (lub zasadą ekonomii myślenia). **Takim niepotrzebnym bytem tworzonym ponad potrzebę będą, moim zdaniem, Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego tworzone przez OFE.** Skomplikuje to jedynie i tak coraz bardziej nieprzejrzystą strukturę nowego systemu emerytalnego. **Dodatkowe dobrowolne oszczędności emerytalne w Polsce powinny, zgodnie z logiką reformy z 1999 roku, domena III filara.** Przymuszalnie dopuszczenie opłacania składek dodatkowych do OFE stanowić ma jakąś formę rekompensaty za pozbawienie ich większości składek emerytalnych. Takie rozwiązanie jednak dodatkowo skomplikuje przepływy finansowe w obrębie systemu emerytalnego. OFE będą musiały stworzyć dodatkowy system ewidencji dla składek dobrowolnych. W sumie powstanie dziwna hybryda łącząca w sobie elementy II i III filara, „obowiązkowo-dobrowolne OFE”, rozwiązanie niespotykane w skali światowej.

Umożliwienie wnoszenia dodatkowych składek do to zbędna komplikacja (tym bardziej, że jednocześnie proponuje się redukcję obowiązkowej składki do OFE) . Wprowadzając zmiany w systemie emerytalnym, trzeba mieć od razu wizję docelową i przewidywać ich konsekwencje w długim okresie, sięgającym nawet 40-60 lat. Prawdę mówiąc, takim bytem ponad potrzebę będą też IKZE, skoro istnieją już gotowe dodatkowe systemy emerytalne (pracownicze programy emerytalne – od 1999 r. i indywidualne konta emerytalne – od 2004 r.). Na dobrą sprawę wystarczyłoby tylko zmodyfikować ulgi podatkowe dla oszczędzających w tych systemach. Ale być może IKZE – jako coś nowego, wspartego bardziej atrakcyjną ulgą podatkową – będą rozwijać się lepiej niż do tej pory PPE i IKE. Oby!