



**Pracodawcy RP**

Rok założenia 1989

Warszawa, 6 października 2016 r.

CML/0830/10.16/AP/ŁK

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej  
KANCELARIA OGÓLNA

Opis sprawy: 2016 -10- 07

RKP 100 880/16

MRP i PS



KAN095888

Pan  
Marcin Zieleniecki  
Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Rodziny, Pracy  
i Polityki Społecznej

*Asy P. Mink*

W odpowiedzi na pismo z 15 września 2016 r., nr DUS.I.5000.7.2016.PW, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej przesyłają w załączeniu swoje stanowisko wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

*Z wyrazami*

Wiceprezydent Wykonawczy  
Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

*Rafał Baniak*

Rafał Baniak

Załącznik: Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych usta

**Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw**

Celem przedmiotowego projektu jest określenie zasad waloryzacji emerytur i rent w 2017 r., które w istotny sposób wychodzą poza ramy określone w art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Proponowane odstępstwa od podstawowego mechanizmu waloryzacji prowadzą się do podwyższenia – w tempie znacznie przewyższającym prognozowany wskaźnik waloryzacji – kwoty najniższej emerytury, renty rodzinnej i renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy do 1000 zł, renty socjalnej do 840 zł, a także renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy do 750 zł. Ponadto przewidziano minimalną gwarantowaną podwyżkę świadczeń z FUS o 10 zł, co oznacza, że – zgodnie z aktualnymi prognozami – procentowy wskaźnik waloryzacji świadczeń miałby zastosowanie jedynie w odniesieniu do osób, którym wypłacane są świadczenia w kwocie wyższej niż 1369,86 zł miesięcznie.

Kształt proponowanych rozwiązań świadczy o tym, że intencją projektodawcy jest spłaszczenie struktury wysokości wypłacanych świadczeń poprzez określenie takich zasad waloryzacji świadczeń, które będą w proporcjonalnie większym stopniu premiować te osoby, które wypracowały niższe emerytury bądź renty. Przyczynia się to do uwydatnienia redystrybucyjno-socjalnego charakteru polskiego systemu emerytalnego, a jednocześnie osłabia jego inną funkcję, polegającą na wyrównywaniu poziomu konsumpcji na przestrzeni całego życia ubezpieczonych osób. Realizacja priorytetów o charakterze socjalnym odbywa się więc kosztem podkopania podstawowej zasady funkcjonowania zreformowanego polskiego systemu emerytalnego, jakim jest reguła zdefiniowanej składki. Zaproponowany model waloryzacji mieszanej, która może być również określana jako kwotowo-procentowa, przyczynia się w pewnej mierze do zerwania zależności pomiędzy wysokością świadczenia a kwotą wypłacanej później emerytury. W konsekwencji zmniejsza to motywację do podejmowania legalnej pracy w oparciu o taką formę zatrudnienia, która wiąże się z opłacaniem składki emerytalno-rentowej od pełnej

## Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

wysokości osiąganego dochodu. Osłabieniu ulegają więc bodźce do podejmowania aktywności zawodowej.

Potrzebę zastosowania modelu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych odbiegającego od standardowych rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych projektodawca uzasadnia tym, iż ograniczenie się do wykonania art. 89 ust. 1 wspomnianej ustawy sprawiłoby, że wskaźnik waloryzacji byłby „bardzo niski”. Nie sposób zgodzić się z tą argumentacją. Przewidziany w ustawie mechanizm waloryzacji świadczeń gwarantuje bowiem utrzymanie realnej siły nabywczej emerytur i rent oraz dodatkowo zapewnia pewną partycypację świadczeniobiorców w czerpaniu korzyści z rozwoju gospodarczego kraju oraz związanego z tym wzrostu poziomu wynagrodzeń. W warunkach deflacji przewidywany na 2017 r. „bardzo niski” wskaźnik waloryzacji na poziomie 100,73 proc. jest w istocie rzeczy znacznie wyższy np. od hipotetycznego „wysokiego” wskaźnika waloryzacji równego 104,0 proc. w sytuacji, gdy wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku ukształtował się na jeszcze wyższym poziomie. W takim bowiem przypadku realna wysokość wypłacanych świadczeń uległaby obniżeniu, pozbawiając część emerytów i rencistów możliwości dalszego utrzymywania poziomu swojej konsumpcji na dotychczasowym poziomie. Odczucia samych świadczeniobiorców mogą być wprawdzie odmienne, tj. niska nominalna waloryzacja w warunkach deflacji budzi ich niezadowolenie, podczas gdy wysoka nominalna deflacja niweczona przez jeszcze wyższą inflację bywa często akceptowana, co ma związek z efektem tzw. „iluzji pieniądza”, przejawiającej się w nadmiernym przywiązaniu do samych wartości nominalnych oraz związanym z tym ignorowaniem zmian realnych. Sam fakt istnienia tego ograniczającego racjonalność zjawiska nie powinien jednak skłaniać rządu do wprowadzania nieracjonalnych rozwiązań. Zamiast tego powinno ono stanowić dodatkową motywację do podejmowania intensywniejszych działań na rzecz zwiększania poziomu świadomości oraz wiedzy finansowej polskiego społeczeństwa.

Jak wynika z szacunków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych upublicznionych w ramach przeglądu systemu emerytalnego, w przypadku utrzymania relacji najniższego świadczenia do średniego wynagrodzenia na obecnym poziomie

## Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

poprzez hojniejszą waloryzację, w perspektywie do roku 2060 r. roczna kwota dopłat z budżetu państwa do najniższych świadczeń sięgnęłaby ok. 25 mld zł rocznie. Tymczasem jak wynika z wyliczeń przedstawionych w uzasadnieniu do przedmiotowego projektu, projektowana waloryzacja na 2017 r. doprowadziłaby do podniesienia relacji wysokości najniższej emerytury do średniej płacy o 1,85 pkt proc. Rozumiejąc prosocjalne intencje rządu, oczekujemy również uwzględnienia wpływu przyjętego modelu waloryzacji świadczeń na długookresową stabilność sektora finansów publicznych oraz potencjalne obciążenia podatkowe pracujących pokoleń. Tylko w sytuacji, gdy wpływ projektowanych regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych na wszystkie te podmioty jest poddany analizie oraz uwzględniony w procesie formułowania polityk publicznych, możemy mówić o podjęciu świadomej decyzji optymalizacyjnej oraz nadaniu konkretnych wag poszczególnym priorytetom.

W tym kontekście nasz duży niepokój budzi fakt, iż w ramach oceny skutków regulacji uwzględniono jedynie wpływ proponowanych zmian na sytuację finansów publicznych w pierwszym roku od momentu wprowadzenia ich w życie. Należy przypomnieć, że w przypadku zastosowania podobnego modelu waloryzacji mieszanej w 2015 r. już w ocenie skutków regulacji do wstępnej wersji projektu uwzględniono perspektywę 10-letnią – która i tak była zbyt krótka. Każda waloryzacja świadczeń wykraczająca poza podstawowy mechanizm oznacza konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków na ich wypłatę w całym okresie życia świadczeniobiorców, co w praktyce oznacza istotny wzrost wydatków na emerytury i renty w stosunku do pierwotnie zakładanego na przestrzeni kolejnych 30 lat. Co więcej, podniesione do wyższego poziomu świadczenia stanowią wyższą bazę do dalszej waloryzacji świadczeń w oparciu o wskaźnik procentowy, co przyczynia się do szybszego wzrostu poziomu wypłacanych świadczeń na przestrzeni całego życia świadczeniobiorców objętych waloryzacją w danym roku (lub bezterminowo w przypadku podniesienia kwoty minimalnego świadczenia). Jest to niedopatrzenie, które w dalszych pracach nad projektem przedmiotowej ustawy powinno zostać możliwie najszybciej naprawione.

Ponadto w ocenie skutków regulacji stwierdzono, iż wprowadzenie w życie projektowanych zmian „nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i

przedsiębiorczość w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw", a także „nie ma wpływu na rynek pracy”. Nie zgadzamy się z tą oceną. Jak już wspomniano, podkopanie reguły zdefiniowanej składki osłabia bodźce do podejmowania w pełni legalnej pracy, podlegającej obowiązkowi płacenia składki emerytalno-rentowej od całości uzyskiwanego dochodu. W konsekwencji można więc oczekiwać pewnego ograniczenia podaży pracy. W wyniku jednorazowej decyzji w sprawie waloryzacji nie powinno ono wprawdzie być dostrzegalne, jednak utrwalenie się tego modelu podnoszenia świadczeń, po raz pierwszy zastosowanego w 2015 r., z całą pewnością miałyby daleko idące konsekwencje. Co więcej, z uwagi na fakt, iż kwota składek wpływających do FUS nie wystarcza do pokrycia kosztu wypłaty świadczeń, wprowadzenie proponowanego mechanizmu waloryzacji, konieczne będzie istotne zwiększenie wydatków budżetu państwa z tytułu dotacji do FUS na przestrzeni szeregu kolejnych lat od momentu wprowadzenia w porównaniu z sytuacją, gdyby pozostano przy standardowej waloryzacji lub też zdecydowano się na zastąpienie waloryzacji mieszanej przez wypłatę jednorazowego dodatku. Wyższe wydatki budżetowe muszą zaś zostać sfinansowane większą emisją rządowych papierów dłużnych lub też podniesieniem obciążeń fiskalnych, które z natury rzeczy byłyby ponoszone w głównej mierze przez pracujące pokolenia. Nawet w przypadku sfinansowania dodatkowych wydatków poprzez zwiększenie deficytu budżetowego ostatecznie koszt ponieśliby pracujący i przedsiębiorstwa z powodu zwiększonych wydatków na obsługę długu publicznego, a w konsekwencji – wyższych podatków. Zwiększone obciążenia fiskalne, w tym klin podatkowy, przyczyniają się natomiast do ograniczenia podaży pracy. Ostatecznie więc wprowadzenie w życie projektowanych zmian niekorzystnie wpłynęłoby na rynek pracy poprzez ograniczenie dynamiki zatrudnienia, a co za tym idzie – spowolniłoby rozwój gospodarczy Polski, negatywnie odbijając się również na kondycji przedsiębiorstw oraz finansów publicznych.