

Przegląd wydatków publicznych:

Mechanizmy waloryzacyjno-indeksacyjne oraz uwarunkowania prawne determinujące poziom wydatków sztywnych, w szczególności w obszarze wydatków socjalnych

Warszawa, marzec 2017 r.

Przegląd wydatków publicznych:

Mechanizmy waloryzacyjno-indeksacyjne oraz uwarunkowania prawne determinujące poziom wydatków sztywnych, w szczególności w obszarze wydatków socjalnych

Redakcja:

Departament Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów

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

Raport podsumowuje wyniki przeglądu. W części pierwszej omówiona została ogólnie waloryzacja świadczeń w ubezpieczeniach emerytalno-rentowych. W drugiej części została przedstawiona analiza ilościowa klauzul waloryzacyjnych zidentyfikowanych w przepisach prawa. W części trzeciej porównano zakres wskaźników publikowanych na stronach Ministerstwa Finansów z zakresem wskaźników, którymi waloryzowane są wydatki ujmowane w formularzach sporządzanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej (zamieszczanych w tzw. nocie budżetowej) oraz wskaźników wykorzystywanych na potrzeby obliczania limitu wydatków budżetu państwa zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową.

Przegląd został przeprowadzony przez pracowników Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów w okresie od października do grudnia 2016 r.

Osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie przeglądu i opracowanie niniejszego raportu dziękują wszystkim, którzy udzielili wsparcia podczas prac nad przeglądem.

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

1. Definicja i rodzaje waloryzacji	2
1.1. Waloryzacja w świadczeniach emerytalno-rentowych	4
1.2. Waloryzacja wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.....	7
1.3. Waloryzacja świadczeń przeznaczonych na wspieranie rodziny.....	8
1.4. Waloryzacja innych świadczeń	8
1.5. Cele wprowadzania waloryzacji/ indeksacji – analiza wybranych uzasadnień do projektów ustaw	9
2. Klauzule waloryzacyjne w przepisach prawa	10
2.1. Identyfikacja i analiza ilościowa	10
2.2. Wskaźniki waloryzacyjne – dynamika wzrostu.....	14
3. Wskaźniki publikowane przez Ministra Finansów a wskaźniki na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej	16
Podsumowanie.....	23

1. Definicja i rodzaje waloryzacji

W systemie finansów publicznych pojęcie waloryzacji jest najczęściej stosowane w odniesieniu do mechanizmu zwiększania nominalnej wysokości określonych świadczeń z powodu utraty ich realnej wartości w wyniku inflacji. Waloryzacja ma na celu zachowanie realnej wartości wypłacanych świadczeń w stosunku do cen towarów i usług konsumpcyjnych. Stosowana jest powszechnie przede wszystkim w obszarze wynagrodzeń, świadczeń z pomocy społecznej, czy zabezpieczenia społecznego, tj. np. w świadczeniach emerytalno-rentowych¹.

W sensie prawnym waloryzacja to zasada prawna stanowiąca, że w razie zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, wierzyciel powinien otrzymać równowartość ekonomiczną wiarytelności z chwili jej powstania. Zgodnie z przepisami prawa cywilnego zobowiązanie co do zasady spełnia się poprzez zapłatę sumy nominalnej, czyli takiej, jaka została ustalona w umowie. Waloryzacja jest wyjątkiem od tej zasady i znajduje zastosowanie wówczas, kiedy pomiędzy powstaniem zobowiązania pieniężnego a jego wygaśnięciem upłynął pewien okres, w którym zmieniła się siła nabywcza pieniądza. Istotą waloryzacji jest bowiem przywrócenie świadczeniom wynikającym z zobowiązań pieniężnych ich pierwotnej wartości².

W prawie cywilnym przewidziane zostały dwa rodzaje waloryzacji: (1) waloryzacja umowna, (2) waloryzacja sądowa (gdy zostały spełnione przesłanki określone w ustawie oraz gdy strony nie skorzystały z waloryzacji umownej). Miernikiem waloryzacji umownej są klauzule waloryzacyjne. Pozwalają one na przeliczenie wartości zobowiązania pieniężnego z zastosowaniem miernika, którego wysokość została ustalona na moment wykonania zobowiązania. Mierniki mogą zostać dowolnie ukształtowane przez strony.

Można wskazać następujące powszechne klauzule waloryzacyjne³:

- 1) klauzulę waluty (wskazuje, że dłużnik ma zapłacić kwotę pieniężną w złotych polskich stanowiącą równowartość ilości środków pieniężnych określonej waluty);
- 2) klauzulę złota (miernikiem wartości jest cena określonej ilości złota);
- 3) klauzulę towarową (miernikiem wartości jest określona ilość towaru określonego rodzaju lub określonej ilości koszyka towarów – klauzula indeksowa);
- 4) klauzulę kosztów (za miernik przyjmuje się koszt wytworzenia określonych przedmiotów);
- 5) klauzulę usług lub uposażenia (miernikiem jest wartość typowej usługi lub miesięczny zarobek średni lub minimalny w jakimś zawodzie);
- 6) klauzulę koszyka dóbr (miernikiem jest średnia wartość koszyka dóbr – podstawowych wydatków przeciętnego gospodarstwa domowego, aktualizowana co miesiąc, na podstawie której Główny Urząd Statystyczny określa wskaźnik cen konsumpcyjnych).

W sensie ekonomicznym waloryzacja oznacza zwiększenie wielkości nominalnej świadczeń finansowych w związku ze zmianą siły nabywczej pieniądza. Pojęcie to jest stosowane zamiennie z indeksacją. Waloryzacja zakłada, że świadczenia pieniężne mają dostarczyć wierzycielowi takiej samej wartości ekonomicznej, jaką miała wiarytelność w chwili jej powstania.

Sposób waloryzacji określonych świadczeń finansowanych ze środków publicznych lub ich indeksacji określany jest w przepisach stanowiących podstawę wypłat tych środków. Często też mechanizmy waloryzacyjno-indeksacyjne wbudowane są w zasady funkcjonowania określonego instrumentu

¹ Nie zidentyfikowano mechanizmów waloryzacyjno-indeksacyjnych w obszarze zdrowia.

² patrz: wyrok SN z dnia 20 lipca 2005 r., II CK 774/04.

³ Za Z. Radwański, Zobowiązania – część ogólna, Warszawa 1995, str. 79.

polityki publicznej (np. okresowa waloryzacja świadczeń w ubezpieczeniach społecznych czy świadczeń z pomocy społecznej). W efekcie, rozwiązania prawne i stosowane klauzule waloryzacyjne powodują usztywnienie wydatków, ograniczając tzw. przestrzeń fiskalną na finansowanie nowych zadań czy priorytetów rozwojowych.

Przyjęte przez Radę Ministrów w lipcu 2016 r. *Założenia reformy systemu budżetowego* zakładają m.in. wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych, które będą stanowić podstawę do przygotowywania projektów ustaw budżetowych w poszczególnych latach objętych ramami. Wymagać to będzie opracowywania (i okresowej aktualizacji) projekcji dochodów i wydatków, w perspektywie co najmniej trzyletniej⁴, wg scenariusza tzw. niezmiennego kursu polityki (ang. *no-policy-change scenario*). Identyfikacja mechanizmów waloryzacyjno-indeksacyjnych, w tym wskaźników, którymi waloryzowane są określone świadczenia (co przekłada się na zwiększone wydatki), a następnie ich analiza, są zatem potrzebne, aby móc ocenić ich wpływ na kształtowanie się poszczególnych pozycji budżetowych (prognozy kształtowania się w przyszłości poziomu wydatków z określonych tytułów – ang. *forward estimates or baseline projections*).

Niniejszy raport podsumowuje wyniki przeglądu istniejących mechanizmów waloryzacyjno-indeksacyjnych. Ze względu na ograniczoną dostępność odpowiednio zdezagregowanych danych o wysokości wydatków ponoszonych w ramach określonych mechanizmów, raport koncentruje się na analizie ilościowej mechanizmów waloryzacyjnych, a także analizie oraz porównaniu wskaźników waloryzacyjnych ze wskaźnikami wykorzystywanymi w pracach planistycznych nad projektem ustawy budżetowej i w ramach oceny skutków finansowych projektowanych ustaw. Dalsze prace powinny koncentrować się na określeniu wpływu wskaźników na kwoty wydatków oraz na analizach jakościowych, obejmujących zasadność stosowania określonych wskaźników, ich konstrukcję oraz możliwości i warunki ograniczenia ich liczby.

W części pierwszej raportu omówiona została ogólnie waloryzacja świadczeń w ubezpieczeniach emerytalno-rentowych. W drugiej części przedstawiona została analiza ilościowa klauzul waloryzacyjnych zidentyfikowanych w przepisach prawa. W części trzeciej porównano zakres wskaźników publikowanych na stronach Ministerstwa Finansów⁵ z zakresem wskaźników, którymi waloryzowane są wydatki ujmowane w formularzach sporządzanych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej (zamieszczanych w tzw. nocie budżetowej⁶) oraz wskaźników wykorzystywanych na potrzeby obliczania limitu wydatków budżetu państwa zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową.

⁴ Zgodnie z dyrektywą Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich oraz rozporządzeniem Rady Nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, perspektywa planowania powinna wynosić co najmniej 3 lata (rok objęty planowaniem budżetowym i dwa kolejne lata).

⁵ Obowiązek publikacji wytycznych zapewniających stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych wynika z art. 50a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.).

⁶ Mowa o rozporządzeniu Ministra Finansów wydawanym na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych; w badaniu wykorzystano formularze z noty budżetowej na rok 2017 (Dz. U. z 2016 r. poz. 731).

1.1. Waloryzacja w świadczeniach emerytalno-rentowych

Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych stanowi ważny element konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych, przeciwdziałający deprecjacji tych świadczeń (w wyniku inflacji) i tym samym wpadaniu emerytów i rencistów w sferę ubóstwa⁷. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego⁸ waloryzowanie świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów prawa do zabezpieczenia społecznego.

W praktyce można mówić o trzech rodzajach waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych: (1) waloryzacji cenowej, odnoszącej się np. do wskaźnika cen towarów i usług, (2) waloryzacji płacowej (wynagrodzeniowej), odnoszącej się np. do wskaźnika wzrostu płac, a także (3) waloryzacji mieszanej (np. cenowo – płacowej). Waloryzacja nie musi zawsze w sposób matematycznie dokładny odzwierciedlać zmiany wartości pieniądza/ kosztów utrzymania – pod warunkiem, że będzie dokonywana regularnie i nie będzie pozorna⁹.

Zdecydowana większość emerytów i rencistów (średniorocznie w 2016 r. – 7,3 mln osób) pobiera świadczenia waloryzowane na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*¹⁰. Aktualnie w odniesieniu do emerytur i rent wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stosuje się waloryzację mieszaną, czyli cenowo-płacową. Waloryzacji podlega kwota świadczenia i podstawa jego wymiaru w wysokości przysługującej w przeddzień waloryzacji¹¹. Wysokość emerytury ustala się poprzez pomnożenie kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji, którym jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym¹² zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. W 2015 r. jednorazowo zmodyfikowano funkcjonujące zasady ustalania waloryzacji poprzez wprowadzenie minimalnej kwoty podwyżki w wysokości 36 zł (wskaźnik waloryzacji na rok 2015 wynosił 100,68%). Celem takiego rozwiązania było zapewnienie ochrony realnej wartości wypłacanych świadczeń emerytalno-rentowych oraz faktyczna, dodatkowa pomoc osobom o niskich emeryturach i rentach. Natomiast w roku 2017 waloryzacja od dnia 1 marca polega na podwyższeniu kwoty świadczenia, w wysokości przysługującej w dniu 28 lutego 2017 r., wskaźnikiem waloryzacji, ustalonym zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie mniej jednak niż o kwotę 10 zł¹³. Podobne zasady waloryzacji obowiązują w przypadku świadczeń wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS).

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw – pismo Prezesa Rady Ministrów z dnia 14.10.2014 r. (znak: RM-10-89-14).

⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 09/12.

⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego jw.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 887, z późn. zm.

¹¹ A więc na dzień 28 lutego każdego roku.

¹² Wskaźnikiem cen towarów jest albo 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. Zwiększenie o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia jest przedmiotem corocznych negocjacji, w ramach Rady Dialogu Społecznego, przeprowadzanych w roku poprzedzającym waloryzację (art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

¹³ Zgodnie z ustawą z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 2)

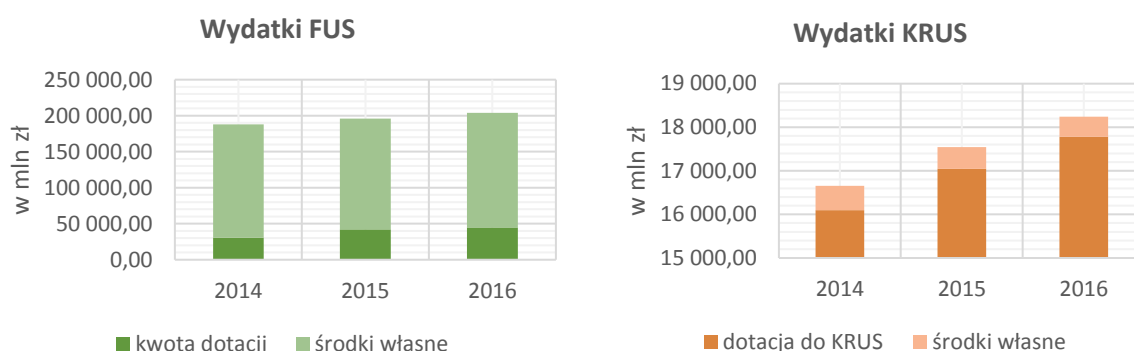
Tabela 1. Wydatki FUS i KRUS oraz dotacje do FUS i KRUS w latach 2014-2016 [w mln zł]

rok	wydatki FUS	w tym dotacja do FUS	wydatki KRUS	w tym dotacja do KRUS
2014	188 090,1	30 362,8	16 657,7	16 096,1
2015	195 851,6	42 065,7	17 544,6	17 041,3
2016	204 000,3	44 847,8	18 238,9	17 780,2

Źródła: Ustawy budżetowe na lata 2014, 2015 i 2016, sprawozdania z wykonania budżetu państwa w latach 2014 i 2015.

Strukturę finansowania wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ilustruje wykres 1.

Wykres 1. Wydatki FUS i KRUS w latach 2014-2016



Źródło: Opracowanie własne.

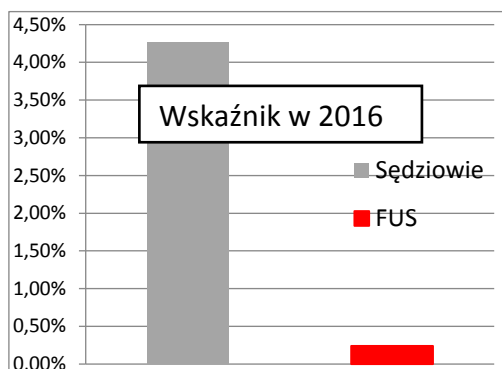
W strukturze finansowania wydatków obu funduszy zauważa się rosnący udział dotacji z budżetu państwa (odpowiednio: w przypadku FUS z 16,14% w 2014 r. do 21,98% w 2016 r., a w przypadku KRUS z 96,63% w 2014 r. do 97,49% w 2016 r.).

W odniesieniu do np. uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku waloryzacja ma formę waloryzacji płacowej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*¹⁴ sędziemu przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Uposażenie to podwyższa się stosownie do zmian wysokości wynagrodzeń zasadniczych sędziów czynnych zawodowo, tj. w oparciu o zmianę przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w drugim kwartale roku poprzedniego. Jeżeli przeciętne wynagrodzenie (będące podstawą ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku) jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego – przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości. Powyższe przepisy odnoszą się także do prokuratorów.

Stosowanie różnych wskaźników waloryzacyjnych oraz odmiennych zasad naliczania emerytur i rent wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i np. uposażeń sędziów w stanie spoczynku powoduje znaczące różnice w poziomie waloryzacji świadczeń, co pokazuje wykres 2.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 2062.

Wykres 2. Wskaźniki waloryzacji w 2016 r. świadczeń wypłacanych przez FUS i uposażeń sędziów w stanie spoczynku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych i komunikatów Prezesa GUS

Jednocześnie, ze względu na liczbę świadczeniobiorców, nawet niewielka kwotowo waloryzacja emerytur i rent w systemie powszechnym oznacza trwale zwiększenie wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W odniesieniu do uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku wzrost wynagrodzeń w gospodarce powoduje zwiększenie wydatków budżetu państwa przeznaczanych na te cele.

Większość krajów Unii Europejskiej (UE) stosuje waloryzację świadczeń ustalonych w krajowych systemach zabezpieczenia społecznego. W poszczególnych krajach stosuje się jednak różne rozwiązania dotyczące waloryzacji świadczeń z zabezpieczenia społecznego¹⁵. W tabeli 2 zamieszczono przykłady formuł waloryzacyjnych stosowanych w wybranych krajach UE.

Tabela 2. Przegląd formuł waloryzacyjnych w ubezpieczeniach społecznych w wybranych krajach UE

Formuła waloryzacji	Kraj UE
Cenowa	Luksemburg (głównie cenowa, waloryzacja płacowa możliwa w drodze legislacyjnej)
Płacowa	Dania – zdecydowanie płacowa; waloryzacja dokonywana jest raz do roku na podstawie wzrostu płac, ale emerytury dodatkowe (ATP) są waloryzowane tylko wtedy, gdy są na to wystarczające środki
	Niemcy – system płacowy, oparty na wzroście średniej pensji pracownika z poprzedniego roku
	Holandia – waloryzacja dokonywana jest dwa razy w roku na podstawie średniego wzrostu płac kontraktowych
Mieszana	Belgia – system zarówno płacowy (emerytury – przyznawane od 2010 r.), jak i cenowy (w zależności od wskaźnika cenowego)
	Grecja – waloryzacja zależy m.in. od wskaźnika inflacji
	Portugalia – dwuskładnikowa waloryzacja, oparta na wskaźniku cenowym i PKB
	Austria – podwyżka w 2014 r. o 1,2%
	Finlandia – system mieszany, ale przeważa w nim indeksacja cenowa (względem wskaźnika kosztów życia – 80%)
	Szwecja – przeważnie indeksacja opierana na wskaźniku cen, ale jeden rodzaj emerytur waloryzowany jest w stosunku do płac (dla osób powyżej 65 roku życia)

¹⁵ Gertruda Uścińska, *Waloryzacja świadczeń we współczesnych systemach zabezpieczenia społecznego* http://www.zus.pl/files/G_U%C5%9Bci%C5%84ska_Waloryzacja_%C5%9Bwiadcz%C5%84.pdf (dostęp: 17.11.2016 r.).

Formuła waloryzacji	Kraj UE
	Włochy – dwa różne systemy indeksacyjne dla emerytur, nie pasują do żadnego ze schematów (im wyższa emerytura tym niższa indeksacja)
	Luksemburg – stosowane są oba rodzaje waloryzacji
	Hiszpania – wiele czynników wpływa na waloryzację, wskaźnik cen jest jednym z elementów wpływających na maksymalną wielkość waloryzacji
	Wielka Brytania – ustalana corocznie

Źródło: MISSOC Comparative Tables Database oraz Gertruda Uścińska, *Waloryzacja świadczeń we współczesnych systemach zabezpieczenia społecznego*

1.2. Waloryzacja wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej

Na wynagrodzenia pracowników państwowej sfery budżetowej w ustawie budżetowej na 2017 r. przewidziano ok. 32 mld zł¹⁶. Wynagrodzenia co do zasady waloryzowane są wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, który corocznie podlega negocjacom w ramach Rady Dialogu Społecznego (zwanej dalej RDS). Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷ określa ponadto, że w budżecie państwa tworzone są rezerwy celowe na zwiększenie wynagrodzeń. W przypadku kształtowania wydatków na wynagrodzenia możliwe do zastosowania są dwa podejścia. Pierwsze zakłada wzrost kwoty bazowej, stanowiącej podstawę określania indywidualnego wynagrodzenia pracownika lub funkcjonariusza objętego tym systemem, oraz odpowiednie podniesienie wysokości środków na wynagrodzenia. Drugie rozwiązanie polega na zwiększeniu łącznej kwoty środków na wynagrodzenia bez zmiany kwoty bazowej. Rozwiązanie pierwsze stosowane było do roku 2008 (do zamrożenia wynagrodzeń w wyniku kryzysu finansowego). Po zakończeniu okresu mrożenia wynagrodzeń, w latach 2015 i 2016 (odpowiednio w budżecie państwa na rok 2016 i 2017) Rada Ministrów zdecydowała o zwiększeniu wydatków na wynagrodzenia bez zmiany wysokości kwot bazowych.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe poziomy wydatków i zakres sfery budżetowej, wzrost wydatków na wynagrodzenia o prognozowaną w ustawie budżetowej na 2017 rok średnioroczną dynamikę cen towarów i usług – tj. 1,3%, oznacza zwiększenie wydatków na ten cel o kwotę ok. 1,4 mld zł¹⁸.

Wyjątkiem od tej zasady są wynagrodzenia sędziów i prokuratorów, które waloryzowane są w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w gospodarce w drugim kwartale roku poprzedniego. W efekcie wydatki na te cele rosną bardziej niż wydatki na wynagrodzenia innych grup pracowniczych. W tabeli 3 przedstawiono kwoty wydatków na te cele w latach 2014-2016.

Tabela 3. Wydatki poniesione na wynagrodzenia sędziów i prokuratorów w latach 2014-2016 [cz. 15 oraz cz. 37 i cz. 88 budżetu państwa, w mln zł]

rok	wydatki na wynagrodzenia	wzrost w stosunku do roku poprzedniego
2014	2 497,2	-
2015	2 589,1	91,9
2016	2 692,6	103,5

Źródło: Opracowanie własne

¹⁶ Na podstawie załącznika nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2017.

¹⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r., Dz.U. z 2016 r. poz. 966, z późn. zm.

¹⁸ Na podstawie uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 2017.

1.3. Waloryzacja świadczeń przeznaczonych na wspieranie rodziny

Na świadczenia związane ze wspieraniem rodzin w ustawie budżetowej na rok 2017 zaplanowano ponad 36 mld zł (w tym ponad 33 mld zł na zadanie 13.4 z budżetu w układzie zadaniowym na rok 2017). Na wydatki te składa się wiele pozycji, których sposób waloryzacji jest niejednorodny. Na przykład: (1) wysokość świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (art. 17 *ustawy o świadczeniach rodzinnych*¹⁹), wypłacanego np. matce, ojcu czy opiekunowi faktycznemu dziecka – jest odnoszona do *minimalnego wynagrodzenia za pracę*, (2) wysokość świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka (art. 80 *ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*²⁰), wypłacanego rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka – jest odnoszona do *wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (średniorocznego, ogłaszanego przez GUS)*, zaś (3) wysokość świadczenia (art. 85 ust. 7 *ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*) dla rodziny zastępczej niezawodowej oraz małżonków lub osób, o których mowa w art. 74 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, za czas sprawowania funkcji rodziny pomocowej – jest odnoszona do *średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, określonego w ustawie budżetowej dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń*.

Z kolei zgodnie z ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²¹ Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, zwiększyć wysokość kwoty świadczenia wychowawczego (z obecnych 500 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie) lub wysokość dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę, uprawniającego do świadczenia także na pierwsze dziecko (z obecnych 800 zł miesięcznie) – biorąc pod uwagę *prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy*.

1.4. Waloryzacja innych świadczeń

Wysokość innych wydatków wypłacanych na rzecz osób fizycznych, mających charakter ekwiwalentów czy wynagrodzeń (lub np. ich górna granica) jest również waloryzowana w różny sposób lub odnoszona do różnych wskaźników. Dla przykładu: (1) wysokość stawki budżetowej na wyżywienie dla funkcjonariuszy Służby Więziennej wykonujących czynności służbowe (art. 119 *ustawy o Służbie Więziennej*²²) – jest waloryzowana corocznie o *prognozowany w ustawie budżetowej średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem*, (2) wysokość zwrotu przedpłaty (art. 2 *ustawy o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe*²³) przysługująca osobom, które dokonały w 1981 r. przedpłaty na samochód osobowy Fiat 126p oraz FSO 1500 – jest waloryzowana (co kwartał) o *wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (kwartalny, ogłaszany przez GUS)*, (3) wysokość refundacji dla pracodawcy, zatrudniającego w ramach prac interwencyjnych osoby, o których mowa w art. 49 pkt 3 *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*²⁴ – jest odnoszona do *minimalnego wynagrodzenia za pracę*, zaś (4) wysokość refundacji dla pracodawcy, z tytułu poniesionych przez niego kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla bezrobotnego (art. 46 tej ustawy) – jest odnoszona do *przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej*.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1518, z późn. zm.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 575, z późn. zm.

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 195

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 713, z późn. zm.

²³ Dz. U. z 1996 r. Nr 156, poz. 776, z późn. zm.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 645, z późn. zm.

1.5. Cele wprowadzania waloryzacji/ indeksacji – analiza wybranych uzasadnień do projektów ustaw

Na potrzeby niniejszego przeglądu przeanalizowano 174 ustawy przewidujące waloryzację określonych świadczeń aby ustalić, czy cele waloryzacji zostały zdefiniowane na etapie projektowania tych aktów prawnych. W zdecydowanej większości przypadków uzasadnienia projektów ustaw nie zawierają informacji na ten temat. W części z nich waloryzacja wydatków nie była początkowo przewidziana, ale została wprowadzona na etapie prac sejmowych lub senackich²⁵. Również w Ocenach Skutków Regulacji – co do zasady – projektodawcy nie wskazują skutków finansowych będących konsekwencją proponowanych mechanizmów waloryzacji.

Wśród opisanych bezpośrednio w uzasadnieniach do projektów ustaw celów waloryzacji można wyróżnić cztery ogólne powody wprowadzania do regulacji prawnych klauzul waloryzacyjnych lub indeksacji:

- 1) cele społeczne lub ekonomiczne, w ramach których wyważane są interesy społeczne oraz ochrona budżetu i konkurencyjności gospodarki. Niektóre zapisy mają wprost realizować zasadę sprawiedliwości społecznej (np. projekt ustawy *o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin*) lub przeciwdziałać nadużyciom i chronić interesy określonej grupy osób (minimalna stawka godzinowa w umowach cywilnoprawnych). Inne biorą też pod uwagę szerszy interes gospodarczy. W celu zapewnienia realnej wartości minimalnego wynagrodzenia wprowadzono do procesu jego uzgadniania negocjacje w ramach RDS. Umożliwiają one pogodzenie, w akceptowalnym stopniu, funkcji społecznej płacy z jej funkcją ekonomiczną, jak również ochronę konkurencyjności gospodarki;
- 2) uniezależnienie wysokości świadczeń od decyzji władz. Ten powód jest najwyraźniej zaznaczony w przypisach dotyczących uposażeń sędziów, do waloryzacji których stosuje się wskaźnik zależny od kondycji gospodarki, a nie od kwot bazowych określanych w ustawach budżetowych. Innym przykładem, polegającym na (częściowym) uniezależnieniu waloryzacji od decyzji władz, może być świadczenie pielęgnacyjne. Ustawodawca wyodrębnił je z grupy wydatków, których wysokość jest weryfikowana co trzy lata i powiązał je z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę, które jest corocznie przedmiotem negocjacji w ramach RDS. Propozycję wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz określone dane makroekonomiczne przedstawia RDS Rada Ministrów (ustawa z dnia 10 października 2002 r. *o minimalnym wynagrodzeniu za pracę* – art. 2 ust. 1);
- 3) względne uproszczenie systemu. Do tej grupy należą przepisy ujednociające określone świadczenia z przepisami ogólnymi czy zakładającymi ujednoczenie wydatków (np. rekompensaty dla ławników). Stosowana jest również zasada niewielkiej waloryzacji kwotowej, aby uniknąć wprowadzania do aktu prawnego ułamków procentów;
- 4) wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK). W celu wykonania wyroku TK wprowadzono np. waloryzację dodatku kombatanckiego. TK uznał bowiem, że w świetle zapisanej w Konstytucji szczególnej ochrony tej grupy obywateli, brak waloryzacji tego świadczenia jest niezgodny z ustawą zasadniczą²⁶.

²⁵ Tak było w przypadku wynagrodzeń i dotacji na działalność uczelni (ustawa o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2016 r. poz. 2169) czy świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (ustawa o świadczeniach rodzinnych – ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych – Dz. U. z 2014 r. poz. 559).

²⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02.

Można również zaobserwować podejście polegające na tym, że przy tworzeniu nowych lub zmianie istniejących przepisów wykorzystywane (powielane) są istniejące rozwiązania lub praktyka, szczególnie wtedy, gdy jest ona korzystniejsza dla beneficjentów środków publicznych. Przykładem może być waloryzacja ryczałtu energetycznego powiązanego z cenami nośników energii. Kolejne przykłady dotyczą zastosowania wobec określonych grup zawodowych zasad stosowanych już w odniesieniu do innych grup zawodowych. Podobnie waloryzuje się więc wynagrodzenia sędziów i prokuratorów, uposażenia sędziów oraz prokuratorów w stanie spoczynku, lub w grupie funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Granicznej, Policji oraz Służby Więziennej.

Tabela 4. Wskaźniki waloryzacyjne świadczeń mieszkaniowych dla Policji i Służby Więziennej

Policja			Służba Więzienna		
świadczenie	wysokość	wskaźnik waloryzacji	świadczenie	wysokość	wskaźnik waloryzacji
równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania	9,5 zł dziennie albo 4,75 zł dziennie	średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ²⁷	równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania	8 zł dziennie	średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych
równoważnik pieniężny za remont mieszkania	111,30 zł x norma zaludnienia/remont	średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych	równoważnik pieniężny na remont mieszkania	339,79 zł/remont	średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ²⁸

Źródło: Opracowanie własne.

Zidentyfikowano również akty prawne, w których brzmienie nazw wskaźników nie pokrywa się z nazwą wskaźnika określoną w ustawie materialnej²⁹.

2. Klauzule waloryzacyjne w przepisach prawa

2.1. Identyfikacja i analiza ilościowa

Na podstawie analizy obowiązujących przepisów zidentyfikowano 252 przypadki regulacji stanowiących podstawę prawną waloryzacji/ indeksacji wydatków ponoszonych ze środków publicznych. Wśród tych pozycji zidentyfikowano 31 różnych wskaźników/ wartości³⁰ (zawiera je Tabela 5), w oparciu o które wydatki są waloryzowane (najczęściej corocznie lub kwartalnie).

²⁷ Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przyznawania równoważnika pieniężnego dla policjantów, kwota równoważnika, po dokonaniu corocznej waloryzacji o prognozowany w ustawie budżetowej na dany rok wskaźnik średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem podlega zaokrągleniu do pełnych dziesiątek groszy.

²⁸ Zgodnie z art. 179 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej, wysokość równoważnika pieniężnego, o której mowa w ust. 1, podlega corocznej waloryzacji o ustalony w ustawie budżetowej na dany rok średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Podstawę waloryzacji stanowi kwota równoważnika pieniężnego obowiązująca w roku poprzedzającym rok, w którym waloryzacja następuje.

²⁹ Na przykład: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (§ 2) oraz ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (art. 179) powołują się na średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, prognozowany w ustawie budżetowej, pomimo, że w ustawie budżetowej prognozuje się *średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem*.

³⁰ Np. wartość minimalnego wynagrodzenia za pracę – zgodnie z ustawą o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, czy wartości kwot bazowych dla pracowników (Służby Cywilnej, Służby Celnej, regionalnych izb obrachunkowych i in.), określone w ustawie budżetowej.

Dla każdej z tych pozycji zostały zidentyfikowane czynniki, które determinują wysokość wydatków publicznych. Najważniejsze z nich (powiązane z waloryzacją/ indeksacją) zostały podzielone na trzy kategorie:

- 1) Powiązane z sytuacją gospodarczą (rynkowe). Do nich zaliczono: zmiany kwoty stanowiącej podstawę obliczenia wysokości określonych świadczeń (kwota rynkowa), zmiany wskaźnika (zewnętrznego).

Zmiana kwoty rynkowej obejmuje wskaźniki ogłaszane przez GUS: przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w drugim kwartale roku poprzedniego, przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku oraz przeciętne wynagrodzenie miesięczne włącznie z nagrodami z zysku.

Zmiana wskaźnika (zewnętrznego) obejmuje np. wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez GUS (CPI GUS), przeciętną średnioroczną cenę detaliczną 1 000 kg węgla kamiennego, średnioroczny wskaźnik cen konsumpcyjnych nośników energii w poprzednim roku kalendarzowym, cenę metra kwadratowego powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, wskaźnik przeliczeniowy kosztów odtworzenia jednego metra kwadratowego na terenie danego powiatu, wskaźnik zmian cen lokali mieszkalnych (z podziałem na województwa), liczbę ludności (ustalaną przez GUS na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata) oraz wskaźnik ogłoszony przez właściwego ministra (np. wskaźnik waloryzacji podstawy wymiaru zasiłku chorobowego).

- 2) Uzależnione od decyzji Rady Ministrów (ustalone w ustawie budżetowej lub w ustawach stanowiących podstawę dokonywania określonych wydatków), tj.: zmiana kwoty bazowej będąca wynikiem negocjacji wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, zmiana kwoty bazowej dla nauczycieli, prognozowany w ustawie budżetowej wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, wysokość najniższej emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę, wysokość minimalnej stawki godzinowej.

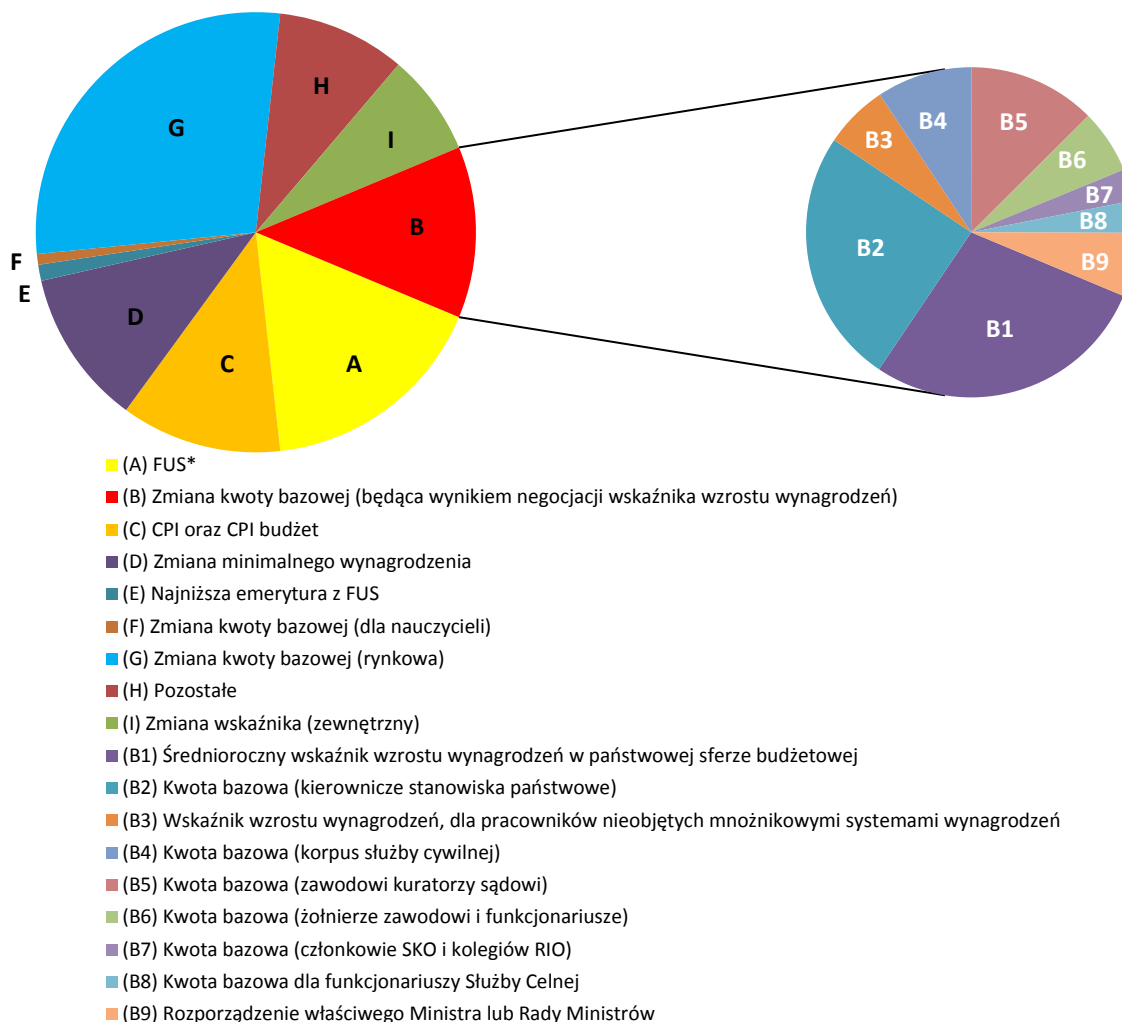
Zmiana kwoty bazowej będąca wynikiem negocjacji wskaźnika wzrostu wynagrodzeń obejmuje kwoty bazowe ustalane w ustawie budżetowej, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

- 3) Wskaźniki FUS (tj. wskaźnik waloryzacji składek oraz wskaźnik waloryzacji emerytur i rent). Zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wskaźnik waloryzacji składek jest uzależniony od wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz realnego wzrostu sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne. Natomiast wskaźnik waloryzacji emerytur i rent jest uzależniony albo od wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych – dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów albo ogółem (bierze się pod uwagę wyższy wskaźnik) oraz od wskaźnika zwiększenia realnego wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Zwiększenie powyżej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia jest przedmiotem corocznych negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego, która może zdecydować o wyższej wysokości zwiększenia niż wynikająca z ustawy³¹.

³¹ Wskaźnik wyodrębniony ze względu na swoją konstrukcję, zasadniczo powiązany z sytuacją gospodarczą.

Innymi czynnikami wpływającymi na zmianę poziomu wydatków publicznych są kwoty stanowiące limit wydatków z danego tytułu lub mnożnik wydatku, określony ustawą, rozporządzeniem lub zarządzeniem³².

Wykres 3. Częstotliwość występowania zidentyfikowanych mechanizmów waloryzacyjnych (struktura)



* zgodnie z art. 25 i 89 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Źródło: Opracowanie własne

W oparciu o powyższe czynniki dokonano ogólnej analizy stopnia wpływu wskaźników waloryzacyjnych na wzrost wydatków publicznych przy założeniu scenariusza niezmiennego kursu polityki.

³² Jako przykład można podać (1) wysokość stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, o którym mowa w ustawie *o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1340) – która jest określana corocznie w ramach rozporządzenia Rady Ministrów, czy też (2) wysokość stypendium wypłacanego kierowanym za granicę uczniom w celu kształcenia, lub nauczycielom w celu doskonalenia – która została określona w zarządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 listopada 1992 r. w *sprawie zasad i warunków kierowania za granicę uczniów w celu kształcenia i nauczycieli w celu doskonalenia* (M. P. z 1992 r. Nr 37, poz. 275).

Ramka 1. Zasady prognozowania wydatków według niezmiennego kursu polityki

Na potrzeby niniejszej analizy przyjęto*, że przez *niezmienny kurs polityki* należy rozumieć poziomy wydatków, które wynikają z determinujących te wydatki:

- obowiązujących lub uchwalonych i oczekujących na wejście w życie przepisów prawnych,
- obowiązujących programów, polityk i innych instrumentów rządowych, a także
- projektów przepisów prawnych, projektów programów, polityk i innych instrumentów rządowych, nad którymi prace są zaawansowane w stopniu pozwalającym uznać, że nie ulegną one zmianom na etapach kolejnych (np. projekty ustaw skierowane do podpisu Prezydenta RP, uchwały Rady Ministrów rekomendowane do przyjęcia przez Radę Ministrów itp.).

Prognozując wielkości wydatków wg niezmiennego kursu polityki należy przyjąć, że determinujące je przepisy prawne, programy i polityki, jak również określone przez nie zasady, mechanizmy, formuły itp. zasady naliczania, indeksacji lub waloryzacji, determinujące określone kategorie wydatków, nie ulegną zmianie w okresie objętym prognozą. Jednocześnie należy pominąć efekty działań, co do których decyzje podejmowane są w ramach procesu opracowywania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów (np. decyzje dotyczące wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej lub indeksacji/waloryzacji określonych świadczeń ponad poziom minimalny wynikający z obowiązujących przepisów). W ramach tego scenariusza przyjmuje się bowiem, że obowiązujące przepisy prawne nie zostaną zmienione w okresie objętym prognozą. To oznacza, że wydatki, dla których przepisy określają mechanizmy i formuły ich naliczania (ale nie przewidują waloryzacji) pozostaną na poziomie wynikającym z zasad realizacji określonej polityki; wydatki, które podlegają waloryzacji lub indeksacji w oparciu o kryteria rynkowe – co do zasady wzrosną, natomiast wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz powiązane z nim kwoty bazowe nie ulegną zmianie (wskaźnik na poziomie 100%).

* charakterystyka niezmiennego kursu polityki opracowana na podstawie „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 5 July 2016

Zidentyfikowano 174 pozycje wydatkowe, które wzrosną w warunkach niezmiennego kursu polityki, w tym 43 waloryzowane wskaźnikami FUS, a 75 uzależnionych od kwoty bazowej opartej o wskaźniki rynkowe (np. przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej). 78 pozycji wydatkowych nie zmieni się automatycznie w warunkach niezmiennego kursu polityki. Wśród tych pozycji 29 jest uzależnionych od wysokości minimalnego wynagrodzenia, a 30 – od wartości kwoty bazowej będącej wynikiem negocjacji wskaźnika wzrostu wynagrodzeń. Decyzja o zmianie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz kwoty bazowej będącej wynikiem negocjacji wskaźnika wzrostu wynagrodzeń spowoduje zmianę wysokości wydatków, które odnoszone są do tych pozycji.

Rada Ministrów (albo inny właściwy organ administracji publicznej) ma możliwość decydowania o poziomie wydatków w około 24% zidentyfikowanych pozycji podlegających waloryzacji, poprzez uprawnienie do ustalania ich wysokości w ustawie budżetowej albo na podstawie odrębnych ustaw (np. poziom minimalnego wynagrodzenia). W pozostałych przypadkach waloryzacji dokonuje się wskaźnikami uzależnionymi od sytuacji gospodarczej. W konsekwencji, niezależnie od kondycji finansów publicznych, w warunkach niezmiennego kursu polityki, w 76% zidentyfikowanych przypadków nastąpi wzrost wydatków ze środków publicznych.

W raporcie przyjęto założenie, że wydatki waloryzowane wskaźnikiem emerytur i rent wzrosną – jest on bowiem tak skonstruowany, aby wysokość emerytur i rent podążała za sytuacją gospodarczą kraju. Rada Dialogu Społecznego oraz Rada Ministrów mogą też zdecydować o wzroście emerytur i rent powyżej poziomu wzrostu tego wskaźnika, wynikającego z formuły określonej w ustawie o emeryturach i rentach z FUS lub zastosować inne środki zwiększające ogólną pulę wypłat dla

emerytów i rencistów³³. Założono również wzrost wydatków na składki na ubezpieczenie emerytalne³⁴, które są powiązane z inflacją.

2.2. Wskaźniki waloryzacyjne – dynamika wzrostu

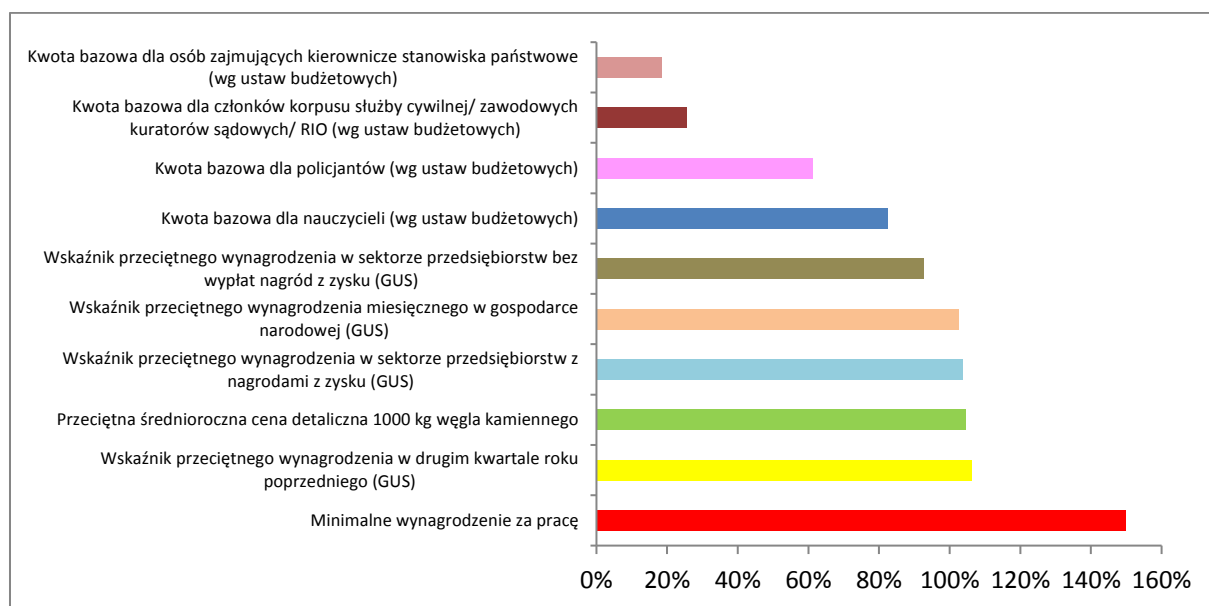
Dynamika wzrostu wartości poszczególnych wskaźników waloryzacyjnych jest różna. Można wśród nich wyodrębnić trzy grupy. Pozycje zawierające się w pierwszej grupie wzrosły od 2000 r. do 2015 r. jedynie o 15-25%. Są to kwoty bazowe, na podstawie których określone są wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej – zawodowych kuratorów sądowych, osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej³⁵.

Wskaźniki mieszczące się w drugiej grupie wzrosły w tym samym czasie o 60-110%. Należą do nich wszystkie kwoty oparte na średnim wynagrodzeniu w sektorze przedsiębiorstw, przeciętna średnioroczna cena detaliczna 1000 kg węgla oraz, odnoszące się do państwowej sfery budżetowej – kwoty bazowe stosowane do ustalania wynagrodzeń nauczycieli i policjantów.

Wysokość minimalnego wynagrodzenia, zaliczana do trzeciej grupy analizowanych wskaźników, wzrosła w badanym okresie szybciej niż obie te grupy – o 150%.

Na wykresie 4 przedstawiono wzrost wysokości poszczególnych kwot, określanych m.in. w ustawie budżetowej/ komunikatach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w latach 2000-2015, które są wykorzystywane jako podstawa waloryzacji w ustawach analizowanych w ramach przeglądu.

Wykres 4. Wzrost wybranych kwot bazowych/ wskaźników w 2015 r. w stosunku do 2000 r.



Źródło: Opracowanie własne

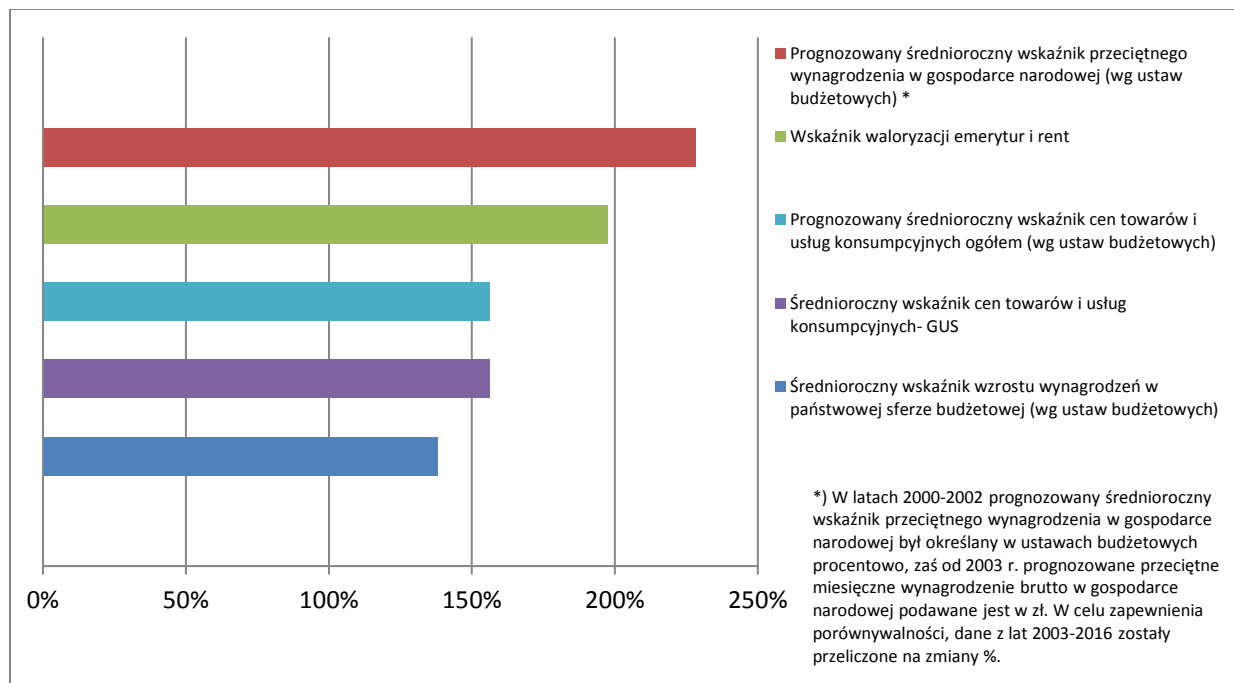
³³ W roku 2015 zastosowano np. mechanizm jednorazowej wypłaty dla emerytów i rencistów. Polegał na podwyższeniu kwoty świadczenia (...) wskaźnikiem waloryzacji ustalonym zgodnie z art. 89 ustawy nie mniej niż o kwotę 36 zł – art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1682). Z kolei w 2017 r. przyjęto zasadę, że kwota świadczenia w wyniku waloryzacji powinna wzrosnąć nie mniej niż o 10 zł.

³⁴ Np. określone w art. 69a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2016 r. poz. 1782).

³⁵ Pomimo zamrożenia kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalania indywidualnych wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, łączne wydatki na wynagrodzenia oraz wynagrodzenia rosną. Na przykład fundusz wynagrodzeń korpusu służby cywilnej zwiększył się z 6 659 100 tys. zł w 2010 r. do 7 104 370 tys. zł w 2015 r., a przeciętne wynagrodzenie miesięczne w korpusie służby cywilnej wzrosło nominalnie w tym samym czasie z 4 473 zł brutto do 4 964 zł (zgodnie ze sprawozdaniem Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2015 r.).

Na wykresie 5 przedstawiono skumulowaną wartość zmiany (wzrostu) wskaźników określanych corocznie w ustawie budżetowej/ komunikatach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w latach 2000-2015 (które są wykorzystywane jako podstawa waloryzacji w ustawach analizowanych w ramach przeglądu).

Wykres 5. Skumulowany wzrost wybranych wskaźników w latach 2000-2015



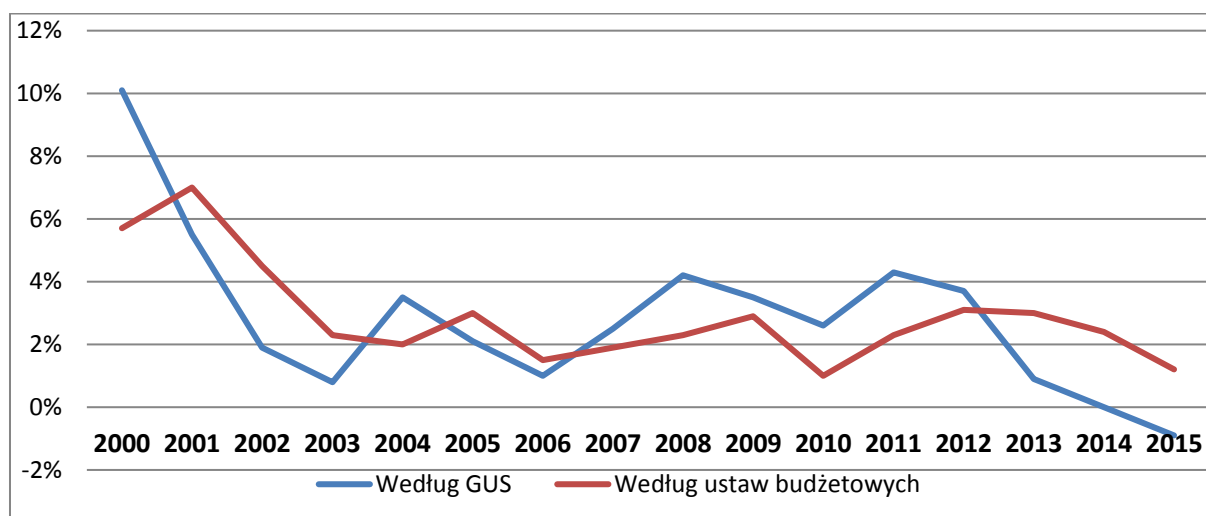
Źródło: Opracowanie własne

Wśród wskaźników wyrażonych procentowo najniższą dynamikę w analizowanym okresie wykazał średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, określany w ustawie budżetowej. Największym wzrostem charakteryzowały się: prognozowany w ustawie budżetowej średnioroczny wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz wskaźnik waloryzacji rent i emerytur (wykres 5).

W ustawie budżetowej zamieszcza się również wybrane wskaźniki makroekonomiczne, w tym prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (stopa inflacji)³⁶.

³⁶ Uzupełniająco można dodać, że Komunikat Komisji Europejskiej COM(2013)490 – zharmonizowane ramy dotyczące projektów planów budżetowych oraz informacji o emisji długu w obrębie strefy euro wskazuje, że plany budżetowe powinny być oparte na niezależnych prognozach makroekonomicznych, a wykaz najważniejszych zmiennych ekonomicznych został załączony do Komunikatu.

Wykres 6. Porównanie stopy inflacji wg GUS oraz prognozowanej w ustawach budżetowych (w latach 2000-2015)



Źródło: Opracowanie własne

Porównując stopy inflacji (1) według GUS oraz (2) prognozowaną w ustawie budżetowej w latach 2000-2015, można zaobserwować, że prognozy Ministerstwa Finansów są dość trafne, a prognozowane trendy są – co do zasady – zgodne z rzeczywistymi zmianami poziomu inflacji ogłaszanych przez GUS. W warunkach wyższej inflacji prognozowana wysokość stopy inflacji jest niższa niż inflacja rzeczywista, natomiast w warunkach spadku inflacji (i występowania deflacji) – prognoza Ministerstwa Finansów jest bardziej optymistyczna (powyżej zera) niż inflacja rzeczywista, ogłaszana przez GUS. Wskaźnik inflacji w ustawie budżetowej jest jednak jedynie prognozą opracowaną przez Ministerstwo Finansów, z natury musi więc być ostrożny. Wskaźnik podawany przez GUS jest obliczany w oparciu o wyniki badań, tj. badania cen towarów i usług na rynku detalicznym oraz badania budżetów gospodarstw domowych dostarczające danych o przeciętnych wydatkach na towary i usługi konsumpcyjne.

3. Wskaźniki publikowane przez Ministra Finansów a wskaźniki na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej

Na podstawie art. 50a ustawy o finansach publicznych Minister Finansów został zobowiązany do publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej wytycznych, które mają zapewnić stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych. Wytyczne mają stanowić podstawę oszacowania skutków finansowych przedkładanego Radzie Ministrów projektu ustawy, na okres 10 lat budżetowych. Wstępna prognoza podstawowych wielkości makroekonomicznych wraz z założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania jest wykorzystywana również na potrzeby sporządzenia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa – WPPF (art. 104 pkt 5 ustawy o finansach publicznych).

Na podstawie analizy formularzy zamieszczonych w nocie budżetowej zidentyfikowano co najmniej³⁷ 14 wskaźników, których wartość powinna być znana przez poszczególnych dysponentów w celu określenia przez nich wieloletnich prognoz wydatków budżetowych. Dwa z nich, tj. prognozowane przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej oraz prognozowana średnioroczna dynamika cen towarów i usług, są ujmowane w ww. wytycznych Ministra Finansów. Stanowi to

³⁷ W nocie budżetowej występują różne kwoty bazowe, służące do kształtowania poziomów wynagrodzeń dla różnych grup zawodowych, np. żołnierzy czy członków korpusu służby cywilnej. W analizie połączono je do jednej grupy, stąd mowa jest o liczbie co najmniej 14 wskaźników.

niecałe 10% liczby wskaźników publikowanych przez Ministerstwo. W ramach prac nad reformą systemu budżetowego dysponenci wskazywali, że na potrzeby opracowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa jedynie prognozowany przez Ministerstwo Finansów średnioroczny wskaźnik cen i towarów konsumpcyjnych jest przez nich wykorzystywany do określania wydatków w latach objętych WPPF.

W celu określenia limitu wydatków budżetu państwa zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową stosowane są wskaźniki, które obejmują zarówno wskaźniki publikowane przez Ministerstwo Finansów czy Główny Urząd Statystyczny, jak i dane gromadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych/Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W tabeli 5 zostały zaprezentowane wskaźniki waloryzacyjne ze wskazaniem, które z nich stosowane są do określania poziomów wydatków na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej lub udostępniane na stronie Ministerstwa Finansów (wytyczne). Dodatkowo przeanalizowano terminy ich ogłaszania (data publikacji lub obowiązywania).

Analiza informacji zamieszczonych w tabeli wskazuje na wielość wskaźników waloryzacyjnych, które mogą okazać się niezbędne na potrzeby planowania budżetowego. Brak informacji o kształtowaniu się tych wielkości w przyszłości niewątpliwie będzie przekładać się na określone trudności z prognozowaniem wydatków w kolejnych latach. Niektóre ze wskaźników, np. przeciętne wynagrodzenie w II kwartale roku poprzedzającego rok budżetowy, znane jest dopiero na bardzo zaawansowanym etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na najbliższy rok.

Tabela 5. Wskaźniki waloryzacyjne³⁸ oraz ich publikacja

Lp.	Wskaźnik	Zidentyfikowane w trakcie przeglądu wydatków	Niezbędne do określenia limitu wydatków dla budżetu państwa zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową	Publikowane przez Ministerstwo Finansów prognozy (na podstawie art. 50a ustawy o finansach publicznych)	Publikacja
1	Prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w ustawie budżetowej	X		Średnioroczna dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	w ustawie budżetowej
2	Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej	X			w ustawie budżetowej
3	Kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe	X			w ustawie budżetowej
4	Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, określony w ustawie budżetowej, dla pracowników państwowej sfery budżetowej nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	X			w ustawie budżetowej*
5	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	X			w ustawie budżetowej
6	Kwota bazowa dla zawodowych kuratorów sądowych	X			w ustawie budżetowej
7	Kwota bazowa dla nauczycieli	X			w ustawie budżetowej
8	Kwota bazowa dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy	X			w ustawie budżetowej
9	Kwota bazowa dla etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych	X			w ustawie budżetowej
10	Kwota bazowa dla funkcjonariuszy Służby Celnej	X			w ustawie budżetowej
11	Prognozowane przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (ogłaszane w ustawie budżetowej)	X			w ustawie budżetowej
12	Planowane wpływy z podatku akcyzowego od paliw silnikowych	X			w procesie planowania budżetowego, wskazywane w ustawie budżetowej

³⁸ W tabeli symbol **x** oznacza, że dany wskaźnik: (1) został zidentyfikowany podczas przeglądu albo (2) jest wykorzystywany w pracach nad stabilizującą regułą wydatkową albo (3) jest publikowany przez Ministerstwo Finansów. W niektórych miejscach, zamiast/ obok **x**, znajduje się nazwa wskaźnika w brzmieniu, wskazanym w wytycznych opracowywanych przez Ministerstwo Finansów lub wykorzystywanym w przeliczeniach stabilizującej reguły wydatkowej.

Lp.	Wskaźnik	Zidentyfikowane w trakcie przeglądu wydatków	Niezbędne do określenia limitu wydatków dla budżetu państwa zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową	Publikowane przez Ministerstwo Finansów prognozy (na podstawie art. 50a ustawy o finansach publicznych)	Publikacja
13	Wskaźnik waloryzacji rent i emerytur – zgodnie z art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	X			do 10 dnia roboczego lutego danego roku
14	Wskaźnik waloryzacji składek – zgodnie z art. 25 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	X			do 25 dnia miesiąca poprzedzającego termin waloryzacji za poprzedni rok i kwartał
15	Minimalne wynagrodzenie za pracę	X	Nominalne minimalne wynagrodzenie za pracę (zł)		do dnia 15 września każdego roku
16	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej	X	Nominalne przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (zł), Nominalne przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (dynamika) oraz Realne przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (dynamika)	Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	ogłaszane do 7 roboczego dnia lutego każdego roku (za rok poprzedni)/ do 7 roboczego dnia drugiego miesiąca po kwartale
17	Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego	X			do 7 roboczego dnia drugiego miesiąca po II kwartale
18	Przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku	X	Nominalne przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw (zł)		około 15 stycznia każdego roku (za poprzedni rok)/ około 15 dni po każdym kwartale / około 15 dni po każdym miesiącu
19	Przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw włącznie z nagrodami z zysku	X		Przeciętne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw	około 15 stycznia każdego roku (za poprzedni rok)/ około 15 dni po każdym kwartale / około 15 dni po każdym miesiącu
20	Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (średnioroczny, ogłaszany przez GUS)	X	Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych (%)		do 31 stycznia każdego roku
21	Średnioroczny wskaźnik cen konsumpcyjnych nośników energii w poprzednim roku kalendarzowym	X			do 31 stycznia każdego roku
22	Cena metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego	X			ogłaszana w terminie 50 do 60 dni po kwartale, dla którego wskaźnik jest wyliczony
23	Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m ² na terenie danego powiatu	X			brak ustawowego terminu ogłaszania/publikacji

Lp.	Wskaźnik	Zidentyfikowane w trakcie przeglądu wydatków	Niezbędne do określenia limitu wydatków dla budżetu państwa zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową	Publikowane przez Ministerstwo Finansów prognozy (na podstawie art. 50a ustawy o finansach publicznych)	Publikacja
24	Wskaźnik zmian cen lokali mieszkalnych (z podziałem na województwa)	X			ogłaszany w terminie 4 miesięcy od zakończenia kwartału, którego wskaźniki dotyczą
25	Przeciętna średnioroczna cena detaliczna 1000 kg węgla kamiennego	X			do 20 stycznia każdego roku(za rok poprzedni)
26	Wskaźnik waloryzacji podstawy wymiaru zasiłku chorobowego (Komunikat Prezesa ZUS)	X			do ostatniego dnia każdego kwartału kalendarzowego
27	Rozporządzenie właściwego Ministra lub Rady Ministrów	X			w zależności od potrzeby
28	Wskaźnik określony przez właściwego Ministra	X			w zależności od potrzeby
29	Wskaźnik kosztów utrzymania w danym państwie	X			brak informacji
30	Liczba wyborców (którzy oddali głosy)	X			brak informacji
31	Liczba ludności (ustalana przez GUS na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata)	X			brak informacji
32	Średnioroczna dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu			X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
33	Deflator PKB			X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
34	PKB, dynamika realna		X	X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
35	PKB w cenach bieżących			X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
36	Kurs walutowy PLN/EUR (średni w roku)			X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
37	Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej		Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (dynamika)	X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
38	Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)		X oraz stopa bezrobocia rejestrowanego średnio w okresie	X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
39	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (koniec okresu)		X oraz liczba zarejestrowanych bezrobotnych średnio w okresie (tys. osób)	X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
40	Kurs walutowy PLN/EUR po uwzględnieniu 15% deprecjacji/aprecjacji w okresie prognozy			X	przez Ministerstwo Finansów
41	Saldo obrotów bieżących do PKB			X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)

Lp.	Wskaźnik	Zidentyfikowane w trakcie przeglądu wydatków	Niezbędne do określenia limitu wydatków dla budżetu państwa zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową	Publikowane przez Ministerstwo Finansów prognozy (na podstawie art. 50a ustawy o finansach publicznych)	Publikacja
42	Akumulacja			X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
43	Nakłady brutto na środki trwałe			X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
44	Eksport			X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
45	Import			X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
46	Popyt krajowy			X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
47	Spożycie (w tym publiczne i prywatne)			X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
48	Stopy procentowe w ujęciu nominalnym – operacji otwartego rynku (średnio w okresie)		Stopa redyskontowa Narodowego Banku Polskiego	X	przez Ministerstwo Finansów (prognozy)
49	Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych (emeryckie) [%]		X		do 31 stycznia każdego roku
50	Przeciętna liczba emerytów i rencistów z pozarolniczego systemu ubezpieczeń (tys. osób) oraz Przeciętna liczba emerytów i rencistów rolników indywidualnych (tys. osób)		X		I kwartał danego roku – na potrzeby obliczenia limitu wydatków zgodnie z SRW
51	Nominalna przeciętna emerytura i renta z pozarolniczego systemu ubezpieczeń (zł)		X		I kwartał danego roku – na potrzeby obliczenia limitu wydatków zgodnie z SRW
52	Nominalna przeciętna emerytura i renta rolników indywidualnych (zł)		X		I kwartał danego roku – na potrzeby obliczenia limitu wydatków zgodnie z SRW
53	Przeciętna wysokość zasiłku podstawowego dla bezrobotnych (zł)		X		I kwartał danego roku – na potrzeby obliczenia limitu wydatków zgodnie z SRW
54	Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających zasiłki przedemerytalne (tys. osób) oraz przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia przedemerytalne		X		I kwartał danego roku – na potrzeby obliczenia limitu wydatków zgodnie z SRW
55	Przeciętna wysokość zasiłku przedemerytalnego (zł)		X		I kwartał danego roku – na potrzeby obliczenia limitu wydatków zgodnie z SRW

Lp.	Wskaźnik	Zidentyfikowane w trakcie przeglądu wydatków	Niezbędne do określenia limitu wydatków dla budżetu państwa zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową	Publikowane przez Ministerstwo Finansów prognozy (na podstawie art. 50a ustawy o finansach publicznych)	Publikacja
56	Przeciętna wysokość świadczenia przedemerytalnego (zł)		X		I kwartał danego roku – na potrzeby obliczenia limitu wydatków zgodnie z SRW
57	Przeciętna liczba osób pobierających uposażenie/wynagrodzenie w służbach mundurowych		X		I kwartał danego roku – na potrzeby obliczenia limitu wydatków zgodnie z SRW
58	Przeciętna wysokość uposażenia/wynagrodzenia służb mundurowych (zł)		X		I kwartał danego roku – na potrzeby obliczenia limitu wydatków zgodnie z SRW

* Ustawa budżetowa jedynie przywołuje ten wskaźnik, nie określa jego wysokości.

Źródło: Opracowanie własne

Podsumowanie

1. Prawny obowiązek waloryzacji określonych świadczeń wypłacanych ze środków publicznych powoduje usztywnienie części wydatków budżetu państwa. Obowiązująca klasyfikacja budżetowa nie dostarcza informacji umożliwiających dezagregację wydatków budżetu państwa w sposób pozwalający ocenić wpływ stosowanych klauzul waloryzacyjnych na łączny poziom zmiany wydatków z poszczególnych tytułów w efekcie ich waloryzacji. Dlatego też, poza wydatkami na waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych, czy na zwiększenie wynagrodzeń, trudno jest obecnie określić wpływ stosowanych mechanizmów waloryzacyjnych na zwiększenie wydatków w warunkach niezmiennego kursu polityki.
2. Stosowanie dużej liczby wskaźników waloryzacyjnych oraz brak precyzyjnych informacji o kwotach wydatków, które są waloryzowane określonym wskaźnikiem, może generować problemy praktyczne na etapie aktualizacji baz wydatkowych (prognozowania wydatków w latach wykraczających poza horyzont ustawy budżetowej). To z kolei może mieć wpływ na jakość prognoz kształtowania się wydatków w warunkach niezmiennego kursu polityki. Należy zatem przeanalizować możliwości ograniczenia liczby wskaźników waloryzacyjnych. Jest to jednak proces, który wymaga dodatkowych badań w celu określenia wpływu różnych wariantów ewentualnych zmian na poziom wydatków ze środków publicznych. Przykładowo, w odniesieniu do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, wydatki na wynagrodzenia w 2015 r. w porównaniu do roku 2014 wzrosły o 91,9 mln zł, a w 2016 r., w porównaniu do 2015 r., już o ponad 103,5 mln zł.
3. Stosowanie waloryzacji w ramach danej polityki publicznej powinno być przedmiotem analiz w ramach prowadzonych przeglądów wydatków publicznych. Przykładowo, zidentyfikowany w ramach przeglądu ekwiwalent za brak mieszkania w Służbie Więziennej (wypłacany w roku 2015 dla 7821 świadczeniobiorców w kwocie ok. 25,6 mln zł³⁹), jaki może otrzymać funkcjonariusz Służby Więziennej, nie odpowiada rynkowym stawkom wynajmu mieszkania, przestaje więc spełniać swoją pierwotną funkcję (nie jest możliwe ani zakupienie ani wynajęcie lokalu mieszkalnego za tę kwotę), stając się de facto dodatkiem do wynagrodzenia.
4. W związku z prezentowanym w dokumentach unijnych podejściem do definicji niezmiennego kursu polityki⁴⁰ zasadne wydaje się gromadzenie danych o kształtowaniu się wskaźników waloryzacyjnych w kolejnych latach. Zestawienie obejmujące wykaz najważniejszych wskaźników i ich wartości może być przydatne do określania trendów na potrzeby prognozowania poszczególnych pozycji wydatkowych.
5. Należy ponownie przeanalizować wskaźniki publikowane w *Wytycznych* Ministra Finansów. Powinny one obejmować te pozycje, które mają znaczenie dla przygotowania prognoz wydatków w warunkach niezmiennego kursu polityki (zarówno przez dysponentów jak i Ministra Finansów) oraz przyjmowania przez Radę Ministrów projektów ustaw skutkujących zmianą poziomu dochodów lub wydatków, podejmowania decyzji o nowych wydatkach/ waloryzacji określonych świadczeń albo o zwiększeniu wynagrodzeń ponad poziom wynikający ze scenariusza niezmiennego kursu polityki.
6. Skutki finansowe dla budżetu państwa wynikające z zastosowania waloryzacji powinny być precyzyjnie wskazywane i omówione w treści uzasadnienia do projektu aktu prawnego oraz w formularzu Oceny Skutków Regulacji (OSR). Przy ocenie wpływu na finanse publiczne należy wskazać bezpośredni i pośredni wpływ regulacji na wydatki i dochody publiczne. Wzrost

³⁹ Wyliczenia własne

⁴⁰ Zgodnie z Komunikatem Komisji Europejskiej COM(2013)490 oraz *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, 5 July 2016.

wydatków publicznych spowodowanych waloryzacją mógłby zostać zatem omówiony w punkcie 6 formularza OSR pt. „Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń”, co wymaga stosownych zmian w *Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* (dostępnych na stronie Rządowego Centrum Legislacji⁴¹).

7. Przy okazji zmian legislacyjnych w odpowiednich przepisach należy weryfikować nazwy wskaźników waloryzacyjnych w celu zapewnienia ich zgodności z nazwami określonymi w ustawach, które dany wskaźnik wprowadzają. W niektórych przypadkach należy także rozważyć w jakim ujęciu czasowym powinny być obliczane skumulowane wskaźniki, np. *wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych* (grudzień do grudnia/ średniorocznie). Wniosek taki nabiera szczególnego znaczenia w momencie, kiedy skumulowany wskaźnik przekroczy określony w ustawie próg, powyżej którego wydatek podlega waloryzacji⁴².

⁴¹ <http://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne>

⁴² Np. kwoty, o których mowa w art. 80 ust. 1 i art. 81 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 575), 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 ostatnio waloryzacja, przekroczył 105%.