



OPZZ O WALORYZACJI EMERYTUR W 2012 ROKU

22 grudnia 2011 r. wiceprzewodnicząca OPZZ Wiesława Taranowska przekazała ministrowi pracy i polityki społecznej opinię OPZZ do projektu ustawy o waloryzacji emerytur w 2012 roku:

W odpowiedzi na pismo z 12 grudnia br. znak DUS-0210-42-MC/MS/11 w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw niniejszym przekazuję stanowisko Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych.

W projekcie z 8 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw projektodawca nadaje następujące nowe brzmienie ust. 2 art. 88 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych:

„2. Waloryzacja polega na dodaniu do kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru kwoty waloryzacji w wysokości określonej w ustawie budżetowej na rok, w którym jest przeprowadzana waloryzacja, z uwzględnieniem ust. 2a.”

Analiza powyższej propozycji nasuwa wiele pytań, a mianowicie:

- czy podwyższenie wszystkich świadczeń o tę samą kwotę można nazwać waloryzacją?
- czy proponowana podwyżka mieści się w użytym pojęciu waloryzacji jakie wynika z jej definicji?
- czy waloryzacja kwotowa spełnia rolę zachowania realnej wartości wszystkich przyznanych emerytur i rent, zarówno w sensie ekonomicznym jak też w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego?
- i wreszcie, czy proponowana ustawa jest zgodna z Konstytucją?

Niestety, odpowiedź na wszystkie te pytania jest negatywna.

Zgodnie z powszechnie przyjętą i stosowaną definicją, waloryzacja zakłada, że pieniężne świadczenia powinny być stale w takiej wysokości, co oznacza aby wierzyciel otrzymywał je w co najmniej takiej samej wartości ekonomicznej, jaką miała wierzycielność w chwili jej powstania. Zatem jeżeli nastąpi spadek siły nabywczej pieniądza wierzyciel otrzymywać powinien odpowiednio wyższą sumę pieniężną.

Przyznanie wszystkim świadczeniobiorcom podwyżki w jednakowej kwocie nie może być uznane za waloryzację. Mamy w takim przypadku do czynienia jedynie z przyznaniem jednorazowego w roku kalendarzowym dodatku, którego wysokość może być każdego roku swobodnie określana w ustawie budżetowej. Swobodnie, to znaczy w oderwaniu od jakichkolwiek algorytmów określających choćby wzrost kosztów utrzymania. Zapropionowane rozwiązanie, które miało mieć – co zapowiadał premier – charakter przejściowy i obowiązywać przez okres 4 lat, w świetle przesłanego projektu ma być stałym sposobem podwyższanie emerytur i rent.

Zgodnie z ust. 1 art. 94 obowiązującej ustawy, Prezes

Głównego Urzędu Statystycznego ma obowiązek ogłosić w terminie do końca stycznia:

- a) średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem,
- b) średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów – w poprzednim roku kalendarzowym;
- c) w terminie do 7 roboczego dnia lutego realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

Tak więc dopiero na początku stycznia znany będzie średnioroczny wskaźnik inflacji. Określanie wysokości jednorazowego dodatku przed poznaniem wymienionych wyżej wskaźników obarczone jest dużym ryzykiem błędu, który spowodować może, że wysokość dodatku nie będzie rekompensowała wzrostu cen i usług u większości świadczeniobiorców. Wydaje się, że projektodawca ma pełną tego świadomość skoro poprzez uchylenie zacytowanej wyżej regulacji tj. art. 94 ustawy, chce zataić przed opinią publiczną rzeczywisty wzrost kosztów utrzymania, szczególnie gospodarstw domowych emerytów i rencistów, który od lat jest wyższy od średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

Dla udowodnienia tej tezy posłużmy się następującym wyliczeniem. Średnia arytmetyczna, wyrażająca przeciętną wysokość emerytury wypłacanej przez ZUS w marcu 2011 roku wyniosła 1 721,01 zł. Z uwagi na przewidywany wzrost kosztów utrzymania emerytów i rencistów, który w sposób ostrożny, bowiem zapewne zaniżony, określimy na 5%, podwyżka świadczenia powinna wynieść w granicach 86 zł. Zatem kilka milionów świadczeniobiorców nie otrzyma rekompensaty wzrostu kosztów towarów i usług.

Obowiązujące zasady waloryzacji przewidują także przyjmowanie do wyliczenia wskaźnika waloryzacji, oprócz wskaźnika inflacji, także udział realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Zakłada się nominalny wzrost wynagrodzeń na poziomie 8%, a zatem realny wzrost płac oszacować można na poziomie ok. 3%. Z wyliczeń tych wynika, że wskaźnik waloryzacji w roku 2012 powinien wynosić ok. 5,6%.

Stosowanie obowiązujących zasad do zabezpieczenia środków finansowych w budżecie na waloryzację świadczeń spowodowałoby znaczne ich zwiększenie w stosunku do przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, a także podniosło średnią kwotę podwyżki świadczenia. W świetle powyższego budzi daleko posuniętą wątpliwość stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu projektu „ze celem zmiany zasad waloryzacji nie jest szukanie oszczędności budżetowych. Kwota zabezpieczona w budżecie na waloryzację świadczeń, nie ulegnie zmniejszeniu w stosunku do kwoty, która wynikałaby z dotychczasowych zasad waloryzacji ”

W uzasadnieniu do projektu czytamy także, że „Prezes Rady Ministrów wskazał na konieczność zapewnienia finansowo-

wego, elementarnego bezpieczeństwa obywateli. Biorąc pod uwagę bezpieczeństwo szczególnie ludzi niezamożnych, zaproponował zmianę systemu waloryzacji emerytur i rent, poprzez wprowadzenie w miejsce waloryzacji przeprowadzanej wskaźnikiem określonym procentowo, podwyżki kwotowej jednakowej dla wszystkich świadczeń. Premier wskazał na narastający rozróż między wysokimi emeryturami a tymi najniższymi”

Za chwalebne należy uznać „konieczność zapewnienia finansowego, elementarnego bezpieczeństwa obywateli”. Przypomnieć jednak warto, że jest to podstawowe zadanie państwa, a które w świetle projektu ustawy zrealizować mają sami świadczeniobiorcy poprzez przesunięcie środków przysługujących wyżej uposażonym na rzecz tych, których świadczenia są niskie. W perspektywie kilku następnych lat proponowane rozwiązanie spowoduje zubożenie kolejnej dużej grupy emerytów i rencistów, którzy dziś pobierają świadczenia w wysokości na poziomie średniej arytmetycznej i nieznacznie od niej odbiegających.

Szkoda, że premier zauważył tylko „narastający rozróż między wysokimi emeryturami a tymi najniższymi”, a mimo licznych wskazań kierowanych m. in. przez OPZZ nie raczył dostrzec występującego w Polsce najwyższego z krajów OECD zróżnicowania w wysokości dochodów poszczególnych grup społecznych. Warto zatem po raz kolejny w tym miejscu przypomnieć, że wysokość świadczeń emerytalno-rentowych zależy w pierwszym rzędzie od wysokości uzyskiwanych zarobków i wysokości składek odkładanych na kontach emerytalnych. W drugim dopiero rzędzie wpływ na rozpiętość świadczeń ma sposób ich waloryzacji, na zmianę którego partnerzy społeczni zwracali stronie rządowej uwagę już ponad 2 lata temu. Rząd nie przedstawił jednak żadnej propozycji, która powinna być przedmiotem obrad zespołu ubezpieczeń społecznych Trójstronnej Komisji.

Elementarne bezpieczeństwo obywateli w dobie kryzysu gospodarczego powinno być zapewnione poprzez zwiększenie udziału w dochodach budżetowych przez osoby osiągające ponad przeciętne dochody. Bez wprowadzenie rozwiązań w tym zakresie, do których znana jest pełna gama narzędzi, na które OPZZ także wskazywało, pustostłowiem wydaje się apel premiera o zwiększenie solidarności krajów bogatych względem biedniejszych w ramach stowarzyszenia w Unii Europejskiej, jeżeli solidarności takiej nie chce się, bądź nie umie wprowadzić w ramach własnego kraju.

Do uzasadnienia odpowiedzi na postawione na wstępie pytania pozostała jeszcze jedna kwestia związana ze zgodnością proponowanych rozwiązań z ustawą zasadniczą. W tym celu wydaje się za stosowne przytoczenie dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego:

1. W uzasadnieniu do wyroku z 8 maja 2000 r. sygn. SK 22/99 czytamy m.in.:

„Świadczenia emerytalno-rentowe stanowią z całą pewnością formę realizacji gwarantowanego w art. 67 ust. 1 konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego. Przy kształtowaniu zakresu tego prawa ustawodawca musi uwzględnić wynikający bezpośrednio z zasady sprawiedliwości społecznej postulat zachowania słuszných, sprawiedliwych proporcji pomiędzy wielkością emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem „zasłużonym” a rozmiarami „zasługi” wyznaczonymi przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz dochody osiągnięte w ramach tej aktywności. Ustawodawca związany jest także wynikającym z zasady równości obowiązkiem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną. Świadczenia emerytalno-rentowe należą do kategorii świadczeń o charakterze ciągłym. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa nie wyklucza całkowicie dokonywania przez ustawodawcę przekształceń nabytych praw do emerytury lub renty, polegają-

cych na przykład na zmianach w metodzie ustalania wysokości przyszłych świadczeń.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że gwarancja konstytucyjna wymaga istnienia mechanizmu utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej, choć ustawodawca ma znaczną swobodę w doborze metod waloryzacji.”

2. W postanowieniu z dnia 27 czerwca 2001 r. sygn. Ts 24/01 Trybunał odniósł się wprost do tzw. waloryzacji kwotowej, stojąc na stanowisku, że:

„Potrzeba waloryzacji świadczeń emerytalnych jest spowodowana występującą inflacją i służy zniwelowaniu jej skutków. Celem waloryzacji jest więc zachowanie realnej wartości przyznanych emerytur i rent w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług.

Zachowanie realnej wartości przyznanych świadczeń emerytalnych za pomocą waloryzacji kwotowej, którą postuluje skarżący, byłoby możliwe tylko w sytuacji w której wszystkie świadczenia emerytalne byłyby jednakowej wysokości. Tylko w takim stanie faktycznym można by zachować realną wartość świadczeń poprzez powiększenie ich o ściśle określoną kwotę, obliczoną w oparciu o wskaźnik inflacji. Jednakże przy istniejącym zróżnicowaniu wysokości przyznawanych świadczeń emerytalnych stosowanie waloryzacji kwotowej prowadziłoby do trudnych do zaakceptowania rezultatów. Wyliczenie przykładowo kwoty, o którą należałoby powiększyć świadczenia emerytalne, na podstawie wskaźnika inflacji oraz przeciętnej emerytury, a następnie zwaloryzowanie wszystkich emerytur w oparciu o tę kwotę, pociągałoby za sobą spadek realnej wartości tych emerytur, których wartość jest wyższa niż przeciętna, a co za tym idzie do pokrzywdzenia emerytów, którym one przysługują. Z drugiej strony realna wartość emerytur niższych niż przeciętne zwiększyłaby się. Efektem tego byłoby wprawdzie powolne zmniejszanie się różnic w wysokości przysługujących świadczeń emerytalnych, jednakże nie zostałyby zniwelowane skutki inflacji, a co za tym idzie nie zostałaby zachowana realna wartość przyznanej emerytury, a takie cele leżały u podstaw wprowadzenia mechanizmu waloryzacji.

Wskazane powyżej cele mogą natomiast zostać osiągnięte przez wprowadzenie waloryzacji procentowej, której istota, w uproszczeniu sprowadza się do tego, że każda emerytura jest zwiększana o taką kwotę, o jaką ze względu na przewidywaną inflację, straci ona na wartości. Kwota ta jest obliczana m.in. za pomocą procentowego wskaźnika waloryzacji, określonego w ustawie budżetowej. Służyć to ma proporcjonalnemu wzrostowi emerytur w zależności od ich wysokości, a co za tym idzie zachowaniu ich realnej wartości.”

Kolejne rozwiązania zaproponowane w nadesłanym projekcie są konsekwencją odstąpienia od stosowania dotychczasowych zasad waloryzacji i przy ogólnej ocenie nowego podejścia do waloryzacji nie wymagają odrębnej analizy. Za jednym wyjątkiem. Propozycja uchylenia art. 89, określającego dotychczasowe zasady waloryzacji świadczeń, który zawierał także zasady udziału partnerów społecznych w kształtowaniu wysokości świadczeń emerytalno-rentowych powoduje, że rząd zamierza arbitralnie kształtować wysokość najniższych świadczeń bez udziału czynnika społecznego.

Konkludując. Premier w swoim exposé, ex cathedra, z mównicy sejmowej zrywa umowę społeczną. Jednostronnie podważa osiągnięte porozumienia w zakresie dotychczasowych form i zasad waloryzacji świadczeń.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wyraża stanowczy sprzeciw wobec takiej praktyki. Jednocześnie informuje, że przedłożony projekt ustawy w całości opiniuje negatywnie i w przypadku jego uchwalenia złoży wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jego niezgodności z ustawą zasadniczą.