

Warszawa, 26.08.2002 r.

**Uwagi do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 700)**

**I. Uwagi ogólne**

Przedłożony przez rząd projekt nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zawiera propozycje zmian, z których zdecydowana większość ma bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza zreformowanego systemu emerytalnego. Jest to kolejna nowelizacja tej ustawy, która dokonywana jest pod presją trudności we wdrażaniu reformy ubezpieczeń społecznych.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw zawiera 47 zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, zmiany w 7 innych ustawach wynikające ze zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych oraz nową regulację w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

W niniejszej opinii do projektu ustawy zwrócono uwagę przede wszystkim na kierunki zmian oraz na niektóre zmiany o charakterze merytorycznym, które wzbudzają największe wątpliwości.

Faktycznym celem omawianego projektu ustawy jest dostosowanie przepisów prawnych do obecnych i przewidywanych możliwości kompleksowego systemu informatycznego oraz możliwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, albowiem z

powodu niesprawności systemu komputerowego, nagromadzonych zaległości, Zakład nie jest w stanie realizować szeregu zadań wynikających z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, pomimo ich weryfikacji ustawą z dnia 23 grudnia 1999 o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1253) oraz ustawą z dnia 11 stycznia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 8, poz. 64). Z sytuacji tej wynika też główny kierunek zmian w ustawie polegający na dalszym zmniejszaniu liczby zadań ZUS bądź wprowadzaniu ułatwień w ich realizacji.

Przyjęta przez Sejm w dniu 11 stycznia 2001 r. ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw nałożyła na płatników składek szereg dodatkowych obowiązków i rygorów w celu ułatwienia Zakładowi wykonywanie jego podstawowych funkcji, co w rezultacie miało doprowadzić do sprawnego funkcjonowania zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych. W wyniku wprowadzonych wówczas zmian nie uległa jednak poprawie sytuacja ubezpieczonych, którzy nadal mieli ograniczone możliwości korzystania z praw, jakie nadała im ustawa (np. uzyskiwanie od ZUS informacji o braku składki na ubezpieczenie emerytalne, występowanie z wnioskiem do ZUS o uzupełnienie składki) i którym dodatkowo przedłużono terminy informowania o stanie konta, losowania do otwartych funduszy emerytalnych i przesyłania do nich składki. Przekazana obecnie Sejmowi kolejna nowelizacja ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wprowadzająca jeszcze dalej idące korekty w stosunku do pierwotnej koncepcji reformy niż regulacja z 2001 r., **wskazuje na wiele nierozwiązanych trudności w procesie wdrażania reformy ubezpieczeń społecznych. O ile nowelizacja ustawy z 2001 r. nałożyła głównie nowe zobowiązania na płatników składek, to omawiany projekt ustawy w sposób bardzo wyraźny ogranicza zobowiązania ZUS wobec ubezpieczonych.**

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że jednym z celów projektu ustawy jest „usprawnienie obsługi ubezpieczonych”. W świetle analizy szczegółowych zmian trudno dostrzec te „usprawnienia”. ZUS nie jest w stanie wychwytywać na bieżąco przekroczenie przez ubezpieczonych rocznej podstawy wymiaru składek, stosować instytucji uzupełniania konta ubezpieczonych na wniosek ubezpieczonego i z urzędu, przekazywać w ciągu 10 dni składek do OFE. Według art. 1 pkt 27 oraz art. 9 ust. 2 i art. 10 projektu ustawy przesunięciu ulegają terminy przekazywania ubezpieczonym

informacji o stanie konta, kapitale początkowym i hipotetycznej emeryturze. Do dnia 31 marca 2004 r. ubezpieczeni dowiedzą się o składkach za lata 1999-2001, do dnia 31 marca 2005 r. o składkach za 2002 r. i do dnia 31 grudnia 2005 r. o składkach za lata 2003-2004 oraz uzyskają informacje za lata 1999-2004 o składkach zwaloryzowanych i zwaloryzowanym kapitale początkowym, jeżeli został obliczony. Dla obliczania kapitału początkowego proponuje się przyjąć nowe terminy - płatnicy składek powinni dostarczyć niezbędną dokumentację do dnia 31 grudnia 2003 r., a do końca 2006 r. ZUS dokona obliczeń kapitału początkowego ubezpieczonym (art. 9 pkt 2 lit. b) projektu ustawy). Jeszcze dalszy termin – 2009 r. – wyznaczono dla obliczania hipotetycznej emerytury i ponadto ma być ona obliczana dla osób, które ukończyły 35 lat. Usprawnienie obsługi ubezpieczonych stanowi więc kolejną obietnicę na przyszłość.

Z wyjaśnień zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy wynika, że największą przeszkodę w wypełnianiu zadań ZUS stanowią uprawnienia ubezpieczonych, którzy mogą swoimi reklamacjami sparaliżować pracę Zakładu oraz błędy w dokumentach przekazywanych przez płatników składek. **W rezultacie wielu zmian zawartych w projekcie ustawy ZUS z instytucji obsługującej swoich klientów zamienia się w instytucję obsługiwaną przez jego klientów.**

## II. Uwagi szczegółowe

1. W art. 1 pkt 17 i pkt 36 lit. b projektu ustawy zawarta jest zmiana w sposobie ewidencjonowania składek na ubezpieczenie emerytalne na indywidualnych kontach ubezpieczonych. Proponuje się zapisywać składki należne na ubezpieczenie emerytalne ubezpieczonych nie będących płatnikami składek w części dotyczącej I filaru, a w przypadku ubezpieczonych będących płatnikami składek – składki wpłacone. Według obecnie obowiązujących przepisów (art. 40 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) na koncie ubezpieczonych gromadzi się informacje o wysokości wpłaconych i zrewaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne po odprowadzeniu składki na otwarte fundusze emerytalne. Jednocześnie na koncie ubezpieczonego powinny być też rejestrowane składki należne na wniosek ubezpieczonego lub z urzędu w przypadku stwierdzenia, że należne składki nie wpłynęły na konto ubezpieczonego. Według załączonego do projektu ustawy uzasadnienia istota zmiany sprowadza się do rezygnacji ze

skomplikowanej i uciążliwej dla ubezpieczonego i ZUS procedury związanej z instytucją uzupełniania konta ubezpieczonego na jego wniosek i z urzędu, nie powodującej większych korekt w systemie ubezpieczenia.

W rzeczywistości zmiana ta ma bardzo duże znaczenie dla funkcjonowania zreformowanego systemu emerytalnego.

Po pierwsze: przyjęcie od 1 stycznia 1999 r. zasady, że z mocy ustawy na kontach ubezpieczonych nie będących płatnikami składek będą gromadzone informacje o składkach należnych w części dotyczącej I filaru narusza w sposób zasadniczy idee reformy emerytalnej. Jednym z podstawowych założeń reformy było zapewnienie finansowej przejrzystości systemowi emerytalnemu, powiązanie zobowiązań z przepływem pieniądza. Rejestrowanie na kontach składek bez rozróżnienia zapłaconych od niezapłaconych tworzy fikcje, której nie zlikwiduje podawanie w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego FUS informacji o kwocie składek należnych zaewidencjonowanych na kontach ubezpieczonych ale nie opłaconych.

Po drugie: rozwiązanie to zagraża finansom publicznym i przyszłym emeryturom.

Po trzecie: zostaje zlikwidowany przepływ informacji pomiędzy ubezpieczonym a ZUS w sprawach realizacji obowiązku płacenia składek przez płatników, co osłabia kontrolę nad tym obowiązkiem. W zamian za odebraną możliwość wystąpienia z wnioskiem o uzupełnienie konta ubezpieczony zyskuje prawo do „uzyskania informacji, czy ZUS podjął działania zmierzające do ściągnięcia składki należnej, jeżeli stwierdzi, że składka nie została opłacona”. Ale ubezpieczony nie ma możliwości egzekwowania od ZUS podjęcia działań w celu ściągnięcia składki i przepis ten należy interpretować jako sygnał informacyjny dla ZUS, że dany płatnik zalega ze składkami a ubezpieczonemu należy zapisać na koncie składkę należną.

Fakt, iż ZUS do tej pory nie uruchomił procedury uzupełniania kont z wniosku ubezpieczonego lub z urzędu (a więc prawa ubezpieczonych w tym zakresie są ciągle hipotetyczne) i broni się przed nią ze względu na przewidywaną uciążliwość, nie może stanowi wystarczającego uzasadnienia dla tej zmiany.

2. W projekcie ustawy proponuje się przekazywać informacje za ostatni rok o składkach niezwaloryzowanych (art. 1 pkt 27 projektu ustawy), co ma według projektodawców pozwolić sprawdzić ubezpieczonym, czy na ich koncie zostały zaewidencjonowane wszystkie składki i w prawidłowej wysokości. Jeżeli ubezpieczony stwierdzi, że na jego koncie nie zostały zaewidencjonowane wszystkie

składki ma interweniować w pierwszej kolejności u płatnika składek. Za tym rozwiązaniem kryje się przekonanie, że ubezpieczeni są w stanie skutecznie kontrolować opłacanie składek przez pracodawcę tzn. pracodawcy sumiennie przekazują swoim pracownikom informacje zawarte w miesięcznych raportach przekazywanych do ZUS przez płatnika składek zgodnie z art. 41 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W art. 1 pkt 18 lit. d) projektu ustawy zawarto wyraźne określenie, że informacja o składkach przekazywana ubezpieczonemu przez płatnika składek powinna zawierać także datę jej sporządzenia i podpis. Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy, jest to niezbędne albowiem w „przyszłości informacja ta może stanowić dokument wykorzystywany przez ZUS do wprowadzania lub korygowania zapisów na kontach ubezpieczonych”. Jest to zupełnie nowa koncepcja, powinien więc być prowadzony przez ZUS szczególny nadzór nad płatnikami składek w zakresie wypełniania obowiązku przekazywania ubezpieczonym informacji, ubezpieczeni zaś powinni zostać uświadomieni o posiadanych prawie i o konieczności gromadzenia kompletnych dokumentów.

Wskazane zmiany wyraźnie zmierzają do odciążenia ZUS-u w dużej mierze poprzez przerzucenie obowiązku kontrolowania płatnika składek przez ubezpieczonego. Taka koncepcja funkcjonowania ZUS mija się z istotą działania instytucji ubezpieczenia społecznego, która wyposażona jest w liczne uprawnienia przede wszystkim w celu ochrony interesu ubezpieczonych jako strony słabszej w stosunkach z płatnikiem składek (pracodawcą).

3. Zakład Ubezpieczeń Społecznych chce, aby ostateczny ustawowy termin przesyłania składek do OFE wynosił 15 dni (art. 1 pkt 22 lit e projektu ustawy). Według obecnie obowiązujących przepisów od 2003 r. składki powinny być przekazywane w ciągu 10 dni. Jest to zmiana niekorzystna dla ubezpieczonych, albowiem okres 15 dni jest z punktu widzenia działalności inwestycyjnej Funduszu terminem znacząco długim.

Brak jest w uzasadnieniu do projektu ustawy przekonujących argumentów za przyjęciem tego terminu na stałe. Ewentualnie można rozważyć dalsze tymczasowe przedłużenie.

4. W stosunku do płatników składek projekt ustawy wprowadza nie tylko ułatwienia w postaci ograniczenia zakresu informacji przekazywanych do ZUS (art. 1 pkt 12, 13 14

lit. a projektu ustawy), czy też zwolnienia osób prowadzących działalność gospodarczą z obowiązku składania dokumentów rozliczeniowych za kolejne miesiące, jeżeli nie zmieniają się informacje (art. 1 pkt 22 lit a i b, pkt 24 projektu ustawy). Powołując się na konieczność eliminacji błędów w bazie danych jako termin ostateczny dla składania autokorekty dokumentów rozliczeniowych przyjęto 30 kwietnia roku następnego, co generalnie nie wzbudza zastrzeżeń (art. 1 pkt 18 lit b – c), pkt 19 i 46). Jednakże skutecznym dopingiem do nie popełniania błędów w dokumentacji ubezpieczeniowej mogą być zaproponowane w projekcie ustawy procedury korekt błędów. W przypadku składania korekt płatnicy składek zostali zobowiązani do przesyłania wszystkich imiennych raportów miesięcznych a nie tylko tych, które podlegają korekcie, albowiem tylko komplet dokumentów ma umożliwić ich weryfikację (art. 1 pkt 23 lit. e). Ponadto korekta zgłoszeń do ubezpieczeń w zakresie błędów w tytule ubezpieczenia, rodzaju ubezpieczenia i dat ich powstania wymaga od płatnika składek dokonania korekty poprzez wyrejestrowanie a następnie ponowne zgłoszenie do ubezpieczeń (art. 1 pkt 14 lit.b) i lit. c). Propozycja wpisania do ustawy takich procedur stawia pod znakiem zapytania sprawność systemu komputerowego.

5. Szereg zmian zaproponowanych w projekcie ustawy dotyczy finansowych kosztów funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych. W art.1 pkt 29 zawarta jest propozycja zlikwidowania możliwości zaciągania pożyczek przez FUS w budżecie państwa, a w art. 12 umorzenie pożyczek udzielonych w latach 1999-2000 (6 mld zł plus odsetki). W tym ostatnim przypadku potrzebne są uzgodnienia z Ministrem Finansów w sprawie budżetu na rok 2003, nie wiadomo więc czy ten zapis ma szanse realizacji. Bardzo istotna poprawka dotyczy zmiany zasad ustalania odsetek za opóźnienia w przekazaniu przez ZUS składek do OFE (art. 1 pkt 22 lit. f). Proponuje się naliczanie odsetek w wysokości stopy procentowej stanowiącej średnią arytmetyczną średnich ważonych stóp rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych sprzedanych na czterech ostatnich przetargach w poprzednim kwartale i tym samym odejście od odsetek ustawowych określonych w Kodeksie cywilnym. Zmiana ta oznacza obniżenie wydatków FUS z tytułu karnych odsetek jak również niższe opłaty ponoszone przez płatników składek lub banki w przypadku opóźnień spowodowanych błędami w dokumentach.

Jednocześnie w kwestii zaległych składek projektodawcy przyjmują zasadę, że nie da się ustalić winy i w związku z tym w stosunku do ubezpieczonych będących członkami funduszy emerytalnych ZUS poniesie koszty opóźnień w przekazywaniu składek do OFE (art. 11 projektu ustawy). Jest to dodatkowy koszt spowodowany brakiem odpowiedniego przygotowania ZUS do reformy ubezpieczeń.

Dodatkowe koszty - około 1.806 tys. zł w 2003 r. - związane są także z nowelizacją ustawy o narodowych zasobie archiwalnym i archiwizacji (art. 3 projektu ustawy), na mocy której archiwa państwowe będą mogły przejmować dokumentację osobową i płacową od przedsiębiorców likwidowanych i upadłych.

Dokonany przegląd finansowej strony nowelizacji ustawy wyraźnie wskazuje jak duże nieprzewidziane koszty pochłonie reforma ubezpieczeń społecznych spowodowane bałaganem w jej wprowadzaniu (pożyczki z budżetu państwa, przejęcie przez ZUS odpowiedzialności finansowej za zaległe nieprzekazane do ofe składki) oraz ze względu na konieczność zapewnienia prawidłowego działania systemu ubezpieczeń (zapewnienie ubezpieczonym możliwości uzyskania wymaganych dokumentów).

### **Podsumowanie**

Stan w jakim znajduje się proces komputeryzacji ZUS oraz konieczność uporządkowania bazy danych wyznacza realia, z którymi musi liczyć się ustawodawca, ale w kontekście kolejnej korekty podstawowego aktu prawnego regulującego zreformowany system ubezpieczeń społecznych nie sposób nie zadać fundamentalnego pytania: czy zaproponowane zmiany rzeczywiście doprowadzą w 2006 r. do sprawnego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, czy też kolejny raz trzeba będzie wprowadzać następne korekty wymuszone bieżącą sytuacją? Czy wprowadzane pod wpływem bieżących trudności nowe regulacje nie podważają zasad reformy emerytalnej, albowiem zaproponowane zmiany w sposób znaczący wpływają na wzajemny układ praw i zobowiązań w relacjach ZUS - ubezpieczeni oraz na sposób funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych?

Dla podjęcia racjonalnych decyzji wskazane jest, aby projektodawcy wyraźnie określili, które zmiany mają charakter systemowy, wynikający z cech zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych i sposobu funkcjonowania w pełni gotowego i sprawnego systemu komputerowego, a które zmiany mają stanowić rozwiązania ratownicze, tymczasowe ułatwiające ZUS osiągnięcia pełnej sprawności w obsłudze systemu ubezpieczeń społecznych. Przedłożona nowelizacja ustawy o

systemie ubezpieczeń społecznych zawiera radykalne, daleko idące zmiany, które powinny być przedmiotem szerokiej publicznej debaty.

*Sporządziła: Bożena Kłós*