

Parszywa Trzynastka? – o projekcie tzw. trzynastej emerytury

Autor: **Arkadiusz Sieroń**

- W ramach „piątki PiS”, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opublikowało projekt tzw. trzynastej emerytury, znów majstrując przy emeryturach. Planowane świadczenie:
 - ma jednak niewiele wspólnego z emeryturą;
 - poszerzy udział wydatków socjalnych i konsumpcji w PKB;
 - stanowi niebezpieczny precedens.

1. Wprowadzenie¹

I znów politycy majstrują przy emeryturach. Tym razem rząd chce wprowadzić trzynaste emerytury — póki co tylko w 2019 r. (świadczenie miałyby zostać wypłacone w maju), ale [z możliwością wprowadzenia ich na stałe](#). Oczywiście jeśli wyborcy „odpowiednio” zagłosują². Ponieważ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w minionym tygodniu [opublikowało projekt odpowiedniej ustawy](#), możemy przeanalizować najnowszą propozycję rządu.

2. Istota i Cel

W projekcie ustawy przewiduje się wypłatę jednorazowego świadczenia pieniężnego wszystkim emerytom i rencistom w kwocie najniższej emerytury, która wynosi obecnie 1100 zł brutto.

[Dokument wymienia dwa uzasadnienia](#) trzynastej emerytury: zmniejszenie różnic majątkowych w społeczeństwie oraz pomoc dla emerytów i rencistów.

¹ Autor dziękuje MB za redakcję tekstu.

² W wywiadzie dla „Super Expressu” premier [powiedział](#): „Mogę zapewnić, że to nie jest jednorazowy strzał. Program „Emerytura plus” będziemy kontynuować w kolejnej kadencji. Jeśli, oczywiście, wybory nam zaufają i przedłużą nasz mandat do rządu. A wiarygodność to nasz znak firmowy”.

Pierwszy cel nie jest zbyt jasny. Po pierwsze, świadczenie ma być wypłacane wszystkim w tej samej wysokości. Statystycznie zmniejszy to nierówności dochodowe³ wśród emerytów i rencistów, ale w mniejszym stopniu niż świadczenie selektywne (skierowane tylko do najbiedniejszych). Po drugie, projektodawca sam przyznaje, że w minionych latach świadczenia socjalne zostały istotnie zwiększone. Przeciętna emerytura wzrosła o 2,48 proc. w latach 2016-2017⁴, zaś najniższa emerytura wzrosła o ok. 25 proc. od 2016 r. Po trzecie, nierówności dochodowo-majątkowe w całym społeczeństwie również spadają (o czym [pisał](#) niedawno Mateusz Benedyk).

Jeśli chodzi o pierwszy cel, to z jednej strony jest on dosyć jasny. Jak przyznaje projektodawca, „rozwiązanie to wyjdzie naprzeciw oczekiwaniom większości emerytów i rencistów, stanowiąc wsparcie finansowe, szczególnie znaczące dla osób pobierających niskie świadczenia emerytalno-rentowe”. To jednak niczego nie wyjaśnia. Dodatkowe pieniądze z budżetu wyszłyby naprzeciw oczekiwaniom większości osób, nie tylko emerytów i rencistów.

Co więcej, emeryci nie są grupą społeczną najbardziej potrzebującą pomocy. Ze statystyk GUS-u wynika, że zagrożenie ubóstwem jest największe nie wśród seniorów, ale wśród osób bezrobotnych (utrzymujących się z innych, niezarobkowych źródeł), rolników, rencistów oraz rodzin wielodzietnych. Ilustrują to dwa poniższe wykresy.

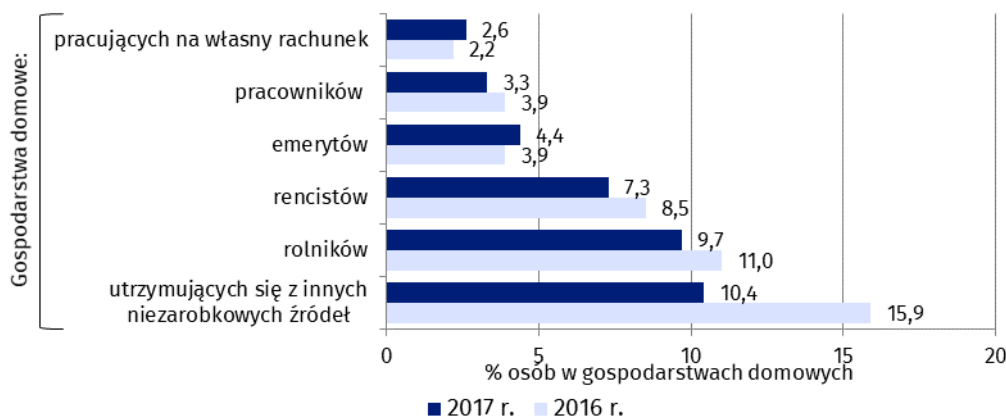
Wykres 1. Zasięg ubóstwa skrajnego w 2016 r. i 2017 r. wg grup społeczno-ekonomicznych

³ Wydaje się, że projektodawca miał na myśli nierówności dochodów, a nie zgromadzonego majątku — projekt nie będzie miał dużego wpływu na nierówności majątkowe.

⁴

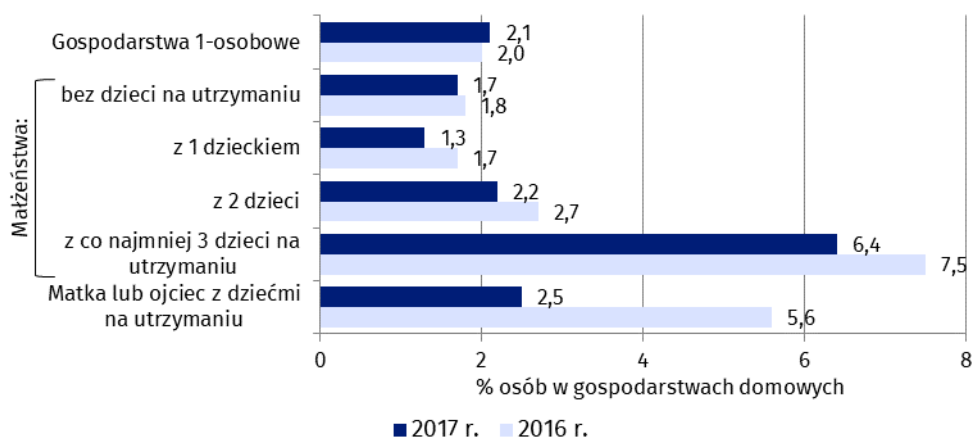
Zob.

https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5474/10/9/1/emerytury_i_renty_w_2017.xlsx, 9.03.2019 r.



Źródło: [GUS](#)

Wykres 2: Zasięg ubóstwa skrajnego w 2016 r. i 2017 r. wg typów gospodarstw domowych



Źródło: [GUS](#)

O co więc chodzi?

3. Rok wyborczy — i wszystko jasne

Gdy nie wiadomo o co chodzi politykom, to chodzi o głosy. Mamy wszak rok wyborczy i każdy głos jest na wagę złota. Cztery lata temu PiS obiecał 500+, teraz obiecuje Emeryturę+, mimo że ocena poprzedniego programu pozostaje dyskusyjna⁵. Emerytura+ ma jedną przewagę — jest tańsza — jej koszt to 10,7

⁵ Program ten zmniejszył ubóstwo wśród rodzin wielodzietnych, ale niekoniecznie poprzez likwidację jego fundamentalnych przyczyn (bezrobocie, nisko płatne prace, praca w niepełnym wymiarze itp.). Nie zwiększy prawdopodobnie trwale dzietności, ale za to — ponieważ jest bardzo drogi — osłabi długofalowo finanse publiczne. Rzeczowo o skutkach programu 500+ [pisze](#) Joanna Tyrowicz.

mld zł (choć warto zauważyć, że świadczenia są wypłacane raz w roku, a nie co miesiąc). Nie zmienia to jednak faktu, że powstanie kolejne szeroko dostępne świadczenie pieniężne — o ile 500+ miał zwiększać dietność, o tyle Emerytura+ jest już czystym wsparciem socjalnym. Kolejne inicjatywy do upowszechnienia socjalnego wsparcia państwa stanowią niebezpieczne kroki w stronę bezwarunkowego dochodu podstawowego. Za wszystkimi tymi pomysłami stoi ta sama idea: [otrzymywanie pieniędzy za nic](#). Ironią jest, że używa się tu słowa „emerytura”, choć *emerere* po łacinie znaczy „zasłużyć”.

Niepokoi także, że po raz kolejny rządzący majstrują przy systemie emerytalnym, choć ten powinien charakteryzować się stabilnością i przewidywalnością reguł na wiele dekad wprzód. Emerytura+ zasadniczo odchodzi od idei emerytury zapisanej dotychczas w polskim prawie. Reforma z 1999 r. powiązała wysokość świadczeń ze składkami płaconymi przez pracujących podczas aktywności zawodowej. Rządy manipulowały różnymi parametrami w tym systemie (jak udział OFE czy wiek emerytalny), ale sama idea „ile wpłacę składek, tyle dostanę emerytury” nie była kwestionowana.

Teraz jednak rząd wręcza dodatkowe świadczenie, które w oczywisty sposób nie jest powiązane ze składkami. Zamiast tego jest powiązane z kalendarzem wyborczym i strategią polityczną. Rodzi to niebezpieczeństwo odejścia od obecnego systemu na rzecz emerytury gwarantowanej dla wszystkich. W połączeniu ze starzejącym się społeczeństwem i logiką kolejnych wyborów dostaniemy tym samym receptę na stale rosnący udział wydatków socjalnych w polskim budżecie.

Jak przytacza Witold Gadomski na łamach [Obserwatora Finansowego](#), polski system emerytalny plasuje się wyraźniej poniżej średniej systemów kilkudziesięciu krajów analizowanych w rankingu MMGPI. Jednym z problemów jest wykorzystywanie sprawy emerytur do celów politycznych. Przykładowo, obecny rząd obniżył wiek emerytalny, mimo że oczekiwana długość życia wzrasta i rządy na całym świecie dostosowują do tego wiek emerytalny. Ostatni projekt dobrze wpasowuje się w trend majstrowania przy systemie emerytalnym ze względów politycznych. Pod pewnymi względami idzie jednak dalej — obiecuje bowiem chyba po raz pierwszy dodatkowe świadczenie zupełnie za nic. Nie są to

wcześniejsze emerytury, to jest dodatkowa, trzynasta emerytura, która nie wynika z niczego innego niż deklaracja prezesa rządzącej partii⁶.

Rząd nie zwiększa w magiczny sposób środków dostępnych emerytom. Rząd je redystrybuuje od osób pracujących. Warto tutaj przypomnieć, że niedawno obciążenia pracy wzrosły ze względu na wprowadzenie Pracowniczych Planów Kapitałowych (o czym pisałem [tutaj](#)). To, co robi rząd, jest przeciwnie skuteczne. W długim terminie poprawić los emerytów można jedynie poprzez wzrost produktywności i płac. Ostatecznie emerytury nie biorą się znikąd, lecz z wypracowanego PKB. Podkreślmy też jeszcze raz, że w systemie zdefiniowanej składki, który został wprowadzony w 1999 r. przyszłe świadczenia zależą od wartości wpłaconych składek, a te są pobierane jako określony procent pensji. Mówiąc inaczej — pytania o ocenę wzrostu emerytur nie można oddzielić od pytania o źródła jego finansowania. To pytanie wydaje się szczególnie istotne dla osób pracujących w sferze budżetowej jak lekarze-rezydenci czy nauczyciele, którzy próbują wymóc na rządzących wzrost płac⁷.

4. Skutki

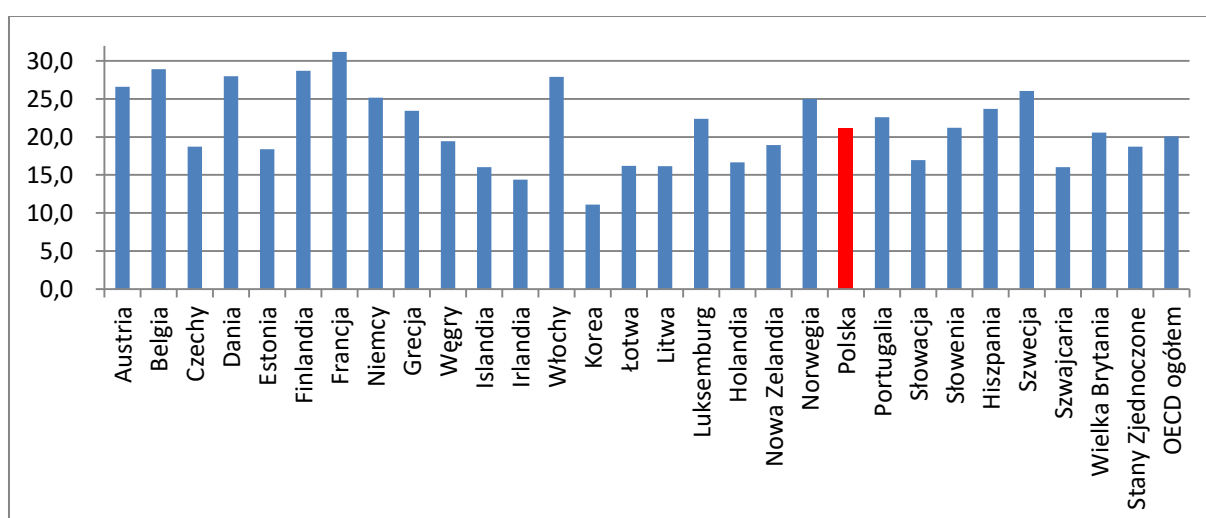
Dla ekonomisty program jest kontrowersyjny z kilku powodów. Po pierwsze, [według samego ZUS-u](#), deficyt FUS-u wzrośnie o 9,6 mld zł w 2023 r. w porównaniu do 2019 r. (z 48,65 mld zł skoczy do 58,1 mld zł). Wynika to ze zmian demograficznych i wzrostu liczby osób uprawnionych do świadczeń (bardziej liczniejsze roczniki będą przechodzić na emeryturę). Co zatem robi rząd? Rozszerza świadczenia, czyli wprowadza krok równoznaczny finansowo ze zwiększeniem liczby osób uprawnionych do emerytury.

⁶ Gdyby ktoś sądził, że przesadzam, odsyłam do [uzasadnienia projektu](#) — pierwsze dwa zdania brzmią: „Na Konwencji Partii Prawo i Sprawiedliwość, która odbyła się w dniu 23 lutego 2019 r., zapowiedziana została dodatkowa pomoc dla emerytów i rencistów w postaci „trzynastej” emerytury dla każdego seniora. Powyższą zapowiedź proponuje się zrealizować przez wypłatę jednorazowego świadczenia pieniężnego dla wszystkich świadczeniobiorców”.

⁷ Najlepiej, aby rząd wycofał się ze służby zdrowia i edukacji i pozwolił na rynkowe ustalenie się płac w tych sektorach. Jest jednak całkiem prawdopodobne, że płace w tych obszarach są subrynkowe. Zamiast jednak zwiększać płace w tych branżach, rząd wybrał zwiększenie świadczeń niezależnych od pracy.

Po drugie, program rozszerza wydatki socjalne oraz udział konsumpcji w gospodarce. Jest to o tyle niewskazane, że [w Polsce stopa inwestycji jest już niższa niż średnia unijna czy średnia dla krajów regionu](#). Bez wzrostu stopy inwestycji, długoterminowe tempo wzrostu gospodarcze może być niższe niż mogłoby być. Z kolei udział wydatków socjalnych w PKB jest już powyżej średniej dla państw OECD, a zwłaszcza dla krajów regionu, co ilustruje poniższy wykres. W Polsce w 2018 r. wyniósł on 21,1 proc., zaś średnia dla OECD 20,1 proc., z kolei w Czechach — 18,7 proc. (w państwach bałtyckich jeszcze mniej).

Wykres 3: Udział wydatków socjalnych w PKB w 2018 r.

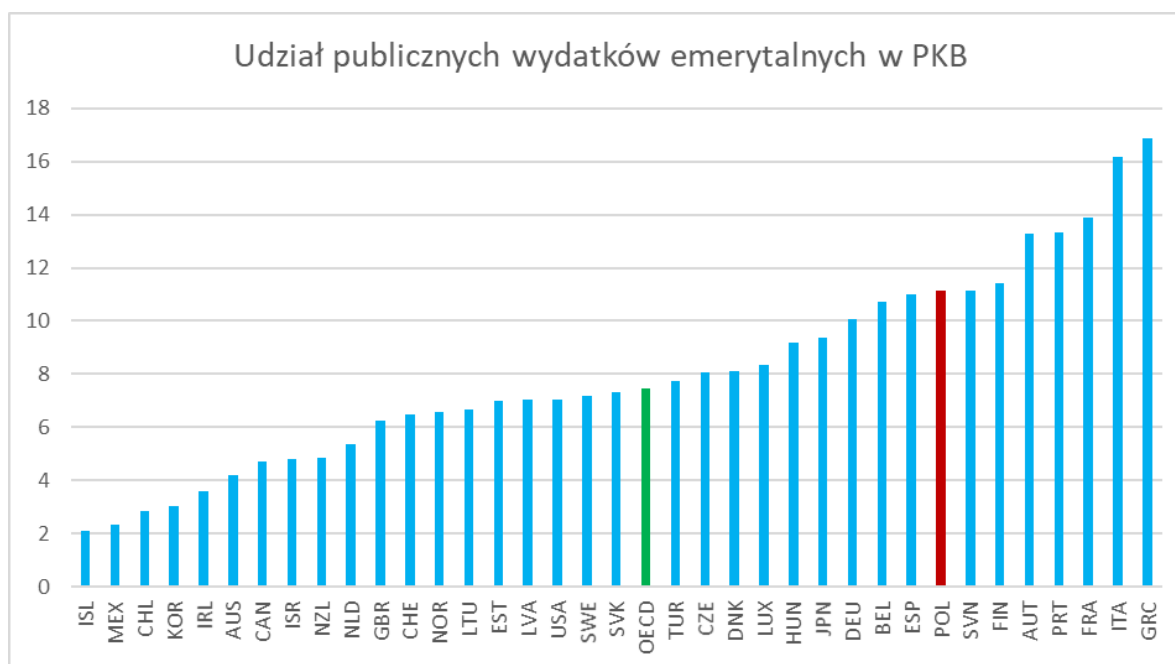


Źródło: [OECD](#).

Nie bez kozery Anders Aslund w interesującej książce pt. *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej* pisał, że Polska od dawna znajduje się w pułapce opieki socjalnej⁸. Spójrzmy na jeszcze jeden wykres, który przedstawia udział wydatków publicznych na emerytury w krajach OECD.

⁸ Wszak na początku transformacji ustrojowej, w obawie przed eksplozją bezrobocia, wprowadzono ułatwienia w przechodzeniu na wcześniejszą emeryturę i w przyznawaniu rent inwalidzkich.

Wykres 4: Udział wydatków publicznych na emerytury jako procent PKB w roku 2017 (lub ostatnim, za który są dostępne dane)



Źródło: [OECD](#)

Jak widać, na tle innych krajów, Polska znajduje się nie tylko powyżej średniej, ale wręcz w awangardzie państw opiekuńczych względem emerytów. Zamiast dalej ograniczać obecnie istniejące przywileje emerytalne (chodzi o emerytury sektorowe istniejące poza powszechnym systemem), aby ograniczyć te wydatki, rząd je rozszerza.

Po trzecie, rząd marnuje kolejną okazję, aby zrównoważyć budżet zamiast wykorzystać relatywnie dobrą koniunkturę i zlikwidować deficyt, czy nawet wypracować nadwyżkę, przygotowując się na pogorszenie koniunktury. Choć sytuacja finansów publicznych poprawiła się ostatnio (dług publiczny spadł w ubiegłym roku poniżej 50 proc. PKB) i w porównaniu do wielu krajów nie wygląda najgorzej, warto pamiętać, że kraje takie jak Polska nie mogą sobie pozwolić na taki sam poziom zadłużenia jak np. Stany Zjednoczone, które cieszą się większym zaufaniem inwestorów. Stan finansów publicznych poprawia się w Polsce wolniej niż w innych państwach regionu, zwłaszcza w krajach bałtyckich.

Program Emerytura+ stanowi niestety jasny sygnał, że polityka gospodarcza — zamiast być ukierunkowana na realizowanie długoterminowych celów jak stabilność systemu emerytalnego, przygotowanie społeczeństwa i

gospodarki na zmiany demograficzne — staje się coraz bardziej populistyczna⁹. Takie podejście jedynie zwiększy roszczeniowość, lecz nie rozwiąże bolączek polskiej gospodarki. Skoro trzynasta, to dlaczego nie czternasta emerytura? Skoro emeryci mogą mieć dodatkowe świadczenia, to dlaczego nie inni?

⁹ Niestety główne partie polityczne zdają się przelicytowywać pod tym względem. Dość wspomnieć, że trzynasta emerytura była, zdaje się, [pomysłem PO](#).