

Andrzej Rzońca
Wiktor Wojciechowski

Warszawa, 14 października 2010 r.

Kwotowa waloryzacja: to może być dobry pomysł

Synteza:

Zadeklarowane przez premiera Donalda Tuska przejście z procentowej na kwotową waloryzację rent i emerytur wywołało krytykę wielu ekonomistów. Dotychczas opinii publicznej nie przedstawiono żadnych szczegółów. Zmiana sposobu waloryzacji mogłaby być dobrym pomysłem, gdyby pozwoliła zmniejszyć jej koszty i premiowała długie lata pracy. Powrót przy wyliczaniu kwoty waloryzacji świadczeń do uwzględniania – tak jak było to przed globalnym kryzysem finansowym – jedynie inflacji, zamiast inflacji i wzrostu realnych wynagrodzeń, pozwoliłby obniżyć wydatki publiczne w latach 2011-2013 odpowiednio o ok. 0,5; 1,0 i 2,0 mld zł i to przy założeniu, że płace będą w tym okresie rzeczywiście rosły tak wolno, jak przyjęto w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Mimo mniejszych kosztów waloryzacji dla finansów publicznych, prawie połowa świadczeniobiorców – tych o niskich dochodach – uzyskałaby większe podwyżki niż przy dotychczasowym sposobie indeksacji. Aby zmiana sposobu waloryzacji jednocześnie zachęcała do długiego pozostawania na rynku pracy, kwota podwyżki dla poszczególnych świadczeniobiorców powinna zależeć od liczby przepracowanych przez nich lat. Za wiele lat pracy każdy, nawet jeśli mało zarabiał i – w efekcie – płacił niskie składki, powinien otrzymywać duże podwyżki; jeżeli natomiast ktoś pracował krótko, to niezależnie od wysokości pobieranego wynagrodzenia powinien dostawać niewielkie podwyżki. Gdyby kwota podwyżki nie była zróżnicowana w zależności od liczby przepracowanych lat, zmiana sposobu waloryzacji oznaczałaby premiowanie osób, których niskie emerytury są wynikiem krótkiej pracy. Ponadto, kwotowa waloryzacja nie powinna objąć rent, bo premiowałaby osoby, które je wyłudziły. Wreszcie kwota podwyżki emerytur rolniczych nie powinna być wyliczana wspólnie z innymi rodzajami emerytur. W przeciwnym razie emerytury rolnicze w jeszcze większym stopniu niż dotychczas byłyby finansowane z podatków osób zatrudnionych poza rolnictwem. Jednocześnie, osłabiono by bodźce mieszkańców wsi do poszukiwania pracy poza rolnictwem.

Zmiana sposobu waloryzacji z procentowej na kwotową może być dobrym pomysłem, o ile...

Deklaracja premiera Donalda Tuska o tym, że rząd zastanawia się nad tym, aby w latach 2011-2013 waloryzacja świadczeń emerytalnych i rentowych była przeprowadzana w sposób kwotowy, a nie jak dotychczas procentowy, spotkała się z ostrą krytyką wielu ekonomistów. Opinia publiczna nie poznała jednak szczegółów tego rozwiązania. Gdyby wprowadzając waloryzację kwotową, spełniono kilka warunków, które opisujemy poniżej, mogłoby ono być dobrym pomysłem.

...zmniejszy jej koszt oraz będzie premiować długie lata pracy

Nowy sposób waloryzacji świadczeń powinien, po pierwsze, zmniejszyć jej koszty i, po drugie, premiować długie lata pracy.

Trzeba obniżyć koszt waloryzacji, gdyż...

Przejście na kwotowy sposób waloryzacji powinno być instrumentem ograniczenia jej kosztów z trzech powodów.

...stan finansów w Polsce jest zły – gorszy niż w większości krajów naszego regionu....

- Po pierwsze, stan finansów publicznych w Polsce jest zły – gorszy niż w większości krajów naszego regionu i to mimo że nasza gospodarka znacznie lepiej niż inne kraje regionu poradziła sobie z globalnym kryzysem. Wedle ostatnich prognoz Komisji Europejskiej¹ wyższy niż w Polsce deficyt sektora finansów publicznych w latach 2010-2011 mają mieć jedynie 3 kraje Europy Środkowej: Łotwa, Litwa i Rumunia. Deficyt w Polsce będzie w tym okresie, odpowiednio, o 1,4 i 1,2 pkt. proc. PKB wyższy od średniej dla całego regionu.

...za ten zły stan odpowiada w dużym stopniu zbyt szybkie, w porównaniu do tempa wzrostu gospodarki, zwiększanie wydatków publicznych....

- Po drugie, jedną z głównych przyczyn złej kondycji finansów publicznych w Polsce na tle większości krajów naszego regionu jest zbyt szybkie, w stosunku do tempa wzrostu gospodarki, zwiększanie wydatków publicznych. Gdyby od szczytu boomu w 2007 roku rosły one u nas w takim samym tempie jak gospodarka, to deficyt sektora finansów publicznych w 2010 r. wyniósłby nie przewidywane 7,3% PKB, a jedynie 3,5% PKB. Byłby więc niższy od przewidywanego deficytu o prawie 54 mld. Tak szybkiego wzrostu całkowitych wydatków publicznych nie da się w pełni wyjaśnić wzrostem wydatków państwa na inwestycje (np. na infrastrukturę). Gdyby od szczytu boomu w 2007 roku wydatki publiczne inne niż wydatki inwestycyjne rosły u nas w takim samym tempie jak gospodarka, to deficyt sektora finansów publicznych w 2010 r. wyniósłby 5,6% PKB. Byłby więc niższy od średniej w regionie o 0,3% PKB. Tylko trzy kraje regionu: Estonia, Bułgaria i Węgry miałyby wówczas mniejszy deficyt niż Polska.

...co dotyczyło również transferów socjalnych, których większość stanowią wydatki na emerytury i renty

- Po trzecie, wśród wydatków publicznych, które zwiększano u nas szybciej niż rosła gospodarka, ważną pozycją były transfery społeczne inne niż w naturze, z których większość stanowią wydatki emerytalno-rentowe. Gdyby od szczytu boomu w 2007 roku zwiększano je w takim samym tempie jak gospodarka, byłyby one w 2010 r. mniejsze o 0,7% PKB, a więc o ponad 10 mld zł. Istotny udział w zwiększaniu transferów w tempie szybszym od dynamiki wzrostu gospodarki miało przywrócenie na zakończenie skróconej kadencji parlamentu w 2007 roku corocznej płacowo-cenowej waloryzacji rent i emerytur oraz przyspieszenie likwidacji starego portfela emerytalnego. Kiedy nadszedł kryzys, zaczęliśmy silniej niż w okresie prosperity podnosić emerytury i renty, choć zmniejszyła się zdolność państwa do sfinansowania tych podwyżek z dochodów ze składek na ubezpieczenie społeczne i podatków. W konsekwencji, musiało ono finansować te podwyżki poprzez zaciąganie długów i sięgnięcie po środki odłożone w Funduszu Rezerwy Demograficznej. W przeciwieństwie do Polski, w okresie globalnego kryzysu wiele krajów naszego regionu poszukiwało oszczędności redukując wydatki publiczne właśnie na renty i emerytury. Przykładowo, w 2010 roku na Węgrzech i w Czechach wstrzymano waloryzację emerytur. Na Węgrzech dodatkowo zaprzestano wypłat 13 emerytur. Na Łotwie emerytury zmniejszono o 10% dla niepracujących emerytów i aż o 70% dla emerytów, którzy jednocześnie

¹ Prognoza Komisji Europejskiej – wiosna 2010.

pracowali. Podobne redukcje były lub zostaną wprowadzone również w rozwiniętych krajach UE. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii od 2011 roku emerytury finansowane z systemu publicznego mają być waloryzowane jedynie o wskaźnik inflacji, a nie jak dotąd również o część realnego wzrostu płac.

Ograniczyć koszt waloryzacji...

W Polsce ograniczenie kosztów waloryzacji rent i emerytur można byłoby osiągnąć na kilka sposobów.

...można albo poprzez odejście od sztywnej formuły wyznaczającej skalę podwyżek...

Po pierwsze, można byłoby w ogóle odejść od sztywnej formuły wyznaczającej skalę podwyżek i wprowadzić zasadę, że jest ona co roku określana w ustawie budżetowej w zależności od kondycji finansów publicznych. Dzięki takiej zmianie przynajmniej częściowo odsztywniono by wydatki na emerytury i renty..

...albo poprzez sprowadzenie jej do rekompensaty za wzrost cen – tak, jak było to przed kryzysem

Po drugie, gdyby rząd postanowił jednak zachować sztywną formułę waloryzacji emerytur i rent, wtedy należałoby powrócić do rozwiązania sprzed kryzysu i sprowadzić ją do rekompensaty jedynie za wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych.

To ostatnie rozwiązanie przyniosłoby w latach 2011-13 oszczędności na kwotę ok. 0,5; 1,0 i 2,0 mld zł

Taka zmiana pozwoliłaby zmniejszyć koszty waloryzacji tych świadczeń w latach 2011-2013 ok. 0,5; 1,0 i 2,0 mld zł. Skala oszczędności w porównaniu do scenariusza pozostania przy waloryzacji cenowo-płacowej byłaby większa, jeśli realna dynamika wynagrodzeń okazałaby się wyższa od konserwatywnych założeń z Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (w którym przyjęto, że w latach 2010-2012 wyniesie ona, odpowiednio, 2,3; 1,4 i 3,8%).

Mimo takich oszczędności, zmiana sposobu waloryzacji byłaby korzystna niemal dla połowy emerytów – tych pobierających niskie świadczenia

Zastąpienie obecnej waloryzacji cenowo-płacowej przez waloryzację wyłącznie cenową powinno odnosić się do funduszu przeznaczanego na podwyższanie świadczeń. Gdyby równocześnie wprowadzono kwotową waloryzację indywidualnych świadczeń, to byłoby to korzystne dla prawie połowy emerytów – tych pobierających niskie świadczenia. Najniższa miesięczna emerytura w 2011 roku wzrosłaby wówczas o ok. 33 zł, zamiast o ok. 17 zł według dotychczasowych zasad. Podwyżka dla emerytów, którzy otrzymują świadczenie w wysokości mediany emerytur wyniosłaby 33 zamiast 36 zł, ale w kolejnym roku nowy system zapewniłby mu taki sam wzrost świadczenia jak obecny.

Przywracając cenową waloryzację należałoby powrócić do innej zasady sprzed kryzysu, tzn. że dokonuje się jej dopiero wtedy, gdy oznacza istotną podwyżkę świadczeń

Przywracając cenową waloryzację rent i emerytur, należałoby też powrócić do innej zasady sprzed globalnego kryzysu, wedle której waloryzacji nie dokonuje się w latach, w których byłaby ona niewielka. Można byłoby przyjąć regułę, że np. emerytury waloryzuje się tylko wtedy, gdy kwota przeciętnej waloryzacji z tytułu skumulowanego wzrostu cen wyniesie 100 zł (w cenach z roku przyjęcia ustawy). Przy takiej średniej kwocie podwyżki emerytur, waloryzacji dokonywano by przeciętnie raz na 3-4 lata.

Ponadto, jeśli rząd podniesie VAT, to podwyżka rent i

Ponadto, jeśli rząd zrealizuje swoją zapowiedź podniesienia VAT-u od 2011 roku, wtedy podwyżka rent i emerytur w 2012 powinna być pomniejszona o tę część wzrostu cen, która będzie wynikiem zmian w VAT. W przeciwnym razie

emerytur w 2012 roku powinna zostać pomniejszona o tę część wzrostu cen, która będzie wynikiem zmian w VAT, bo inaczej podwyżka VAT zamiast na wszystkich konsumentów spadnie głównie na pracujących

Celem zmiany sposobu waloryzacji powinno być też wydłużenie aktywności zawodowej, gdyż nadal zbyt mało Polaków pracuje w porównaniu do innych krajów UE...

...co wynika z późnego wchodzenia Polaków na rynek pracy i wczesnego wychodzenia z niego

... Ponadto, polskie społeczeństwo szybko się starzeje

Aby zmiana sposobu waloryzacji zachęcała do długiej pracy, kwota podwyżki...

...powinna zależeć od liczby przepracowanych lat

Duże podwyżki powinni otrzymać ci, którzy pracowali długo – niezależnie od pobieranych wynagrodzeń, a niskie – ci, którzy pracowali krótko,

skutki ekonomiczne tej zmiany w podatkach będą zbliżone do podniesienia opodatkowania wyłącznie dochodów uzyskiwanych z pracy, czyli składek na ubezpieczenie społeczne. W każdym razie bez jednorazowej zmiany w stopie waloryzacji obniży się opłacalność pracy w stosunku do utrzymywania się z emerytury lub renty, bo emerytom i rencistom zostanie w pełni zrekompensowana podwyżka VAT, a pracującym nie. Wpływ podniesienia VAT na inflację w 2011 roku jest szacowany przez różnych ekonomistów na 0,3-0,5 pkt. proc. O taką wielkość powinna zostać pomniejszona stopa waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w 2012 roku, co zmniejszyłoby koszty waloryzacji o ok. 0,4-0,6 mld zł w 2012 roku, a także w następnych latach.

Przejsie na kwotową waloryzację powinno posłużyć do wzmocnienia bodźców do długiej aktywności zawodowej również z trzech powodów.

- Po pierwsze, wciąż zbyt mało Polaków pracuje w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej, w tym także do większości krajów naszego regionu. W 2009 roku odsetek pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym (15-64 lata) wynosił u nas 59%, podczas gdy w UE – średnio 65%, a w naszym regionie (EU-10) 61%. Tylko w 4 krajach UE, w tym w 2 krajach naszego regionu (na Węgrzech i w Rumunii) odsetek ten był niższy niż w Polsce.
- Po drugie, niski odsetek pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym w Polsce wynika z późnego wchodzenia Polaków na rynek pracy i ich wczesnego wychodzenia z tego rynku. Odsetek pracujących wśród osób w wieku 15-24 lata i 55-64 lata wynosi u nas, odpowiednio, 26,8 i 32,3 proc., podczas gdy w UE – średnio 35,2 i 46 proc., a w naszym regionie – 25,7 i 44,1 proc. W 2007 w Polsce roku przeciętny wiek absolwentów wchodzących na rynek pracy wynosił 20 lat, o dwa lata więcej niż przeciętnie w krajach OECD.
- Po trzecie, polskie społeczeństwo szybko się starzeje. Bez zmiany wieku emerytalnego, która wydłużyłaby okres aktywności zawodowej, liczba osób w wieku produkcyjnym (obecnie 18-59/64 lat) zmniejszy się o 2,1 mln do 2020 roku i 3,3 mln do 2030, tj. odpowiednio o 8 i 13%.

Aby przejście z waloryzacji procentowej na kwotową wzmocniło bodźce do długiej pracy, kwota podwyżki powinna być zróżnicowana w zależności od liczby przepracowanych lat, np. według następującej formuły:

Kwota podwyżki dla danej osoby = średnia kwota waloryzacji x liczba lat przepracowanych przez daną osobę / liczba lat przepracowanych przez przeciętnego emeryta

Taka formuła oznaczałaby, że stosunkowo duże podwyżki otrzymaliby emeryci, którzy przepracowali wiele lat (niezależnie od wysokości pobieranych przez nich wcześniej wynagrodzeń), a niewielkie – emeryci, którzy pracowali krótko. Obecnie część emerytów, która otrzymuje stosunkowo duże podwyżki, bo ma wyższe świadczenia od średniej (np. górnicy, pracownicy służb mundurowych), to jednocześnie osoby, które przepracowały mniej lat niż

*nawet jeśli zarabiali
dużo*

przeciętnie wszyscy emeryci. W 2008 roku przeciętny ubezpieczeniowy staż pracy górników wynosił 31 lat i był o prawie 3 lata niższy od stażu wszystkich emerytów, którym świadczenia wypłacał ZUS (34 lata). Jeszcze większe dysproporcje dotyczyły nowo przyznanych emerytur. W 2008 roku przeciętny staż pracy górników, którym przyznano emeryturę po raz pierwszy wynosił 30 lat, wobec 37 lat w przypadku wszystkich nowoprzyznaczonych emerytur z ZUS.

*Gdyby kwota
podwyżki nie była
uzależniona od
przepracowanych lat,
byłoby to
premiowaniem osób,
których niskie
emerytury wynikają z
krótkiej pracy.*

Gdyby kwota podwyżki emerytur nie była zróżnicowana w zależności od liczby przepracowanych lat, byłoby to równoznaczne z silniejszym niż do tej pory podnoszeniem emerytur tym osobom, które pobierają niskie świadczenia niekoniecznie ze względu na niskie płace otrzymywane w przeszłości, ale z powodu niewielu przepracowanych lat. W rezultacie, nowy sposób waloryzacji osłabiałby bodźce do pracy. To z kolei powodowałoby, że trudno też byłoby go uznać za sprawiedliwy, skoro nagradzałby tych, którzy pracowali krótko, kosztem tych, którzy pracowali długo.

Przejsie na kwotowe podwyżki emerytur zróżnicowane w zależności od liczby przepracowanych lat nie zmniejszyłoby palącej potrzeby podniesienia wieku emerytalnego. Powinno natomiast ułatwić wprowadzenie tego rozwiązania, niezbędnego do opóźnienia negatywnych skutków starzenia się społeczeństwa dla wzrostu gospodarki, a w konsekwencji dla szans na dogonienia przez Polskę krajów Zachodu pod względem dochodu na mieszkańca. Logika, stojąca za takim sposobem waloryzacji: „duże podwyżki dla osób, które pracowały długo, nawet jeśli zarabiałały mało, i niewielkie podwyżki dla osób, które pracowały krótko, nawet jeżeli zarabiałały dużo” wpisywałaby się w filozofię, podkreślającą wartość pracy, na której opiera się propozycja podnoszenia wieku emerytalnego.

Nowy sposób waloryzacji powinien nie tylko zmniejszyć jej koszty dla finansów publicznych i wzmocnić bodźce do długiej aktywności zawodowej, ale też spełnić trzy dodatkowe warunki.

*Kwotowa
waloryzacja nie
powinna obejmować
rent, bo
premiowałaby
zdrowych rencistów,
którzy wyłudźli
świadczenia w latach
dziewięćdziesiątych*

Po pierwsze, kwotowa waloryzacja nie powinna obejmować rent. Gdyby jednak miała ona dotyczyć także tych świadczeń, to kwoty podwyżki nie powinno się wyliczać wraz z emeryturami; kwota ta nie powinna też być jednolita dla wszystkich rodzajów rent. W przeciwnym przypadku nowe zasady premiowałyby zdrowych rencistów, którzy uzyskali świadczenia w latach dziewięćdziesiątych, kosztem osób, które ciężko pracowały przez wiele lat oraz ludzi rzeczywiście niezdolnych do pracy.

*Kwoty waloryzacji
emerytur z KRUS nie
powinno się wyliczać
wspólnie z innymi
rodzajami emerytur,
bo osłabiłoby to
bodźce mieszkańców
wsi do poszukiwania
pracy poza
rolnictwem*

Po drugie, kwotę waloryzacji emerytur z KRUS nie powinno się wyliczać wspólnie z innymi rodzajami emerytur. Już teraz składki rolników pokrywają tylko ok. 8% wydatków KRUS, a cała reszta jest finansowana z podatków osób pracujących poza rolnictwem. Podwyższanie emerytur rolniczych o taką samą kwotę jak inne emerytury pogłębiłyby tę niesprawiedliwość. Poza tym, osłabiłoby bodźce do poszukiwania przez mieszkańców wsi pracy poza rolnictwem. W efekcie, konserwowałoby biedę na wsi.

*Wreszcie, trzeba
dokładnie sprawdzić,
czy nowe
rozwiązanie nie jest
sprzeczne z
Konstytucją*

Po trzecie wreszcie, rząd zmieniając sposób waloryzacji musi – co oczywiste – dokładnie sprawdzić, czy nowe rozwiązanie nie zostanie zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, co wieszczą niektórzy jego krytycy. Jednak to raczej rząd niż jego przeciwnicy dysponuje silnymi argumentami.

- Zasady waloryzacji emerytur były dotychczas zmieniane kilkukrotnie. Nie bardzo więc wiadomo, dlaczego nie mogłyby być zmienione kolejny raz.
- W odróżnieniu od podatków, składki – co do idei – są co prawda daniną zwrotną, tj. dającą obywatelowi prawo do domagania się od państwa konkretnej usługi (świadczenia), ale określenie, czy dane usługa (świadczenie) jest ekwiwalentna do składki, ma charakter w pełni uznaniowy – zależny od decyzji państwa. Dobrym tego przykładem są jednolite zasiłki dla bezrobotnych, finansowane ze składek na Fundusz Pracy, uzależnionych od wysokości wynagrodzeń lub jednolity (przynajmniej teoretycznie) dostęp do usług zdrowotnych, finansowanych głównie ze składki na NFZ również uzależnionej od wysokości płac.

Oparcie nowego sposobu waloryzacji na zasadzie: „duże podwyżki dla osób pracujących długo, nawet jeśli zarabiały mało i małe podwyżki dla osób pracujących krótko, nawet jeżeli zarabiały dużo” powinno wzmocnić pozycję rządu. Wzmacniałyby bowiem ochronę pracy, którą gwarantuje Konstytucja.