



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DKRM.ZK.140.68(6).2016.MN

Warszawa, 30 czerwca 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk nr 436).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Łączę wyrazy szacunku

(-) Beata Szydło

STANOWISKO RZĄDU
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń
społecznych (druk nr 436)

I. Opis projektu

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk nr 436) przewiduje wprowadzenie ograniczeń w zakresie dysponowania środkami Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) oraz czasowe - do końca 2017 r. - zawieszenie możliwości stosowania niektórych przepisów dotyczących uruchomienia środków FRD.

Projekt ustawy wprowadza roczny limit wykorzystania środków FRD w trybie wydawania rozporządzeń Rady Ministrów na poziomie 10 % środków FRD określonych w jego planie na dany rok. Zdaniem projektodawców, zapobiegnie to nadmiernemu uszczuplaniu środków FRD na potrzeby bieżące oraz zapewni właściwą ich kumulację na wypłaty w dłuższej perspektywie, w sytuacji problemów wynikających z uwarunkowań demograficznych.

Jednocześnie, zdaniem projektodawców, biorąc pod uwagę już wprowadzone oraz planowane przez Rząd nowe wydatki budżetowe, wprowadzane bez odpowiedniego zwiększenia dochodów, oraz wynikające z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt K 21/14), w sprawie kwoty wolnej od podatku, obniżenie dochodów budżetowych - należy wprowadzić czasowy zakaz (do końca 2017 r.) wykorzystania środków FRD w drodze ustawy budżetowej jak i w trybie rozporządzeń Rady Ministrów.

II. Obowiązujący stan prawny

Zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.), środki FRD mogą być wykorzystane wyłącznie na:

- 1) uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych;
- 2) nieoprocentowaną pożyczkę uzupełniającą środki funduszu emerytalnego na bieżącą wypłatę świadczeń, zapewniającą płynność finansową Funduszu Ubezpieczeń

Spółecznych (FUS), zwrotną w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia otrzymania środków przez FUS;

3) zasilenie funduszu emerytalnego:

- środkami z obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 641 i 901), gwarantowanymi przez Skarb Państwa,
 - środkami z innych papierów wartościowych, opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowanych lub poręczanych przez Skarb Państwa,
 - innymi środkami pieniężnymi,
- przekazanymi z otwartych funduszy emerytalnych (OFE), zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717).

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,
- nieoprocentowaną pożyczkę uzupełniającą środki funduszu emerytalnego, określając termin i sposób zwrotu pożyczki, mając na względzie konieczność zapewnienia wypłaty świadczeń finansowanych z funduszu emerytalnego.

Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykorzystania środków FRD na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych nie są wydawane, jeśli ustawa budżetowa na dany rok ujmuje w przychodach FUS te środki. Środki te może także uruchomić Zarząd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Zarząd Zakładu) do wysokości ujętej w planie finansowym FUS.

Zarząd Zakładu również do wysokości ujętej w planie finansowym FUS może uruchomić środki na zasilenie funduszu emerytalnego z aktywów, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 3, ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. pochodzących z przeniesienia aktywów z OFE.

III. Opinia o projekcie ustawy

Głównym celem utworzenia FRD było zwiększenie bezpieczeństwa wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego ze względu na prognozowaną sytuację demograficzną Polski i przewidywany relatywny spadek liczby osób w wieku produkcyjnym w stosunku do liczby osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych.

FRD pełni rolę funduszu rezerwowego dla funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach FUS. Ma on za zadanie gromadzenie środków pochodzących głównie z odpisu części składki na ubezpieczenie emerytalne i z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa oraz korzystne ich lokowanie w celu osiągnięcia maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności lokowanych środków. Pełnienie przez FRD roli funduszu rezerwowego oznacza, że w przypadku występowania nadwyżek w funduszu emerytalnym (które nigdy nie wystąpiły) powinny być one kierowane do FRD, a w przypadku niedoboru wynikającego z przyczyn demograficznych, środki FRD kierowane powinny być do funduszu emerytalnego.

Po raz pierwszy środki FRD, w celu uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych, zostały przekazane do FUS w 2010 r.

W 2010 r. fundusz emerytalny zasilony został kwotą 7,5 mld zł., w 2011 r. kwotą - 4 mld zł; w 2012 r. – 2,887 mld zł; a w 2013 r. - 2,5 mld zł. W 2014 r. środki FRD w kwocie 2,5 mld zł na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych uruchomił Zarząd Zakładu. Podobnie jak w 2015 r., również w 2016 r., nie planuje się, aby środki z FRD zostały wykorzystane na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego.

Projektodawcy w uzasadnieniu do przedłożonego projektu ustawy wskazują, że wykorzystywanie środków FRD stanowi poważne zagrożenie przyszłego realizowania celów przez FRD. Uważają również, że w FRD nie będzie wystarczającej kwoty na pokrycie przejściowo zwiększonych deficytów FUS, kiedy proces starzenia się polskiego społeczeństwa osiągnie apogeum. Wskazują także, że w zamierzeniu pomysłodawców FRD miał być wykorzystywany dopiero około 2020 r. dla zrekompensowania wypłat emerytur roczników wyżu powojennego.

Należy w tym miejscu podkreślić, że już tworząc FRD ustawodawca postawił warunek, że uruchomienie środków FRD może nastąpić nie wcześniej niż w 2009 r. (art. 112 ustawy

o systemie ubezpieczeń społecznych). Zatem już w 1998 r. - wystąpienie demograficznych przesłanek uruchomienia środków FRD - przewidywano na 2009 r.

Obecnie znacznie więcej osób niż jeszcze kilkanaście lat temu pobiera świadczenie emerytalne. Różnica ta wyraża się znaczącą liczbą - ponad 1,5 mln osób, w tym 800 tys. osób skorzystało z prawa do emerytury w latach 2007 - 2009. Na koniec grudnia 2002 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) wypłacał 3521,3 tys. emerytur, podczas gdy w marcu 2016 r. - 5082,3 tys.

Dzięki wzrostowi przychodów ze składek i stosunkowo stabilnym przychodom z inwestowania posiadanych środków, corocznie następuje wzrost stanu środków w FRD. Od końca 2004 r. aktywa FRD wzrosły z kwoty 0,9 mld zł do kwoty ok. 19,5 mld zł na koniec 2015 r., pomimo przekazania części środków do funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach FUS na uzupełnienie niedoboru wynikającego z przyczyn demograficznych. Według szacunków ZUS tendencja wzrostowa aktywów FRD zostanie utrzymana. Prognozowany stan FRD na koniec: 2016 r. to 21,96 mld zł, 2017 r. – 23,8 mld zł, 2018 r. – 26,27 mld zł, 2019 r. – 29,15 mld zł.

W latach 2010-2014, środki FRD na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych ujęte były w ustawie budżetowej na dany rok i na tej podstawie uruchamiane (przez rozporządzenia Rady Ministrów lub uruchamiał je Zarząd Zakładu na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Rozporządzenia Rady Ministrów stanowiły nie tyle realizację ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ale ustawy budżetowej, która w załączniku do ustawy „Plany finansowe państwowych funduszy celowych”, w „Planie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”, w ramach przychodów FUS, zakładała m. in. wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunku FRD. Ustawa budżetowa po jej opublikowaniu wchodzi w życie i staje się źródłem powszechnie obowiązującego prawa, a adresaci tej ustawy, w szczególności Rząd RP, są zobowiązani do jej stosowania.

Wobec powyższego wprowadzenie postulowanych zmian zdaniem Rządu nie jest zasadne ani celowe, a sama propozycja zawiera kilka uchybień.

Przede wszystkim obecne przepisy ściśle określają w jakich sytuacjach, i na jakie cele mogą być wykorzystane środki FRD. Tworzenie nowych przepisów w tym zakresie jest zatem zbędne.

Po drugie, obecne regulacje umożliwiają elastyczne, mieszane finansowanie gwarantowanych przez państwo świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Proponowana regulacja jest w tym zakresie ułomna, gdyż określenie stałego odsetka środków jakie mogą służyć finansowaniu funduszu emerytalnego może prowadzić do ograniczenia ich wartości kwotowej w kolejnych latach.

Ponadto, proponowany przepis art. 2, wyłączający ze stosowania do dnia 31 grudnia 2017 r. przepisów art. 59 ust. 2c spowoduje brak możliwości przekazania do funduszu emerytalnego środków pochodzących z oprocentowania obligacji (odsetek od obligacji) Krajowego Funduszu Drogowego, pochodzących z przeniesienia aktywów, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2–4 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717), które są wyodrębniane ewidencyjnie. Spowoduje to obniżenie w latach 2016 i 2017 przychodów funduszu emerytalnego na łączną kwotę 1.436 mln zł (718 mln zł rocznie). Przychody powyższe ujmowane są w planie finansowym FUS na dany rok.

* * *

Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów negatywnie opiniuje przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk 436) i wnosi o jego odrzucenie.