

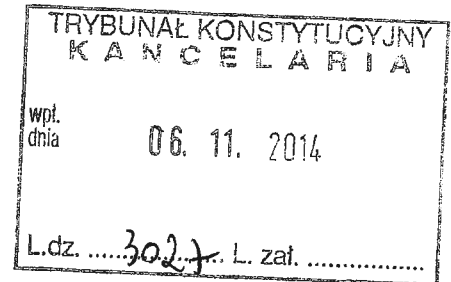


MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Władysław Kosiniak-Kamysz

DUS/071/8/3/EW/CG /14

Warszawa, 6 listopada 2014 r.



Pan
Andrzej Rzepliński
Prezes
Trybunału Konstytucyjnego

Szanowny Panie Prezesie

Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, w odpowiedzi na pismo Pana Prezesa z dnia 4 września 2014 r. w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 sierpnia 2014 r. (sygn. akt K 1/14) o zbadanie zgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717), po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów, wyrażonej w piśmie z dnia 28 października 2014 r. (znak FN-6/063/177-2/NJA/MAN/2014/RD-98075), którego kopię pozwałam sobie przesłać w załączeniu, uprzejmie odpowiadam.

Biorąc pod uwagę, iż jednym z celów ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. było zmniejszenie obciążeń systemu finansów publicznych, a w efekcie stworzenie możliwości obniżenia długu publicznego oraz przeciwdziałanie jego powiększaniu, Rząd RP pragnie wyrazić pogląd, iż podjęte przez ustawodawcę działania powinny być oceniane przez pryzmat konieczności ochrony konstytucyjnej wartości, jaką jest równowaga budżetowa. Jednocześnie należy wyrazić pogląd, że orzeczenie może w sposób istotny wpłynąć na stan finansów publicznych.

Należy podkreślić, że zmiany dotyczące otwartych funduszy emerytalnych to jedynie część zmian mających na celu zapewnienie stabilności finansowej systemu emerytalnego i finansów publicznych. W pierwszej kolejności zrezygnowano z wcześniejszych emerytur, wprowadzono emerytury pomostowe i nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, natomiast w 2012 r. podniesiono wiek emerytalny, wprowadzono reformę emerytur mundurowych i podniesiono składkę rentową. Wprowadzono zatem pakiet rozwiązań, które wpływają zarówno na ograniczenie wydatków, jak i na zwiększenie dochodów. Wprowadzenie w 2013r. zmian dotyczących funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych jest kolejnym działaniem zmierzającym do zapewnienia długookresowej stabilności systemu emerytalnego, a tym samym finansów publicznych. Wobec rosnących wydatków oraz długu publicznego państwa nie było możliwe utrzymanie funkcjonującego od 1999 r. modelu funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych w zakresie lokowania przez nie środków ubezpieczonych, jak i poziomu finansowania z budżetu państwa środków przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych¹. Kolejne zmiany obejmują m.in. szersze oskładkowanie umów cywilnoprawnych². Wskazane powyżej działania pokazują, jak wiele trudnych społecznie zmian, reform strukturalnych należało wprowadzić w celu poprawy sytuacji finansów publicznych. Należy podkreślić, że reformy podejmowane w Polsce są korzystne dla wzrostu gospodarczego nie tylko w długim okresie, ale także w krótkim.

Rząd RP, realizując przyjętą strategię fiskalną, nie koncentruje się jedynie na stronie dochodowej. Podejmowane są również działania po stronie wydatkowej. W związku z koniecznością implementacji Dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. U. L 306 z 23.11.2011) w 2013 r. została wprowadzona stabilizująca reguła wydatkowa (SRW)³. Celem reguły jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem zapobieganie nadmiernemu zaostrzeniu polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego.

¹ Skutki finansowe zawarte są w „Informacji Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.) wraz z propozycjami zmian” przyjętej przez Sejm RP, 11 października 2013 r. (druk 1735) oraz w uzasadnieniu i Ocenie Skutków Regulacji ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (druk 1946), uchwalonej 6 grudnia 2013 r.,

² W dniu 23 października 2014 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2242), zgodnie z którą wprowadzono obowiązek odprowadzania składek do ZUS od wszelkich umów zleceń do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę od 1 stycznia 2016 r. oraz oskładkowanie dochodów członków rad nadzorczych od stycznia 2015 r.

³ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646).

W związku z wejściem w życie reformy emerytalnej z 2013 r. progi relacji państwowego długu publicznego netto do PKB, skutkujące uruchomieniem mechanizmu korygującego stabilizującej reguły wydatkowej, zostały obniżone o 7 pkt proc.⁴ Obniżenie progów relacji państwowego długu publicznego netto⁵ do PKB, uwzględnionych w mechanizmie korygującym SRW, miało na celu ustabilizowanie długu publicznego na niższym poziomie oraz zapewnienie wiarygodności polskiej polityki fiskalnej.

Wprowadzane zmiany przynoszą efekty – w maju br. Komisja Europejska zawiesiła procedurę nadmiernego deficytu. Podobną decyzję Komisja podejmie prawdopodobnie w listopadzie br.

Ewentualne stwierdzenie, że zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (reformy emerytalnej z 2013 r.) są niezgodne z Konstytucją RP, miałyby negatywny wpływ na stabilność finansów publicznych, a w efekcie, negatywnie odbiłoby się na gospodarce krajowej.

Stabilność finansów publicznych to jeden z najważniejszych czynników determinujących politykę makroekonomiczną państwa. Stabilność ta wyznacza ramy, w których powinny być pełnione inne funkcje polityki fiskalnej, tj. alokacyjna, redystrybucyjna oraz stabilizacyjna. Osiągnięcie długookresowej stabilności finansów publicznych poprzez redukcję nadmiernego deficytu stanowi także zobowiązanie Polski wobec Unii Europejskiej. Rada Unii Europejskiej wyznaczyła Polsce w grudniu 2013 r.⁶ konkretny cel budżetowy na 2015 r. - deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (po uwzględnieniu efektu zmian w systemie emerytalnym) powinien wynieść 2,8% PKB. Ponadto Polska powinna zlikwidować nadmierny deficyt do 2015 r. w sposób wiarygodny i trwały, a więc prognozy na rok 2016 i kolejne lata muszą potwierdzać ograniczanie deficytu. Niespełnienie przez Polskę powyższych kryteriów może spowodować zawieszenie całości lub części zobowiązań lub płatności z niektórych funduszy europejskich. Stabilność finansów publicznych jest warunkiem koniecznym do podniesienia potencjału polskiej gospodarki w najbliższym okresie i utrzymania jej zrównoważonego wzrostu w przyszłości.

⁴ Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 911).

⁵ Kwota, o której mowa w art. 38a pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.)

⁶ Zalecenie Rady (UE) z dnia 10 grudnia 2013 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w Polsce.

Aby osiągnąć te cele, Polska musi utrzymać wiarygodność na międzynarodowych rynkach finansowych, którą zdobyła w trudnych latach kryzysu gospodarczego. Stabilność finansów publicznych jest zasadniczym elementem bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, tak istotnego w obliczu kryzysu rosyjsko - ukraińskiego stwarzającego określone ryzyko.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2014 r. przedmiotowy wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dołączono do wcześniejszego wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt K 1/14, w której to sprawie, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Minister Pracy i Polityki Społecznej, w piśmie z dnia 4 kwietnia 2014 r. przedstawił opinię przewidzianą w art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.) wraz z długookresowymi skutkami finansowymi, mającymi wpływ na sektor finansów publicznych, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, wzrost długu i kosztów jego obsługi.

Skutki finansowe ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. przedstawione zostały obecnie w horyzoncie do roku 2018, który jest spójny z horyzontem projektu ustawy budżetowej na rok 2015. Przedstawione szacunki uwzględniają najnowsze prognozy makroekonomiczne przedstawione w projekcie ustawy budżetowej na 2015 r. przedłożonym Sejmowi RP przez Rząd RP w dniu 29 września 2014 r. (druk sejmowy nr 2772) oraz informacje na temat liczby osób, które złożyły w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oświadczenia o dalszym przekazywaniu części składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych. Prezentując skutki dla finansów publicznych przyjęto założenie, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w połączonych sprawach o sygn. akt K 1/14 i K 16/14 zapadnie w 2015 r. i będzie miał negatywne skutki dla finansów publicznych począwszy od stycznia 2016 r.

Minister Finansów dokonał oceny ogólnej (systemowej) wpływu orzeczenia na finanse publiczne. W jego ocenie ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. spowodowałoby, bez uwzględnienia stabilizującej reguły wydatkowej, wzrost państwowego długu publicznego (metodologia polska⁷) o 198,7 mld zł na koniec 2016 r. (10,6% PKB), a długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (metodologia UE) – o 210,4 mld zł (11,2% PKB).

⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.)

Po drugie, ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP oznaczałoby dla 2016 r. zmniejszenie wpływów ze składek do FUS o 11,8 mld zł i konieczność zwiększenia refundacji środków w tej wysokości z budżetu państwa. Ponadto zgodnie z najnowszymi szacunkami deficyt FUS w 2016 r. wzrósłby z tytułu braku dochodów z tzw. suwaka bezpieczeństwa⁸ o 3,9 mld zł oraz z tytułu pożytków z aktywów przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne o 0,7 mld zł. Łącznie tylko w 2016 r. należałoby znaleźć dodatkowe źródła finansowania na wypłatę świadczeń w kwocie 16,4 mld zł, ponieważ wydatki na emerytury i renty są gwarantowane przez państwo⁹.

Po trzecie, ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. negatywnie wpłynęłoby na zdolność państwa do finansowania zadań publicznych. Uznanie reformy za niezgodną z Konstytucją RP wiązałoby się z koniecznością wypłaty w 2016 r. odszkodowań z tytułu odsetek od papierów wartościowych przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odsetek od utraconych korzyści oraz z tytułu nominalnej wartości zapadłych obligacji i zwracanej gotówki. Szacunkowa wysokość odszkodowań w 2016 r. sięgnęłaby 25,3 mld zł. Ponadto w 2016 r. należałoby także zwrócić otrzymane przez FUS w 2014 r. oraz w 2015 r. składki, dochody z tzw. suwaka bezpieczeństwa oraz z tytułu pożytków z aktywów przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne. Założono, że zwrot będzie stanowił wydatek publiczny, gdyż kwoty te odpowiadają wcześniejszym dochodom publicznym.

Tabela 1. Koszty ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. dla sektora finansów publicznych

	2016	2017	2018
w mld zł	73,9	25,5	37,2
w % PKB	3,9	1,3	1,8

Po czwarte, ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. wpłynęłoby również na wzrost kosztów obsługi długu publicznego.

⁸ Suwak bezpieczeństwa – stopniowe, począwszy od 10 lat przed osiągnięciem przez członka otwartego funduszu emerytalnego wieku emerytalnego, przenoszenie środków z otwartego funduszu emerytalnego na subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – art. 100c i 111c ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm.) oraz art. 12 ustawy nowelizującej.

⁹ Art. 2 ust. 3 oraz art. 62 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, z późn. zm.).

Wzrost kosztów obsługi długu byłby wypadkową następujących czynników:

- płatności kuponowych od obligacji uprzednio umorzonych,
- wyższych potrzeb pożyczkowych,
- wzrostu rentowności spowodowanego zwiększeniem poziomu długu publicznego w wyniku ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r.

Tabela 2. Efekt kosztów ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. na poziom długu i koszty jego obsługi

	2016	2017	2018
Wpływ na koszty obsługi długu			
mld zł	7,2	7,3	9,0
%PKB	0,4	0,4	0,4
Wpływ na państwowy dług publiczny (PDP)			
mld zł	198,7	224,5	262,8
%PKB	10,6	11,3	12,4
Wpływ na sektor instytucji rządowych i samorządowych			
mld zł	210,4	236,2	265,7
%PKB	11,2	11,9	12,5

Po piąte, w efekcie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. obniżeniu uległaby kwota wydatków wynikająca ze stabilizującej reguły wydatkowej. W 2016 r. kwota wydatków byłaby niższa o 11,3 mld zł¹⁰ od obliczonej przy aktualnym stanie prawnym. Obniżenie poziomu wydatków byłoby spowodowane wycofaniem działania dyskrejonálního polegającego na zmniejszeniu wartości transferu składek emerytalnych do otwartych funduszy emerytalnych. W kolejnych latach kwota wydatków wynikająca ze stabilizującej reguły wydatkowej z uwzględnieniem stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. byłaby niższa odpowiednio o 15,3 mld zł

¹⁰ Przy założeniu, że odwróceniu reformy emerytalnej nie towarzyszyłoby podwyższenie progów państwowego długu publicznego netto o 7 pkt proc., do poprzednich poziomów. Skutek obliczony zgodnie ze wzorem wycofania działań dyskrejonálních przedstawionym w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 8 listopada 2013r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646), przedłożonego Sejmowi RP przez Rząd RP w dniu 3 października 2013 r. (druk sejmowy nr 2772).

w 2017 r. i o 19,7 mld zł w 2018 r. Ponadto, dodatkowe wydatki budżetu państwa wynikające z ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej (dodatkowe koszty obsługi długu, odszkodowanie oraz zwrot nienależnych dochodów ze składek, suwaka bezpieczeństwa i pożytków) wyniosłyby w 2016 r. wg szacunków ok. 57,5 mld zł, co oznaczałoby konieczność drastycznego ograniczenia wydatków w innych obszarach (np. wydatków socjalnych, inwestycyjnych), tak aby nie przekroczyć kwoty wydatków wynikającej z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Tak ogromne ograniczenie wydatków (w 2016 r. łącznie o 68,8 mld zł, tj. 3,7 % PKB), w dużej części bezpośrednio wpływających na zagregowany popyt, miałyby bardzo negatywne konsekwencje dla wzrostu gospodarczego. To spowodowałoby ogromne zmniejszenie wpływów podatkowych, co w połączeniu z wykazanymi powyżej kosztami nieuwzględnionymi w regule wydatkowej doprowadziłoby do sytuacji, że zarówno państwowy dług publiczny, jak i kwota, o której mowa w art. 38a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.)¹¹, przekroczyłyby próg ostrożnościowy 55% PKB zapisany w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zatem spełnione zostałyby obydwie warunki uruchamiające procedury ostrożnościowe i sanacyjne przewidziane w ustawie o finansach publicznych dla progu 55%. Oznaczałoby to konieczność dodatkowego, drastycznego zacieśnienia polityki fiskalnej, co miałyby negatywny wpływ na wzrost gospodarczy.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych, w wyniku przekroczenia w 2016 r. progu 55% konieczne byłoby podjęcie jednego z poniższych działań:

- przyjęcie na rok 2018 ustawy budżetowej, która zakładałaby zrównoważony wynik budżetu państwa,
- przyjęcie na rok 2018 ustawy budżetowej, zapewniającej zmniejszenie relacji długu Skarbu Państwa do PKB w stosunku do tej relacji na rok 2014.

¹¹ Art. 38a. Minister Finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”:

1) kwotę ustaloną w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego, ogłoszonej zgodnie z art. 38, na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a,

2) kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym,

3) kwotę obliczoną jako różnica kwoty, o której mowa w pkt 1, oraz kwoty, o której mowa w pkt 2,

4) relację kwoty, o której mowa w pkt 3, do produktu krajowego brutto

- według stanu na koniec roku budżetowego.

Konieczne byłoby również wprowadzenie dodatkowych przewidzianych w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, sankcji związanych z przekroczeniem progu 55%, dotkliwych dla polskiej gospodarki i społeczeństwa, m.in.:

- wprowadzony byłby zakaz udzielania nowych pożyczek z budżetu państwa, co przy jednoczesnym narzuconym znacznym ograniczeniu lub eliminacji deficytu budżetu pozbawiałoby budżet instrumentów pokrywania strukturalnej nierównowagi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co w przypadku znacznych niedoborów niedających się pokryć kredytem komercyjnym FUS mogłoby zagrozić terminowej wypłacie świadczeń emerytalnych i rentowych,
- waloryzacja rent i emerytur w 2018 r. byłaby dokonywana co najwyżej o wskaźnik inflacji z 2017 r.,
- deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego mógłby wynikać jedynie ze współfinansowania środków z UE – co mogłoby prowadzić m.in. do konieczności wstrzymania inwestycji innych niż finansowane z UE,
- niemożliwa byłaby również realizacja nowych programów naprawczych dla jednostek samorządu terytorialnego w trudnej sytuacji finansowej.

Znaczne cięcia wydatków miałyby negatywny wpływ na polską gospodarkę.

Perspektywy rozwoju gospodarczego Polski obarczone są obecnie ryzykiem w związku z niepewnością odnośnie do sytuacji na rynkach krajów europejskich, stanowiących główny rynek zbytu dla polskiego eksportu. W tym kontekście, oraz w związku z utrzymującą się negatywną luką produktową, podejmowane działania powinny mieć pozytywny wpływ na gospodarkę, i ewentualne działania obniżające tempo wzrostu gospodarczego powinny być unikane.

Silne cięcie wydatków miałyby szczególnie negatywny wpływ na gospodarkę ze względu na strukturę wydatków w Polsce. Ponieważ w budżecie państwa ok. 75% wydatków ma charakter sztywny, to konsolidacja po stronie wydatkowej musiałaby zostać dokonana poprzez ograniczanie pozostałych 25% wydatków. Wydatki elastyczne to w dużej mierze prorozwojowe wydatki inwestycyjne, których ograniczenie byłoby niezgodne z rekomendacjami, które Polska otrzymała od Rady Ecofin w grudniu 2013 r. Polsce rekomendowano wówczas między innymi ograniczenie do minimum cięć w inwestycjach infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi. Znaczna konsolidacja fiskalna wymuszona ewentualnym uznaniem reformy emerytalnej z 2013 r. za niezgodną z Konstytucją RP byłaby

również sprzeczna z obecnym podejściem do zalecanego tempa ograniczania nadmiernych deficytów. Zarówno Komisja Europejska, jak i Międzynarodowy Fundusz Walutowy wycofują się z zalecania szybkich konsolidacji, wskazują natomiast na konieczność uznania dbałości o jak najwyższe tempo wzrostu gospodarczego za priorytet, i dostosowania wprowadzanych działań do sytuacji danego kraju.

W efekcie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. możliwe byłoby ograniczenie cięć wydatków, o ile na kolejny rok zaplanowane zostałyby zwiększające dochody działania dyskrejonalne w zakresie dochodów lub składek. W tym kontekście stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. związane jest z ryzykiem, że rosnące podatki, poprzez powiększenie klina podatkowego, przyczyniłyby się do osłabienia bodźców do pracy i inwestycji oraz do powiększenia szarej strefy gospodarki. Zwiększone składki na ubezpieczenia społeczne, o ile są przez społeczeństwo postrzegane jako zbyt wysokie, są również odbierane jak podatki i przyczyniają się do wystąpienia negatywnych skutków opisanych powyżej.

Aby, w warunkach 2016 r., zrównoważyć koszty ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. dla sektora finansów publicznych (tj. ok. 74 mld zł) należałoby pozyskać kwotę dodatkowych środków w sektorze finansów publicznych poprzez np. podniesienie stawek VAT (podstawowej 23% i obniżonej 8%), które musiałyby wzrosnąć o ok. 11 pkt proc. każda lub poprzez podniesienie obu stawek PIT o ok. 10 pkt proc. Tak wysoki wzrost obciążeń finansowych miałby negatywny skutek dla wzrostu gospodarczego oraz sytuacji gospodarstw domowych.

Negatywne skutki dla sektora instytucji rządowych i samorządowych, niemożliwe do skompensowania w krótkim okresie, wpłynęłyby niekorzystnie na opinię Rady Unii Europejskiej o stanie finansów publicznych w Polsce.

Od 2009 r. Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu, w ramach której – jak wskazano wyżej – w grudniu 2013 r. Rada Unii Europejskiej wydała dla Polski, już po raz trzeci, rekomendacje z art. 126.7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w których zaleciła redukcję nadmiernego deficytu do 2015 r. w wiarygodny i trwały sposób. Oznacza to, że wiosną 2016 r., gdy Komisja Europejska i Rada będą oceniać czy Polska zredukowała nadmierny deficyt, pod uwagę będzie brany nie tylko wynik za 2015 r., ale również prognozy na kolejne lata. W tym przypadku będzie to prognoza Komisji Europejskiej na 2016 r., która musi potwierdzić, że w 2016 r. deficyt będzie dalej redukowany.

W przypadku ponownego wzrostu deficytu sektora procedura nadmiernego deficytu nie zostanie uchylona. Ponadto należy pamiętać, że w ostatnich rekomendacjach w ramach semestru europejskiego (tzw. *country specific recommendations*) Polska została zobowiązana przez Radę UE, aby po zlikwidowaniu nadmiernego deficytu, corocznie poprawiać wynik strukturalny o 0,5% aż do momentu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (MTO).

W przypadku podjęcia działań na skalę mniejszą niż wynikająca z rekomendacji Rady UE, Polsce groziłaby ze strony Komisji Europejskiej negatywna ocena skuteczności działań zmierzających do redukcji nadmiernego deficytu oraz decyzja Rady UE stwierdzająca brak skutecznych działań (art. 126.8 TFUE). Najnowsza ocena wypełniania przez Polskę rekomendacji Rady UE będzie ogłoszona w listopadzie 2014 r., a kolejne co pół roku, aż do zlikwidowania nadmiernego deficytu. Dodatkowo, zgodnie z nowymi przepisami¹² dotyczącymi europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w przypadku ww. decyzji Rady UE Komisja Europejska będzie zobowiązana do przedstawienia Radzie UE projektu decyzji zawieszającej całość lub część zobowiązań lub płatności z pięciu funduszy (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Morski i Rybacki). Rada UE decyzję o zawieszeniu zobowiązań przyjmuje automatycznie¹³, a zawieszenie obowiązuje od dnia 1 stycznia roku następnego po podjęciu decyzji.

Podsumowując skutki wiążące się z nakładami finansowymi, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego będzie miało wpływ na cały system finansów publicznych, których stabilność jest jednym z najważniejszych czynników rzutujących na stan gospodarki kraju i determinujących politykę państwa.

1. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może spowodować:

- a. wzrost państwowego długu publicznego o **198,7 mld zł** na koniec 2016 r. (**10,6% PKB**) – metodologia polska,

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

¹³ Chyba, że w Radzie Unii Europejskiej uda się uzyskać większość kwalifikowaną głosów, która odrzuci projekt Komisji Europejskiej.

- b. wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o **210,4 mld zł (11,2% PKB)** – metodologia UE,
 - c. zmniejszenie w 2016 r. wpływów do FUS o **16,4 mld zł** (m.in. z tytułu składek do FUS) i tym samym konieczność sfinansowania tej kwoty z budżetu państwa, ponieważ wypłata emerytur jest gwarantowana przez państwo.
 - d. ograniczenie w 2016 r. wydatków budżetu państwa o **68,8 mld zł (3,7% PKB)** w związku z dodatkowymi wydatkami budżetu państwa (dodatkowe koszty obsługi długu, odszkodowanie oraz zwrot dochodów ze składek, suwaka bezpieczeństwa i pożytków).
2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może zagrozić wypełnieniu przez Polskę zobowiązań wobec UE. Rada Unii Europejskiej wyznaczyła Polsce w grudniu 2013 r. konkretne cele budżetowe: w 2015 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien wynieść 2,8% PKB. Polska powinna zlikwidować nadmierny deficyt do 2015 r. w sposób wiarygodny i trwałe, a więc prognozy na rok 2016 i kolejne lata muszą potwierdzać ograniczanie deficytu. **Niespełnienie przez Polskę powyższych kryteriów może znacznie utrudnić a nawet uniemożliwić dostęp do środków europejskich.**
3. Ewentualne stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) z Konstytucją RP mogłoby spowodować, że dług publiczny przekroczyłby **próg ostrożnościowy 55% PKB** zapisany w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, co spowodowałoby konieczność natychmiastowego zrównoważenia budżetu państwa (czyli odczuwalnego obniżenia wydatków publicznych w szczególności na politykę społeczną lub wzrostu podatków).

2
pawel.niemierny
MINISTER
Władysław Kozłowski-Kozłowski
Wicepremier