

projekt z dnia 2 sierpnia 2012 r.

## **ROZPORZĄDZENIE**

### **RADY MINISTRÓW**

z dnia 2 sierpnia 2012 r.

#### **w sprawie wykorzystania w 2012 r. środków Funduszu Rezerwy Demograficznej na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych**

Na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.<sup>1)</sup>) zarządza się, co następuje:

§ 1. 1. W 2012 r. zarządza się wykorzystanie środków Funduszu Rezerwy Demograficznej w kwocie 2.887.000 tys. zł na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych.

2. Kwota określona w ust. 1 może być przekazana do funduszu emerytalnego jednorazowo albo w ratach.

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

**PREZES RADY MINISTRÓW**

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 218, poz. 1690, z 2010 r. Nr 105, poz. 668, Nr 182, poz. 1228, Nr 225, poz. 1474, Nr 254, poz. 1700 i Nr 257, poz. 1725, z 2011 r. Nr 45, poz. 235, Nr 75, poz. 398, Nr 138, poz. 808, Nr 171, poz. 1016, Nr 197, poz. 1170, Nr 199, poz. 1175, Nr 232, poz. 1378 i Nr 291, poz. 1706 oraz z 2012 r. poz. 611 i 637.

## UZASADNIENIE

Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 273) w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), w ramach przychodów FUS, oprócz dotacji budżetowej w kwocie 39,939 mld zł, refundacji z tytułu przekazania składek do OFE i samych składek, zakłada wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunku Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) - w kwocie 2.887 mln zł.

Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.) Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może zarządzić wykorzystanie środków FRD na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego, mając na względzie konieczność zapewnienia wypłaty świadczeń finansowanych z funduszu emerytalnego.

Przewidziana w planie finansowym na 2012 r. dotacja budżetowa dla FUS na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo ulegnie wyczerpaniu w drugiej połowie października br. Dane za okres styczeń - kwiecień br. wskazują, że FUS wykorzystał w tym okresie dotację budżetową w łącznej wysokości 17.144 mln zł (42,9% kwoty planowanej).

Z uwagi na zapewnienie wypłaty świadczeń finansowanych z funduszu emerytalnego konieczne będzie zatem jego zasilenie dodatkowymi środkami.

W chwili obecnej jednym z głównych źródeł finansowania FRD są środki pochodzące z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa. W związku ze sprzedażą przez Ministerstwo Skarbu Państwa części udziałów w spółce PKO BP S.A., w lipcu br. na rachunek Funduszu wpłynęła kwota ok. 1,2 mld zł, którą zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 maja 2009 r. w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (Dz. U. Nr 92, poz. 757), Fundusz jest zobowiązany do ulokowania w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa - najpóźniej do końca sierpnia br.

W ostatnich miesiącach na rynku skarbowych papierów wartościowych miał miejsce znaczny wzrost cen tych instrumentów finansowych, których rentowności notowane są na kilkuletnich minimach. W najbliższym okresie Fundusz, przy uwzględnieniu środków z prywatyzacji PKO BP S.A., musiałby dokonać transakcji o łącznej wartości ok. 2,5 mld zł. Nabycie papierów skarbowych przez Fundusz za taką kwotę nie pozostałoby bez wpływu na ich ceny. Jednoczesny zakup papierów skarbowych po obecnych cenach w połączeniu z

ewentualną ich sprzedażą w celu przekazania środków na rachunek emerytalny w okresie najbliższych miesięcy, mogłby skutkować realizacją znacznej straty i istotnym pogorszeniem wyników Funduszu.

Tym samym zasadne jest wcześniejsze przekazanie środków z FRD na pokrycie niedoboru funduszu emerytalnego. Spowoduje to, że przesunięciu ulegnie termin wykorzystania dotacji z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co jest rozwiązaniem korzystnym z punktu widzenia finansów publicznych.

Wobec powyższego, w celu uniknięcia straty i pogorszenia wyników Funduszu Rezerwy Demograficznej niezbędne jest, aby rozporządzenie Rady Ministrów weszło w życie jeszcze w sierpniu br.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 112 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, uruchomienie środków FRD może nastąpić nie wcześniej niż w 2009 r. Zatem już w 2009 r. zakładano wystąpienie deficytu FUS wynikającego z przyczyn demograficznych.

Niewątpliwie społeczeństwo polskie ulega systematycznemu starzeniu. Przejawem tego jest wzrastający udział ludności w wieku poprodukcyjnym (60+/65+) w populacji ogółem. Według GUS udział ludności w wieku poprodukcyjnym wzrósł z 15,4% w 2005 r. do 16,9% w 2011 r. Przyrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym w latach 2011-2015 szacuje się na ok. 794 tys., co spowoduje wzrost udziału tej kategorii osób do 19,4% ogółem. W tym samym okresie liczba osób w wieku 18-59/64 zmniejszy się o ok. 744,7 tys. Według długookresowych prognoz demograficznych, zjawisko to będzie narastać w latach następnych.

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

Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia. Termin wejścia w życie rozporządzenia wynika z konieczności przeprowadzenia procesu legislacyjnego tak, aby rozporządzenie zostało ogłoszone w terminie umożliwiającym jego wejście w życie jeszcze w sierpniu br., w celu zapobieżenia realizacji znacznej straty i istotnego pogorszenia wyników FRD.

Projekt rozporządzenia nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

## Ocena Skutków Regulacji

### 1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny.

Adresatem projektowanej regulacji jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz osoby pobierające emerytury z FUS.

Zgodnie z prognozą demograficzną GUS do 2035 r., liczba osób w wieku poprodukcyjnym w 2012 r. wyniesie 6.774 tys. osób. W czerwcu br. emerytury z FUS pobierało 4.954,1 tys. osób.

Ustawa budżetowa na rok 2012 przewiduje wydatki na świadczenia z funduszu emerytalnego w ramach FUS w wysokości – 111,9 mld zł. Jednocześnie źródłem pokrycia tych wydatków będą:

- składki na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 72,506 mld zł,
- refundacja z tytułu przekazania składek do OFE w wysokości 9,140 mld zł.

Aby zagwarantować wypłatę emerytur z FUS, ustawa budżetowa przewiduje także:

- zasilenie FUS środkami z FRD w wysokości 2,887 mld zł, a także
- finansowanie FUS dotacją budżetową oraz pożyczkami i kredytami.

### 2. Zakres konsultacji społecznych.

Projekt rozporządzenia został poddany konsultacjom społecznym z następującymi partnerami:

*Organizacje związkowe:*

- 1) NSZZ „Solidarność” - ul. Wały Piastowskie 24, 80-855 Gdańsk;
- 2) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych - ul. Kopernika 36/40, 00-924 Warszawa;
- 3) Forum Związków Zawodowych - Plac Teatralny 4, 85-069 Bydgoszcz.

*Organizacje pracodawców:*

- 1) Pracodawcy RP - ul. Brukselska 7, 03-973 Warszawa;
- 2) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan - ul. Zbyszka Cybulskiego 3 00-727 Warszawa;
- 3) Związek Rzemiosła Polskiego - ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa;
- 4) BCC – Związek Pracodawców - Plac Żelaznej Bramy 10, 00-136 Warszawa.

Zdaniem Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan skorzystanie ze środków FRD powinno nastąpić w przyszłej dekadzie, kiedy to - według prognozy ZUS - wystąpi największy deficyt funduszu emerytalnego. Korzystanie z tych środków już obecnie poprawia bieżącą sytuację funduszu emerytalnego, ale osłabia motywację do szukania oszczędności w wydatkach publicznych i zwiększa ryzyko pogłębienia nierównowagi funduszu emerytalnego w przyszłości. Można zaakceptować „pożyczenie” z FRD części pieniędzy uzyskanych z prywatyzacji w 2012 r., jednak pod warunkiem ich zwrotu w latach 2013-2014. Zdaniem Lewiatana równoważenie funduszu emerytalnego powinno być realizowane poprzez dalszą likwidację przywilejów emerytalnych naruszających związek między wysokością emerytury, a zgromadzonym kapitałem emerytalnym i oczekiwanym czasem dalszego trwania życia w chwili przejścia na emeryturę i uczynienie systemu emerytalnego rzeczywiście powszechnym.

Forum Związków Zawodowych negatywnie ocenia projekt rozporządzenia uważając, że przyczyną sięgania do rezerwy jest zły stan finansów publicznych państwa i brak autentycznej reformy. Według Forum, środki FRD z założenia powinny być wykorzystane dopiero w sytuacji kryzysu demograficznego, tj. według szacunków ekspertów ok. 2020 r. Działania rządu w tym zakresie są zatem nieprzemyślane i w przyszłości mogą zdestabilizować system emerytalny z uwagi na wyczerpanie aktywów Funduszu. Zdaniem Forum problemy związane z trudnościami finansowymi FUS powinny być rozwiązywane poprzez zwiększanie wpływów, a nie doraźne pozyskiwanie środków, które mają być przeznaczone na przyszłość. Forum zwraca też uwagę na fakt, że FRD jest częścią reformy emerytalnej wprowadzonej wskutek porozumienia społecznego i decyzje o wykorzystaniu środków Funduszu powinny następować za szeroką aprobatą społeczną - a takiej nie ma.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt rozporządzenia został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, z chwilą wysłania projektu do uzgodnień międzyresortowych. W trybie tej ustawy nie wpłynęły zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowanym rozporządzeniem.

### **3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki, w tym przedsiębiorczość oraz na sytuację i rozwój regionalny.**

Przekazanie w 2012 r. środków w wysokości 2.887.000 tys. zł z FRD do FUS nie będzie miało znaczącego wpływu na kwotę państwowego długu publicznego (PDP) i będzie wypadkową dwóch wzajemnie znoszących się efektów:

- przekazane środki pozwolą sfinansować ujemny wynik FUS w 2012 r. oraz ewentualną spłatę zobowiązań FUS i zmniejszyć saldo pożyczek z budżetu państwa do FUS. Wszystkie te elementy przyczynią się do zmniejszenia PDP poprzez zmniejszenie długu FUS, bądź poprzez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i długu Skarbu Państwa,
- jednocześnie zmniejszeniu o 2.887 mln zł ulegną aktywa FRD. Na początku 2012 r. wartość aktywów FRD wynosiła 12.820 mln zł, z czego ok. 10.600 mln zł ulokowane było w skarbowe papiery wartościowe (SPW). W 2012 r. do FRD przekazywane są środki z prywatyzacji (zgodnie z art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, z przekazywanych środków z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa w wysokości 40% przychodów z ogólnej kwoty brutto, pomniejszonej o kwoty obowiązkowych odpisów na fundusz celowy, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.), w 2012 r. planowane przychody z prywatyzacji brutto w wysokości ok. 10 mld zł), które mogą być lokowane jedynie w SPW. Nominalna wartość SPW zbywanych przez FRD lub środków z prywatyzacji, które nie zostaną zainwestowane w SPW pomniejszy kwotę podlegającą konsolidacji w wyniku wyeliminowania wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora finansów publicznych dla celów liczenia PDP - zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), a w rezultacie powiększy PDP o kwotę ok. 2.887 mln zł.

Zbycie przez FRD skarbowych papierów wartościowych nie powinno mieć istotnego wpływu na zwiększenie rentowności rządowych papierów wartościowych; chwilowy wzrost rentowności w przypadku jednorazowego zbycia papierów zrównoważyć powinna pozytywna informacja o zmniejszeniu potrzeb pożyczkowych państwa na skutek wykorzystania środków FRD.

Przedstawione efekty planowanej operacji zostały uwzględnione w ustawie budżetowej na rok 2012. Oznacza to, że jej oddziaływanie na potrzeby pożyczkowe, sytuację rynkową oraz prognozowany poziom długu dokonało się w praktyce wraz z przyjęciem całego projektu ustawy budżetowej.

Zgodnie z bieżącymi szacunkami stan FRD na koniec 2012 r. powinien wynieść 16.020 mln zł, co oznacza, iż pomimo wykorzystania części środków FRD do zasilenia funduszu emerytalnego, stan funduszu w ciągu 2012 r. wzrośnie o ok. 3.200 mln zł.

Wykorzystaniem środków FRD zarządza Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia.

Wejście w życie rozporządzenia nie będzie miało wpływu na :

- budżety jednostek samorządu terytorialnego,
- rynek pracy,
- konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.