



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 18 stycznia 2005 r.

IV kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DPS – 140 – 37 (4)/04

Pan  
Włodzimierz Cimoszewicz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przedkładam **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

- **o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 3366).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Wiceprezes Rady Ministrów

(-) Jerzy Hausner

## STANOWISKO RZĄDU

### wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 3366)

Rada Ministrów wnosi do Wysokiej Izby o odrzucenie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 3366).

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 3366), zawiera propozycję zmiany przepisów określających zasady waloryzacji emerytur i rent.

Proponuje się w nim, aby mechanizm waloryzacji był uruchamiany, jeżeli wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększony nie więcej niż o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia wyniesie co najmniej 105,0%.

Wskaźnik waloryzacji byłby równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie od roku kalendarzowego, w którym była przeprowadzona ostatnio waloryzacja powiększonemu nie więcej niż o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Ostateczną wysokość wskaźnika waloryzacji ustalano by w trybie negocjacji w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W razie braku porozumienia określałaby go Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Rozwiązania przedstawione w poselskim projekcie były już prezentowane podczas prac w Sejmie i Senacie nad projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, uchwalonej przez Sejm w dniu 16 lipca 2004 r. (Dz. U. Nr 191, poz. 1954). Zarówno Sejm jak Senat odrzucił te propozycje.

### UZASADNIENIE

Prawo do emerytury lub renty obejmuje także prawo do waloryzacji wysokości świadczenia, a więc do podwyższania go w taki sposób, aby – pomimo zjawiska inflacji – nie traciło swej realnej wartości. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ustawodawcy przysługuje prawo modyfikowania istniejących regulacji emerytalno-rentowych i dostosowywanie ich zarówno do sytuacji społecznej jak też finansowej budżetu państwa i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Stały mechanizm waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych został wprowadzony w 1990r. Początkowo była to tzw. waloryzacja płacowa. Waloryzację przeprowadzano, jeżeli odnotowano co najmniej 10% wzrost wynagrodzenia.

Powiązanie waloryzacji ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia prowadziło do żywiołowego kształtowania się relacji świadczenia emerytalno-rentowe a płace i do załamania się systemu finansowania ubezpieczeń społecznych. Z tych powodów mechanizm waloryzacji płacowej nie mógł być dłużej stosowany.

Pierwszej zmianie w tym zakresie, dokonanej ustawą z dnia 29 września 1995r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 138, poz. 681) regulującej kwestię waloryzacji w 1996 r., towarzyszyła dyskusja w sprawie zasad polityki dochodowej nowoczesnego państwa o gospodarce rynkowej. W jej wyniku zdecydowano, że w 1996r. wzrost dochodów z pracy powinien wyprzedzać tempo wzrostu świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Termin i wysokość waloryzacji w 1996 r. określił w ustawie Parlament.

Natomiast nowy mechanizm waloryzacji wprowadzono ustawą z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 136, poz. 636). Wysokość i terminy podwyżki były corocznie ustalane w ustawie budżetowej na podstawie prognozowanego na dany rok średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Jeżeli przewidywano co najmniej 10% wzrost cen, emerytura i renta waloryzowano od dnia 1 marca i od dnia 1 września. Jeżeli prognozowano niższy wzrost cen, świadczenia waloryzowano w danym roku tylko raz - od dnia 1 czerwca. Na skalę podwyżki miały wpływ także takie czynniki, jak np. realny wzrost wynagrodzeń i możliwości finansowe Państwa.

Wysokość podwyżki ustalana była na podstawie prognozowanego, a nie faktycznego wzrostu kosztów utrzymania. Konieczne było w związku z tym kontrolowanie, czy osiągnięto realną wartość przeciętnej emerytury i renty, jaką zapisano w ustawie budżetowej. Jeśli jej nie osiągnięto, wówczas odpowiednio podwyższano wskaźnik waloryzacji w najbliższym terminie podwyżki, a ponadto emeryci i renciści otrzymywali jednorazową wypłatę wyrównawczą.

Ten skomplikowany mechanizm waloryzacji był powszechnie krytykowany przede wszystkim dlatego, że wysokość podwyżki ustalano na podstawie prognozowanego wzrostu inflacji. Mimo to - w formie zmodyfikowanej ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.), która uchylila ustawę z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw - był stosowany aż do 2002 r.

Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 498), wprowadzono od 2004r. nową formułę waloryzacji emerytur i rent - waloryzację ex post, tzn. opartą o faktyczne wskaźniki inflacji i wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej w poprzednim roku a nie - jak dotychczas - o wskaźniki prognozowane.

Określono, że wskaźnik waloryzacji ma być równy wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększonemu o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Jego ostateczną wysokość ustalano w drodze negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W razie braku porozumienia w tej sprawie, ustalenie wskaźnika waloryzacji należało do Rady Ministrów.

Dokonując oceny nowych zasad na tle sytuacji społeczno-gospodarczej uznano, że należy je zmodyfikować. Kontynuacja tego mechanizmu powodowałaby, że mimo spadku dochodów budżetowych waloryzacja emerytur i rent musiałaby odbywać się corocznie. W sytuacji niewielkiej inflacji przeciętna emerytura i renta wzrastałaby w wyniku waloryzacji o

co najwyżej kilkanaście złotych. Techniczna obsługa waloryzacji jest kosztowna nieproporcjonalnie do wydatków na same podwyżki emerytur i rent. Jak pokazują doświadczenia z przeszłości, niewysokie podwyżki powodowały niezadowolenie społeczne, co w przypadku niskiej inflacji może się także powtórzyć w następnych latach. Oczywiście konsekwencją tendencji spadku inflacji powinno być zmniejszenie częstotliwości waloryzacji i dostosowanie jej do tempa wzrostu kosztów utrzymania.

Należy zauważyć, że w ciągu ostatnich trzech lat, przeciętna emerytura i renta rosła szybciej niż przeciętne wynagrodzenia. W 2000 r. relacja ta wynosiła 54,1%, w 2001 r. – 54,5%, a w 2002 r. – 56,4%. Tak wysoka dynamika świadczeń połączona z bardzo niskim przyrostem wpływów ze składek spowodowała w konsekwencji konieczność zwiększenia dotacji budżetowej do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Dotacja uzupełniająca (pomniejszona o dotację wynikającą z odpływu składek do OFE) wynosiła w 2000 r. 4.542 mln zł, w 2001 r. – 8.811 mln zł, a w 2002 r. już 14.057 mln zł, co było jedną z przyczyn pogarszania się sytuacji sektora finansów publicznych.

Dlatego ustawą z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1954) zmieniono zasady waloryzacji.

Zrezygnowano z obligatoryjnej corocznej waloryzacji emerytur i rent. Według aktualnego stanu prawnego waloryzacja przeprowadzana będzie po roku, gdy skumulowany wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (czyli inflacja) w okresie od roku ostatniej waloryzacji osiągnie 5%. Przy czym, jeżeli w ciągu 3 kolejnych lat kalendarzowych (liczonych łącznie z rokiem, w którym była ostatnia waloryzacja) wzrost cen nie osiągnąłby tej wartości, waloryzacja będzie mimo to przeprowadzona.

Minimalny wskaźnik waloryzacji ustalono na poziomie wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych i zrezygnowano z obligatoryjnego podwyższenia go o 20% realnego wzrostu wynagrodzeń. Jednocześnie jednak - w razie zadowalającej kondycji finansów publicznych w ustawie budżetowej na rok kalendarzowy, w którym przewidywana jest waloryzacja – istnieje możliwość dodatkowej waloryzacji, która spowodowałaby realny wzrost wartości emerytur i rent.

Emeryci powinni mieć prawo do partycypacji we wzroście gospodarczym. Jednak ten wzrost nie może być traktowany jako proste przeliczenie wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, a to dlatego, że wzrost przeciętnego wynagrodzenia w wielu wypadkach nie wiąże się ze wzrostem gospodarczym i zależy od innych czynników. Waloryzacja cenowa z możliwością dodatkowej waloryzacji, w istocie stwarza możliwość partycypacji emerytów i rencistów we wzroście gospodarczym, ale adekwatnym do rzeczywistego stanu finansów publicznych. Nie każdy bowiem wzrost gospodarczy przekłada się na wzrost możliwości finansowych państwa, istotna jest także jego struktura i czynniki go powodujące.

Obowiązujący mechanizm waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych nie wpłynie na zmniejszenie ich wartości realnej, bo przewiduje odtworzenie wartości realnej pobieranego świadczenia w momencie następnej waloryzacji, nawet w przypadku braku waloryzacji dodatkowej.

Rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 16 lipca br. będą miały wpływ na zmniejszenie dotacji budżetowych do Funduszu Ubezpieczenia Społecznego oraz Funduszu Emerytalnego oraz na wydatki budżetu państwa na świadczenia emerytalno-rentowe z zaopatrzenia emerytalnego tzw. „służb mundurowych”. Zmierzają do naprawy finansów systemu ubezpieczeń społecznych oraz zapewniają bezpieczeństwo socjalne świadczeniobiorców. Proponując nowe zasady waloryzacji, które znalazły akceptację Sejmu i Senatu, Rada

Ministrów miała na względzie długookresową stabilność finansów, w tym konieczność uniknięcia sytuacji, w której wysokość długu publicznego przekroczyłaby 60% PKB.

Poprzez zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych zmniejszone zostaną:

- koszty obsługi długu publicznego;
- potrzeby pożyczkowe budżetu państwa.

Przyczyni się to do zmniejszenia efektu „wypychania” inwestycji przez emisję obligacji publicznych, co oznacza wzrost konkurencyjności gospodarki, a także może się przełożyć na wzrost liczby miejsc pracy.

Proponowany w poselskim projekcie powrót do dawnych regulacji może przyczynić się do przekroczenia w 2006 r. relacji państwowego długu publicznego powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji do PKB do progu określonego w Konstytucji. W tej sytuacji nieaktualne stanie się pytanie jaka ma być waloryzacja, bowiem nie będzie źródła finansowania jakiegokolwiek waloryzacji. Przy zderzeniu dwóch racji konstytucyjnych: ochrony finansów publicznych oraz ochrony wysokości świadczenia, realizacja tej drugiej racji będzie niemożliwa.

Należy też podkreślić, że wprowadzone ustawą z dnia 16 lipca br. zasady waloryzacji umożliwiły rozwiązanie od dawna sygnalizowanej kwestii przeliczenia emerytur i rent, które zostały trwale obniżone na skutek obliczenia od kwoty bazowej stanowiącej mniej niż 100% przeciętnego wynagrodzenia. Przepisy określające zasady i terminy przeliczenia takich świadczeń zostały przyjęte łącznie z przepisami wprowadzającymi nowy mechanizm waloryzacji.

Jeżeli w zakresie metody waloryzacji nastąpi proponowana w poselskim projekcie zmiana powodująca wzrost wydatków na ten cel, wówczas istnieje realne niebezpieczeństwo, że przeliczenie świadczeń w terminach przyjętych w ustawie z dnia 16 lipca br. będzie niewykonalne. Biorąc pod uwagę wiek świadczeniobiorców, których to przeliczenie dotyczy, przesunięcie tej akcji na dalszą przyszłość nie może być brane pod uwagę.

Za odrzuceniem poselskiego projektu ustawy (druk nr 3366) przemawia również to, że w stosunku do obecnie obowiązujących zasad, wprowadza niepewność, czy w danym roku będzie przeprowadzona waloryzacja, bowiem ułomna jest regulacja projektu dotycząca procedury ustalania wskaźnika waloryzacji.

W projekcie proponuje się, aby mechanizm waloryzacji był uruchamiany, jeżeli wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększony nie więcej niż o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia wyniesie co najmniej 105,0%. Oznacza to, że waloryzacja mogłaby być przeprowadzona nawet wówczas, gdy inflacja wyniosłaby mniej niż 105%, o ile po powiększeniu jej o nie więcej niż 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, wyniosłaby 105%. Przeprowadzenie waloryzacji byłoby zatem uznaniowe, z tym że nie określono kto decydowałby o tym, o jaki procent wzrostu realnego wynagrodzenia należy powiększyć wskaźnik inflacji, a tym samym czy w danym roku przeprowadza się waloryzację, czy też nie.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty Rada Ministrów wnosi do Wysokiej Izby o odrzucenie poselskiego projektu ustawy (druk nr 3366).