

Warszawa, 30 listopada 2017 r.

Pan

Jarosław Duda

Przewodniczący Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

jako byli Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego piszemy w nawiązaniu do procedowanego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw (druk senacki nr 663) dotyczącego zniesienia górnego limitu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

W imieniu swoim oraz członków naszych organizacji zwracamy się ze wspólnym apelem o odrzucenie przedmiotowego projektu ustawy. Proponowane zmiany mają bezsprzecznie systemowy charakter i wywołają poważne, negatywne skutki w sferze ubezpieczeń społecznych.

Partnerzy społeczni negatywnie wyrazili się na temat sposobu procedowania i krytycznie ocenili propozycje zniesienia limitu, czego wyrazem jest wspólne stanowisko pięciu organizacji pracodawców i związków zawodowych wchodzących w skład Rady Dialogu Społecznego (stanowisko w załączeniu). Odrzucenie projektu umożliwi partnerom społecznym powrót do rzeczowej dyskusji z rządem nad reformą systemu ubezpieczeń.

Liczymy, że podczas prac w Senacie RP uwzględnione zostaną zastrzeżenia partnerów społecznych. Poniżej sygnalizujemy podstawowe kwestie:

1. Dialog społeczny

Sposób i tempo procedowania projektu narusza podstawowe zasady i standardy dialogu społecznego, który ma swoje umocowanie w art. 20 Konstytucji RP. Partnerom społecznym w praktyce uniemożliwiono ocenę projektu na etapie prac Rady Ministrów. Skierowanie projektu do Sejmu RP po 5 dniach od jego przedstawienia do wiadomości publicznej, traktujemy jako naruszenie podstawowych zasad dialogu i procesu legislacyjnego.

W przypadku projektu o tak zasadniczym znaczeniu społeczno-gospodarczym nie można przeprowadzić adekwatnej analizy oraz rzeczowej dyskusji w ciągu kilku dni, na półtora miesiąca przed zaplanowanym wejściem w życie proponowanych zmian.

2. Błędny argument sprawiedliwości społecznej

W trakcie prac w Sejmie RP powtarzane były argumenty z uzasadnienia do projektu, iż nowelizacja jest wyrazem realizacji zasady sprawiedliwości społecznej oraz potrzeby redystrybucji dochodów. Przypominamy, że celem wprowadzenia do systemu ubezpieczeń społecznych górnego limitu składek

wiązано z potrzebą zagwarantowania jego stabilności w przyszłości i niedopuszczenia do tworzenie tzw. „kominów” emerytalnych (dużych różnic wysokości przeciętnej emerytury w stosunku do emerytur najwyższych). Powstawanie dużych rozbieżności w wysokości świadczeń emerytalnych w przyszłości będzie także wpływało nie tylko na wysokość, ale i na sposób waloryzacji świadczeń, który stanie się ułomny i niesprawiedliwy, a koszty z tego wynikające przekroczą spodziewane zyski.

Co ważne, ograniczenie składek jest znane systemom wielu państw (co projektodawca powinien rzetelnie wykazać w Ocenie Skutków Regulacji).

3. Dalsze obciążanie umów o pracę

W trakcie prac w Sejmie RP padały argumenty, iż nowelizacja likwiduje wyjątek w systemie ubezpieczeń społecznych i dotyczy tylko 350 tys. pracowników, tj. 2% osób spośród pracowników. Należy jednak pamiętać, że regulacja obejmuje jedynie osoby zatrudnione w oparciu o umowę o pracę. Dotychczasowa debata nie dostarcza informacji na temat tego, jak będzie się kształtowała sytuacja pracowników na tle pozostałych grup ubezpieczonych. Proponowane w projekcie rozwiązanie spowoduje dalsze zróżnicowanie obowiązków składkowych i przenoszenie ciężarów utrzymania systemu ubezpieczeń społecznych na osoby posiadające status pracowników.

Zniesienie limitu ma przynieść FUS kwotę 5,5 mld zł w przyszłym roku. O tyle samo zmniejszą się wynagrodzenia netto pracowników o wysokich kwalifikacjach lub wzrosną koszty przedsiębiorstw ich zatrudniających. Zwiększenie kosztów uderzy w szczególności w firmy zatrudniające wysoko wykwalifikowanych specjalistów z dziedziny zaawansowanych procesów biznesowych oraz nowych technologii. W tych firmach odsetek pracowników, których dotyczy limit to 10-20% załogi, a w niektórych przypadkach nawet 30%.

Spodziewamy się, że wprowadzona zmiana odbije się niekorzystnie na sytuacji wszystkich pracowników w związku z modyfikacją planów podwyżek. Może mieć także negatywny wpływ na planowane inwestycje. Proponowana zmiana, w szczególności dotknie sektor IT, w tym start-upy i polskie spółki giełdowe. Poszczególne firmy wyceniają podwyższone koszty działalności na kilka – kilkanaście milionów złotych tylko w 2018 r.

4. Brak szeregu informacji w uzasadnieniu i Ocenie Skutków Regulacji (OSR)

Procedowanie projektu ustawy na etapie Sejmu RP obarczone jest błędem, ponieważ został on przekazany przez stronę rządową bez szeregu informacji, które powinny być zawarte w Ocenie Skutków Regulacji. Dotyczy to, w szczególności, braku informacji na temat konsultacji społecznych (pkt 5 Oceny Skutków Regulacji). Zgodnie z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP uzasadnienie do projektu powinno przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Ponadto w OSR brakuje informacji o źródłach finansowania, w szczególności, w zakresie potencjalnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i rentowych osób przekraczających obecny limit. OSR i uzasadnienie zawierają także nieścisłości dotyczące sytuacji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w związku z nowelizacją. Wyliczenia zawarte w OSR nie uwzględniają wpływu wielu czynników, które zwiększą deficyt funduszu emerytalnego w długim okresie: waloryzacja kapitału początkowego i składek zgromadzonych na wszystkich rachunkach w funduszu emerytalnym (a nie tylko osób opłacających wyższe składki) w wyniku zwiększenia wpływów ze składek do FUS, dłuższy od średniej oczekiwany czas życia i pobierania emerytury

osób o wysokich dochodach, które zazwyczaj bardziej dbają o zdrowie, możliwość pobierania emerytury po małżonku zamiast własnej niższej emerytury. W rezultacie wysokie emerytury i renty dla współmałżonków będą pobierane dłużej od średniej i deficyt FUS zwiększy się, a nie zmniejszy jak sugeruje OSR.

Przytoczone argumenty, odniesienia do błędnych wniosków stojących u podstaw przedłożenia projektu, nie wyczerpują zastrzeżeń jakie projekt budzi. Szerzej pewne wątki zostały omówione we wspólnym stanowisku 5 reprezentatywnych organizacji.

Mając powyższe na uwadze, działając w poczuciu odpowiedzialności za zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy Polski, apelujemy o uwzględnienie głosu partnerów społecznych i odrzucenie przedmiotowego projektu ustawy. Umożliwi to partnerom społecznym przeprowadzenia rzeczowej debaty na temat przyszłości systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce.

Z poważaniem,



Henryka Bochniarz



Piotr Duda

Do wiadomości:

Pani Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Załącznik:

1. Stanowisko reprezentatywnych Organizacji Związków Zawodowych i reprezentatywnych Organizacji Pracodawców z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw (druk 1974) dotyczącego zniesienia górnego limitu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.



STANOWISKO

reprezentatywnych Organizacji Związków Zawodowych i reprezentatywnych Organizacji
Pracodawców

z dnia 21 listopada 2017 r.

w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych
oraz innych ustaw (druk 1974) dotyczącego zniesienia górnego limitu składek na
ubezpieczenia emerytalne i rentowe

Reprezentatywne Organizacje Związków Zawodowych i reprezentatywne Organizacje Pracodawców wyrażają sprzeciw wobec sposobu procedowania przez stronę rządową projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw (druk 1974) oraz negatywnie oceniają przedmiotowy projekt.

Zdaniem partnerów społecznych doszło do poważnego naruszenia zasad przyświecających działaniu Rady Dialogu Społecznego, co wpływa na prawidłowość procesu legislacyjnego dotyczącego przedmiotowej zmiany ustawy. W naszej ocenie, w przypadku uchwalenia ustawy i wejścia jej w życie, takie działanie może zostać zakwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W ocenie partnerów społecznych proponowane zmiany mają bezsprzecznie systemowy charakter i wywołują poważne skutki w sferze ubezpieczeń społecznych, przychodów FUS, budżetu, jednostek samorządu terytorialnego, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz rynku pracy. Zwracamy także uwagę na konieczność analizy zaproponowanych zmian z uwzględnieniem zapowiadanego wprowadzenia Pracowniczych Planów Kapitałowych. Tak doniosła zmiana w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych winna być poddana wnikliwemu procesowi konsultacji społecznych, a tym bardziej, wejść w życie z adekwatnym *vacatio legis*. Krótkie *vacatio legis*, proponowany termin wejścia w życie nowych rozwiązań to 1 stycznia 2018 r., jest w opinii reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP (naruszenie zasady prawidłowej legislacji).

Naruszenie zasad procedowania

- Brak możliwości podjęcia rzetelnej dyskusji nad przedstawionym projektem na forum Rady Dialogu Społecznego oraz skierowanie wskazanego projektu do opiniowania w trybie art. 19 ustawy

o związkach zawodowych oraz art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców, w dniu przyjęcia go przez Komitet Stały Rady Ministrów, jest naruszeniem elementarnych zasad dotyczących właściwego procesu legislacyjnego oraz zasad dialogu społecznego. Stanowi to dowód, że rząd nie czuje się zobligowany do wysłuchania stanowiska partnerów społecznych oraz uwzględnienia ich wniosków. W dniu 31 października 2017 r. projekt ustawy został skierowany do Sejmu RP, a w dniu 9 listopada 2017 r. odbyło się jego pierwsze czytanie. **Tempo i sposób procedowania projektu podważa, w naszej ocenie, podstawowe zasady zaufania do państwa prawa i jego instytucji.**

Konsekwencje dla ubezpieczeń społecznych

- Zdaniem reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców zniesienie ograniczenia podstawy wymiaru (zasada trzydziestokrotności) spowoduje w perspektywie długofalowej, problem wynikający z rozwarstwienia wysokości świadczeń emerytalnych. Zjawisko to, które można określić jako powstanie „kominów emerytalnych”, jest sprzeczne z zasadą solidarności społecznej i szkodliwe z punktu widzenia długofalowej stabilizacji wydatków z FUS. Powstawanie dużych rozbieżności wysokości świadczeń emerytalnych w przyszłości, będzie rodziło presję na zmianę sposobu waloryzacji świadczeń emerytalnych, co z kolei przyczyni się do braku możliwości adekwatnej waloryzacji najniższych świadczeń emerytalnych. Zrodzi to w przyszłości frustracje i niepokoje społeczne.
- Projektowana zmiana zmniejszy obecnie deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale w przyszłości znacznie go zwiększy, pogłębiając nierównowagę dochodów i wydatków FUS. Osoby o wysokich dochodach zazwyczaj bardziej dbają o zdrowie i żyją oraz pobierają świadczenia dłużej od średniej. Tablice trwania życia służące do obliczania wysokości emerytury nie uwzględniają zjawiska wydłużania się życia w okresie od momentu przejścia na emeryturę do momentu śmierci. Ponadto małżonkom osób pobierających wysokie emerytury przysługuje renta, zazwyczaj wyższa niż ich własna emerytura.
- Specyfiką świadczeń emerytalnych i rentowych jest silny związek ich wielkości z wartością płaconych składek – nastąpi zatem akumulacja przyszłych zobowiązań systemu. Podatek dochodowy natomiast z definicji ma charakter bezzwrotny, a dostępność i zakres świadczeń zdrowotnych nie są powiązane z kwotą składki zdrowotnej płaconej przez ubezpieczonego. Zwiększeniu ulegną zatem wpływy do sektora finansów publicznych generujące przyszłe zobowiązania, a ograniczone zostaną te, które takich zobowiązań nie tworzą. W rezultacie deficyt FUS zwiększy się, a nie zmniejszy.
- Presji na podwyższenie niskich emerytur i rent towarzyszyć będzie presja na ograniczenie najwyższych świadczeń. Osoby uzyskujące wysokie dochody już obecnie są świadome zagrożenia, że w zamian za większą składkę mogą nie dostać w przyszłości proporcjonalnie wyższej emerytury.

W przypadku zniesienia limitu składek ryzyko ograniczenia w przyszłości najwyższych świadczeń jeszcze wzrośnie i w konsekwencji osłabnie motywacja do pełnej partycypacji w systemie ubezpieczeń społecznych, której wzmocnienie należało do podstawowych celów reformy emerytalnej z 1999 r.

- Proponowane w projekcie rozwiązanie spowoduje dalsze rozwarstwienie obowiązków składkowych i przenoszenie ciężarów utrzymania systemu ubezpieczeń społecznych na osoby posiadające status pracowników.

Konsekwencje dla rynku pracy i gospodarki

- Zniesienie limitu ma przynieść w przyszłym roku kwotę 5,5 mld zł. O tyle samo zmniejszą się wynagrodzenia netto pracowników o wysokich kwalifikacjach lub wzrosną koszty przedsiębiorstw ich zatrudniających. Zarówno pracownicy jak i pracodawcy będą silnie zmotywowani do unikania podwyższonych składek, co nie będzie sprzyjało zatrudnianiu specjalistów w ramach stosunku pracy, szczególnie w środowisku nowych technologii i wysokich kompetencji.
- Zastrzeżenie wzbudza brak wnikliwej analizy proponowanej zmiany z punktu widzenia zachowania podmiotów na rynku pracy, w tym przechodzenia pracowników do zatrudnienia pozakodeksowego oraz samozatrudnienia. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, iż dynamika zmian formy zatrudnienia w związku z przedmiotowym projektem ustawy może być rozłożona w czasie i zmienna w zależności od sytuacji na rynku pracy. W przypadku jej pogorszenia, powyżej opisane negatywne zjawiska ulegną istotnemu nasileniu.
- Powyższe argumenty powodują, że wszelkie pozostałe szacunki zawarte w Ocenie Skutków Regulacji, przede wszystkim w punkcie szacującym zwiększoną składkę wpływającą do FUS (i pochodne zwiększenia wpływów do FUS, czyli wpływ na budżet, jednostki samorządu terytorialnego oraz Narodowy Fundusz Zdrowia) mogą być obarczone daleko idącymi błędami. Zabrakło również analizy rozwiązań przyjętych w systemach ubezpieczeń społecznych innych krajów UE oraz OECD, które w większości stosują mechanizmy górnego ograniczenia podstawy wymiaru składek emerytalno-rentowych w celu niedopuszczenia do powstania nadmiernej rozpiętości poziomu przyznawanych świadczeń.
- Projekt ustawy jest sprzeczny z rządową Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju, która zakłada tworzenie w naszym kraju miejsc pracy wysokiej jakości i wysoko wynagradzanych. Istnieje poważne ryzyko, że znaczący wzrost kosztu pracy wysokiej klasy specjalistów zmniejszy atrakcyjność tworzenia w naszym kraju właśnie takich miejsc pracy i skłoni inwestorów do zrewidowania dotychczasowej polityki inwestycji i zatrudnienia.
- Ryzyko takiej reakcji ze strony inwestorów jest tym większe, że ustawa ma wejść w życie od 1 stycznia 2018 roku, bez odpowiedniego *vacatio legis*. Biorąc pod uwagę, że poważne

przedsiębiorstwa przygotowały już plany finansowe na przyszły rok, taki tryb wdrożenia ustawy byłby wyrazem nieliczenia się z inwestorami i dowodem nieprzewidywalności polityki gospodarczej. Rezultatem byłoby zwiększenie ryzyka i zmniejszenie atrakcyjności inwestowania w naszym kraju.

- Wzrostowi kosztów pracy osób o najwyższych kwalifikacjach, w wyniku zniesienia limitu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, towarzyszyć będzie wzrost kosztów pracy wynikający z wprowadzenia zapowiadanej przez rząd instytucji Pracowniczych Planów Kapitałowych. Kumulacja wzrostu narzutów na wynagrodzenia istotnie ograniczy również skłonność pracowników do dobrowolnej partycypacji w PPK, co poważnie osłabi efekty reformy II i III filaru emerytalnego.

Mając powyższe na uwadze apelujemy o wstrzymanie prac poprzez wycofanie projektu przez Wnioskodawcę z Sejmu RP i umożliwienie przeprowadzenia rzetelnej dyskusji przez reprezentatywne organizacje pracodawców i pracowników.

W imieniu:

Lutkouski Waldemar

Forum Związków Zawodowych

NSZZ „Solidarność”

Konfederacji Lewiatan

Pracodawców RP

Związku Pracodawców Business Centre Club

Wierński