

## UZASADNIENIE

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.) przewiduje różne instrumenty uzupełnienia środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. Przyjęte w ustawie rozwiązanie ma na celu nie tylko zapewnienie płynności wypłat świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), ale także elastyczne zarządzanie płynnością finansową budżetu państwa.

Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 169) w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w ramach przychodów FUS, oprócz dotacji budżetowej w kwocie 37,114 mld zł, refundacji z tytułu przekazania składek do OFE i samych składek, zakłada wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunku Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) - w kwocie 2.500.000 tys. zł.

Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, 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.

Minister Finansów, wypełniając obowiązek wynikający z art. 147 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) opracował harmonogram realizacji budżetu państwa. Zakłada on realizację zadań przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych przy uwzględnieniu dopuszczalnych źródeł finansowania niedoboru FUS w kolejnych miesiącach roku, o których mowa w art. 53 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (dotacje, nieoprocentowane pożyczki, kredyty). W trakcie roku budżetowego realizacja harmonogramu wydatków w części 73 ZUS może podlegać aktualizacji, w zależności od rozwoju bieżącej sytuacji budżetu państwa.

W celu zapewnienia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych możliwości finansowania niedoborów funduszu emerytalnego z pełnego spektrum instrumentów wskazanych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych w terminach, w których będzie to niezbędne do zapewnienia pełnego i terminowego sfinansowania świadczeń gwarantowanych przez państwo, niezbędne jest, aby rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia. Umożliwi to jak najszybsze, elastyczne podejście do zarządzania wykonaniem budżetu państwa.

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 60+/65+ w populacji ogółem. Według Głównego Urzędu Statystycznego udział ludności w tym wieku wzrósł z 15,4% w 2005 r. do 17,8% w 2012 r. Przyrost liczby osób w wieku 60+/65+ w latach 2012-2016 szacuje się na ok. 816 tys., co może spowodować wzrost udziału tej kategorii osób do ok. 20,0% ogółem. W tym samym okresie liczba osób w wieku 18-59/64 zmniejszy się o ok. 841 tys. Według długookresowych prognoz demograficznych, zjawisko to będzie narastać w latach następnych.

Zgodnie z danymi GUS, obecnie na 100 osób w wieku produkcyjnym przypada 57 osób w wieku nieprodukcyjnym. Aktualnie też na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypada 28 osób w wieku poprodukcyjnym, podczas gdy w 2000 r. były to 24 osoby, zaś w 1990 r. – 22 osoby.

Według prognozy GUS należy także oczekiwać, że w 2016 r. na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypadają będą ok. 33 osoby w wieku 60+/65+.

Zgodnie z wyjaśnieniami GUS, prognoza ta nie uwzględnia wyników najnowszego spisu ludności i mieszkań z 2011 r., który wykazał nieco wyższą liczbę ludności w wieku poprodukcyjnym oraz wyższą o ponad 100 tys. liczbę osób w wieku produkcyjnym niemobilnym - w stosunku do bieżących szacunków. Zatem starzenie się ludności będzie przebiegać szybciej niż wskazują wyniki aktualnie obowiązującej prognozy ludności, co oznacza, że liczba osób osiągających wiek emerytalny w 2013 r. może być wyższa niż wcześniej sądzono.

Główny Urząd Statystyczny zauważa również, że rok 2013 jest pierwszym rokiem obowiązywania wydłużonego wieku przechodzenia na emeryturę. Wprawdzie skala wydłużenia jest nieznaczna, ale według wstępnych szacunków zmiana ta może spowodować, że nawet do 50 tys. osób, które w 2013 r. osiągną 60 lat (kobiety) oraz 65 lat (mężczyźni) pozostaną w wieku produkcyjnym (niemobilnym). Nie można jednak wykluczyć sytuacji, że skutki zarówno nieuwzględnienia w prognozie wyników najnowszego spisu ludności i mieszkań z 2011 r. (tj. nieco wyższej liczby ludności w wieku poprodukcyjnym oraz wyższej o ponad 100 tys. liczby osób w wieku produkcyjnym niemobilnym), jak i podwyższenia

wieku emerytalnego będą się w dużej części neutralizować, co nie zmienia faktu zaistnienia demograficznych przesłanek uruchomienia środków FRD.

Obserwowane w ostatnich latach zmiany demograficzne wskazują, że sytuacja ludnościowa Polski jest nadal trudna, także w najbliższej perspektywie nie należy oczekiwać znaczących zmian, które mogłyby zapewnić stabilny rozwój demograficzny. Niski poziom dzietności przy jednoczesnym korzystnym zjawisku, jakim jest wydłużanie się trwania życia będą powodować zmniejszanie się podaży siły roboczej na rynku pracy oraz wzrost liczby i odsetka ludzi w starszym wieku, jako efektu zaawansowanego procesu starzenia się polskiego społeczeństwa.

Rosnąca liczba ludzi starszych i spadek liczby osób zdolnych do pracy oznacza przede wszystkim rosnące obciążenie pracujących kosztami utrzymania istniejących systemów socjalnych, w tym zwłaszcza systemów emerytalnych. Te niekorzystne tendencje mają zasadniczy wpływ na sytuację finansową systemu ubezpieczeń społecznych.

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.).

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. W trybie tej ustawy nie wpłynęły zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektowanym rozporządzeniem.

Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Termin wejścia w życie wynika z konieczności wydania przedmiotowego rozporządzenia tak, aby istniała możliwość wykorzystania środków FRD, gdy będzie to niezbędne do zapewnienia pełnego i terminowego sfinansowania świadczeń gwarantowanych przez państwo, i pozwoli na elastyczne podejście do zarządzania wykonaniem budżetu państwa.

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 60+/65+ w 2013 r. wyniesie 6.971 tys. osób. W kwietniu br. emerytury z FUS pobierało 4 970,2 tys. osób.

Ustawa budżetowa na rok 2013 przewiduje wydatki na świadczenia z funduszu emerytalnego w ramach FUS w wysokości – 117,9 mld zł. Jednocześnie źródłem pokrycia tych wydatków będą:

- 1) składki na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 74,965 mld zł;
- 2) refundacja z tytułu przekazania składek do OFE w wysokości 11,314 mld zł.

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

- 1) zasilenie FUS środkami z FRD w wysokości 2,5 mld zł, a także
- 2) finansowanie FUS dotacją budżetową (37,1 mld zł) oraz pożyczkami i kredytami.

Należy dodać, że w trakcie prac nad budżetem państwa, bez zmiany planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Rezerwy Demograficznej, zostało przyznane Ministrowi Finansów upoważnienie do udzielenia Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych, ze środków budżetu państwa, pożyczki w wysokości do 12 mld zł, tj. o ok. 7,2 mld zł wyższej niż w planie finansowym.

FUS do końca kwietnia br. otrzymał już pożyczki w łącznej wysokości 5.330 mln zł, czyli o ok. 530 mln zł wyższej niż ujęta w planie finansowym FUS.

### 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;
- 4) Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Al. Jerozolimskie 30, 00-024 Warszawa.

*Organizacje pracodawców:*

- 1) Pracodawcy RP - ul. Brukselska 7, 03-973 Warszawa;
- 2) Konfederacja Lewiatan - ul. Zbyszka Cybulskiego 300-727 Warszawa;
- 3) Związek Rzemiosła Polskiego - ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa;
- 4) BCC – Związek Pracodawców - Plac Żelaznej Bramy 10, 00-136 Warszawa.

Zdaniem Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, wbrew tytułowi rozporządzenia, zasilenie FUS środkami FRD nie wynika z przyczyn demograficznych, a jest wynikiem realizacji ustawy budżetowej na rok 2013. Opiniując negatywnie analogiczne projekty rozporządzeń z lat ubiegłych, OPZZ stwierdziło, że przyczyną sięgania do rezerw jest deficyt finansów publicznych, powstały m. in. w wyniku działań kolejnych rządów. Równocześnie polityka społeczna rządu doprowadziła do zróżnicowania społecznego, którego jednym ze skutków jest mniejszy wpływ środków do FUS. Zdaniem OPZZ problemy związane z sytuacją budżetu i FUS powinny być rozwiązywane poprzez kroki mające na celu zwiększenie wpływów do budżetu i FUS. OPZZ konsekwentnie stoi na stanowisku, że środki z FRD powinny zostać wykorzystane dopiero w sytuacji faktycznie zachodzących procesów demograficznych, tym samym nie popiera rozwiązań zawartych w projekcie.

Forum Związków Zawodowych negatywnie ocenia przedmiotowy projekt zaznaczając, że po raz kolejny zmniejszy to stan konta FRD, który z założenia ma być przeznaczony na wsparcie wypłaty emerytur w okresie faktycznego deficytu rąk do pracy, nie zaś źródłem pomocy w bieżących kłopotach budżetu państwa. Kolejne uszczuplenie środków FRD jest dowodem braku odpowiedzialności za losy przyszłych emerytów oraz pomysłu rządu na uzdrowienie finansów państwa. Z założenia FRD powinien być wykorzystany dopiero w sytuacji kryzysu demograficznego, który przewidywany jest ok. 2028 r. Ponadto, zdaniem FZZ wszelkie decyzje o przekazywaniu środków z FRD powinny następować przy szerokiej aprobacie społecznej. Działania rządu w zakresie gospodarowania środkami FRD, Forum ocenia jako nieprzemyślane i nielogiczne i stanowi ukrywanie prawdziwej przyczyny problemów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jaką jest zły stan finansów publicznych państwa i brak ich autentycznej reformy. Zabrakło także działań rządu usprawniających sam system emerytalny. Opiniując negatywnie projekt rozporządzenia, FZZ protestuje przeciwko negatywnym skutkom polityki rządu, którą w przyszłości odczują przede wszystkim najubożsi obywatele, do których już dziś zalicza się większość polskich emerytów.

Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów rozumie konieczność uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego, gdyż warunkuje to niezakłóconą wypłatę świadczeń emerytalnych gwarantowanych przez państwo. Jednocześnie zwraca uwagę, że jest to już kolejna, czwarta transza środków z FRD, zmniejszająca jego aktywa. Można obawiać się, że uszczuplenie FRD nierekompensowane w pełni wpływami z prywatyzacji może w przyszłości zagrozić realizacji jego funkcji buforowej wobec przewidywanych zmian demograficznych.

Według Konfederacji Lewiatan, ze środków zgromadzonych w FRD powinno się skorzystać dopiero w przyszłej dekadzie, kiedy relacja liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym będzie wyjątkowo niekorzystna. Korzystanie ze środków FRD już w chwili obecnej poprawia bieżącą sytuację funduszu emerytalnego, ale osłabia motywację do szukania oszczędności w wydatkach publicznych i zwiększa ryzyko pogłębienia nierównowagi funduszu emerytalnego w przyszłości. Równoważenie funduszu powinno być realizowane przede wszystkim poprzez dalszą likwidację przywilejów emerytalnych, ograniczenie możliwości korzystania z rent rodzinnych i dostosowanie wysokości rent do nowego systemu emerytalnego. Jednocześnie, zdaniem Lewiatana, w okresach dobrej koniunktury, FRD powinien być zasilany tak jak dotychczas, zaś w okresie recesji zasilanie może być ograniczone do wpływów z prywatyzacji.

W opinii pracodawców RP niedopuszczalne jest finansowanie bieżącego deficytu sektora finansów publicznych środkami rezerwowymi przeznaczonymi na finansowanie wypłaty emerytur w najtrudniejszym finansowo dla FUS okresie. Wykorzystanie środków FRD w celu umożliwienia elastycznego zarządzania płynnością finansową budżetu państwa, jak wskazuje projektodawca, byłoby także sprzeczne z obowiązującymi rozwiązaniami legislacyjnymi. Wyliczenia w uzasadnieniu do projektu niewątpliwie wskazują, że społeczeństwo polskie starzeje się. Pomijany jest jednak fakt, że w kolejnych dekadach sytuacja demograficzna będzie się stale pogarszać w coraz szybszym tempie. W tej sytuacji regularne sięganie po środki FRD od 2010 r. należy uznać za przejaw dalece posuniętej krótkowzroczności. Również niedobór funduszu emerytalnego, będzie znacznie wyższy od obecnie odnotowywanego. Zdaniem Pracodawców RP konieczne jest poszukiwanie rozwiązań, które pozwoliłyby na zwiększenie stanu funduszy rezerwowych w możliwie największym stopniu, a nie drenowanie ich w czasie, gdy bieżąca sytuacja wciąż jest relatywnie korzystna.

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

Przekazanie w 2013 r. środków w wysokości 2.500.000 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:

- 1) przekazane środki pozwolą sfinansować ujemny wynik FUS w 2013 r. oraz ewentualną spłatę zobowiązań FUS i zmniejszyć saldo pożyczek z budżetu państwa do FUS. Wszystkie te elementy przyczynią się do zmniejszenia PDP przez zmniejszenie długu FUS, bądź przez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i długu Skarbu Państwa;
- 2) jednocześnie zmniejszeniu o 2.500.000 tys. zł ulegną aktywa FRD. Na początku 2013 r. wartość aktywów FRD wynosiła 16.450 mln zł. W 2013 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 2013 r. poz. 216), w 2013 r. planowane przychody z prywatyzacji brutto w wysokości ok. 5 mld zł), które mogą być lokowane jedynie w skarbowe papiery wartościowe (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, a w rezultacie powiększy PDP o kwotę ok. 2.500.000 tys. 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 2013. 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 2013 r. powinien wynieść 17.778 mln zł, co oznacza, iż pomimo wykorzystania części środków FRD do zasilenia funduszu emerytalnego, stan funduszu w ciągu 2013 r. wzrośnie o ok. 1.328 mln zł.

Wykorzystaniem środków FRD zarządza Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia.

Wejście w życie rozporządzenia nie będzie miało wpływu na :

- 1) budżety jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) rynek pracy;
- 3) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.