



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
V kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM 10-71-07

**Do druku nr 1790**

Warszawa, 2 lipca 2007 r.

Pan  
Ludwik Dorn  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Nawiązując do pisma z dnia 24 maja 2007 r., przy którym przesłano Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o emeryturach  
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń  
Społecznych,**

przekazuję, zgodnie z wymogami art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, **nowy tekst uzasadnienia projektu ustawy** uzupełniony o informacje dotyczące konsultacji projektu z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Radą Nadzorczą ZUS oraz organizacjami związkowymi.

(-) Jarosław Kaczyński

## UZASADNIENIE

Ustawa 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) wprowadziła zasadę, że waloryzacja emerytur i rent przeprowadzana jest wówczas, gdy wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie od roku kalendarzowego, w którym była przeprowadzona ostatnio waloryzacja, wynosi co najmniej 105,0% lub co trzy lata, jeżeli ww. wskaźnik nie osiągnie 105% przez okres 2 lat kalendarzowych następujących po roku, w którym przeprowadzono ostatnią waloryzację. Przyczyną odejścia od corocznej waloryzacji emerytur i rent była trudna sytuacja finansów publicznych.

Następująca od 2005 r. poprawa kondycji gospodarki narodowej oraz stanu finansów publicznych, niższy od zakładanego deficyt budżetu państwa oraz utrzymujący się od kilku lat na niskim poziomie wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych pozwalają na powrót do formuły corocznej waloryzacji emerytur i rent.

W projekcie ustawy proponuje się, aby wskaźnik waloryzacji wynosił nie mniej niż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o część realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

Zgodnie z Komunikatem Prezesa GUS z dnia 15 stycznia 2007 r., średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2006 r. w stosunku do 2005 r. wyniósł 1,0%, a dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów – 1,4%.

Uwzględnienie inflacji oraz 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia byłoby obligatoryjne. Ewentualne dalsze zwiększenie wskaźnika waloryzacji byłoby przedmiotem negocjacji na forum Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Ustalone w drodze negocjacji zwiększenie wskaźnika waloryzacji ogłaszałby minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. W przypadku braku konsensusu, wysokość wskaźnika waloryzacji ogłaszałaby, w drodze rozporządzenia, Rada Ministrów.

Ustawą z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw zmieniono zasady waloryzacji emerytur i rent oraz wprowadzono przepis, że kwota bazowa zmienia się co roku, 1 marca niezależnie od tego, czy równocześnie w danym roku przeprowadza się waloryzację świadczeń.

Wprowadzenie zasady, że kwota bazowa zawsze zmienia się co roku od dnia 1 marca, natomiast waloryzacja rekompensująca inflację może odbywać się rzadziej, spowodowało, że nie wszystkie świadczenia były podwyższane tym samym, pełnym wskaźnikiem waloryzacji. Pełnym wskaźnikiem waloryzacji były podwyższane emerytury i renty, które podlegały poprzednio przeprowadzonej waloryzacji. Natomiast niektóre ze świadczeń przyznanych w okresie między kolejnymi waloryzacjami były podwyższane obniżonym wskaźnikiem waloryzacji. Taka sytuacja wystąpiła w 2006 r.

Ustawodawca uznał, że jeżeli w okresie między ostatnią a kolejną waloryzacją kwota bazowa była zmieniana (raz lub dwukrotnie), to świadczenia obliczone od takich kwot bazowych nie wymagają podwyższenia z tytułu inflacji w całym okresie, za który przeprowadza się waloryzację. Nie powinny być więc waloryzowane pełnym wskaźnikiem waloryzacji.

Jeżeli termin waloryzacji przypada w 24 miesiące po terminie ostatnio przeprowadzonej waloryzacji, to wskaźnik waloryzacji emerytur i rent przyznanych (lub przeliczonych w myśl art. 110 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych od nowej podstawy wymiaru) w okresie ostatnich 12 miesięcy poprzedzających tę waloryzację ulega ustaleniu przez podzielenie pełnego wskaźnika waloryzacji przez wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku, w którym przeprowadzono ostatnią waloryzację.

To zróżnicowanie obniżania wskaźnika waloryzacji jest konsekwencją tego, że w okresie między ostatnią a kolejną waloryzacją kwota bazowa była zmieniana w latach, w których nie było waloryzacji. Świadczenia obliczone od takich kwot bazowych nie mogą być waloryzowane z tytułu wzrostu inflacji w całym okresie przypadającym między waloryzacjami.

Chodzi tu o sytuacje, gdy emerytura lub renta z tytułu niezdolności do pracy została ponownie obliczona od nowej podstawy wymiaru, uwzględniającej za-

robki osiągnięte po przejściu na emeryturę lub rentę. W takim przypadku do ponownego obliczenia świadczenia (zarówno podstawy wymiaru, jak i tzw. części socjalnej) stosuje się bowiem kwotę bazową, obowiązującą w dniu zgłoszenia wniosku o przeliczenie.

Taka sytuacja będzie miała miejsce ponownie w marcu 2008 r. i dlatego jest konieczna regulacja zaproponowana w art. 2 ust. 1 i 2 projektu.

Proponuje się uchylene ustawy z dnia 20 maja 2005 r. o zapomogdzie pieniężnej dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny w 2007 r. Wprawdzie ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. zmieniającą ww. ustawę uchylono przepis ust. 2 w art. 2 ustawy z dnia 20 maja 2005 r. stanowiący, że dodatek pieniężny (obecnie zapomoga pieniężna) przysługuje w latach, w których nie przeprowadzono waloryzacji emerytur i rent, jednakże, zgodnie z przyjętymi założeniami dot. wprowadzenia corocznej waloryzacji emerytur i rent, nie przewiduje się wypłaty omawianego dodatku (zapomogi pieniężnej).

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej. Do dnia 5 kwietnia 2007 r. nie wpłynęły zgłoszenia dot. prac nad projektowaną ustawą.

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Informacja o przeprowadzonych konsultacjach społecznych

Przesłany w dniu 27 lipca 2006 r. do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych projekt ustawy regulował cztery kwestie:

1) przywrócenie corocznej waloryzacji emerytur i rent

W projekcie ustawy zaproponowano, aby wskaźnik waloryzacji wynosił nie mniej niż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, powiększony o część realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

Uwzględnienie inflacji oraz 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia byłoby obligatoryjne. Ewentualne dalsze zwiększenie wskaźnika waloryzacji ponad wskaźnik inflacji byłoby przedmiotem negocjacji na forum Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych,

- 2) przyspieszenie wyrównywania świadczeń z tzw. „starego portfela”,
- 3) likwidacja jednorazowych wypłat przy minimalnych świadczeniach,
- 4) formalnoprawne usankcjonowanie świadczeń dla 100-latków.

Uwagi o charakterze legislacyjnym zgłoszone w trakcie uzgodnień międzyresortowych zostały uwzględnione w poprawionej wersji projektu ustawy przekazanego w dniu 25 września 2006 r. do Komitetu Rady Ministrów.

Prezes ZUS zgłosił do projektu ustawy następujące uwagi:

- 1) w proponowanym w projekcie przepisie nie jest jasne, w jaki sposób policzyć wskaźnik waloryzacji, w przypadku gdy przeciętne wynagrodzenie realnie spadnie, tzn. gdy wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia będzie mniejszy niż 100%. Czy wskaźnik waloryzacji będzie wówczas mniejszy niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych czy też równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych? Ponadto nie jest jasne, czy wskaźnik waloryzacji może czy nie może być mniejszy niż 100%,
- 2) terminy zaproponowane w projektowanych przepisach art. 89 ust. 4 i 5 ustawy oraz w art. 94 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 powodują, że nie będzie możliwe terminowe dokonanie waloryzacji od dnia 1 marca w odniesieniu do świadczeń wypłaconych w pierwszym terminie płatności, tzn. około pierwszego dnia miesiąca. Odpowiednie zmiany, uwzględniające realne terminy, zostały wprowadzone w trakcie prac podkomisji nadzwyczajnej i zawarte w sprawozdaniu podkomisji nadzwyczajnej z dnia 8 stycznia 2007 r.

Ad 1. Według prognoz Ministerstwa Finansów nie przewiduje się, że wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia może być mniejszy niż 100%.

Ad 2. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej stoi na stanowisku, że terminy, o których mowa w art. 1 projektu ustawy, określone w art. 89 ust. 4 i 5 i art. 94 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, oraz termin, określony w art. 2 ust. 4 pkt 2 projektu ustawy, są ustalone prawidłowo i nie stanowią zagrożenia terminowego dokonania waloryzacji od dnia 1 marca.

Rada Nadzorcza ZUS powstrzymała się od wydania opinii do propozycji zawartych w projekcie ustawy z uwagi na rozbieżne stanowiska stron społecznych reprezentowanych w Radzie.

Jeżeli chodzi o konsultacje społeczne, wszystkie związki zawodowe uprawnione do wyrażenia opinii w konsultacjach społecznych projektu ustawy pozytywnie odniosły się do proponowanych w nim rozwiązań.

Uwagi negatywne do proponowanej w projekcie ustawy zmiany zasad waloryzacji emerytur i rent zgłosiły Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych LEWIATAN i Konfederacja Pracodawców Polskich. Poniżej przedstawiono szczegółowe uwagi obu ww. organizacji pracodawców.

Uwagi zgłoszone przez PKPP LEWIATAN

„W warunkach niskiej inflacji coroczna waloryzacja świadczeń pociąga za sobą znaczne koszty operacyjne przy niewielkich efektach i uważamy, że należy pozostawić obecne rozwiązanie, czyli waloryzację świadczeń, kiedy skumulowana inflacja przekracza 5%.

Zagwarantowanie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent uwzględniającego nie tylko inflację ale również co najmniej 20% wzrostu wynagrodzeń jest niewłaściwe zarówno z gospodarczego jak i społecznego punktu widzenia.

Biorąc pod uwagę sytuację demograficzną, sytuację rynku pracy i sytuację materialną rodzin emerytów i rodzin pracowników uważamy, że należy chronić siłę nabywczą emerytów i rencistów waloryzując ich świadczenia o skalę inflacji, ale nie stać nas na podwyższanie świadczeń emerytalnych i rentowych o 20% wskaźnika wzrostu wynagrodzeń.

Nie widzimy uzasadnienia dla finansowania z budżetu państwa świadczeń honorowych dla osób, które osiągnęły 100 lat życia. Świadczenia honorowe mogą otrzymywać osoby, które uczyniły dla państwa coś wyjątkowego, znacznie przekraczającego powinności obywatelskie, a przekroczenie określonej granicy wieku nie można uznać za taki przypadek.”

Uwagi zgłoszone przez Konfederację Pracodawców Polskich

„KPP negatywnie ocenia propozycję powrotu do formuły corocznej waloryzacji emerytur i rent, zgodnie z którą wskaźnik waloryzacji wynosić ma nie mniej niż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, powiększony o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Uważamy, że budżet państwa nie jest w stanie ponosić kosztów corocznej waloryzacji, zwłaszcza że konieczna jest reforma finansów publicznych. Ponadto uważamy, że relacja średniej emerytury do średniego wynagrodzenia wynosi około 60%, co znacznie odbiega od średniej europejskiej.

Uważamy, że dalsze zwiększenie tych proporcji negatywnie wpływa na aktywność zawodową, ponieważ relatywnie wysokie w stosunku do płac, świadczenia nie są zachętą do podejmowania zatrudnienia.”

Stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej do uwag zgłoszonych przez organizacje pracodawców

Uwagi do projektu ustawy, zgłoszone przez Konfederację Pracodawców Polskich oraz Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych LEWIATAN nie zostały przyjęte, ponieważ zarówno program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości, program wyborczy Samoobrony, jak również umowa koalicyjna przewidywały zmianę mechanizmu waloryzacji w kierunku przywrócenia corocznej waloryzacji emerytur i rent. Wskaźnik waloryzacji miał uwzględniać oprócz inflacji także udział we wzroście płac.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

### I. Podmioty, na które będzie oddziaływać projektowana regulacja

Proponowane rozwiązania obejmą osoby, które pobierają świadczenia emerytalne i rentowe oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r. pobierało:

#### 1) z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych:

– emerytury i renty	– 7 257,6 tys. osób
– świadczenia przedemerytalne	– 221,9 tys. osób
– zasiłki przedemerytalne	– 195,2 tys. osób
– renty socjalne	– 236,6 tys. osób
łącznie z ZUS	– 7 911,3 tys. osób

#### 2) z KRUS – 1 542,5 tys. osób

#### 3) z organów rentowych MON, MSWiA

i Ministerstwa Sprawiedliwości łącznie	– 353,9 tys. osób
--	-------------------

---

Ogółem – 9 807,7 tys. osób

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

Wejście w życie ustawy spowoduje dodatkowe wydatki budżetu państwa. Wynika to z faktu, że wydatki z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są wyższe niż wpływy ze składek i w związku z tym co roku jest niezbędna dotacja uzupełniająca z budżetu państwa. Wprowadzenie corocznej waloryzacji emerytur i rent spowoduje konieczność zwiększenia dotacji uzupełniającej w ciągu najbliższych 5 lat o kwoty wymienione w poniższym zestawieniu.



1. Szacunków dokonano przy następujących założeniach makroekonomicznych przyjętych na podstawie założeń prognozy na lata 2006-2050 (dla celów prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2008-2012 oraz wieloletniej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego) oraz na podstawie ustawy budżetowej na rok 2007:

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w %	101,9%	102,5%	102,5%	102,5%	102,5%	102,5%
Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów w %	102,1%	102,7%	102,7%	102,7%	102,7%	102,7%
Wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w %	103,4%	103,3%	103,1%	103,7%	103,6%	103,6%

2. Obecne przepisy stanowią, że wskaźnika waloryzacji świadczeń nie zwiększa się ponad skumulowane wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych.
3. W warunkach proponowanych zmian przyjęto wskaźniki waloryzacji na najniższym poziomie, tzn. na poziomie wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych zwiększonych o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.
4. Przy obliczaniu wskaźników waloryzacji wg proponowanych zmian przyjęto, że sformułowanie „zwiększenie o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia” oznacza działanie dodania składnika wynoszącego co najmniej 20% stopy realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Przy powyższych założeniach oszacowano, że wprowadzenie proponowanych zmian spowodowałoby zwiększenie wydatków na świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w porównaniu do obecnie obowiązujących przepisów dotyczących waloryzacji świadczeń) o następujące kwoty:

Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Szacunkowy wzrost wydatków FUS w porównaniu do obecnych przepisów (w mld zł)					
	4,4	2,6	5,3	4,1	7,2

Przyjmując założenie, że wydatki na emerytury i renty tzw. służb mundurowych i rolników indywidualnych w latach następnych będą stanowić 23% wydatków na emerytury i renty z FUS oraz wydatków na emerytury i renty zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, które do 2006 r. zaliczane były do FUS, a od 2007 r. przeniesione zostały do odrębnego rozdziału wydatków budżetowych, szacuje się, że zwiększenie wydatków (w porównaniu do obecnie obowiązujących przepisów o waloryzacji świadczeń) na wszystkie świadczenia podlegające waloryzacji (łącznie z zasiłkami i świadczeniami przedemerytalnymi oraz rentami socjalnymi) w latach 2008-2012 wyniesie:

Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Szacunkowy wzrost wydatków ogółem na waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych przez wszystkie organy emerytalno-rentowe w porównaniu do obecnych przepisów (w mld zł)					
	5,7	3,4	6,9	5,2	9,2

Natomiast szacunkowe wydatki na świadczenia z FUS, świadczenia zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (które do 2006 r. zaliczane były do FUS, a od 2007 r. przeniesione zostały do odrębnego

rozdziału wydatków budżetowych), emerytury i renty tzw. służb mundurowych i rolników indywidualnych, zasiłki i świadczenia przedemerytalne oraz renty socjalne – w warunkach obecnych przepisów i proponowanych zmian dotyczących waloryzacji świadczeń będą kształtować się w latach 2008-2012 następująco:

Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Szacunkowe wydatki (w mld zł)					
Skutki obecnych przepisów	152,3	160,2	161,9	168,5	170,4
Skutki proponowanych zmian dotyczących waloryzacji świadczeń	158,0	163,6	168,7	173,7	179,6

5. Wzrost wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu wprowadzenia od dnia 1 stycznia 2008 r. nowych zasad waloryzacji emerytur i rent w stosunku do wydatków z tego tytułu wynikających z obecnie obowiązujących przepisów, zgodnie z art. 53 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zostanie sfinansowany zwiększoną dotacją do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa.

Według szacunków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zwiększona dotacja z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu wprowadzenia nowych zasad waloryzacji wyniesie:

- w 2008 r. – 4,4 mld zł,
- w 2009 r. – 2,6 mld zł,
- w 2010 r. – 5,3 mld zł,
- w 2011 r. – 4,1 mld zł,
- w 2012 r. – 7,2 mld zł.

Natomiast łączna dotacja z budżetu państwa z tytułu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych przez wszystkie organy emerytalno-rentowe wyniesie odpowiednio:

- w 2008 r. – 5,7 mld zł,
- w 2009 r. – 3,4 mld zł,
- w 2010 r. – 6,9 mld zł,
- w 2011 r. – 5,2 mld zł,
- w 2012 r. – 9,2 mld zł.

### III. Wpływ regulacji na rynek pracy

Proponowane rozwiązania nie będą miały żadnego wpływu na rynek pracy.

### IV. Wpływ regulacji na konkurencyjność i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Proponowane rozwiązania nie będą miały wpływu na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki.

### V. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Proponowane rozwiązania nie będą miały żadnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.