

## Uzasadnienie

Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych stanowi ważny element konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych. Ekonomiczna i społeczna funkcja waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych polega na przeciwdziałaniu deprecjacji świadczeń i tym samym przeciwdziałaniu wpadaniu emerytów i rencistów w sferę ubóstwa. Sposób waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych jest jedną z najbardziej drażliwych i szeroko komentowanych kwestii. Wynika to, między innymi, z niemożności zaspokojenia wszystkich oczekiwań świadczeniobiorców zgłaszających w tej kwestii szereg, często wzajemnie wykluczających się, wniosków.

Według obecnego stanu prawnego uregulowanego w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), coroczna waloryzacja jest przeprowadzana od dnia 1 marca przy zastosowaniu procentowego wskaźnika waloryzacji, którego główną podstawą obliczenia jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym. Z powyższego wynika, że wszystkie wypłacane świadczenia są podwyższane o ten sam procent, w związku z tym im niższe świadczenie, tym niższa kwota podwyżki. Również minimalne emerytury i renty wzrastają w tym samym tempie.

W exposé wygłoszonym w dniu 18 listopada 2011 r. Prezes Rady Ministrów wskazał na konieczność zapewnienia finansowego, elementarnego bezpieczeństwa obywateli. Premier wskazując na narastające dysproporcje pomiędzy wysokimi emeryturami a tymi najniższymi, a przede wszystkim biorąc pod uwagę bezpieczeństwo szczególnie ludzi niezamożnych, zaproponował zmianę, na określony czas, systemu waloryzacji emerytur i rent, polegającą na wprowadzeniu w miejsce waloryzacji przeprowadzanej procentowym wskaźnikiem, podwyżki kwotowej jednakowej dla wszystkich świadczeń.

Przedmiotowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw zawiera realizację zapowiedzi Premiera. Chcąc chronić budżety gospodarstw domowych emerytów i rencistów z niższymi świadczeniami proponuje się, aby przejściowo w 2012 r. wszyscy emeryci i renciści dostali jednakowe kwotowe podwyżki świadczeń.

Zgodnie z projektowaną regulacją wszystkie emerytury i renty będą podwyższone w 2012 r. o jednakową kwotę. Zasada ta będzie zastosowana również do emerytur i rent rolników indywidualnych, służb mundurowych oraz świadczeń pozaubezpieczeniowych: zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, rent socjalnych, emerytur pomostowych, nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych, rent dla kombatantów oraz inwalidów wojennych i wojskowych (art. 3 ust.1).

Waloryzacja będzie polegała na dodaniu do kwoty świadczenia wyliczonego na dzień 29 lutego 2012 r. kwoty waloryzacji, wynoszącej 71 zł (art. 4 ust. 1). Waloryzacji będzie podlegać również podstawa wymiaru świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Waloryzacja tej podstawy polegać będzie na pomnożeniu przez wskaźnik waloryzacji,

odpowiadający wyrażonej w procentach kwotowej podwyżce emerytury lub renty (art. 4 ust. 2). Podstawa wymiaru jest jednym z czynników decydujących o wysokości świadczeń obliczanych w myśl dotychczasowych zasad. Stąd też konieczne jest zachowanie właściwych relacji między podstawą wymiaru a wysokością świadczenia. Oznacza to więc konieczność jej podwyższenia w ramach waloryzacji o taki sam procent, o jaki wzrosło świadczenie. Zachowanie realnej wysokości podstawy jest konieczne z uwagi na to, że decyduje ona o wysokości świadczenia przeliczanego po waloryzacji np. wskutek zgłoszenia wniosku o doliczenie okresów składkowych lub nieskładkowych, czy też przy ustalaniu innego świadczenia, którego podstawę wymiaru stanowi zwaloryzowana podstawa wymiaru świadczenia wcześniejszego. Zasada dotycząca waloryzacji podstawy wymiaru świadczenia będzie miała również zastosowanie do emerytur i rent służb mundurowych (art. 4 ust. 3).

W przypadku świadczeń niepodlegających ustawowemu podwyższeniu do kwoty świadczeń najniższych, podwyżka waloryzacyjna zostanie ustalona proporcjonalnie do wysokości tego świadczenia w relacji do świadczenia najniższego (art. 4 ust. 4). W przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy i rent inwalidzkich III grupy podwyżka ta wyniesie 75% kwoty waloryzacji (art. 4 ust. 5). Zasada ta nie będzie miała zastosowania w przypadku rent inwalidów wojennych i wojskowych (art. 4 ust. 6). Natomiast w przypadku kobiet pobierających okresowe emerytury kapitałowe, regulacje projektowanej ustawy przewidują proporcjonalny podział kwotowej podwyżki świadczenia w stosunku do wysokości emerytury z I i II filaru systemu emerytalnego w łącznej kwocie tych emerytur (art. 4 ust. 7 i 8).

Regulacja przewiduje również zwiększenie dodatków do emerytur i rent, o których mowa w ustawie o emeryturach i rentach z FUS oraz w innych ustawach do których odnosi się projekt. Dodatki przysługujące do świadczeń zostaną podwyższone zgodnie z projektem ustawy o wskaźnik procentowy waloryzacji, zapisany w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012, który wynosi 104,8% (art. 5 ust. 2). Wskaźnik waloryzacji będzie miał zastosowanie do obliczenia maksymalnych kwot zmniejszeń świadczeń, w przypadku osiągnięcia przez emeryta lub rencisty dochodu z pracy (art. 4 ust. 9).

Waloryzacją objęte są także świadczenia i zasiłki przedemerytalne. Waloryzacja ta polega na dodaniu do kwoty świadczenia lub zasiłku przedemerytalnego kwoty waloryzacji 71 zł (art. 3 ust. 1). Kwota świadczenia i zasiłku przedemerytalnego gwarantowana do wypłaty w przypadku gdy osoba uprawniona osiąga przychód w wysokości skutkującej zmniejszeniem wysokości świadczenia została podwyższona do kwoty 469,12 zł, przez dodanie do dotychczasowej kwoty połowy kwoty waloryzacji (art. 3 ust. 2).

Waloryzacja kwotowa będzie się mieścić w tym samym skutku finansowym, co zapisana w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 waloryzacja procentowa o wskaźnik 104,8%.

Kwota podwyżki została obliczona przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji ustalonego według dotychczasowych zasad (104,8%). Najpierw została obliczona globalna kwota, która jest niezbędna na zapewnienie waloryzacji na poziomie wynikającym z tego wskaźnika, następnie odjęta kwota podwyżek przeznaczona na dodatki przysługujące do świadczeń, a wynikająca różnica podzielona przez liczbę świadczeń, które zostaną wypłacone w ostatnim dniu lutego 2012 r. Wysokość kwoty przeznaczonej na waloryzację pojedynczego świadczenia emerytalno-rentowego jest więc wynikiem podzielenia kwoty ogółem na waloryzację emerytur i rent przez liczbę świadczeniobiorców i 10 miesięcy.

Należy podkreślić, że celem zmiany zasad waloryzacji w 2012 r. nie jest szukanie oszczędności budżetowych. Kwota zabezpieczona w budżecie na waloryzację kwotową świadczeń nie ulegnie zmniejszeniu w stosunku do kwoty, która została zaplanowana w budżecie na waloryzację w 2012 r. Zastosowanie w 2012 r. waloryzacji kwotowej, wobec dość niskiego wskaźnika waloryzacji, wyjdzie naprzeciw oczekiwaniom wyższych podwyżek przez większość emerytów i rencistów i w niedużym stopniu spłaszczy strukturę świadczeń.

Przejściowa metoda waloryzacji wynika nie tylko z chęci chronienia osób z niższymi świadczeniami, ale też z tego, że nie ma w budżecie państwa dodatkowych wolnych środków, które można byłoby przeznaczyć na działania osłonowe, czyli wprowadzenie dodatków czy innych działań skierowanych dla ochrony uboższych. Stąd też propozycja innego podziału posiadanych i przewidzianych na waloryzację środków, która chociaż w części spełniłaby rolę dodatkowej pomocy osobom o niskich emeryturach i rentach, szczególnie w warunkach dość szybkiego wzrostu cen żywności, co zawsze bardziej dotyka gospodarstwa domowe o niższych dochodach.

Z exposé Premiera wynika, że celem Rządu na najbliższe lata jest konieczność zwiększenia dyscypliny finansowej w różnych dziedzinach działalności państwa, w tym również w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych. Polska gospodarka coraz bardziej odczuwa skutki światowego kryzysu gospodarczego, stąd też plany budżetowe będą zawierać rozwiązania mające na celu zmniejszenie deficytu i długu publicznego. Plany te kosztem wielu wyrzeczeń będą chronić polskie społeczeństwo, w tym emerytów i rencistów oraz osoby najuboższe.

Projekt regulacji w związku z powyższym przewiduje na lata przyszłe waloryzację kosztową, rekompensującą emerytom i rencistom wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (art. 1 pkt 2 lit. a), bez możliwości podwyższenia tego wskaźnika o jakikolwiek realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzednim. W wielu krajach regulacje dotyczą jedynie warunków, które powinny zostać spełnione, aby nastąpiła waloryzacja, niekoniecznie zaś ściśle jej zasad i wysokości, czyli zupełnie inaczej niż w Polsce, gdzie stosowana waloryzacja jest bardzo dokładnie sprecyzowana. Występuje bowiem - z jednej strony - konieczność współgrania ochrony nieaktywnych zawodowo emerytów i rencistów z ochroną finansów ubezpieczeń społecznych (czy zabezpieczenia społecznego, jeśli system emerytalny i rentowy nie jest finansowany ze składek) jako elementu finansów publicznych, a z drugiej strony – niemożliwość nadmiernego obciążania pracujących, którzy również odczuwają skutki inflacji i nie wszystkim, a nawet nie większości, jest im ona rekompensowana wzrostem wynagrodzeń czy innych dochodów z pracy.

Unormowania art. 2 określają sposób obliczania rent inwalidów wojennych i wojskowych w przypadku zmiany w ich wysokości po dniu 29 lutego 2012 r.

Regulacje projektowanej ustawy zawierają upoważnienie dla Ministra Finansów do dokonania przeniesienia między częściami, działami, rozdziałami i paragrafami zawartych w ustawie budżetowej na rok 2012 planowanych dotacji i wydatków przeznaczonych na waloryzację emerytur i rent (art. 10) oraz unormowanie, że do państwowych funduszy celowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego stosuje się zasadę, że zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego mogą powodować zwiększenie dotacji z budżetu państwa

(art. 9). Przepisy te stanowią zabezpieczenie wypłat świadczeń wypłacanych z Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS oraz rent socjalnych, gdyż zaproponowany system waloryzacji kwotowej będzie wymagać dodatkowych nakładów finansowych na wypłaty tych świadczeń.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem 1 marca 2012 r.

Projekt ustawy – zdaniem projektodawcy – nie narusza wartości wyrażonych w Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny badając sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, niejednokrotnie wskazywał, że jedną z wartości, które należy uznać za podlegające szczególnej ochronie jest zasada solidaryzmu społecznego.

W orzecznictwie TK podkreślał, że: „Świadczenia emerytalne przysługują w zamian za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu, jednak suma wpłaconych składek nie decyduje ostatecznie o wysokości emerytury. Formuła obliczania świadczeń wyraża bowiem podstawowe zasady systemu ubezpieczeń, a w szczególności zasadę solidaryzmu społecznego. Oznacza to, że wypłacane świadczenia muszą pozostawać w pewnej proporcji do wysokości zarobku jakim ubezpieczony dysponował przed przejściem na emeryturę, ale muszą też zaspokajać podstawowe potrzeby ubezpieczonego. Zasada solidaryzmu społecznego i potrzeba zapewnienia wspomnianego minimum wysokości świadczenia implikuje przesunięcie części środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kierunku tych ubezpieczonych, których udział w jego tworzeniu był niewielki lub krótkotrwały” (wyrok z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

Dodatkowo należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie niejednokrotnie podkreślał także, że jedną z wartości konstytucyjnych podlegających ochronie jest konieczność zachowania równowagi finansów publicznych.

Wydaje się, że z tym przypadkiem mamy dziś do czynienia. Należy dodać, że Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest funduszem wymagającym corocznych dotacji z budżetu państwa. W 2012 r. przewidywany w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. poziom dotacji wyniesie 39,939 mld zł. Jednocześnie nastąpi dodatkowe zasilenie FUS w wysokości ok. 6,3 mld zł z tytułu refundacji składek odprowadzanych do OFE (w porównaniu z rokiem poprzednim), jak również przekazanie 2,877 mld zł z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Oznacza to, że waloryzacja jest dokonywana na koszt budżetu państwa.

Źródłem informacji na temat poziomu życia różnych grup społecznych są badania warunków życia przeprowadzane corocznie przez GUS. Wynika z nich, że emeryci i renciści pod względem warunków życia różnią się istotnie. Sytuacja przeciętnego emeryta jest lepsza niż przeciętnego Polaka, a wskaźniki zasięgu ubóstwa gospodarstw emerytów kształtują się na poziomie o kilka punktów procentowych niżej niż to ma miejsce dla gospodarstw ogółem. Prawidłowość ta dotyczy zarówno mierników ubóstwa relatywnego, ustawowego oraz minimum socjalnego. Jednak występuje duże zróżnicowanie w poszczególnych grupach, w zależności od wysokości otrzymywanej emerytury i renty. Przyjęcie zasady waloryzacji kwotowej w postaci podniesienia wysokości świadczenia o kwotę 71 zł powoduje, że wszystkie świadczenia wypłacane w kwocie poniżej 1480 zł miesięcznie będą podwyższone w stopniu większym, niż gdyby przeprowadzono waloryzację według obecnie funkcjonujących zasad.

Od 1 stycznia 2012 r. minimalna płaca wyniesie 1500 zł, natomiast minimum socjalne oscyluje w granicach 950 zł w gospodarstwie emeryckim 1-osobowym.

Na waloryzacji kwotowej zyskaliby szacunkowo, dostając wyższą podwyżkę, ok. 53% emerytów i rencistów z FUS, 100% otrzymujących zasiłki przedemerytalne i renty socjalne. Również zyskaliby prawie wszyscy emeryci i renciści z KRUS. Natomiast mniejsze podwyżki po wprowadzeniu waloryzacji kwotowej dostaliby prawie wszyscy emeryci i renciści otrzymujący świadczenia z MON, MSW oraz MS.

Większa ochrona świadczeń emerytalnych i rentowych finansowanych ze składek – jakimi są emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – niż świadczeń nieskładkowych, finansowanych z budżetu (służby mundurowe) ma uzasadnienie. Emerytury i renty z FUS, przez wprowadzenie górnej granicy podstawy wymiaru na poziomie 2,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia, mają ograniczoną wysokość. Emerytury i renty służb mundurowych nie mają żadnych ograniczeń w wysokości, a ich maksymalny wymiar po stażu służby ok. 29 lat wynosi aż 75% uposażenia z ostatniego miesiąca. Tak wysokiego wymiaru nie można osiągnąć w systemie powszechnym. Dlatego też, jeśli państwo finansuje z dotacji budżetowej podwyżki waloryzacyjne, to powinno w większym stopniu kierować się w swoich decyzjach koniecznością ochrony przed ubóstwem dużej części emerytów i rencistów w systemie powszechnym. Wśród emerytur i rent wypłacanych przez MON w 2011 r. aż 51,2% stanowiły świadczenia powyżej 3000 zł (powyżej 5000 zł – 8,7%), zaś wypłacanych przez MSW odpowiednio 39,9% i 6,2%. Te liczby świadczą o rozpiętości między systemem powszechnym i tzw. systemami mundurowymi, a trzeba pamiętać, że przeciętny staż ubezpieczenia w systemie powszechnym jest dłuższy niż przeciętny staż służby. Po zmianie waloryzacji na kwotową zmniejszą się nieco relacje świadczeń mundurowych i powszechnych w ujęciu procentowym, ale zmiana w rozpiętościach kwotowych będzie bardzo niewielka. Wzrost cen żywności i innych towarów ujętych w koszyku emeryckim przyjmowanym do ustalania wskaźnika waloryzacji będzie świadczeniobiorcom pobierającym emerytury i renty z MON i MSW (poprzednio MSWiA) w pełni zrekompensovany.

Zgodnie z obecnym mechanizmem, kwoty podwyżek indywidualnych dla osób z wyższymi świadczeniami byłyby znacznie wyższe niż przeciętna podwyżka dla wszystkich, a wielokrotnie wyższe niż świadczeń minimalnych. Szczególnie duże różnice kwotowe występują wówczas, gdy wskaźnik waloryzacji jest wysoki.

W 2009 r. wskaźnik waloryzacji wynosił 106,1%, co dawało przeciętną podwyżkę na poziomie 85,20 zł i duże różnice podwyżek między niskimi i wysokimi świadczeniami. W 2010 r. wskaźnik waloryzacji wynosił 104,62% (średnia podwyżka –70,23 zł) a w 2011 r. – 103,1% (średnia podwyżka – 50,14 zł). Przykładowe kwoty podwyżki świadczeń w tych latach były następujące:

E/R w wysokości:	2009			2010			2011		
	luty	marzec	kwota podwyżki	luty	marzec	Kwota podwyżki	Luty	marzec	kwota podwyżki
w złotych									
najniższa emerytura, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, renta rodzinna	636,29	675,10	38,81	675,10	706,29	31,19	706,29	728,18	21,89
najniższa renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy	489,44	519,30	29,86	519,30	543,29	23,99	543,29	560,13	16,84
przeciętna emerytura	1509,17	1601,23	92,06	1624,27	1699,31	75,04	1729,92	1783,54	53,63
przeciętna renta z tytułu niezdolności do pracy	1121,89	1190,33	68,44	1213,18	1269,23	56,05	1280,60	1320,30	39,70
przeciętna renta rodzinna	1314,83	1395,03	80,20	1410,26	1475,41	65,15	1493,32	1539,61	46,29
emerytura/renta w wysokości: 3000,00	3000,00	3183,00	183,00	3000,00	3138,60	138,60	3000,00	3093,00	93,00
4000,00	4000,00	4244,00	244,00	4000,00	4184,80	184,80	4000,00	4124,00	124,00
5000,00	5000,00	4305,00	305,00	5000,00	5231,00	231,00	5000,00	5155,00	155,00

Prognozowany wskaźnik waloryzacji na 2012 r. wynosi 104,8%. Stąd też przy zastosowaniu waloryzacji procentowej wzrost emerytur i rent byłby niezbyt wysoki, postrzegany jako niewystarczający, wobec subiektywnego odczucia znacznego wzrostu kosztów utrzymania w 2011 r., zwłaszcza przez biedniejsze grupy emerytów i rencistów, którzy najbardziej odczuwają wzrost cen żywności. Przy proponowanej zmianie sposobu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych na kwotową osoby pobierające minimalne emerytury i renty dostaną 799,18 zł. Gdyby zastosowano dotychczasowe zasady otrzymywałyby 763,13 zł. Oznacza to, że przeprowadzenie waloryzacji kwotowej doprowadzi do podniesienia najniższych świadczeń do poziomu zbliżonego do minimum socjalnego.

Poniższe zestawienie prezentuje różnice w wysokości podwyżek pomiędzy waloryzacją procentową i kwotową w zależności od wysokości świadczenia

**Porównanie miesięcznej podwyżki w zależności od wysokości świadczenia w przypadku waloryzacji wskaźnikiem 104,8% i waloryzacji kwotowej o 71 zł**

Wysokość świadczenia przed waloryzacją (w zł)	Obecne przepisy (waloryzacja wskaźnikiem 104,8%)		Waloryzacja kwotowa o 71,00 zł		Wskaźnik wzrostu świadczenia	
	Podwyżka świadczenia (w zł)	Wysokość świadczenia po waloryzacji (w zł)	Podwyżka na osobę (w zł)	Wysokość świadczenia po waloryzacji (w zł)	Obecne przepisy	Waloryzacja kwotowa
560,13	26,89	587,02	71	631,13	104,80%	112,68%
672,16	32,26	704,42	71	743,16	104,80%	110,56%
728,18	34,95	763,13	71	799,18	104,80%	109,75%
873,82	41,94	915,76	71	944,82	104,80%	108,13%
1000	48	1048	71	1071	104,80%	107,10%
1200	57,6	1257,6	71	1271	104,80%	105,92%
1400	67,2	1467,2	71	1471	104,80%	105,07%
1600	76,8	1676,8	71	1671	104,80%	104,44%
1800	86,4	1886,4	71	1871	104,80%	103,94%
2000	96	2096	71	2071	104,80%	103,55%
2500	120	2620	71	2571	104,80%	102,84%
3000	144	3144	71	3071	104,80%	102,37%
4000	192	4192	71	4071	104,80%	101,78%
5000	240	5240	71	5071	104,80%	101,42%

**Wysokości świadczeń najniższych obowiązujące od dnia 1 marca 2011 r.**

560,13 zł – minimalna renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy

672,16 zł - minimalna renta wypadkowa z tytułu częściowej niezdolności do pracy

728,18 zł - minimalna emerytura, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, renta rodzinna

873,82 zł - minimalna renta wypadkowa z tytułu całkowitej niezdolności do pracy

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej i nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa:

Rozwiązania przedstawione w ustawie będą miały wpływ na:

- 1) budżet państwa,
- 2) Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- 3) Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- 4) osoby pobierające emerytury i renty,
- 5) osoby pobierające świadczenia, których wzrost wysokości jest powiązany z zasadami waloryzacji.

### 2. Zakres konsultacji społecznych

Lista partnerów społecznych, którym projekt aktu prawnego został przesłany do zaopiniowania:

*Organizacje związkowe:*

- 1) NSZZ „Solidarność”,
- 2) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- 3) Forum Związków Zawodowych,
- 4) Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów.

*Organizacje pracodawców:*

- 1) Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan,
- 3) Związek Rzemiosła Polskiego,
- 4) Krajowa Izba Gospodarcza,
- 5) BCC – Związek Pracodawców.

Dodatkowo projekt ustawy został przesłany w ramach konsultacji społecznych do Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych oraz do Związku Inwalidów Wojennych RP.

Termin konsultacji został skrócony do 21 dni, ze względu na konieczność wejścia w życie ustawy z dniem 1 marca 2012 r., jak również z uwagi na fakt, że regulacja ta umożliwi wyższe niż wynikające z dotychczasowych przepisów podwyższenie najniższych świadczeń emerytalno-rentowych, co zapewni emerytom i rencistom lepsze zabezpieczenie socjalne w dobie kryzysu gospodarczego.

Uwagi do projektu zgłosili: Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych, OPZZ, zespół problemowy ds. ubezpieczeń społecznych Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów oraz Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia rozwiązania projektowanej regulacji, wskazując na niezgodność waloryzacji kwotowej z Konstytucją RP



oraz z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi. Waloryzacja kwotowa w kształcie zaproponowanym w projekcie ustawy oznacza według Prezydium Komisji wyeliminowanie z polskiego systemu emerytalno-rentowego mechanizmu waloryzacji systematycznej i powrót do modelu waloryzacji ad hoc realizowanego w Polsce do końca 1982 r. Opiniodawca opowiada się przeciwko całkowitemu wykreśleniu przepisów odnoszących się do negocjacyjnego trybu ustalania wskaźnika waloryzacji.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wskazało na niekonstytucyjność proponowanego rozwiązania. Jednocześnie podniosło, że nie można nazwać waloryzacją podwyższenia wszystkich świadczeń o tę samą kwotę. Dodatkowo opiniodawca zauważa, że kwotowa podwyżka najniższych świadczeń odbędzie się poprzez przesunięcie środków przysługujących lepiej uposażonym świadczeniobiorcom na rzecz tych, których świadczenia są niskie, co spowodujeubożenie kolejnej dużej grupy emerytów i rencistów, którzy dziś pobierają świadczenia w średniej wysokości i nieznacznie powyżej średniej. Zdaniem OPZZ elementarne bezpieczeństwo obywateli w dobie kryzysu gospodarczego powinno być zapewnione poprzez zwiększenie udziału w dochodach budżetowych przez osoby osiągające ponadprzeciętne dochody. Ponadto OPZZ wskazuje na wątpliwości dotyczące konstytucyjności proponowanych rozwiązań. Opiniodawca opowiada się przeciwko całkowitemu wykreśleniu przepisów odnoszących się do negocjacyjnego trybu ustalania wskaźnika waloryzacji. Jednocześnie Związek negatywnie zaopiniował cały projekt i wskazał, że w przypadku jego uchwalenia złoży wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jego niezgodności z ustawą zasadniczą.

Forum Związków Zawodowych uważa, że poparcia wymaga cel, jakim jest ponadstandardowe podwyższenie najniższych świadczeń jednak opowiada się przeciwko wprowadzeniu waloryzacji kwotowej emerytur i rent. Wskazuje, że najlepszą drogą do zwiększenia najniższych świadczeń jest skokowe podwyższenie minimalnych świadczeń przy zachowaniu waloryzacji procentowej gwarantującej utrzymanie realnej wartości wszystkich emerytur i rent. Opiniodawca podnosi, że proponowana regulacja jest sprzeczna z zasadami nowego systemu emerytalnego, zakładającego związek pomiędzy wysokością świadczenia a wysokością waloryzacji. Wskazuje również na wątpliwości co do konstytucyjności projektu. Ponadto opiniodawca negatywnie opiniuje możliwość wyłączenia z negocjacji społecznych w Komisji Trójstronnej ustalania wskaźnika waloryzacji.

W dniu 28 grudnia 2011 r. odbyło się posiedzenie Zespołu problemowego ds. ubezpieczeń społecznych Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Przedstawiciele strony społecznej Zespołu problemowego ds. ubezpieczeń społecznych zauważyli ryzyka prawne związane z niekonstytucyjnością projektowanych przepisów. Dodatkowo zaniepokojenie partnerów społecznych budzi brak wymaganych prawem konsultacji założeń do projektu ustawy oraz przedstawienie partnerom społecznym do konsultacji projektu ustawy, który według informacji przedstawiciela resortu pracy, ulegnie istotnym modyfikacjom w toku dalszych prac legislacyjnych.

Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów w uwagach do projektu ustawy wyraził zadowolenie, że Rząd dostrzegł potrzebę podwyższenia najniższych emerytur i rent, wskazując jednocześnie, że projekt ustawy, mimo że deklarowany cel projektowanej regulacji zasługuje na pełne poparcie, wzbudza kontrowersje w środowisku emerytów i rencistów. Kontrowersje te związane są z faktem, że na skutek waloryzacji kwotowej część świadczeniobiorców otrzyma podwyżki niepokrywające nawet inflacji, co może rodzić pytanie o konstytucyjność projektowanego rozwiązania. Jest też, zdaniem opiniodawcy, sprzeczne z logiką nowego systemu emerytalnego, zakładającego ścisły związek pomiędzy wysokością świadczenia a wysokością odłożonych składek emerytalnych. Nowy system waloryzacji oznacza, że podwyżka najniższych świadczeń odbędzie się kosztem obniżenia realnej wartości pozostałych emerytur i rent, a emeryci i renciści, w większości sami borykający się z wieloma niedostatkami, złożą się na poprawę sytuacji najuboższych.

Z przeprowadzonego przez terenowe oddziały związkowe sondażu telefonicznego, wynika, że ankietowani z 13 spośród badanych okręgów zdecydowanie opowiedzieli się za waloryzacją kwotową, natomiast w 7 za waloryzacją procentową. W trzech województwach głosy ankietowanych emerytów i rencistów rozłożyły się po równo. Za dotychczasową waloryzacją opowiadają się lepiej uposażeni emeryci i renciści. Związek wyraził pogląd, że proponowana przez Rząd zmiana zasad waloryzacji świadczeń z procentowej na kwotową jest rozwiązaniem kontrowersyjnym, dzielącym środowisko emerytów i rencistów, oraz należy je traktować jako rozwiązanie doraźne, o ściśle określonym czasie funkcjonowania. Dodatkowo opiniodawca opowiada się przeciwko całkowitemu wykreśleniu przepisów odnoszących się do negocjacyjnego trybu ustalania wskaźnika waloryzacji.

Stąd też projekt ustawy wprowadza zmianę zasad waloryzacji z procentowej na kwotową na okres jednego roku; podwyższenie kwotowe świadczeń obowiązywać będzie jedynie w 2012 r. oraz gwarantuje wzrost świadczeń w latach następnych o wzrost kosztów utrzymania, zapewniając w ten sposób utrzymanie realnej wartości wszystkich świadczeń oraz stały procentowy wzrost świadczeń najniższych. Zgodnie z sugestią Związku uzasadnienie do projektu ustawy zostało uzupełnione o dane dotyczące wysokości świadczenia, od którego waloryzacja kwotowa będzie wyższa niż procentowa oraz o strukturze emerytów i rencistów, którzy zyskają na zmianie sposobu waloryzacji, w podziale na systemy ubezpieczenia i zaopatrzenia emerytalnego.

Do projektu uwagi zgłosiła Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych podnosząc, że projekt zmierza do uchylecia przypisów o procentowej waloryzacji świadczeń emerytalnych i rentowych i wprowadzenia w jej miejsce corocznych dodatków ustalanych w ustawie budżetowej. Taki mechanizm, zdaniem Izby, mógłby upodobnić polski system emerytalno-rentowy do systemu pomocy społecznej, gdzie nie miałyby znaczenia udział ubezpieczonego w gromadzeniu środków w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a kryterium zwiększenia świadczenia stałaby się sytuacja dochodowa świadczeniobiorcy. Wskazuje też na możliwą niekonstytucyjność projektowanych rozwiązań.

Izba zaproponowała, aby w przypadku przyjęcia zawartych w projekcie rozwiązań, kwota waloryzacji powinna być dzielona proporcjonalnie pomiędzy okresową emeryturę kapitałową a emeryturę z FUS. Zaproponowane rozwiązanie uwzględniono w przepisach projektowanej ustawy.

Uwagi do projektu ustawy zgłosił również Związek Inwalidów Wojennych RP. Zdaniem Związku wprowadzenie zaproponowanej zmiany zasad waloryzacji emerytur i rent jest niezgodne z obowiązującym stanem prawnym w zakresie ubezpieczeń emerytalno-rentowych i narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych określoną w art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Ponadto Związek prezentuje stanowisko, że wdrożenie w życie proponowanej regulacji spowoduje w następnych latach dalszą nieodwracalną pauperyzację środowiska emerytów i rencistów poprzez systematyczne nieuzasadnione spłaszczanie świadczeń w wyniku waloryzacji kwotowej oraz że problem konieczności zapewnienia przez Rząd elementarnego finansowego bezpieczeństwa obywateli powinien być rozwiązywany w ramach pomocy społecznej.

### **3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego**

W proponowanych przepisach przyjęto rozwiązanie, że dodatki i świadczenia pochodne będą waloryzowane wskaźnikiem waloryzacji 104,8 %, natomiast świadczenia emerytalno-rentowe są podwyższane jednakową kwotą.

Niezbędna kwota konieczna do zapewnienia waloryzacji świadczeń i dodatków waloryzowanych procentowo wynosi ok. 0,28 mld zł.

Świadczenia emerytalno-rentowe zostaną podniesione o kwotę 71 zł, co oznacza wydatek ponad 6,9 mld zł. Łączny koszt waloryzacji wyniesie zatem 7,2 mld zł, a więc tyle samo co zarezerwowano na ten cel w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012.

Poniższa tabela przedstawia szacowane koszty waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych z FUS w latach 2013-2024, przy założeniu w projektowanej regulacji waloryzacji świadczeń formułą kosztową, w oparciu o wskaźnik wzrostu cen i usług w gospodarstwach emerytów i rencistów.

Rok	CPIe *	Koszt waloryzacji w mld zł
2013	2,8	3,5
2014	2,8	3,6
2015	2,8	3,7
2016	2,8	3,8
2017	2,8	3,9
2018	2,7	3,8
2019	2,7	3,9
2020	2,7	4,0
2021	2,7	4,1
2022	2,7	4,2
2023	2,6	4,2
2024	2,6	4,3

\*CPIe – prognozowany wskaźnik wzrostu cen i usług w gospodarstwach domowych emerytów i rencistów

Projektowana ustawa nie ma wpływu na poziom finansowania jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżety jednostek samorządu terytorialnego, i nie powoduje dodatkowych kosztów dla budżetu państwa.

#### **4. Wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw**

Brak wpływu na rynek pracy i konkurencyjność przedsiębiorstw.

#### **5. Ocena wpływu regulacji na sytuację i rozwój regionalny**

Projektowane rozwiązania nie mają wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

#### **6. Wskazanie źródeł finansowania**

Projekt nie pociąga za sobą dodatkowych obciążeń budżetu państwa, skutek finansowy mieści się w zarezerwowanych na ten cel środkach zapisanych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012. Nie ma wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.