

## **Przegląd wydatków publicznych:**

### **Mechanizmy waloryzacyjno-indeksacyjne oraz uwarunkowania prawne determinujące poziom wydatków sztywnych, w szczególności w obszarze wydatków socjalnych – II etap**

Warszawa, grudzień 2017 r.

## **Przegląd wydatków publicznych:**

### **Mechanizmy waloryzacyjno-indeksacyjne oraz uwarunkowania prawne determinujące poziom wydatków sztywnych, w szczególności w obszarze wydatków socjalnych – II etap**

#### **Redakcja:**

#### **Departament Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów**

Niniejszy raport jest efektem II etapu przeglądu wydatków w obszarze mechanizmów waloryzacyjno-indeksacyjnych oraz uwarunkowań prawnych determinujących poziom wydatków sztywnych, w szczególności w obszarze wydatków socjalnych.

Raport podsumowuje zrealizowane prace. W pierwszych dwóch rozdziałach przedstawiono wielość i różnorodność wskaźników, występujących np. w jednej ustawie lub odnoszących się do podobnych rozwiązań. W drugiej części raportu skoncentrowano się na analizie jakościowej wybranych, ze względu na kwoty wydatków podlegających waloryzacji, wskaźników waloryzacyjnych, tj.: (1) przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w II kwartale, (2) wskaźników stosowanych do waloryzacji emerytur i rent, (3) kwot bazowych ustalanych corocznie w ustawie budżetowej, oraz na ich wpływie na finanse publiczne.

Przegląd został przeprowadzony przez pracowników Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów w okresie od lipca do grudnia 2017 r.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

## Spis treści

Wstęp .....	4
1. Wielość wskaźników waloryzacyjnych .....	4
1.1 Wybrane przypadki waloryzacji .....	5
1.2 Komisje.....	8
1.3 Wojsko i sprawy wewnętrzne.....	11
2. Analiza jakościowa wybranych wskaźników.....	12
2.1 Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w drugim kwartale.....	12
2.2 Wskaźnik waloryzacji emerytur i rent.....	14
2.3 Kwoty bazowe .....	18
3. Wnioski .....	22
Spis tabel i wykresów .....	23

## Wstęp

Celem przeglądu była próba określenia wpływu wskaźników waloryzacyjno-indeksacyjnych na kwoty wydatków z budżetu państwa, zasadność stosowania wybranych wskaźników, a także – w przypadku, gdy odpowiednie informacje były dostępne – możliwości i warunki ograniczenia ich liczby.

Prace w ramach przeglądu koncentrowały się na: (1) przypisaniu wydatków do zdefiniowanych tytułów i świadczeń podlegających waloryzacji, (2) analizie jakościowej wskaźników waloryzacyjnych, (3) analizie wpływu wybranych wskaźników waloryzacyjno-indeksacyjnych na wydatki budżetu państwa.

Raport podsumowuje zrealizowane prace. W pierwszym rozdziale przedstawiono wielość i różnorodność wskaźników, występujących np. w jednej ustawie lub odnoszących się do podobnych rozwiązań (np. wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnych). W drugim rozdziale skoncentrowano się na analizie jakościowej wybranych, ze względu na kwoty wydatków podlegających waloryzacji, wskaźników waloryzacyjnych, tj.: (1) przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w II kwartale, (2) wskaźników stosowanych do waloryzacji emerytur i rent, (3) kwot bazowych ustalanych corocznie w ustawie budżetowej, oraz ich wpływie na finanse publiczne.

Przegląd stanowił kontynuację prac analitycznych przeprowadzonych w ramach przeglądu wydatków publicznych pn.: *Mechanizmy waloryzacyjno-indeksacyjne oraz uwarunkowania prawne determinujące poziom wydatków sztywnych, w szczególności w obszarze wydatków socjalnych*<sup>1</sup> (dalej: I etap przeglądu).

### 1. Wielość wskaźników waloryzacyjnych

W trakcie I etapu przeglądu przeanalizowano wskaźniki waloryzacyjno-indeksacyjne stosowane do waloryzowania wydatków publicznych, które najczęściej występują w regulacjach prawnych. Należy do nich zaliczyć:

- 1) **wskaźnik waloryzacji emerytur i rent**, o którym mowa w art. 89 ustawy *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*<sup>2</sup>, stosowany w 13% zidentyfikowanych przypadków;
- 2) **przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej**, które ma zastosowanie w 11% zidentyfikowanych przypadków;
- 3) **minimalne wynagrodzenie za pracę**, które ma zastosowanie w 10% zidentyfikowanych przypadków;
- 4) **wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem** (średnioroczny, ogłaszany przez GUS), który ma zastosowanie w 6% zidentyfikowanych przypadków waloryzacji.

W oparciu o obowiązującą klasyfikację oraz sprawozdawczość budżetową, do 59% pozycji wydatkowych zidentyfikowanych w I etapie przeglądu możliwe było przypisanie kwot wydatków poniesionych w 2016 r. z budżetu państwa.

---

<sup>1</sup> *Przegląd wydatków publicznych: Mechanizmy waloryzacyjno-indeksacyjne oraz uwarunkowania prawne determinujące poziom wydatków sztywnych, w szczególności w obszarze wydatków socjalnych*, Warszawa, marzec 2017 r. Materiał dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, z późn. zm.).

Przyczyn trudności w przypisaniu kwot do wszystkich pozycji wydatkowych można dopatrywać się w:

- poziomie szczegółowości i sposobie skonstruowania obowiązującej klasyfikacji dochodów i wydatków<sup>3</sup>, która często uniemożliwia identyfikację świadczeń lub tytułów wydatkowych. Klasyfikacja budżetowa obejmuje np. wymiar podmiotowy (Centrum Doradztwa Rolniczego, Izby Morskie) albo zawiera zbyt ogólne sformułowania (np. wpływy z różnych opłat, wynagrodzenia osobowe pracowników);
- pewnej swobodzie dysponentów w sposobie kwalifikowania poszczególnych rodzajów wydatków do określonej jednostki klasyfikacji budżetowej. W efekcie, sprawozdania budżetowe z wykonania dochodów i wydatków, które oparte są o system klasyfikacji budżetowej, nie stanowią wystarczającego źródła informacji o wydatkach na poszczególne tytuły (zadania);
- sposobie prezentowania przez dysponentów informacji na temat realizowanych zadań, które obejmują najczęściej zagadnienia istotne wyłącznie dla podmiotów sporządzających te informacje. Jako przykład można wskazać sprawozdanie Rady do spraw Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej, które nie zawiera informacji na temat poniesionych wydatków, a jedynie informacje o zrealizowanych działaniach (spotkania, podjęte uchwały).

## 1.1 Wybrane przypadki waloryzacji

Niektóre wskaźniki waloryzacyjne są stosowane na potrzeby ustalania wysokości pojedynczych świadczeń. Przykłady takich wskaźników zawierają ustawy: *Prawo energetyczne*<sup>4</sup>, ustawa *o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego*<sup>5</sup>, czy ustawa *o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”*<sup>6</sup> (PKP). Zestawienie aktów prawnych wprowadzających interesujące przypadki mechanizmów waloryzacyjnych zawiera załącznik do raportu.

Zgodnie z ustawą – *Prawo energetyczne*, minister właściwy do spraw energii ogłasza, w terminie do 30 kwietnia każdego roku, wysokość dodatku energetycznego na kolejne 12 miesięcy, biorąc pod uwagę środki przewidziane na ten cel w ustawie budżetowej. Dodatek energetyczny przysługuje odbiorcy wrażliwemu energii elektrycznej, tj. osobie, której przyznano dodatek mieszkaniowy, która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej. Biorąc pod uwagę warunki przyznania tego świadczenia, dodatek energetyczny jest jedną z form wsparcia osób o niskich dochodach. Wysokość miesięcznych, aktualnie obowiązujących, kwot to: 11,22 zł dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez jedną osobę, 15,58 zł dla gospodarstwa składającego się z 2 do 4 osób oraz 18,70 zł dla gospodarstwa składającego się z co najmniej 5 osób.

**Tabela 1. Wysokość dodatku energetycznego w czterech ostatnich latach [w zł]**

Okres obowiązywania	Gospodarstwo domowe jednoosobowe		Gospodarstwo domowe – od 2 do 4 osób		Gospodarstwo domowe – co najmniej 5 osób	
	za m-c	za rok	za m-c	za rok	za m-c	za rok
01.05.2014-30.04.2015	11,36	136,32	15,77	189,24	18,93	227,16
01.05.2015-30.04.2016	11,09	133,08	15,40	184,80	18,48	221,76

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, z późn. zm.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. *o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1255, z późn. zm.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 września 2000 r. *o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”* (Dz. U. z 2017 r. poz. 680, z późn. zm.), która weszła w życie z dniem 27 października 2000 r.

Okres obowiązywania	Gospodarstwo domowe jednoosobowe		Gospodarstwo domowe – od 2 do 4 osób		Gospodarstwo domowe – co najmniej 5 osób	
	za m-c	za rok	za m-c	za rok	za m-c	za rok
01.05.2016-30.04.2017	11,29	135,48	15,68	188,16	18,81	225,72
01.05.2017-30.04.2018	11,22	134,32	15,58	186,96	18,70	224,40

Zródło: obwieszczenia ministra właściwego do spraw energii wydane w latach 2014-2017.

Dodatek jest wypłacany przez gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, na które gminy otrzymują dotacje z budżetu państwa. Do zadań gminy w tym zakresie należy m.in.: rozpatrzenie wniosku, wydanie decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania dodatku energetycznego oraz comiesięczna wypłata dodatku (w terminie do 10 dnia miesiąca). Powiązanie przyznania dodatku energetycznego z otrzymywaniem przez wnioskodawcę dodatku mieszkaniowego, który może być przyznany maksymalnie na 6 miesięcy, powoduje w praktyce konieczność wydania dwóch decyzji administracyjnych w każdym roku (choć ustawa – *Prawo energetyczne* nie zawiera postanowień w przedmiocie procedury przyznania dodatku). Potrzeba wydania kolejnej decyzji może także wynikać ze zmiany wysokości dodatku energetycznego, która jest ogłaszana do 30 kwietnia każdego roku. Ponadto, wojewoda jest zobowiązany do przekazania gminom dotacji oraz przekazania ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych zbiorczego rozliczenia dotacji – do końca miesiąca następującego po każdym kwartale.

Koszty administracyjne<sup>7</sup> obsługi procesu przyznania lub odmowy przyznania i wypłaty dodatku przez gminę stanowią blisko 60% wartości świadczenia (przy założeniu, że czas poświęcony na weryfikację wniosku, wydanie jednej decyzji administracyjnej oraz uruchomienie płatności wyniosłby trzy godziny, koszt pracy jednej godziny pracownika wyniosłby ok. 16 zł – koszt wydania i doręczenia jednej decyzji wyniosłby ok. 55 zł; a decyzja wydawana byłaby na 6 miesięcy i opiewała średnio na kwotę ok. 95 zł). W przypadku konieczności wydania kolejnych decyzji koszty te odpowiednio rosną. Taki mechanizm – czasochłonny oraz kosztowny - wydaje się być obecnie nieracjonalny i wskazane byłoby przeanalizowanie jego skuteczności i zasadności.

Inna ustawa, *o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”* jako jedyna odwołuje się do wskaźnika, jakim jest średnioroczna cena 1 000 kg węgla kamiennego. GUS oblicza go jako średnią arytmetyczną z dwunastu miesięcy na podstawie średniej z dwóch cen węgla kamiennego kl. I – kostki i orzecha. Stosuje się go do obliczania deputatu węglowego.

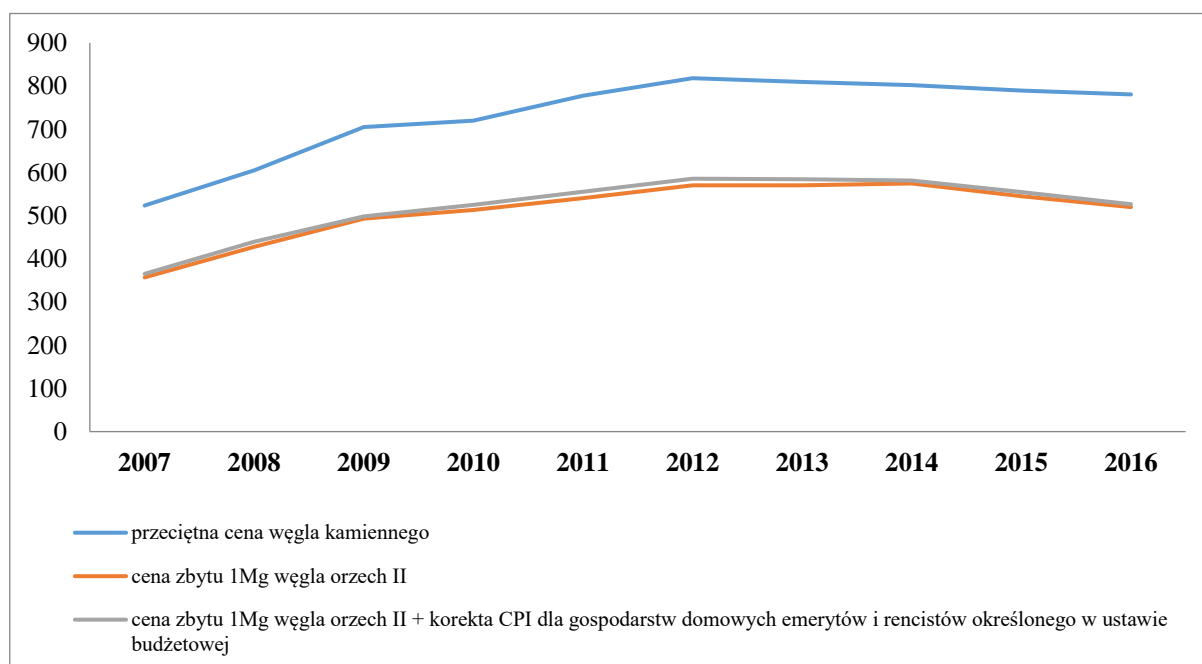
Dla porównania, dwie inne ustawy odwołują się wyłącznie do średniorocznej ceny zbytu 1 Mg węgla kamiennego w jednym tylko asortymencie - orzech II. Są to: (1) ustawa *o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego*<sup>8</sup> oraz (2) ustawa *o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla kamiennego dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych*<sup>9</sup>. Można przypuszczać (uzasadnienia do projektów ustaw nie zawierają informacji na temat przyczyn zastosowania powyższych wskaźników waloryzacji), że zastosowanie średniorocznej ceny 1 000 kg węgla kamiennego opartego o dwa asortymenty węgla (w ustawie dotyczącej PKP) wynika z jej wysokości – średnio cena ta jest o ok. 220 zł wyższa niż cena zbytu 1 Mg węgla kamiennego w asortymencie orzech II.

<sup>7</sup> Na podstawie pisma wicewojewody świętokrzyskiego, sygn. CRR.I.801.35.2013 z dnia 29 października 2013 r.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. *o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1327, z późn. zm.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 2007 r. *o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla kamiennego dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1192).

**Wykres 1. Porównanie średniorocznej ceny zbytu 1 Mg węgla kamiennego w asortymencie orzech II oraz średniorocznej ceny 1 000 kg węgla kamiennego w latach 2007-2016 [w zł]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów GUS i obwieszczeń ministra właściwego ds. energii.

Część aktów prawnych odwołuje się do wielu wskaźników, przy czym podobne w swojej funkcji wydatki są waloryzowane - z trudnych do określenia przyczyn - na innych zasadach. Dobrym przykładem jest ustawa *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*<sup>10</sup>. Odwołuje się ona do: (1) przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej, (2) minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz (3) wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (średniorocznego, ogłaszanego przez GUS). Nie można przy tym dopatrzeć się zasad w ich zastosowaniu. Przykładowo – refundację poniesionych przez pracodawcę kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne (art. 59 ust. 1) określa się na podstawie minimalnego wynagrodzenia za pracę, a refundację wynagrodzenia zatrudnionego po zakończeniu prac interwencyjnych (art. 51 ust. 4) – w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej. Instrumenty zależne od określonej sytuacji, np. rynkowej (pożyczka na podjęcie działalności, która obecnie jest waloryzowana w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej), powinny być indeksowane w oparciu o precyzyjnie określony wskaźnik uwzględniający warunki, w jakich dany instrument działa, a podobne instrumenty (np. refundacje) – objęte takim samym wskaźnikiem.

Niektóre zapisy określające sposób waloryzacji wydatków mogą budzić pewne wątpliwości interpretacyjne. Ustawa *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*<sup>11</sup> odwołuje się do średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, określonego w ustawie budżetowej dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Ustawa *o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej*<sup>12</sup> stanowi, że wynagrodzenia tych osób są waloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Zatem ustalenie

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 22 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, z późn. zm.).

<sup>11</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 697.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. *o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. z 2016 r. poz. 966, z późn. zm.).

wskaźnika na potrzeby waloryzacji świadczeń wynikających z ustawy *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* wymaga znajomości wskaźników określanych na podstawie innych ustaw. Co więcej, średnioroczny wskaźnik wynagrodzeń może różnić się w poszczególnych latach. Ponadto, jak wskazywano w I etapie przeglądu, kwoty o których mowa w art. 80 ust. 1 i art. 81 ustawy *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* podlegają waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, od dnia 1 czerwca roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, w którym wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie od roku kalendarzowego, w którym była przeprowadzona waloryzacja, przekroczył 105%. Taki zapis budzi wątpliwości interpretacyjne co do momentu, w którym skumulowany wskaźnik przekroczy próg, powyżej którego wydatek podlega waloryzacji.

## 1.2 Komisje

Podczas przeglądu zidentyfikowano przypadki, w których członkowie organów opiniodawczych, ciał doradczych lub komisji egzaminacyjnych otrzymują wynagrodzenia ustalane w oparciu o wskaźnik waloryzacyjny.

**Tabela 2. Zestawienie wskaźników / podstawy do ustalania wynagrodzeń członków rad, organów doradczych i komisji egzaminacyjnych**

Podstawa lub wskaźnik w oparciu o który ustalane są wynagrodzenia w komisjach/ ciałach doradczych	Liczba komisji/ ciał doradczych	Nazwa komisji/organu doradczego
Minimalne wynagrodzenie za pracę	8	1. Komisja Nadzoru Audytowego 2. Komitet Standardów Rachunkowości 3. Kolegium IPN – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu 4. Wyższa Komisja Dyscyplinarna Służby Cywilnej 5. Komisje dyscyplinarne i rzecznicy dyscyplinarni w służbie cywilnej 6. Eksperti niebędący członkami Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia 7. Komisja egzaminacyjna przy Urzędzie Patentowym 8. Komisja nadająca uprawnienia rzeczoznawcy ds. sanitarnohigienicznych
Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej	7	1. Komisja egzaminacyjna ds. jakości artykułów rolno-spożywczych 2. Rada Mediów Narodowych 3. Komisja kwalifikacyjna ds. uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii 4. Rada Dialogu Społecznego 5. Komisja egzaminacyjna do przeprowadzenia egzaminu konkursowego i komorniczego 6. Komisja ds. egzaminów na doradcę restrukturyzacyjnego 7. Komisja ds. odwołań od wyników egzaminu komorniczego
Przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wpłat nagród z zysku	4	1. Komisja ds. Środków Ochrony Roślin 2. Rzecznik do przeprowadzania szacowania 3. Krajowa Rada Akredytacyjna Szkół Pielęgniarek i Położnych 4. Komisja ds. wykonywania zawodu felczera
Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego	4	1. Komisja Regulacyjna ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego 2. Międzykościelna Komisja Regulacyjna 3. Komisja Regulacyjna ds. Gmin Wyznaniowych



Podstawa lub wskaźnik w oparciu o który ustalane są wynagrodzenia w komisjach/ ciałach doradczych	Liczba komisji/ ciał doradczych	Nazwa komisji/organu doradczego
		Żydowskich 4. Komisja Regulacyjna w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej własności nieruchomości lub ich części
Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ( <i>ustalone w ustawie kwoty waloryzowane są tym wskaźnikiem</i> )	1	Zespół kontrolny przy CMKP <sup>13</sup>
Prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w ustawie budżetowej ( <i>ustalone w ustawie kwoty waloryzowane są tym wskaźnikiem</i> )	1	Komisja do spraw GMM i GMO <sup>14</sup>
Kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe	1	Rada Infrastruktury Informacji Przestrzennej
Stawka wynagrodzenia zasadniczego profesora zwyczajnego zatrudnionego w uczelni publicznej, określona w przepisach wydanych na podstawie art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – <i>Prawo o szkolnictwie wyższym</i> <sup>15</sup>	1	Państwowa Komisja Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego

Źródło: opracowanie własne.

Jak wskazuje powyższa tabela, wynagrodzenia członków ciał doradczych i komisji są ustalane z wykorzystaniem głównie minimalnego wynagrodzenia za pracę (8 przypadków) i przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej (7 przypadków). W przypadku wyznaniowych komisji regulacyjnych, wynagrodzenia ich członków są ustalane przede wszystkim w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego. Komisje te zajmują się rozpatrywaniem roszczeń wyznaniowych osób prawnych do własności nieruchomości przejętych przez państwo po II wojnie światowej. Można zatem przypuszczać, że zastosowanie tego samego wskaźnika jak w przypadku wynagrodzeń sędziów i prokuratorów wynika z zakresu i sposobu rozstrzygania spraw.

Najrzadziej (zidentyfikowano po 1 przypadku) występują takie wskaźniki jak kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe czy stawka wynagrodzenia zasadniczego profesora zwyczajnego zatrudnionego w uczelni publicznej.

Wyżej wymienione rady i komisje funkcjonują w różnych obszarach działalności państwa. Najwięcej występuje w obszarze sprawiedliwości, związków wyznaniowych i nadawania uprawnień w zawodach medycznych. W 2016 r. wydatki powyżej 1 mln zł były ponoszone na wynagrodzenia w komisjach działających przy Ministrze Sprawiedliwości, w Radzie Dialogu Społecznego oraz kościelnych komisjach regulacyjnych.

Wskaźniki nie zawsze stosowane są w sposób spójny. Przykładem braku spójności w stosowaniu wskaźników waloryzacyjnych są przepisy dotyczące funkcjonowania komisji. Mimo, że charakter ich pracy jest podobny (przeprowadzanie egzaminów w danej dziedzinie, ocena kwalifikacji osób),

<sup>13</sup> CMKP – Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego

<sup>14</sup> GMM – mikroorganizmy modyfikowane genetycznie, GMO – organizmy modyfikowane genetycznie

<sup>15</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, z późn. zm.

ich członkowie otrzymują wynagrodzenia odnoszone do różnej podstawy lub waloryzowane różnymi wskaźnikami. Niektóre z tych wskaźników mają charakter rynkowy (najczęściej występującym wskaźnikiem jest zmiana przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej), inne zależały od decyzji władz publicznych (wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej). Przykładowo, wynagrodzenie członków komisji przeprowadzającej Państwowy Egzamin Specjalizacyjny (na podstawie przepisów ustawy *o zawodach lekarza i lekarza dentysty*<sup>16</sup>) podlegało do 30 kwietnia 2017 r. waloryzacji w oparciu o średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, a członków komisji nadającej uprawnienia w zawodzie felczera – w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku.<sup>17</sup>

**Tabela 3. Przykłady waloryzacji wynagrodzeń członków komisji egzaminacyjnych**

Lp.	Podstawa prawna	Rodzaj wydatku	Sposób ustalania wskaźnika/ podstawa ustalenia wynagrodzenia
1.	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie <i>aplikacji eksperckiej i asesury oraz oceny wykonywanych przez asesora czynności eksperta w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej</i>	Wynagrodzenie komisji egzaminacyjnych (§ 10)	Minimalne wynagrodzenie za pracę
2.	Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie <i>uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii</i>	Wynagrodzenie członków komisji kwalifikacyjnej (§ 34)	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej
3.	Ustawa <i>o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych</i>	Wynagrodzenie (art. 35b) komisji egzaminacyjnej	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej
4.	Ustawa <i>o komornikach sądowych i egzekucji</i>	Wynagrodzenia przewodniczącego i członków komisji egzaminacyjnej do przeprowadzania egzaminów konkursowego i komorniczego (art. 31i)	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej
5.	Ustawa <i>o licencji doradcy restrukturyzacyjnego</i>	Wynagrodzenie członków Komisji oraz zespołu egzaminacyjnego (art. 4 i 5)	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej
6.	Ustawa <i>o języku polskim</i>	Wynagrodzenia członków Państwowej Komisji Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego (art. 11j)	Stawka wynagrodzenia zasadniczego profesora zwyczajnego zatrudnionego w uczelni publicznej, określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – <i>Prawo o szkolnictwie wyższym</i>

Źródło: opracowanie własne.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 125).

<sup>17</sup> Ustawa o zawodzie felczera z dnia 20 lipca 1950 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1618)

### 1.3 Wojsko i sprawy wewnętrzne

Wydatki w obszarze obrona narodowa i sprawy wewnętrzne (funkcjonariusze służb i policji) są waloryzowane z zastosowaniem 9 wskaźników.

**Tabela 4. Zestawienie podstawy ustalenia świadczenia/wskaźników waloryzacyjnych świadczeń przysługującym żołnierzom, policjantom i funkcjonariuszom**

Lp.	Podstawa ustalenia świadczenia/ wskaźnik	Przykład wydatku opartego na wskaźniku/ podstawie
1.	Kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej, pracowników Rządowego Centrum Legislacji, ekspertów, asesorów i aplikantów eksperckich Urzędu Patentowego, członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej	Ryczałt z tytułu zatrudnienia w kontyngencie Straży Granicznej wydzielonym do realizacji zadań poza granicami państwa
2.	Kwota bazowa dla funkcjonariuszy Służby Celnej	Uposażenie funkcjonariusza w Służbie Celno-Skarbowej
3.	Kwota bazowa dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy	Dodatek operacyjny dla policjantów delegowanych do pełnienia służby poza granicami państwa w kontyngencie policyjnym
4.	Minimalne wynagrodzenie za pracę	Zasiłek przysługujący żołnierzom obciążonym obowiązkiem alimentacyjnym
5.	Prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w ustawie budżetowej	Równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania w Służbie Więziennej
6.	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej	Jednorazowe świadczenie pieniężne dla pracowników w kontyngencie Straży Granicznej
7.	Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m <sup>2</sup> na terenie danego powiatu	Pomoc finansowa w Służbie Więziennej
8.	Wskaźnik waloryzacji składek – zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	Składki ubezpieczeniowe wypłacane w momencie rezygnacji lub wydalenia funkcjonariusza ze służby
9.	Wskaźnik waloryzacji emerytur i rent – zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	Wojskowa renta rodzinna

Źródło: opracowanie własne.

Największą spójnością cechują się świadczenia o charakterze emerytalno-rentowym, waloryzowane zgodnie z ustawą *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*. Dotyczy to np. emerytury wojskowej, wojskowej renty rodzinnej i wojskowej renty inwalidzkiej, waloryzowanych wskaźnikiem wzrostu emerytur i rent. Składki funkcjonariuszy za lata służby są obliczane za pomocą wskaźnika waloryzacji składek.

Do określania **wydatków związanych z zatrudnieniem w kontyngentach operujących poza granicami kraju** stosuje się z reguły kwoty bazowe. Przykładowo, ryczałty z tytułu delegowania i zatrudnienia za granicą w przypadku kontyngentu Straży Granicznej – są indeksowane w oparciu o zmiany kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej<sup>18</sup>, a w przypadku kontyngentu policyjnego – w oparciu o zmiany kwoty bazowej dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy.

Jednak już w przypadku **świadczeń przysługujących osobom zatrudnionym w kontyngencie**, które doznały uszczerbku na zdrowiu, w przypadku Straży Granicznej (jednorazowa) wysokość świadczenia

<sup>18</sup> Kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej, pracowników Rządowego Centrum Legislacji, ekspertów, asesorów i aplikantów eksperckich Urzędu Patentowego, członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

zależy od przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej, a w przypadku Policji – od procenta uszczerbku na zdrowiu oraz wysokości przeciętnego uposażenia policjantów.

**Świadczenia wojskowe** związane z utrzymaniem rodziny i obowiązkiem alimentacyjnym ustala się w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia za pracę.

**Świadczenia związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych** są w większości przypadków waloryzowane za pomocą prognozowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem wskazanego w ustawie budżetowej. Są to świadczenia takie jak: pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania. Odmienne zasady obowiązują w Służbie Więziennej, która przysługującą kwotę pomocy finansowej opiera na wskaźniku przeliczeniowym kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na terenie danego powiatu.

Wydatki podlegające waloryzacji mogłyby być przeanalizowane w ramach szerszego przeglądu obejmującego zbadanie skuteczności i efektywności wydatków na obronę narodową i sprawy wewnętrzne.

## 2. Analiza jakościowa wybranych wskaźników

### 2.1 Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w drugim kwartale

Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale jest ogłaszane w formie komunikatu przez Prezesa GUS, do 7 roboczego dnia sierpnia (tj. drugiego miesiąca po kwartale), na podstawie ustawy *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*. Stanowi ono stosunek sumy wynagrodzeń osobowych brutto, honorariów wypłaconych niektórym grupom pracowników za prace wynikające z umowy o pracę, wypłat z tytułu udziału w zysku do podziału lub z nadwyżki bilansowej w spółdzielniach oraz dodatkowych wynagrodzeń rocznych dla pracowników jednostek sfery budżetowej do przeciętnej liczby zatrudnionych w danym okresie; po wyeliminowaniu osób wykonujących pracę nakładczą oraz zatrudnionych za granicą. Przeciętne zatrudnienie oznacza średnią wielkość zatrudnienia obliczoną dla badanego okresu (w tym przypadku kwartału) na podstawie ewidencyjnego stanu zatrudnienia, po wyłączeniu osób zatrudnionych za granicą i po przeliczeniu osób niepełnozatrudnionych na pełnozatrudnione.

**Tabela 5. Przeciętne wynagrodzenie w II kwartale oraz przeciętne wynagrodzenie roczne w gospodarce narodowej w latach 2009-2016/2017 [w zł]**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
roczne	3 102,96	3 224,98	3 399,52	3 521,67	3 650,06	3 783,46	3 899,78	4 047,21	b.d.
II kwartał	3 081,48	3 197,85	3 366,11	3 496,82	3 612,51	3 739,97	3 854,88	4 019,08	4 220,69
II kwartał zmiana r/r (%)		3,78	5,26	3,88	3,31	3,53	3,07	4,26	5,02

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego stanowi podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów (art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*<sup>19</sup>), asystentów sędziego, prokuratorów, radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli przeciętne wynagrodzenie jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia

<sup>19</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, z późn. zm.

ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedniego za podstawę ustalenia przyjmuje się wynagrodzenie zasadnicze sędziego w dotychczasowej wysokości. Taka sytuacja dotychczas nie wystąpiła, przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale rośnie r/r o co najmniej 3%.

W 2016 r. wydatki budżetu państwa waloryzowane omawianym wskaźnikiem wyniosły 3 198 mln zł. Blisko 78% wydatków stanowiły wynagrodzenia sędziów wypłacane na podstawie ustawy *o ustroju sądów powszechnych*.

Taki sposób ustalenia wynagrodzenia sędziów został wprowadzony ustawą z dnia 20 marca 2009 r. *o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*<sup>20</sup>. Wcześniej wynagrodzenie zasadnicze sędziego stanowiło wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość określała ustawa budżetowa. Zmiana polegająca na powiązaniu wynagrodzeń sędziów ze wskaźnikiem rynkowym oraz unormowaniu mnożników w ustawie, jak wskazano w uzasadnieniu, zmierzała do „*ukształtowania systemu wynagradzania sędziów w taki sposób, aby pełniej był realizowany wzorzec określony w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP*” – sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Rozwiązania miały umożliwić dostosowanie wynagrodzeń do zakresu i wagi ciężących na sędziach zadań. Sami projektodawcy wskazali, że poprzez zmianę sposobu ustalania wynagrodzenia nastąpi istotny wzrost wynagrodzeń sędziowskich (podwyżka o kwotę ok. 1 000 zł brutto, niezależnie od zajmowanego stanowiska).

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne za drugi kwartał jest wskaźnikiem, którego wysokość znana jest dopiero na etapie zaawansowanych prac nad projektem ustawy budżetowej. Przykładowo, w wykonaniu postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. *w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej*<sup>21</sup>, 11 lipca 2017 r. Minister Finansów przekazał dysponentom wstępne kwoty wydatków dla poszczególnych części budżetowych (tzw. wstępne limity), a w terminie do 27 lipca 2017 r. dysponenti przedłożyli Ministrowi Finansów projekty budżetu dla swoich części budżetu państwa. Wysokość przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku 2017 została ogłoszona 9 sierpnia 2017 r., tak więc była znana prawie 2 tygodnie po określeniu wstępnych limitów dla większości dysponentów części budżetu państwa. Dochody i wydatki m.in. sądownictwa powszechnego, zgodnie z art. 139 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*<sup>22</sup> Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej (w zakresie ustalania wydatków sądy korzystają z dużej autonomii budżetowej), a wydatki wszystkich podmiotów wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych* bezpośrednio pomniejszają nieprzekraczalny limit wydatków dla budżetu państwa wynikający ze Stabilizującej Reguły Wydatkowej. Duże wzrosty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w drugim kwartale mogą oznaczać dodatkową presję na obniżenie innych wydatków budżetu państwa w przypadku ograniczonej przestrzeni fiskalnej.

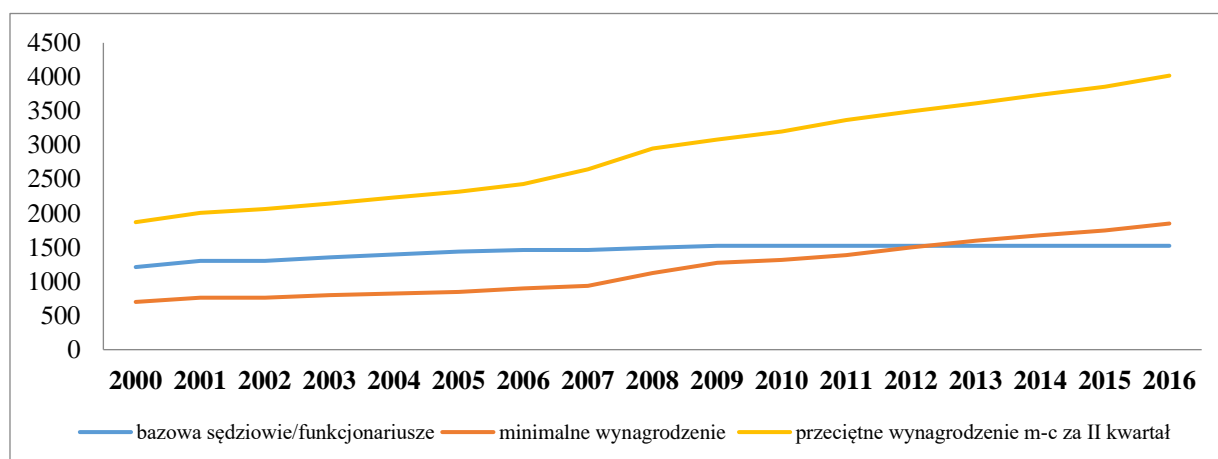
---

<sup>20</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 56, poz. 459

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 1154.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077

**Wykres 2. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne za II kwartał a kwota bazowa dla sędziów/funkcjonariuszy w latach 2000-2016 [w zł]**



Źródło: opracowanie własne, przyjęto założenie, że od 2009 r. kwota bazowa dla sędziów jest tożsama z kwotą bazową dla funkcjonariuszy.

Jak wskazuje wykres, zmiana sposobu ustalenia wysokości wynagrodzenia sędziów (i powiązanie go z przeciętnym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej) ograniczyła, w pewnym zakresie (obok wspomnianej już regulacji art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), możliwości kontrolowania przez stronę rządową poziomu wydatków w tym obszarze. Przeciętne wynagrodzenie r/r rośnie, co oznacza automatyczne podwyżki wynagrodzeń oraz wydatków na wynagrodzenia. Gdyby wynagrodzenia sędziów były ustalane na zasadach obowiązujących przed 2010 r., tj. w oparciu o kwotę bazową, wydatki na wynagrodzenia charakteryzowałyby się o wiele mniejszą dynamiką.

## 2.2 Wskaźnik waloryzacji emerytur i rent

Zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wskaźnikiem waloryzacji emerytur i rent jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym<sup>23</sup>. Wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych jest zaś średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów albo średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, jeżeli jest on wyższy od wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów (art. 89). Biorąc pod uwagę treść komunikatów Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)<sup>24</sup>, wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów na przestrzeni lat 2008-2016 miał każdorazowo większą wartość od wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (z wyjątkiem 2014 r. kiedy oba wskaźniki miały jednakową wartość). W 2016 r. wydatki z tytułu emerytur, rent i innych świadczeń wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego wyniosły łącznie 217,7 mld zł.

<sup>23</sup> Sposób waloryzacji obowiązujący od 1 stycznia 2008 r., został wprowadzony ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1368). Ponadto ustawa ta wprowadziła nowe brzmienie art. 94 zgodnie z którym Prezes GUS ogłasza, w formie komunikatu w Monitorze Polskim w terminie do 7 roboczego dnia lutego realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

<sup>24</sup> Komunikaty Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie: (1) średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów oraz (2) średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (za lata 2008-2016).

Podstawę do ustalenia wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w Polsce stanowi zatem średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów (dalej: wskaźnik emerycki). Odzwierciedla on zmianę przeciętnych cen towarów i usług konsumpcyjnych z roku badanego w stosunku do przeciętnych cen towarów i usług z roku poprzedniego, z uwzględnieniem właściwego dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów modelu konsumpcji, tj. struktury przeciętnych wydatków w tych gospodarstwach<sup>25</sup>. Główny Urząd Statystyczny oblicza go w oparciu o wyniki: (1) badania cen towarów i usług konsumpcyjnych na rynku detalicznym oraz (2) badania budżetów gospodarstw domowych, dostarczającego m.in. danych o przeciętnych wydatkach na towary i usługi konsumpcyjne w gospodarstwach domowych emerytów i rencistów.

Analizując okres po 1989 r., wskaźnik emerycki został wprowadzony ustawą z dnia 25 października 1996 r. *o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw*<sup>26</sup>. Zgodnie z art. 2 tej ustawy podstawę ustalenia wysokości zwaloryzowanych emerytur i rent stanowił prognozowany na dany rok średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów albo prognozowany średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, jeżeli jest wyższy (tylko w ustawie budżetowej na rok 2000 ten drugi wskaźnik był wyższy<sup>27</sup> – odpowiednio 105,4% i 105,7%). Zgodnie zaś z jej art. 7 ust. 1, opracowany przez Prezesa GUS średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów był ustalany (wskazywany) w ustawie budżetowej<sup>28</sup>.

W dniu 1 stycznia 1999 r. weszła w życie obowiązująca (z licznymi zmianami) do dnia dzisiejszego ustawa *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*. Zgodnie z jej art. 93 ust. 1 (w pierwotnym brzmieniu), w ustawie budżetowej ustala się (...) średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów, opracowany przez Prezesa GUS. Ustawy budżetowe na lata 1999-2002 zawierały ten wskaźnik (powołując się na ww. art. 93).

Przywołany zapis art. 93 ustawy o emeryturach i rentach został uchylony z dniem 1 stycznia 2004 r., na mocy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw*<sup>29</sup> (ustawy budżetowe na rok 2003<sup>30</sup> oraz na rok 2004<sup>31</sup> nie zawierały już informacji na temat tego wskaźnika). Jednocześnie na mocy tej samej ustawy z 27 marca 2003 r., nowe brzmienie uzyskał art. 94, zgodnie z którym począwszy od 2004 r. to Prezes GUS ogłasza, w formie komunikatu (w Monitorze Polskim,

---

<sup>25</sup> <http://stat.gov.pl/metainformacje/opis-wskaznikow-gus/wielkosci-i-wskazniki-oglaszane-gus/średnioroczny-wskaznik-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-dla-gospodarstw-domowych-emerytow-i-rencistow/> (data dostępu: 04.08.2017 r.).

<sup>26</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 136, poz. 636 – wejście w życie od dnia 1 stycznia 1998 r. (z wyjątkiem art. 1, art. 7 ust. 1, 2 i 5, art. 9 pkt 2-4, art. 11, 12 i art. 13, które weszły w życie z dnem 31 grudnia 1996 r.).

<sup>27</sup> Wyłączając ustawy budżetowe na rok 2003 oraz rok 2004, które nie zawierały informacji nt. wysokości wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów.

<sup>28</sup> Ustawa budżetowa na rok 1997 nie ustaliła tego wskaźnika, ponieważ wskaźnik waloryzacji emerytur i rent (1,5%) został wprost wskazany w art. 12 ustawy z dnia 25 października 1996 r. *o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw*. Ustawa budżetowa na rok 1998 ustala średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów (w art. 31).

<sup>29</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 56, poz. 498.

<sup>30</sup> Zgodnie z treścią art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. *o waloryzacji emerytur i rent w 2003 r. oraz o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2054), w zakresie ustawy budżetowej na rok 2003 nie stosowało się przepisów art. 93 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*.

<sup>31</sup> Ustawa budżetowa na rok 2004 została przyjęta przez Sejm w dniu 24 stycznia 2004 r., a więc już po uchyleniu art. 93 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*.



w terminie do końca stycznia) wskaźnik emerycki. Pierwszy taki komunikat został ogłoszony 15 stycznia 2004 r.<sup>32</sup> i dotyczył średniorocznego wskaźnika w 2003 r.

Od 2005 r. kolejne ustawy budżetowe ponownie określają wysokość średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów (poniższa tabela), jednak już bez odwoływania się w swej treści do przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS lub innego aktu prawnego. Nie wskazują także, kto oblicza wartość wskaźnika, jak to miało miejsce w latach 1998-2002.

**Tabela 6. Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych: ogółem oraz dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów, opublikowane w ustawach budżetowych oraz w formie komunikatów Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (w latach 2000-2017)**

	Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem		Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów	
	wg GUS	wg ustaw budżetowych	wg GUS	wg ustaw budżetowych
2000	110,1%	105,7%	-	105,4%
2001	105,5%	107,0%	-	107,0%
2002	101,9%	104,5%	-	104,4%
2003	100,8%	102,3%	101,0%	brak
2004	103,5%	102,0%	103,8%	brak
2005	102,1%	103,0%	102,3%	103,2%
2006	101,0%	101,5%	101,4%	101,6%
2007	102,5%	101,9%	103,0%	102,1%
2008	104,2%	102,3%	104,9%	102,4%
2009	103,5%	102,9%	104,2%	103,1%
2010	102,6%	101,0%	102,8%	101,0%
2011	104,3%	102,3%	104,8%	102,5%
2012	103,7%	102,8%	104,0%	103,1%
2013	100,9%	102,7%	101,1%	103,0%
2014	100,0%	102,4%	100,0%	102,7%
2015	99,1%	101,2%	99,4%	101,5%
2016	99,4%	101,7%	99,6%	102,0%
2017	brak danych	101,3%	brak danych	101,6%

Źródło: opracowanie własne, na podstawie ustaw budżetowych na lata 2000-2017 oraz komunikatów Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Obecnie zatem dwie różne wartości wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów są odpowiednio: (1) ogłaszane przez Prezesa GUS (w formie komunikatu – na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS), jak również (2) zamieszczone w treści ustawy budżetowej – bez wyraźnej, jednoznacznej podstawy prawnej (w latach 2005-2006 oraz 2013-2016, wartość wskaźnika zawarta w ustawach budżetowych była wyższa od tej ogłaszanej przez Prezesa GUS, zaś w latach 2007-2012 mieliśmy do czynienia z odwrotną sytuacją).

Opierając się na treści uzasadnienia do projektu *ustawy budżetowej na rok 2017*<sup>33</sup> można stwierdzić, iż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów jest ogłaszany w ustawie budżetowej w zasadzie w jednym celu. Na jego podstawie jest obliczany deputat węglowy (w formie ekwiwalentu pieniężnego), o którym mowa w art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2000 r. *o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”*<sup>34</sup>. Za podstawę ustalenia wysokości

<sup>32</sup> M. P. z 2004 r. Nr 4, poz.76.

<sup>33</sup> Projekt zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniach 28-29 września 2016 r., str. 220.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1160, z późn. zm.; data wejścia w życie: 27 października 2000 r.



ww. ekwiwalentu pieniężnego przyjmuje się bowiem przeciętną średnioroczną cenę detaliczną 1 000 kg węgla kamiennego z roku poprzedzającego rok, w którym ekwiwalent ma być wypłacany – ogłaszaną przez Prezesa GUS (w terminie do dnia 20 stycznia każdego roku, w formie komunikatu, w Monitorze Polskim), skorygowaną o przewidywany w ustawie budżetowej średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów na rok planowany. Świadczenie przysługuje byłemu pracownikowi kolejowemu pobierającemu emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy<sup>35</sup>, a także członkom rodziny tego pracownika pobierającym po nim rentę rodzinną.

Zgodnie z treścią *Sprawozdań z wykonania planu finansowego części 73 budżetu państwa*, łączne wydatki poniesione w ostatnich 3 latach z tytułu ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowy dla emerytów i rencistów kolejowych, wyniosły: 390 376 tys. zł w 2014 r., 376 165 tys. zł w 2015 r. oraz 365 083 tys. zł w 2016 r. Ekwiwalent wypłacany jest z dotacji celowej budżetu państwa.

Warto zaznaczyć, iż w ustawie z dnia 7 września 2007 r. *o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego*<sup>36</sup> (art. 12), czy też w ustawie z dnia 6 lipca 2007 r. *o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych*<sup>37</sup> (art. 5), do obliczenia podobnego ekwiwalentu pieniężnego stosuje się przeciętną średnioroczną cenę zbytu 1 Mg węgla kamiennego w asortymencie orzech II – ogłaszaną przez ministra właściwego ds. energii w drodze komunikatu (w Monitorze Polskim do 20 stycznia każdego roku) (por. rozdział 1).

W związku z powyższym, stosowane obecnie metody ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego w ww. ustawach wymagają obliczania/ określania i publikacji 3 różnych wskaźników, tj.:

- 1) średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów – w ustawie budżetowej,
- 2) przeciętnej średniorocznej ceny zbytu 1 Mg węgla kamiennego w asortymencie orzech II – przez ministra właściwego ds. energii,
- 3) przeciętnej średniorocznej ceny detalicznej 1 000 kg węgla kamiennego – przez Prezesa GUS.

Zgodnie z cytowanym wcześniej art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zwiększenie wysokości wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (ogółem lub dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów), o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, jest przedmiotem corocznych negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego (wcześniej, w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych).

Z uwagi na wysokie łączne koszty waloryzacji oraz trudną sytuację budżetową po kryzysie finansowym z 2008 r., w latach 2008-2017 emerytury i renty rosły, co do zasady, w oparciu o „minimalny dopuszczalny wskaźnik”, tj. składający się ze wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów oraz dokładnie z 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Jedynie w roku 2008 oraz 2012 wystąpiła odmienna sytuacja. W 2008 r. wskaźniki waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. *w sprawie wskaźników waloryzacji emerytur i rent w 2008 r.*<sup>38</sup> i wynosiły: (1) 104,2% – dla emerytur i rent

---

<sup>35</sup> Przyznana na podstawie przepisów *o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin* lub przepisów ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. *o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych* (Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144, z późn. zm.) albo przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1327.

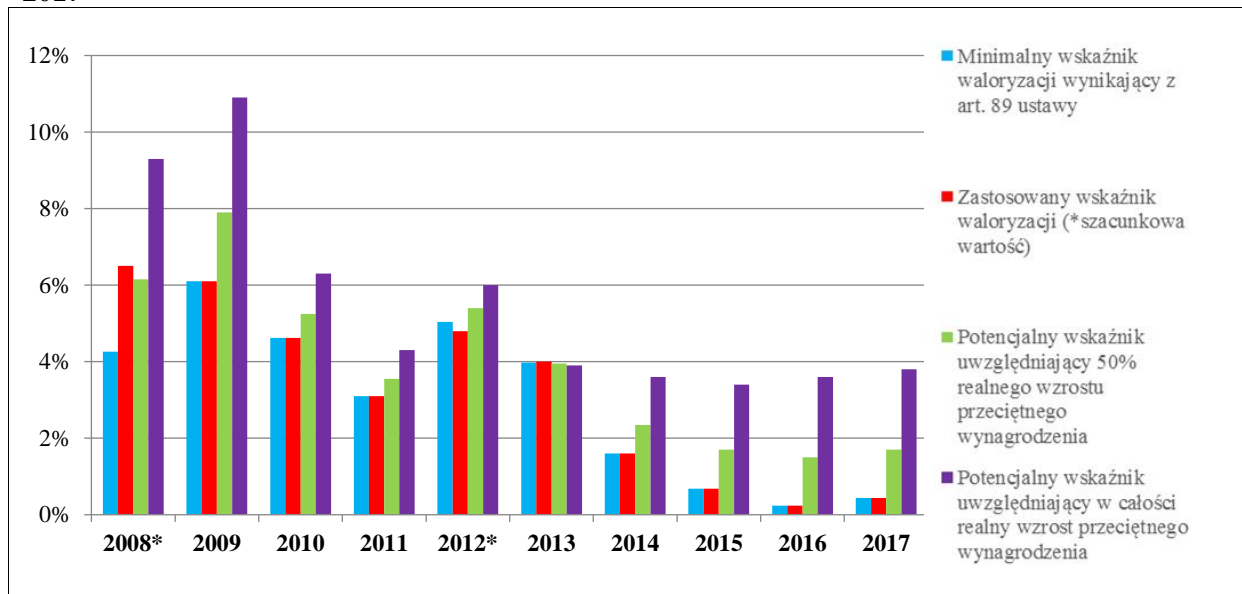
<sup>37</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1192.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 28, poz. 163.

przyznanych lub przeliczonych w myśl art. 110 ustawy *o emeryturach i rentach* w okresie od dnia 1 marca 2007 r. do dnia 29 lutego 2008 r., których wysokość obliczono w całości przy zastosowaniu kwoty bazowej 2 059,92 zł oraz (2) 106,5% – dla pozostałych świadczeń emerytalno-rentowych. W 2012 r. emerytury i renty zostały zwaloryzowane kwotowo, tj. średnio o 71 zł<sup>39</sup>.

Poniższy wykres przedstawia: minimalny i zastosowany faktycznie wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w latach 2008-2017, a także potencjalną wysokość wskaźnika – przyjmując do jego wyliczenia wybrane przykładowo 50% lub 100% realnego wzrostu wynagrodzenia.

**Wykres 3. Potencjalne oraz zastosowane wskaźniki waloryzacji emerytur i rent w latach 2008-2017**



\*- waloryzacja z zastosowaniem 2 wskaźników (2008 r.) oraz waloryzacja „kwotowa” (2012 r.).

Źródło: opracowanie własne, na podstawie komunikatów Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Warto zauważyć, iż wskaźnik waloryzacji zastosowany w 2008 r. był wyższy niż potencjalny wskaźnik, w którym by uwzględniono np. 50% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. W roku 2012 przeciętne wynagrodzenie realnie obniżyło się w stosunku do roku poprzedniego (o 0,1%), a w efekcie wskaźnik waloryzacji zastosowany w 2013 r. był wyższy niż gdyby do jego ustalenia przyjęto dane dotyczące realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (w rzeczywistości w 2012 r. miał miejsce realny spadek wysokości wynagrodzenia miesięcznego w stosunku do roku poprzedniego).

### 2.3 Kwoty bazowe

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. *o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, w ustawie budżetowej ustala się kwoty bazowe. *Ustawa budżetowa na rok 2017*<sup>40</sup> ustala kwoty bazowe dla:

- (1) osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe,
- (2) członków korpusu służby cywilnej,
- (3) etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych,

<sup>39</sup> Art. 4 ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. *o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z dnia 31 stycznia 2012 r.). W 2012 r., w zakresie uregulowanym w ww. art. 4, nie miał zastosowania art. 89 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 108.

- (4) etatowych członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych,
- (5) pracowników Rządowego Centrum Legislacji,
- (6) ekspertów, asesorów i aplikantów eksperckich Urzędu Patentowego,
- (7) członków Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych,
- (8) żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy.

Ustawa budżetowa określa również:

- (a) średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej,
- (b) kwotę bazową dla nauczycieli, ustaloną zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – *Karta Nauczyciela*<sup>41</sup>,
- (c) kwotę bazową dla zawodowych kuratorów sądowych, ustaloną zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *o kuratorach sądowych*<sup>42</sup>.

Kwoty bazowe dla pracowników państwowej sfery budżetowej oraz średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej zostały po raz pierwszy wskazane w ustawie budżetowej na rok 2000<sup>43</sup>. Wcześniejsze ustawy budżetowe określały m.in.: (1) wysokość kwot przeznaczanych na podwyżki wynagrodzeń osobowych (1991-1993), lub (2) limity na podwyżki wynagrodzeń osobowych (1994-1999), a także (3) prognozowane przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej.

Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu ustawy *o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, wyjściową kwotę bazową do określenia środków na wynagrodzenia stanowiło prognozowane przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej z 1999 r., tj. w wysokości 1 135,40 zł, odpowiednio przeliczone dla poszczególnych grup zatrudnionych. Uzasadnienie nie precyzowało jednak, w jaki sposób dokonano tego przeliczenia. Pierwotna wysokość kwot bazowych dla:

- osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, członków korpusu służby cywilnej, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, sądowych kuratorów zawodowych, komorników sądowych, asesorów i aplikantów sądowych i prokuratorskich, funkcjonariuszy Służby Celnej – stanowiła 131,3% przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej z 1999 r.;
- sędziów i prokuratorów – 106,7%;
- żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę przed dniem 1 stycznia 1999 r. – 106,7%;
- żołnierzy i funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po dniu 1 stycznia 1999 r. – 127,4%.

Łączne wydatki na wynagrodzenia pracowników państwowej sfery budżetowej<sup>44</sup> w 2016 r. wyniosły prawie 30 mld zł, w tym na wynagrodzenia osób wymienionych w pkt 2-7 powyżej – 8 575 149 tys. zł (około 30% łącznej kwoty wynagrodzeń).

Na potrzeby niniejszego raportu dokonano symulacji określającej potencjalny wzrost wydatków budżetowych, w wyniku zwiększenia wysokości kwoty bazowej określonej w art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy budżetowej na rok 2017 – dla których kwota ta wynosi obecnie 1 873,84 zł – w 5 wariantach (poniższy wykres). Symulacja bazuje na wydatkach budżetowych w 2016 r. oraz zakłada, iż pozostałe

---

<sup>41</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1189.

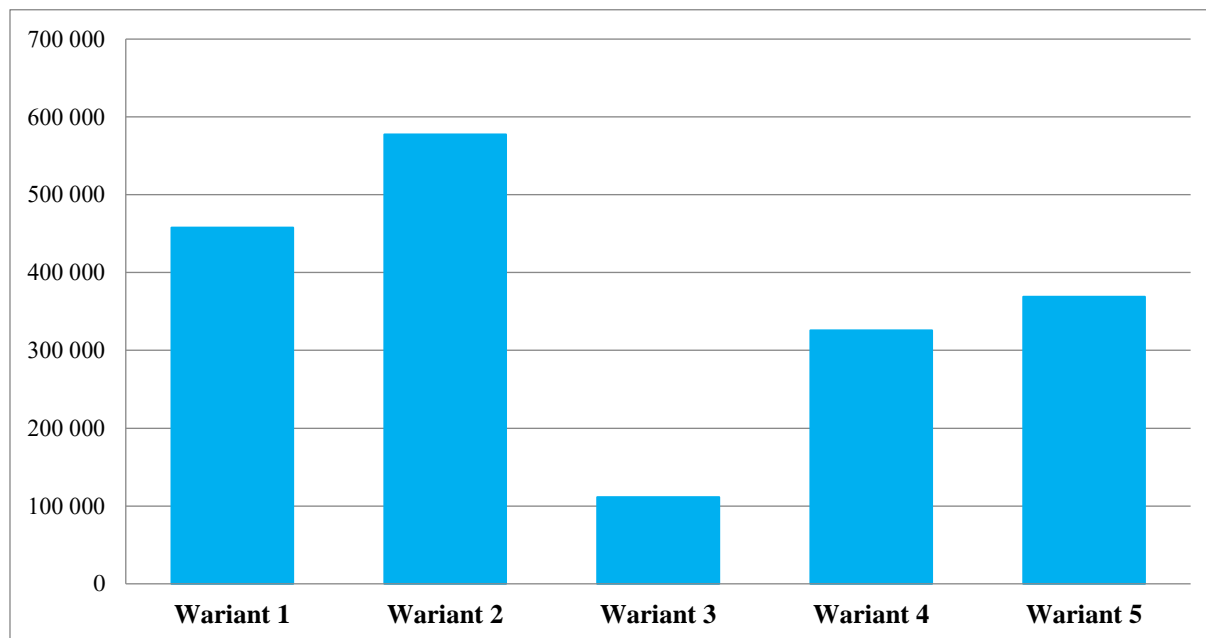
<sup>42</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 795, z późn. zm.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 7, poz. 85. Kwoty bazowe zostały wskazane wprost w art. 29 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. *o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*.

<sup>44</sup> Bez Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego oraz Komend Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej.

zmiennie, takie jak: stan i struktura zatrudnienia, przeciętne wynagrodzenie (w tym zasadnicze), absencje w pracy itp., pozostają na poziomie 2016 r.<sup>45</sup>

**Wykres 4. Potencjalny wzrost wydatków na wynagrodzenia (w stosunku do 2016 r.), przy zwiększeniu kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, pracowników Rządowego Centrum Legislacji, ekspertów, asesorów i aplikantów eksperckich Urzędu Patentowego – w 5 różnych wariantach**



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz *Sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za 2016 r.*

**Wariant 1** – zwiększenie wysokości kwoty bazowej o 100 zł;

**Wariant 2** – zrównanie wysokości kwoty bazowej z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w 2017 r. (zwiększenie kwoty bazowej o 126,16 zł);

**Wariant 3** – zwiększenie kwoty bazowej o prognozowany w ustawie budżetowej na 2017 r. średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (tj. o 24,36 zł);

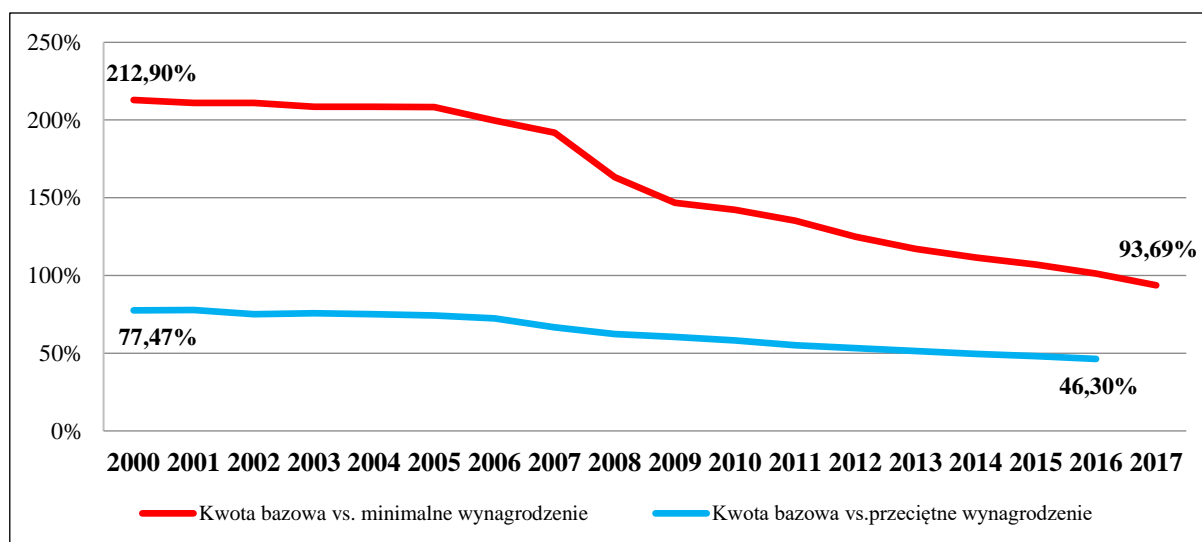
**Wariant 4** – zwiększenie kwoty bazowej o wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w II kwartale 2016 r., w stosunku do II kwartału 2015 r. (tj. o 71,21 zł);

**Wariant 5** – zwiększenie kwoty bazowej o wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w całym 2016 r., w stosunku do 2015 r. (tj. o 80,58 zł).

Największy wzrost wydatków z tytułu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, których wynagrodzenie jest ustalane w oparciu o analizowaną kwotę bazową, spowodowałyby zrównanie jej wysokości z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w 2017 roku. Najmniejszy wzrost wydatków wiązałyby się ze zwiększeniem tej kwoty zgodnie z prognozowanym w ustawie budżetowej na 2017 r. średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

<sup>45</sup> Do wyliczeń przyjęto, iż wynagrodzenie zasadnicze w omawianej grupie pracowników stanowi 64% wynagrodzenia ogółem (dane Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

**Wykres 5. Stosunek kwoty bazowej określonej w art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy budżetowej na rok 2017, do minimalnego wynagrodzenia za pracę (na przestrzeni lat 2000-2017) oraz do ogłaszanego przez Prezesa GUS przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (na przestrzeni lat 2000-2016)**



Źródło: opracowanie własne.

Ustalona po raz pierwszy w ustawie budżetowej na rok 2000 wysokość kwoty bazowej dla: członków korpusu służby cywilnej, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, pracowników Rządowego Centrum Legislacji, ekspertów, asesorów i aplikantów eksperckich Urzędu Patentowego odpowiadała 212,9% minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz 77,5% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Obecnie jest to odpowiednio 93,7% oraz 46,3% (powyższy wykres).

Kształtowanie wydatków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej możliwe jest co do zasady w oparciu o dwa podejścia: (1) wzrost kwoty bazowej służącej do ustalania indywidualnego wynagrodzenia za pracę oraz (2) zwiększenie łącznej kwoty środków na wynagrodzenia (bez zmiany kwoty bazowej). Pierwsze rozwiązanie powoduje automatyczny wzrost indywidualnych wynagrodzeń pracowników objętych tzw. mnożnikowym systemem wynagrodzeń. Drugie rozwiązanie daje również możliwość podwyższenia wynagrodzeń pracowników, ale nie w sposób automatyczny – o zasadach podziału środków decyduje kierownik jednostki, mając na przykład na względzie konieczność wyrównania wynagrodzeń w poszczególnych grupach lub zwiększenie wynagrodzeń pracowników najmniej zarabiających. Na podstawie uzasadnienia do projektu *ustawy budżetowej na rok 2017* można stwierdzić, iż zwiększenie funduszu wynagrodzeń dla wszystkich grup pracowniczych w państwowej sferze budżetowej zgodnie z prognozowanym w tej ustawie średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (czyli o 1,3%), skutkowało w 2017 r. wzrostem wydatków z tego tytułu o ok. 1,4 mld zł. Dla porównania, podobny skutek finansowy przyniosłoby zwiększenie o 100 zł wysokości kwot bazowych w ustawie budżetowej (uwzględniając wynagrodzenia tylko tych nauczycieli, którzy są zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej).

Z punktu widzenia wydatków funduszu wynagrodzeń w państwowej sfery budżetowej – „urynkowienie” wysokości kwot bazowych, poprzez ich powiązanie np. ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, wiązałoby się z dodatkowym wydatkiem budżetu państwa rzędu 1 mld zł rocznie (bazując na danych za 2016 r.).

### 3. Wnioski

Występowanie dużej liczby wskaźników waloryzacyjnych (w I etapie przeglądu zidentyfikowano ich 58) oraz brak możliwości uzyskania – w ramach obecnego systemu sprawozdawczości budżetowej – informacji o kwotach wydatków, które ulegają automatycznej zmianie w wyniku waloryzacji określonym wskaźnikiem, ogranicza (a czasami uniemożliwia) opracowanie dokładnych prognoz tych kategorii wydatków, z uwzględnieniem czynników mających wpływ na wysokość wydatków (liczba beneficjentów i wysokość świadczenia).

Celowe wydaje się ograniczanie i ujednolicanie wskaźników stosowanych do waloryzacji określonych świadczeń. Przykładowo: (1) stosowane obecnie metody ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego tzw. deputatów węglowych wymagają obliczania/ określania i publikacji aż 3 różnych wskaźników, (2) wydatki, które mają podobny charakter i sens ekonomiczny, są obecnie ustalane z zastosowaniem różnej podstawy, a w efekcie – waloryzowane różnymi wskaźnikami (wynagrodzenia dla różnego typu komisji egzaminacyjnych działających przy organach administracji publicznej, świadczenia dla funkcjonariuszy służb, świadczenia dla żołnierzy i funkcjonariuszy). Propozycje w tym zakresie mogłyby być przedmiotem analiz w ramach przeglądów wydatków realizowanych w poszczególnych obszarach. Celowe byłoby również przeanalizowanie skuteczności i zasadności wypłaty dodatku energetycznego na obecnych zasadach, ze względu na jego wysokość oraz sposób przyznawania, wypłaty oraz rozliczania, a także sygnalizowaną przez wojewodów konkurencyjność innych świadczeń.

W toku dalszych prac w Ministerstwie Finansów (np. w ramach opracowywania nowej klasyfikacji budżetowej) należy dążyć do wyodrębnienia pozycji (świadczeń), które podlegają waloryzacji. Informacja taka zwiększyłaby kontrolę nad wysokością kwot niezbędnych w budżetach dysponentów na powyższe cele oraz ułatwiłaby prognozowanie wydatków na te świadczenia w kolejnych latach.

## Spis tabel i wykresów

Wykres 1. Porównanie średniorocznej ceny zbytu 1 Mg węgla kamiennego w asortymencie orzech II oraz średniorocznej ceny 1 000 kg węgla kamiennego w latach 2007-2016 [w zł] .....	7
Wykres 2. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne za II kwartał a kwota bazowa dla sędziów/ funkcjonariuszy w latach 2000-2016 [w zł] .....	14
Wykres 3. Potencjalne oraz zastosowane wskaźniki waloryzacji emerytur i rent w latach 2008-2017 .....	18
Wykres 4. Potencjalny wzrost wydatków na wynagrodzenia (w stosunku do 2016 r.), przy zwiększeniu kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, pracowników Rządowego Centrum Legislacji, ekspertów, asesorów i aplikantów eksperckich Urzędu Patentowego – w 5 różnych wariantach .....	20
Wykres 5. Stosunek kwoty bazowej określonej w art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy budżetowej na rok 2017, do minimalnego wynagrodzenia za pracę (na przestrzeni lat 2000-2017) oraz do ogłaszanego przez Prezesa GUS przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (na przestrzeni lat 2000-2016) .....	21
Tabela 1. Wysokość dodatku energetycznego w czterech ostatnich latach [w zł] .....	5
Tabela 2. Zestawienie wskaźników / podstawy do ustalania wynagrodzeń członków rad, organów doradczych i komisji egzaminacyjnych .....	8
Tabela 3. Przykłady waloryzacji wynagrodzeń członków komisji egzaminacyjnych .....	10
Tabela 4. Zestawienie podstawy ustalenia świadczenia/wskaźników waloryzacyjnych świadczeń przysługującym żołnierzom, policjantom i funkcjonariuszom .....	11
Tabela 5. Przeciętne wynagrodzenie w II kwartale oraz przeciętne wynagrodzenie roczne w gospodarce narodowej w latach 2009-2016/2017 [w zł] .....	12
Tabela 6. Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych: ogółem oraz dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów, opublikowane w ustawach budżetowych oraz w formie komunikatów Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (w latach 2000-2017) .....	16