

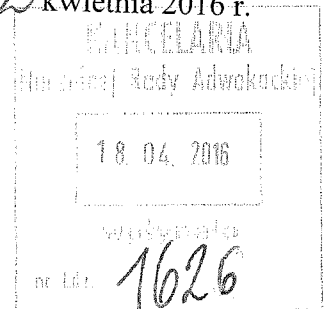


ZASTĘPCA SZEFA  
KANCELARII SEJMU

*Adam Podgórski*

*GMs-WP-173-86/16*

Warszawa, dnia *12* kwietnia 2016 r.



Prezes

Naczelnej Rady Adwokackiej

Pan Andrzej Zwara

*Szanowny Panie Prezesie*

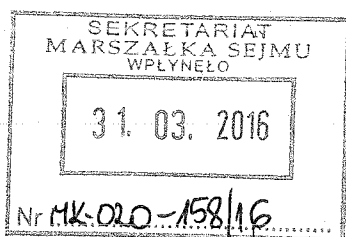
Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję – w trybie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r., poz. 615 ze zm.) - poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Joanna Schmidt), z prośbą o przedstawienie opinii.

Z poważaniem



Warszawa, dnia 31 marca 2016 r.

Grupa Posłów na Sejm RP  
Klubu Poselskiego  
**.Nowoczesna**



Szanowny Pan  
**Marek Kuchciński**  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy o zmianie ustawy:

## **- o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Joannę Schmidt.



**USTAWA**

z dnia .....

**o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 59 po ust. 2b dodaje się ust. 2ba w brzmieniu:

„2ba. Wysokość środków FRD wykorzystanych łącznie w danym roku kalendarzowym na podstawie ust. 2 i 2a nie może przekroczyć kwoty 10 % środków FRD określonych w planie finansowym FRD na ten rok kalendarzowy.”.

**Art. 2.** Od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dnia 31 grudnia 2017 r. nie stosuje się przepisów art. 59 ust. 2-2c ustawy zmienianej w art. 1.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 689, 978, 1037, 1066, 1240, 1268, 1269, 1506, 1649, 1735, 1830, 1893 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 34.

## Uzasadnienie

### 1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Przedłożony projekt zmiany ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wynika z potrzeby zapewnienia stabilności systemu wypłat emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w długim horyzoncie czasowym. Jednym z elementów tego systemu jest Fundusz Rezerw Demograficznych (dalej „FRD”), którego celem jest przede wszystkim gromadzenie środków na uzupełnienie niedoborów funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych. Z założenia jest to instrument, który powinien być wykorzystywany w dłuższej perspektywie czasowej. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadza jednak w art. 59 ust. 2-2c możliwość bieżącego wykorzystania FRD na wypłatę emerytur.

Celem ustawy jest wprowadzenie stałych ograniczeń w zakresie dysponowania środkami FRD przez Radę Ministrów oraz wprowadzenie od dnia jej wejścia w życie do końca 2017 r. czasowego zawieszenia możliwości wykorzystania środków z FRD.

### 2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana i wykazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Obecnie obowiązująca treść ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje w art. 59 następujące tryby wykorzystania środków FRD:

- w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych (ust. 2)
- w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, na nieoprocentowaną pożyczkę uzupełniającą środki funduszu emerytalnego na bieżącą wypłatę świadczeń, zapewniającą płynność finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 2a)
- ujęcie w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy w przychodach FUS środków na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych (ust. 2b).

W zamysle FRD ma zatem wspierać wypłaty emerytur w dwóch przypadkach: po pierwsze, kiedy z roku na rok występują niewielkie problemy ze zbilansowaniem budżetu FUS (w sytuacjach, gdy bardziej liczny rocznik przeszedł na emeryturę, a mniej osób podjęło pracę i

opłacało składki), po drugie – w długiej perspektywie, w związku z nieuniknionym starzeniem się społeczeństwa i wzrostem liczby emerytów przypadających na jednego pracującego. Dla tego pierwszego przypadku przeznaczony jest ustęp 2a art. 59 zmienianej ustawy. Ten drugi problem ujawni się dopiero za kilka-kilkanaście lat i będzie się nasilał tym bardziej, że w ostatnich latach praktycznie zlikwidowano powszechny kapitałowy filar systemu emerytalnego. Oczywiście, te kalkulacje pogarszają się znacznie w przypadku cofnięcia reformy polegającej na podniesieniu wieku emerytalnego. System oparty na wypłacaniu świadczeń z bieżąco zebranych składek, nie może zapewniać wypłaty godnych świadczeń, jeżeli na każdego emeryta będzie przypadało 2 lub mniej osób w wieku produkcyjnym (wg prognozy demograficznej GUS stanie się to przed 2050 r., a przecież prognoza ta jest zawyżona: nie uwzględnia efektywnego wieku emerytalnego, niższego niż ustawowy, oraz niskiego współczynnika aktywności zawodowej w Polsce). reparty

Nie można ludzić się, że środki zgromadzone w FRD stanowią rozwiązanie problemu wypłaty emerytur w długim okresie i to niezależnie od wysokości wpływów z prywatyzacji (które w pierwszych latach istnienia funduszu nie były realizowane) oraz wyciekających w ostatnich latach z Funduszu środków (w zamierzeniu pomysłodawców FRD miał być on wykorzystywany dopiero około 2020 r. dla zrekompensowania wypłat emerytur roczników wyżu powojennego, a do tego czasu dzięki wpływom z prywatyzacji zgromadzić ok. 200 mld). Naiwne byłoby jednak poleganie na jednorazowych przychodach z prywatyzacji dla sfinansowania regularnych, ciągłych wydatków. FRD jest jednak istotnym elementem długoterminowej strategii emerytalnej. Po pierwsze, dzięki możliwości udzielania nieoprocentowanych, półrocznych pożyczek może zabezpieczać bieżącą płynność FUS i redukować koszty finansowe ZUS (ok. 1% wszystkich kosztów to koszty finansowe). Po drugie, rolą FRD jest wspomaganie kompleksowych reform na rzecz systemu emerytalnego (takich, jak podnoszenie efektywnego wieku emerytalnego, wzrost liczby płatników składek itp.). Reformy takie przynoszą skutki dopiero po pewnym czasie, nawet kilku-kilkunastu latach, stąd FRD powinien uzupełniać lukę w FUS, zanim ujawnią się pozytywne efekty reform.

Zakres stosowania, art. 59 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest sformułowany szeroko. Niedobór w FUS prawie zawsze wynika z przyczyn demograficznych (których nie równoważy odpowiednia polityka emerytalna oraz rynku pracy). Z tego powodu środki z FRD zostały w znacznej części już wykorzystane, mimo iż prawdziwe demograficzne zagrożenie dla polskiego systemu emerytalnego ( a co za tym idzie, systemu finansów publicznych), dopiero nadjedzie. W ostatnich latach jednak Rada Ministrów wykorzystała już na

postawie art. 59 ust. 2 część zgromadzonych środków FRD. W roku 2010 r. - na podstawie rozporządzenia z dnia 24 sierpnia 2010 r. Rada Ministrów zarządziła wykorzystanie kwoty 7,5 mld zł. W następnych latach Rada Ministrów wydała kolejne rozporządzenia zarządzające wykorzystaniem środków FRD - w 2011 - 4 mld zł; w 2012 r. - 2 mld 887 mln zł; oraz w 2013 r. - 2,5 mld zł.

Z kolei w 2014 r. w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w ustawie budżetowej na 2014 r. zawarto 2,5 mld zł środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej, co było podstawą do wykorzystania FRD, bez wydawania rozporządzenia.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że możliwość przyszłego realizowania celów przez FRD jest poważnie zagrożona - w funduszu nie będzie wystarczająco dużej kwoty na pokrycie przejściowo zwiększonych deficytów FUS, kiedy proces starzenia się polskiego społeczeństwa osiągnie apogeum (należy pamiętać, że polskie społeczeństwo jest wciąż stosunkowo młode na tle UE, w tym także krajów naszego regionu). Plan finansowy FRD na 2016 r. zakłada dysponowanie przez fundusz 19,8 mld zł, co stanowi mniej niż 50% deficytu ZUS na początek tego roku. Bez systematycznych wpłat do funduszu i ograniczenia wypłat z niego, nie zdołamy zgromadzić odpowiednich rezerw na emerytalną „czarną godzinę”.

Dlatego też projekt wprowadza roczny limit wykorzystania środków FRD w trybie wydawania rozporządzeń Rady Ministrów na poziomie 10 % środków FRD określonych w jego planie na dany rok. 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, 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 zarządzania wykorzystania środków FRD przez Radę Ministrów, jak i w drodze ustawy budżetowej, co jest przedmiotem przepisu epizodycznego zawartego w art. 2 projektu.

Podobne fundusze rezerwowe działają w wielu krajach rozwiniętych, m.in. Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Norwegii i Szwecji. W większości zostały ustanowione na przełomie XX i XXI wieku. Wśród modeli finansowania funduszy rezerwowych znajdują się i przychody z prywatyzacji (Belgia, Francja), przychody ze sprzedaży surowców naturalnych

(Norwegia) lub stała część składek emerytalnych, opodatkowania pracy lub dochodów budżetu centralnego. W niektórych krajach (m.in. Francja, Holandia, Irlandia) przewidziano ustawowo rok, od którego można dokonywać wypłat z funduszu (2020 lub 2025), co pozwala na uzbieranie odpowiednio dużych kwot oraz wykorzystanie ich dopiero od roku, dla którego prognozy demograficzne wskazują na poważne problemy z utrzymaniem systemu emerytalnego. W większości wymienionych krajów środki zgromadzone w funduszach buforowych to od 20 do 60 mld euro.

### **3. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne**

Projekt będzie miał pozytywne skutki społeczne poprzez zwiększenie gwarancji wypłaty emerytur w dalszej przyszłości.

Projekt nie pociąga za sobą skutków gospodarczych i finansowych.

Skutkiem prawnym będzie wyłączenie stosowania od dnia wejścia w życie nowelizacji do dnia 31 grudnia 2017 r. przepisów art. 59 ust. 2-2c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

**4. Projekt ustawy nie przewiduje obciążenia dla budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.**

**5. Przedmiot projektu nie jest objęty przepisami prawa Unii Europejskiej.**



Lista posłów VIII kadencji Sejmu RP wnoszących projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych

L.p.	Imię	Nazwisko	Podpis
1	PIOTR	BEJWA	
2	Jan	Schmidt	
3	MIROSLAW	SUCHON	
4	Janek	Castelli-Ploore	
5	Piotr	Misito	
6	Paweł	Kobylski	
7	Gregor	Janiga	
8	Marta	Golda	
9	Adam	Cynaiski	
10	Elżbieta	Stepień	
11	Jay	Meyerson	
12	Kowale	Wiolek	
13	KRZYSZTOF	Truskolaski	
14	Janne	Schewing-Bielus	
15	Ewa	Lieder	
16	JOANNA	AUGUSTYNOWSKA	
17	Barbara	Domiał	
18	Krzysztof	Dubrowa	
19	Kowale	Rosa	
20	MICHAŁ	STASINSKI	
21	JOANNA	AUGUSTYN	
22	Włodzisław	Deubynski	
23	Zdzisław	Grylas	
24	Włodzisław	Jan Jan	
25	PAWEŁ	PODŁOWSKI	
26	Adam	Sienka	

