

P. Min. M. Bucior, DP-ufb
P. Kosiniak

CML/ 0688/09.14/AP/LK

PODSEKRETARZ STANU
Marek Bucior
Data: 2014-09-23
Liczba dr: 1986
PODSEKRETARZ STANU

Warszawa, 18 września 2014 r.
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
BIURO MINISTRA
22-09-2014
L. dz. 8796/14

AUS
p. dep. M. Januszek
Marek Bucior

KANCELARIA
Data: 2014-09-22
Nr pisma: 857/11

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy i Polityki Społecznej
Przewodniczący Trójstronnej Komisji do Spraw
Społeczno - Gospodarczych

ref. 23.09.14
[Signature]

transy Panu Dziśko.

W odpowiedzi na pismo z 28 sierpnia 2014 r., nr DUS/0210/12/EW/PW/14, 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.

2
wpłynęło dnia 23.09.2014
SEKRETARIAT DUS
wpłynęło dnia 23.09.2014
Nr w dzienniku pism.....
Prezydent

Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

Andrzej Malinowski
Andrzej Malinowski

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

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

Celem zaproponowanych przez stronę rządową zmian jest zabezpieczenie najuboższych świadczeniobiorców, a tym samym – poprzez wprowadzenie zmodyfikowanego mechanizmu waloryzacji – zmniejszenie rozpiętości świadczeń (spłaszczenie ich rozkładu). Według projektodawców na zmianie skorzystałoby ok. 92 proc. świadczeniobiorców ZUS, 100 proc. świadczeniobiorców KRUS oraz wszyscy otrzymujący zasiłki przedemerytalne i renty socjalne. W największym stopniu, w porównaniu do obecnych zasad, skorzystałyby osoby uzyskujące najniższe świadczenia (minimalną rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy – ich świadczenie wzrosłoby według projektu o 4,17 proc. wobec zakładanego 1,08 proc.), w najmniejszym zaś stopniu osoby uzyskujące relatywnie wysokie świadczenia, tj. powyżej 3333,33 zł, których świadczenie wzrosłoby jedynie o założony wskaźnik 1,08 proc.

Według projektodawcy, argumentem przemawiającym za zmianą metody waloryzacji jest wyjście „naprzeciw postulatam emerytów i rencistów”. Podkreślono, że zabieg ten ma chronić świadczeniobiorców przed utratą realnej siły nabywczej ich świadczeń. Trudno jednak zaakceptować zmianę metody waloryzacji wyłącznie na podstawie przewidywanych niskich wskaźników waloryzacji w przyszłości. Wystarczającym mechanizmem zapewnienia realnej siły nabywczej świadczeń jest bowiem waloryzacja procentowa, która w jasny sposób wiąże wysokość kwoty waloryzacyjnej z dynamiką procesów zachodzących w realnej gospodarce.

Projektodawca zaznacza w uzasadnieniu, że celem zmiany metody waloryzacji nie jest szukanie oszczędności budżetowych. Fiskalne skutki przyjęcia ustawy szacowane są na zwiększenie wydatków sektora finansów publicznych o 1,754 mld zł w roku 2015 i stały ich wzrostu do 3,412 mld zł w cenach bieżących w roku 2024. Istotne jest przy tym dostrzeżenie faktu, że jednorazowe (relatywnie duże) zwiększenie zobowiązań systemu emerytalnego będzie skutkowało zwiększeniem

wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez okres dłuższy, niż wynoszący 10 lat, podany w Ocenie Skutków Regulacji.

Niepokój budzi brak jasno określonego w projekcie ustawy źródła (źródeł) finansowania wydatków na waloryzację. Z art. 9 wnioskować należy, iż zwiększenie wydatków finansowanych z FUS zostanie pokryte zwiększeniem dotacji budżetowej. Biorąc pod uwagę fakt, że świadczenia emerytalne finansowane są z bieżących wpływów z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne, wydatki na waloryzację będą najprawdopodobniej generować zwiększenie deficytu budżetowego, a co z tego wynika – zwiększenie emisji dłużnych papierów wartościowych i przyrost długu publicznego. Nawet przy założeniu optymistycznego wariantu, jakim jest zwiększenie wpływów podatkowych do budżetu z tytułu podatków pośrednich, wydatki na waloryzację nie zostaną pokryte.

Warto również zwrócić uwagę na kwestię wpływu projektowanej zmiany na aktywność zawodową osób, które nie nabyły jeszcze prawa do świadczeń. Zasadnicze znaczenie dla zaufania obywatela do państwa mają konstrukcja i stabilność systemu zabezpieczenia społecznego. Nie wystarczy przy tym precyzyjne i klarowne określenie metody kalkulacji świadczeń, ale również zapewnienie ich realnej siły nabywczej, czemu służy mechanizm waloryzacji. Sprawiedliwym rozwiązaniem jest przy tym określenie jednakowych dla wszystkich zasad, podobnie jak ma to miejsce we wprowadzonym w 1999 r. nowym systemie emerytalnym, w którym wysokość wypłacanego świadczenia zasadniczo zależy od wielkości odprowadzonych składek. Wprowadzona 15 lat temu reforma systemu emerytalnego miała na celu zwiększenie bodźców do aktywności zawodowej poprzez mechanizm indywidualnego w dużej mierze kształtowania podstawy i wysokości świadczenia, zależnego od wysokości uzyskiwanych zarobków, długości okresu aktywności zawodowej i częstości opuszczania rynku pracy (np. wskutek urlopu macierzyńskiego, okresów bezrobocia lub bierności zawodowej). Znacznemu zwiększeniu uległa zatem sprawiedliwość wypłacanych świadczeń, ponieważ to od decyzji jednostek w całym okresie aktywności zawodowej zależy wielkość wypłacanego świadczenia.

Co do zasady zatem, wyższe zarobki generują wyższą emeryturę. Rosnące wynagrodzenie jest z kolei pochodną jakości wykonywanej pracy, inwestycji dokonanych w posiadane kwalifikacje oraz stanu całej gospodarki. Osoby o najniższym poziomie kwalifikacji (wykazujące małą mobilność zawodową w aspekcie przestrzennym i kwalifikacyjnym) uzyskują niskie wynagrodzenie, a przez to odprowadzają mniej składek do systemu emerytalnego, co skutkuje odpowiednio niższą emeryturą. Kluczowe w tym miejscu jest zrozumienie roli proponowanej zmiany dla aktywności zawodowej. Zapewnienie jasnych i jednakowych metod waloryzacji świadczeń (ochrona przed spadkiem ich realnej siły nabywczej) powinno stanowić dopełnienie reformy emerytalnej sprzed 15 lat. Mechanizm waloryzacji procentowej stanowi w tym przypadku uzupełniającą metodę stymulowania aktywności zawodowej i naturalny komponent nowego systemu emerytalnego, ponieważ premiuje w większym stopniu osoby aktywne zawodowo, które poniosły np. trud nieustannego podnoszenia posiadanych kwalifikacji. Wprowadzenie mechanizmu waloryzacji mieszanej stanowi istotne zaburzenie sprawności funkcjonowania systemu emerytalnego, ponieważ wysokość wypłacanego świadczenia zależy nie tylko od indywidualnych czynników, lecz również od decyzji politycznej (kwota waloryzacji najniższych świadczeń może wielokrotnie podlegać zmianom). Z punktu widzenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadna wydaje się zatem ochrona istniejącego porządku prawnego (utrzymanie zasad funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego w niezmienionym stanie). Waloryzacja kwotowa, premiująca osoby otrzymujące najniższe świadczenia, nie skłania do aktywizacji zawodowej grup problemowych, które nie nabyły jeszcze prawa do pobierania świadczenia. Perspektywa uzyskania niskiego świadczenia, które może być stosunkowo często waloryzowane kwotowo (tj. premiując w największym stopniu najuboższych świadczeniobiorców) prowadzi nie tylko do niewłaściwej alokacji środków budżetowych, ale w istotny sposób w przyszłości może hamować rozwój polskiej gospodarki. Z tego też względu powinna zostać przez projektodawcę zaniechana.

Przedkładany projekt ustawy nie powinien, zdaniem projektodawców, wywierać wpływu na funkcjonowanie sektora przedsiębiorstw. Warto jednak zastanowić się nad możliwymi długookresowymi skutkami przyjętego rozwiązania. Przy założeniu bezpośredniego budżetowego finansowania wprowadzanej zmiany (w postaci zwiększenia dotacji budżetowej do FUS), zwiększenie wydatków sektora finansów publicznych, powodujące wzrost deficytu budżetowego finansowanego emisją papierów dłużnych, będzie skutkowało wzrostem długu publicznego. Z kolei konieczność wykupu przez państwo wyemitowanych papierów dłużnych będzie – przy braku zmian w innych częściach Sektora Finansów Publicznych, tj. przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej – wymagała zwiększenia skali opodatkowania (podatków pośrednich i bezpośrednich, składek na ubezpieczenia społeczne), co w dłuższym horyzoncie czasowym może przełożyć się na wzrost kosztów pracy i zmniejszenie zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw.

Z ekonomicznego punktu widzenia niewłaściwe jest przy tym wprowadzenie zmiany metody waloryzacji świadczeń przedłożone w projekcie ustawy, ponieważ nosi ona silne znamiona redystrybucyjne. Projektodawca modyfikując metodę waloryzacji łączy w nieuzasadniony sposób narzędzia polityki zabezpieczenia społecznego (waloryzacja kwotowa lub procentowa, przy czym jednakowa dla wszystkich świadczeniobiorców) z narzędziami pomocy społecznej (waloryzacja wyższa dla najuboższych świadczeniobiorców), choć cel wprowadzenia zmian jest skądinąd słuszny. Należy jednak pamiętać, że świadczenia o różnej wysokości wskutek inflacji tracą na wartości w proporcjonalny sposób tracą na wartości wskutek inflacji, co wynika m.in. ze zróżnicowanego zestawu koszyka towarów nabywanych przez gospodarstwa emerytów i rencistów. Wynika z tego, że skali deprecjacji świadczenia nie można wyrazić jednakową kwotą pieniężną, którą można byłoby zrekomensować w postaci identycznej dla wszystkich kwoty waloryzacji. Istotne jest również dostrzeżenie faktu, że projektodawca powołując się na konieczność przeciwdziałania „wpadaniu emerytów i rencistów w sferę ubóstwa” mógł w inny sposób zabezpieczyć interesy najuboższych świadczeniobiorców, jednocześnie zachowując ustawowy mechanizm waloryzacji procentowej, jednakowej dla wszystkich świadczeniobiorców - m.in. poprzez znaczne ułatwienie możliwości

uzyskania dodatkowych świadczeń z tytułu pomocy społecznej w oparciu o kryterium dochodowe. W ten sposób zachowana zostałaby odrębność pomiędzy systemem zabezpieczenia społecznego a systemem pomocy społecznej.

Zważywszy na przedstawione powyżej argumenty, przedłożony do konsultacji społecznych projekt ustawy nie powinien zostać wprowadzony w życie. Wątpliwości ekonomiczne budzi przede wszystkim celowość przedłożonego rozwiązania, w szczególności w obliczu zbliżającego się roku wyborczego, oraz znaczne skutki fiskalne, jakie pociąga za sobą jego przyjęcie. Nie bez znaczenia jest też możliwe oddziaływanie wprowadzonej zmiany na aktywność zawodową osób, które nie nabyły jeszcze prawa do świadczenia. W nowym systemie emerytalnym wyższe wynagrodzenie uzyskiwane w trakcie życia zawodowego, co do zasady, przekłada się na wyższe świadczenie. Mechanizm ten stanowi naturalny bodziec zarówno do minimalizowania okresów bezrobocia lub bierności zawodowej, jak też do podnoszenia poziomu posiadanych kwalifikacji, skutkujących wzrostem wynagrodzenia. Proponowana zmiana osłabia zatem bodźce do aktywności zawodowej osób w największym stopniu zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy, ponieważ uzależnia wysokość świadczenia od arbitralnej decyzji politycznej.

Pomimo braku oceny wpływu wprowadzanej zmiany na funkcjonowanie sektora przedsiębiorstw, w dłuższym horyzoncie czasowym należałoby oczekiwać zwiększenia ciężaru opodatkowania w gospodarce (w tym podatków dochodowych i składek na ubezpieczenie społeczne). Alternatywą dla powyższego jest znalezienie w sektorze finansów publicznych – tylko w perspektywie dziesięcioletniej – rokrocznie oszczędności rzędu 1,7-3,4 mld zł, które posłużyłyby sfinansowaniu proponowanej zmiany. Projektodawca nie wskazał jednak w wystarczający sposób źródeł finansowania zwiększonych wydatków, z czego wnosić należy, że środki na ten cel pochodzić będą ze zwiększenia dotacji budżetowej. Wydatki dokonane na waloryzację mogłyby zostać sfinansowane m.in. poprzez „uszczelnienie” systemu emerytalnego.

Należy oczekiwać, że w perspektywie dłuższej, niż przedłożona w OSR (10 lat), wprowadzona zmiana będzie generować coraz większy przyrost zobowiązań emerytalnych, które będą musiały być pokryte zwiększeniem wpływów podatkowych (w postaci podatków pośrednich, bezpośrednich lub składek na ubezpieczenie społeczne). Długookresowym skutkiem wprowadzonej zmiany może zatem być ograniczenie zatrudnienia przez sektor przedsiębiorstw i skutkujące tym zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego.