



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Jolanta Fedak

DUS-0700-78-MJ/10
dot. BPS/DSK-043-2609/10

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2010 r.
SEKRETARIAT
Biuro Prac Senackich
wpłynęło dn. 30.04.10
nr 3085 podpis. *[Signature]*

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 30.04.2010.
nr 2501 podpis. *[Signature]*

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu RP

W związku z przesłanym oświadczeniem złożonym przez Pana Senatora Antoniego Motyczkę na 51. posiedzeniu Senatu w dniu 26 marca 2010 r., w sprawie „podjęcia szerzej zakrojonej dyskusji nad zagadnieniem dotyczącym możliwości zmiany sposobu rewaloryzacji rent i emerytur”, uprzejmie informuję, że waloryzacja jest z natury rzeczy zmiennym elementem systemu emerytalno-rentowego, ponieważ częstotliwość przeprowadzania i wielkość podwyżek powinna być dostosowana do bieżącej sytuacji gospodarczej, stanu budżetu państwa i finansów ubezpieczeń społecznych. Mechanizm waloryzacji był wielokrotnie modyfikowany w ostatnich kilkunastu latach, zawsze jednak dbano o to, aby spełniał swoją rolę, a więc zapewniał co najmniej zachowanie realnej wartości emerytur i rent.

Przy okazji nowelizacji zasad indeksacji świadczeń zazwyczaj podejmowana jest dyskusja, czy waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych powinna służyć tylko zachowaniu ich siły nabywczej w relacji do kosztów utrzymania (waloryzacja cenowa), czy także powinna zapewnić ich realny wzrost powyżej inflacji i tym samym umożliwić emerytom i rencistom udział we wzroście gospodarczym (uwzględnienie w formule waloryzacji realnego wzrostu wynagrodzeń). Rozważając zmiany w tym zakresie należy mieć na uwadze, że nie można wprowadzać regulacji, które byłyby sprzeczne z istotą waloryzacji oraz systemu ubezpieczeń społecznych.

Konstytucja RP gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Konstytucyjne 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.

Obowiązek tak rozumianej waloryzacji wynika też ze standardów międzynarodowych, określonych w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy i Rady Europy. Konwencja nr 121, powtarzając sformułowania konwencji nr 102, nakazuje w art. 21 rewizję wysokości świadczenia w następstwie znacznych zmian ogólnego poziomu płac wynikających ze znacznych zmian kosztów utrzymania, a konwencja nr 128 wprowadza w art. 29 taki obowiązek w razie znacznych zmian ogólnego poziomu zarobków lub znacznych zmian kosztów utrzymania. W świetle zaś art. 76 Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego wysokość świadczeń emerytalno-rentowych winna być zrewidowana w następstwie istotnych zmian ogólnego poziomu zarobków, wynikających ze znacznych zmian kosztów utrzymania. Artykuł 12 ust. 3 Europejskiej Karty Społecznej wprowadza obowiązek podnoszenia systemu zabezpieczenia społecznego. W zakresie przedmiotowym obowiązek ten oznacza m.in. podnoszenie poziomu świadczeń. Pozytywna konkluzja organów kontrolnych dotyczy sytuacji, w których wskaźnik poziomu świadczeń jest wyższy od wskaźnika kosztów utrzymania.

Waloryzacja jest zatem bardzo ważnym instrumentem kształtowania poziomu dochodów gwarantowanych systemem ubezpieczeń społecznych, który jest - jak żaden inny - ściśle powiązany z realiami gospodarczymi. 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. W przypadku zmiany zasad waloryzacji zachowana musi być jednak jej istota, która polega na zachowaniu realnej wartości świadczeń.

Należy podkreślić, że świadczenia emerytalno-rentowe mają charakter praw podmiotowych, nabytych przez ubezpieczonego w związku z jego własnym udziałem w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego. Warunkiem nabycia praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest bowiem odpowiedni staż pracy, z czym wiąże się fakt opłacania składek przekazywanych na fundusz ubezpieczeniowy. Wiąż między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi podstawową przesłankę materialną prawa do świadczeń, a zarazem zasadniczy argument na rzecz ochrony tych praw. Z zasadą wzajemności wiąże się ściśle wymóg zachowania proporcjonalności między wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności nie wyklucza ograniczania rozpiętości wysokości świadczeń w porównaniu z rozpiętością wysokości zarobków i składek, wysokość świadczeń nie powinna jednak nadmiernie odbiegać od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych (wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, s. 537).

W tym kontekście czynnikiem różnicowania wysokości świadczeń powinien być wkład ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych. Emerytura (renta) jest świadczeniem wypracowanym przez ubezpieczonego, a jej wysokość jest uzależniona zarówno od okresu ubezpieczenia jak i od wysokości wniesionych składek, który jest ściśle uzależniony od wysokości osiąganego wynagrodzenia. Oba te elementy składają się na udział ubezpieczonego w wypracowaniu dochodu narodowego brutto i uzasadnione jest uzależnianie wysokości świadczenia emerytalnego od indywidualnego wkładu.

Skoro wysokość świadczeń emerytalno-rentowych jest zróżnicowana, bo zależy od długości stażu ubezpieczeniowego i wysokości podstawy wymiaru składek, to jest oczywiste, że w sytuacji, gdy waloryzacja ma zapobiec deprecjacji świadczenia, musi być zróżnicowana kwota nominalnej podwyżki. Osoby uprawnione do wyższych świadczeń muszą uzyskać większą kwotę podwyżki niż osoby, które wypracowały niższą emeryturę lub rentę. W przeciwnym razie złamane byłoby ich konstytucyjne prawo do waloryzacji, zapobiegającej spadkowi realnej wartości przysługującej im emerytury lub renty.

Obecnie obowiązujące zasady waloryzacji, określone w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227), są wynikiem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 191, poz. 1368), która przywróciła coroczną waloryzację świadczeń. Waloryzacja w rozumieniu art. 88 tej ustawy oznacza mechanizm zwiększania nominalnej wysokości świadczeń emerytalno-rentowych z uwagi na deprecjację ich wartości realnej, ze względu na wzrost kosztów utrzymania w poprzednim roku kalendarzowym.

Przepisy art. 88-94 ww. ustawy zobowiązują do przeprowadzania corocznej waloryzacji emerytur i rent przyznanych przed 1 marca danego roku. Waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty emerytury lub renty przysługującej w ostatnim dniu lutego przez wskaźnik waloryzacji.

Wskaźnik waloryzacji jest jednakowy dla wszystkich świadczeń, a jest nim średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Uwzględnienie inflacji oraz 20 % realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia jest obligatoryjne. Możliwość uwzględnienia we wskaźniku waloryzacji więcej niż 20% realnego wzrostu płac jest ustalana w drodze negocjacji, w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Uważam, że obowiązujący obecnie mechanizm waloryzacji spełnia swoją rolę, ponieważ gwarantuje emerytom i rencistom, że ich świadczenia będą podwyższane w taki sposób, aby nie traciły swej siły nabywczej w relacji do kosztów utrzymania, a w miarę możliwości finansowych budżetu państwa i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – realnie wzrastały.

Cel waloryzacji cenowo-płacowej, jakim jest zapewnienie świadczeniom zachowania realnej wartości, można osiągnąć jedynie poprzez stosowanie jednakowego wskaźnika waloryzacji, tak więc nieunikniona jest sytuacja, w której osoby uprawnione do wyższych świadczeń otrzymują wyższe kwoty podwyżki.

Stosowanie jednakowego wskaźnika waloryzacji jest krytykowane przez osoby pobierające stosunkowo niskie świadczenia, które uważają, że większą podwyżkę powinni dostać najubożsi emeryci. Przesłankami do zmiany sposobu ustalania podwyżki świadczeń nie mogą być jednak wyłącznie oczekiwania osób pobierających niskie emerytury i renty. Uzależnienie wysokości podwyżki od kwoty emerytury lub renty, przyznające większą podwyżkę niskim świadczeniom, w krótkim czasie doprowadziłoby bowiem do spłaszczenia świadczeń emerytalno-rentowych, a więc do sytuacji, w której wysokość opłacanej składki na ubezpieczenie społeczne, jak również długość okresu jej opłacania, miałyby symboliczny związek z wysokością otrzymywanej emerytury lub renty. Przyjęcie tak radykalnej zmiany zasad podziału środków przeznaczonych na waloryzację spowodowałoby, że system ubezpieczeń społecznych stałby się w istocie systemem pomocy społecznej. Wprowadzenie takiego mechanizmu waloryzacji nie jest więc możliwe, bo byłby on sprzeczny z podstawową normą ubezpieczenia społecznego, że wysokość świadczenia emerytalno-rentowego jest pochodną okresu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i wysokości podstawy ich wymiaru.

Waloryzacja świadczeń nie jest mechanizmem, którego celem jest zrównanie wysokości świadczeń. Każdy świadczeniobiorca, zarówno ten, który długo pracował i płacił wysokie składki na ubezpieczenie społeczne jak i ten, który pracował stosunkowo krótko i opłacał stosunkowo niskie składki na ubezpieczenie społeczne ma prawo do takiej podwyżki, która zrekompensuje mu wzrost kosztów utrzymania. Stosowana obecnie waloryzacja cenowo-płacowa jak i sposób podwyższania świadczeń spełnia swoją rolę. Skala podwyżki z pewnością nie jest adekwatna do oczekiwań świadczeniobiorców, ale jest zdeterminowana możliwościami budżetu państwa i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Uważam, że nie ma uzasadnienia do wprowadzenia, w miejsce obecnie stosowanej waloryzacji cenowo-płacowej, mechanizmu waloryzacji powiązanego ze średnią wysokością świadczenia emerytalno-rentowego, wypłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Przeciętną wysokość emerytury i renty oblicza się biorąc pod uwagę wszystkie wypłacane w danym okresie świadczenia (nowoprzyznane, zwaloryzowane oraz wypłacane w wysokości podniesionej do minimalnej kwoty), tak więc nie może ona stanowić punktu odniesienia dla podwyżki świadczeń, którą przeprowadza się w związku ze wzrostem kosztów utrzymania a nie w związku ze zmianą średniej wysokości emerytury i renty.

Przedstawiając taką propozycję zapewne wziął Pan Senator pod uwagę, jak dotychczas kształtowała się średnia wysokość świadczeń przysługujących z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Należy jednak uwzględnić fakt, że z upływem czasu, wśród emerytów coraz większą grupę będą stanowić osoby urodzone po 1948 r., które są członkami Otwartych Funduszy Emerytalnych. W przypadku tych osób, tylko część przysługującej im emerytury będzie wypłacana z FUS. Ponadto emerytura przysługuje im pod warunkiem osiągnięcia wieku emerytalnego i udowodnienia jakiegokolwiek stażu ubezpieczeniowego. Przyznawane będą więc także emerytury w wysokości niższej niż wynosi minimalna emerytura. Z każdym rokiem udział tych emerytur w ogólnej puli emerytur wypłacanych z FUS będzie coraz większy, co w naturalny sposób wpłynie na obniżenie średniej wysokości świadczenia emerytalno-rentowego. Koncepcja uzależnienia wysokości waloryzacji od średniej wysokości emerytury i renty nie jest zatem korzystna również z punktu widzenia świadczeniobiorców.

Należy podkreślić, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie zajmował się badaniem konstytucyjności regulacji zasad waloryzacji emerytur i rent (por. sprawy K.1/89, K.9/90, K.14/92, K.16/93, K.23/95, K.8/96, K/11/97) wynika, że ustawodawca może je modyfikować pod warunkiem, że nie stanowi to naruszenia prawa emerytów i rencistów do zachowania realnej wartości przysługujących im świadczeń. Również w orzeczeniu z dnia 21 czerwca 2000 r. (sygn. K.2/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości przyznanych emerytur i rent. Prawo do emerytury i renty obejmuje więc także prawo do waloryzacji, czyli zwiększania nominalnej wysokości świadczeń, z uwagi na deprecjację ich realnej wartości, spowodowaną inflacją. Zakres ochrony realnej wartości świadczeń określają zasady waloryzacji.

Waloryzacja cenowa, odzwierciedlająca wzrost kosztów utrzymania, stanowi niezbędne minimum sprawiedliwego podziału dochodów między pokoleniami. W orzeczeniu z dnia 20 listopada 1995 r. (sygn. akt K. 23/95) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że jakkolwiek waloryzacja cenowa jest mniej korzystna dla emerytów i rencistów, niż waloryzacja płacowa, to jednak zapewnia emeryturom i rentom zachowanie realnej wartości. Niezgodna z Konstytucją byłaby metoda waloryzacji, której stosowanie doprowadziłoby do spłaszczenia świadczeń emerytalno-rentowych (K.14/91). Mechanizm waloryzacji, który nie zapewniałby

zachowania realnej wartości świadczenia byłby sprzeczny z istotą konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Konstytucyjne założenie kształtowania wysokości świadczeń polega bowiem na tym, że wielkość świadczenia powinna być w przybliżeniu proporcjonalna do wysokości składek odprowadzanych do funduszu ubezpieczeniowego.

Uważam, że podejmując dyskusję na temat waloryzacji należałoby zastanowić się nie tyle nad zmianą jej mechanizmu, co raczej nad tym, jakie należałoby podjąć kroki, aby niekorzystna sytuacja finansów publicznych nie stanowiła zagrożenia dla stabilności systemu emerytalno-rentowego, w szczególności dla utrzymania mechanizmu waloryzacji. Nie ulega wątpliwości, że trudna sytuacja w tym obszarze jest spowodowana m.in. tym, że Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, finansujący głównie ze składek bieżącą wypłatę świadczeń, wymaga większych dotacji z budżetu państwa, ponieważ otrzymuje tylko część składki na ubezpieczenie emerytalne osób będących członkami Otwartych Funduszy Emerytalnych.

Zasady funkcjonowania OFE powinny być zatem zmodyfikowane nie tylko w celu zwiększenia przyszłych świadczeń z II filaru i obniżenia kosztów jego funkcjonowania, ale również z tego powodu, że w obecnym kształcie stanowią zagrożenie dla utrzymania poziomu bieżąco wypłacanych świadczeń emerytalno-rentowych oraz zasad ich waloryzacji. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przedstawiło propozycje zmian w zakresie II filaru systemu emerytalnego, zmierzające m.in. do obniżenia części składki emerytalnej przekazywanej przez ZUS do OFE. Dzięki temu poprawiłoby się bezpieczeństwo środków przeznaczonych na emerytury a ponadto wysokość przyszłych emerytur z II filara uniezależniłaby się od gwałtownych wahań koniunkturalnych na giełdzie.

Pragnę podkreślić, że działania podjęte w tym zakresie mają na celu nie pogorszenie poziomu obecnie wypłacanych świadczeń emerytalno-rentowych oraz zasad ich waloryzacji. Utrzymanie ich na obecnym poziomie będzie możliwe w warunkach stabilizacji finansów publicznych, do czego niezbędne jest obniżenie części składki emerytalnej przekazywanej do OFE. Jeśli nastąpi redukcja części składki emerytalnej przekazywanej do OFE, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych będzie otrzymywał przez kolejne lata więcej pieniędzy, a dopłaty z budżetu państwa będą mniejsze. Przy obecnej jej wysokości budżet państwa jest zmuszony do refundacji Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych w 2010 r. kwoty ponad 22 mld zł, z tytułu składek przekazywanych do OFE.

MINISTER
Jolanta Fedak