

projekt z dnia 10 sierpnia 2012 r.

ROZPORZĄDZENIE

RADY MINISTRÓW

z dnia 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.¹⁾) 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

¹⁾ 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 - czerwiec br. wskazują, że FUS wykorzystał w tym okresie dotację budżetową w łącznej wysokości 23.805 mln zł (59,6% 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.

Związek Rzemiosła Polskiego negatywnie ocenia przedstawiony projekt. ZRP stoi na stanowisku, że sytuacja demograficzna w Polsce nie pogarsza się na tyle, by już obecnie sięgać do rezerw zgromadzonych w FRD. W ocenie ZRP fundusz ten staje się kolejnym źródłem dla pokrycia bieżących wydatków w budżecie, co stanowi pozorną metodę obniżania długu sektora finansów publicznych. W dłuższej perspektywie nie rozwiąże to problemów finansowych FUS, a przedwczesne wydatkowanie zasobów FRD spowoduje brak środków, kiedy będą one rzeczywiście niezbędne.

Zdaniem Pracodawców RP rząd, już teraz sięgając do rezerw zgromadzonych w FRD odsuwa w czasie problem niewypłacalności FUS oraz używa środków rezerwowych do finansowania bieżącego deficytu wynikającego z przyczyn innych niż demograficzne. W założeniu FRD miał być zabezpieczeniem finansowym, które za kilkanaście lat złagodzi problemy starzejącego się społeczeństwa; miał przywrócić równowagę systemu emerytalnego, stanowiąc gwarancję wypłaty świadczeń w przyszłości. W praktyce stał się jednak źródłem finansowania bieżących wypłat świadczeń emerytalnych. Wobec powyższego Pracodawcy RP są przeciwni kontynuowaniu powyższej praktyki uważając, iż jest ona konsekwencją nieodpowiedzialnej i krótkowzrocznej polityki, a nie złej sytuacji demograficznej.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych nie popiera rozwiązań zawartych w projekcie. Zdaniem OPZZ zasilenie FUS ze środków FRD nie wynika z przyczyn demograficznych, a jest wynikiem realizacji ustawy budżetowej na 2012 r. OPZZ konsekwentnie stoi na stanowisku, że środki gromadzone na FRD powinny zostać wykorzystane dopiero w sytuacji faktycznie zachodzących problemów demograficznych, a do tego czasu odpis na ten fundusz powinien systematycznie wzrastać. Natomiast problemy związane z sytuacją budżetu i FUS powinny być rozwiązywane poprzez kroki mające na celu zwiększenie wpływów.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie opiniuje przedmiotowy projekt. Zdaniem Prezydium brak jest przesłanek merytorycznych do podjęcia po raz trzeci decyzji o wykorzystaniu środków FRD. Niedobór funduszu emerytalnego spowodowany jest przyczynami niezwiązanymi z sytuacją demograficzną polskiego społeczeństwa. NSZZ „Solidarność” uważa, iż środkiem poprawy aktualnej sytuacji finansowej FUS powinny być działania zmierzające do zwiększenia jego przychodów poprzez ograniczenie zjawiska zatrudnienia na czarno, likwidację możliwości podejmowania pracy w ramach tzw. nielegalnego samozatrudnienia, poprawę ściągalności składek na ubezpieczenia społeczne czy wykluczenie możliwości realizacji obowiązku ubezpieczenia w KRUS przez osoby nieprowadzące działalności rolniczej. FRD jest integralną częścią reformy emerytalnej wprowadzonej w efekcie szerokiego konsensusu społecznego, a zatem decyzja o uruchomieniu środków z FRD powinna być również efektem porozumienia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej 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.