

STATUS USTROJOWY ORAZ GOSPODARKA FINANSOWA FUNDUSZU REZERWY DEMOGRAFICZNEJ

The Legal status and economy of The Demographic Reserve Fund

ABSTRACT

This scientific paper was written with an intent to analyze the institution of The Demographic Reserve Fund, regarding systemic and economic issues. Primarily, the matters of consideration were organizational structure, legal form and statute regulations of The Fund. Subsequently, the terms of Demographic Reserve Fund's economy were presented. This includes, rules of financing The Fund by various sources and the policy of allocating, investing and managing its financial resources. Simultaneously, an effort was made to examine the legislator's actions related to Demographic Reserve Fund's resources, considering their contingent nature. As a result of the studies, it was concluded that The Demographic Reserve Fund is a state legal entity, by operation of law. The Fund is administered by Social Insurance Institution, which also serves the role of its authority. Being the state legal entity, Demographic Reserve Fund must categorically be distinguished from the state funds. The parliament and Supreme Audit Office share supervision over the Fund's activity. The Demographic Reserve Fund's economy is based on multiannual projection of its income and expenditure. Legal provisions precisely determine the sources of funding, including a part of old-age pension contributions, and how revenue might be assigned. After analyzing the Fund's economy, it is necessary to specify it as a social contingency fund, designed to support the pension system in case it faces an insolvency. The Fund's efficiency is though questionable, due to its insufficient financing and using revenue to cover pension system's current needs.

Keywords: demographic reserve fund – pension system – social insurance institution – contingency fund

1. UWAGI WSTĘPNE

Celem poniższego studium jest analiza struktury organizacyjnej oraz statusu prawnego Funduszu Rezerwy Demograficznej, jako państwowej osoby prawnej. Ponadto, podjęto próbę omówienia uwarunkowań gospodarki finansowej Funduszu. Jednocześnie uwzględniono zmiany przeprowadzone przez ustawodawcę, od momentu powołania do życia Funduszu, do chwili obecnej, z zamiarem określenia jej jako gospodarki finansowej rezerwowego funduszu socjalnego, również w znaczeniu *de lege ferenda*. Jednym z wyzwań, jakie przyniosły lata okresu następującego po transformacji ustrojowej, była kwestia reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Konsekwencją tego zjawiska było między innymi wejście w życie ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych¹. Na mocy tego aktu prawnego, zgodnie z przepisem art. 58 ust. 1 u.s.u.s., utworzony został Fundusz Rezerwy Demograficznej.

Powodem powołania specjalnej instytucji, gwarantującej zaplecze finansowe dla publicznego systemu emerytalnego, były przede wszystkim zdecydowanie niekorzystne

prognozy demograficzne na lata 2010-2050, a co za tym idzie przewidywana możliwość niewypłacalności systemu. Jako przyczyny takiego stanu rzeczy, należy wymienić proces starzenia się społeczeństwa, utrzymujący się niż demograficzny i zwiększenie się liczby osób w wieku postprodukcyjnym w stosunku do osób w wieku produkcyjnym. Wymienione czynniki, jak również fakt zbliżania się urodzonych podczas powojennego wyżu do granicy wieku emerytalnego, zmotywowały ustawodawcę do podjęcia decyzji o zorganizowaniu zabezpieczenia w postaci omawianego Funduszu. Obecność dodatkowych środków finansowych miałyby w założeniu gwarantować bezpieczeństwo wypłaty świadczeń emerytalnych w przyszłości².

Niniejsze opracowanie zawiera opis poruszanych zagadnień, dotyczących instytucji Funduszu Rezerwy Demograficznej, odpowiednio pod kątem statutowym, jak i prawnofinansowym. Wnioski wyciągnięte podczas badania omawianego tematu zostały ujęte w konkluzji.

1 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.), dalej jako u.s.u.s.

2 J. Rutecka, *Fundusz rezerwy demograficznej – analiza działalności oraz konsekwencje przedterminowego wykorzystania aktywów*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2013, nr 3, s. 101-103.

2. STATUS USTROJOWY FUNDUSZU REZERWY DEMOGRAFICZNEJ

W zamiarze przeanalizowania charakterystyki ustrojowej omawianej instytucji, jaką jest Fundusz Rezerwy Demograficznej, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na podstawę prawną. Fundusz funkcjonuje na podstawie trzech obowiązujących aktów prawnych: ustawy z dnia 13 października 1998 o systemie ubezpieczeń społecznych, rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej w sprawie nadania statutu Funduszowi Rezerwy Demograficznej z dnia 15 lutego 2002 roku oraz rozporządzenia ministra rodziny, pracy i polityki społecznej w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej z dnia 18 września 2018 roku. Jak już wspomniano, Fundusz został powołany do życia na podstawie art. 58 ust. 1 u.s.u.s. Jednak kluczowe dla zbadania jego ustroju będzie dokonanie wykładni art. 60 u.s.u.s., zgodnie z którym ustawodawca nadaje Funduszowi osobowość prawną, wynika ona zatem bezpośrednio z mocy prawa. Należy wobec tego uznać, że Fundusz Rezerwy Demograficznej jest państwową osobą prawną. Stwierdzenie to jest istotne w kontekście rozważań, czy Fundusz należy zaliczyć do kategorii państwowych funduszy celowych. Otóż zgodnie z treścią art. 29 ustawy o finansach publicznych³, państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy, jego przychody pochodzą ze środków publicznych, zaś koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Fundusz Rezerwy Demograficznej spełnia te kryteria, jednak przepis art. 29 ust. 3 u.f.p. wskazuje wyraźnie, iż państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej. Ustawa o finansach publicznych z roku 1998⁴, w przepisie art. 22 ust. 2 dopuszczała funkcjonowanie państwowego funduszu celowego jako osoby prawnej, wobec czego kwalifikacja Funduszu jako takiej właśnie jednostki sektora finansów publicznych mogłaby być bardziej skomplikowanym zagadnieniem. Tymczasem w świetle art. 29 ust. 3 obowiązującej ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku można niewątpliwie przyjąć, że posiadanie osobowości prawnej przez Fundusz wyklucza jego przynależność do kategorii państwowych funduszy celowych. Zatem powinno się uznać Fundusz Rezerwy Demograficznej za jeden z funduszy zarządzanych przez ZUS, o których mówi art. 9 pkt. 8 u.f.p.⁵

Osobowość prawna determinuje zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych Funduszu. Zgodnie z treścią art. 38 k.c.⁶, osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Ustawodawca poprzez art. 60 ust. 3 u.s.u.s. ustanawia Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako organ Funduszu. Następuje więc sytuacja, w której jedna osoba prawna jest organem innej osoby prawnej. Z kolei nadanie statutu Fun-

duszowi leży w kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Nastąpiło ono dokładnie 15 lutego 2002 roku, wraz z wejściem w życie odpowiedniego rozporządzenia⁷. Statut znajdujący się w załączniku wspomnianego aktu prawnego cechuje się lakonicznością: potwierdza działanie Funduszu na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, określa lokalizację jego siedziby w mieście stołecznym Warszawa, wskazuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako organ Funduszu. Określa też Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Radę Nadzorczą Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Zarząd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako podmioty realizujące zadania wynikające z ustawy związane z Funduszem, w zgodności z trybem postępowania określonym przez przepisy organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto, ustawodawca nadaje Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych uprawnienia do kierowania działalnością Funduszu, reprezentowania go na zewnątrz oraz do powierzania określonych zadań związanych z Funduszem do realizacji określonym komórkom organizacyjnym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁸.

Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, projekty dotyczące administrowania środkami Funduszu podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa ZUS. Zarząd ZUS, kierujący działaniami Zakładu w zakresie niezastrzeżonym dla Prezesa ZUS, odpowiada między innymi za przygotowanie wyżej wymienionych projektów, bieżące zarządzanie Funduszem, jak również, po zaopiniowaniu ich przez odpowiednie organy, przekazanie ministrowi właściwemu do spraw społecznych opracowanych przez Zarząd rocznego planu finansowego Funduszu i rocznego sprawozdania finansowego Funduszu. Zarząd ZUS odpowiada oprócz tego za sporządzenie kluczowej dla działania gospodarki finansowej Funduszu, prognozy kroczącej wydatków i dochodów funduszu emerytalnego. Zadaniem Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest opiniowanie projektu rocznego planu finansowego i rocznego sprawozdania finansowego Funduszu oraz wybór biegłego rewidenta badającego sprawozdanie⁹.

Na mocy przepisu art. 60 ust. 4 u.s.u.s. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest dysponentem środków Funduszu. Swoboda gospodarowania tymi środkami została jednak wyraźnie ograniczona przez ustawodawcę poprzez art. 59 i 64 u.s.u.s. Pierwszy z nich stanowi enumeratywne wyczerpanie celów na jakie mogą zostać wykorzystane środki, z drugiego wynika zaś, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych utraci prawo do dysponowania środkami, jeżeli zostaną one przekazane, po osiągnięciu określonej wysokości ponad dwieście pięćdziesiąt milionów złotych, w zarząd uprawnionemu podmiotowi zewnętrznemu.

Działalność prowadzona przez Fundusz Rezerwy Demograficznej podlega nadzorowi, prowadzonemu przez odpowiednie organy. Sejm i Senat RP określają funkcjono-

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.), dalej jako: *u.f.p.*

⁴ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 o finansach publicznych (Dz.U. 1998 Nr 155 poz. 1014 ze zm.).

⁵ B. Gudecka, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2014.

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lutego 2002 r. w sprawie nadania statutu Funduszowi Rezerwy Demograficznej (Dz.U. 2002 nr. 18 poz. 178).

⁸ A. Kwiatkowska, E. Bogucka-Łopuszyńska, *Komentarz do ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Dziennik Gazeta Prawna: Kadry i Płace”, 23 marca 2017.

⁹ B. Gudecka, *op.cit.*

wanie Funduszu poprzez ustawy, są informowane o jego bieżącym działaniu, jak również przyjmują sprawozdanie z wykonania planu finansowego. Wpływ na kształt regulacji prawnych, określających działalność Funduszu, ma także minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, poprzez wydanie rozporządzenia, na przykład w sprawie lokowania środków Funduszu. Najwyższa Izba Kontroli bada działalność Funduszu, następnie sporządza protokół kontrolny, przekazywany w dalszym ciągu prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Kompetencje nadzorcze posiada także Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w kwestii opiniowania projektów¹⁰.

3. GOSPODARKA FINANSOWA FUNDUSZU REZERWY DEMOGRAFICZNEJ

Regulacje dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu ustawodawca zamieścił w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Znajdują się one ponadto w treści aktualnie obowiązującego rozporządzenia ministra rodziny, pracy i polityki społecznej w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej z 2018 roku. W art. 58 ust. 2 ustawodawca wymienia źródła środków Funduszu. Zgodnie z pierwotnym zamierzeniem, sprzed nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z roku 2014, w charakterze podstawowego przychodu miały służyć zasoby finansowe pozostające na rachunku funduszu emerytalnego w dniu 31 grudnia każdego roku, pomniejszone o kwotę niezbędną do wypłaty świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku. W praktyce, od samego początku istnienia Funduszu, ze względu na deficyt występujący w funduszu emerytalnym, nie nastąpiło przekazanie środków na rachunek Funduszu Rezerwy Demograficznej z tego źródła. Ostatecznie, wraz ze zmianą stanu prawnego w konsekwencji wejścia w życie ustawy z 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych¹¹ omawiane założenie zostało anulowane. W świetle aktualnie obowiązującej ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawodawca wymienia jako pierwsze ze źródeł finansowania Funduszu część składki na ubezpieczenie emerytalne, odprowadzanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rachunek Funduszu w wysokości 0,35 procent podstawy wymiaru składek. W momencie powołania do życia instytucji Funduszu, rzechna wysokość części składki została określona w wysokości 1 procent podstawy wymiaru, po raz kolejny jednak deficyt uniemożliwił realizację założeń ustawy. Poskutkowało to obniżeniem planowanej wysokości części składki do 0,1 procent podstawy wymiaru, w roku 2002 kiedy Funduszowi został nadany statut, wraz z zamiarem podwyższenia jej corocznie o 0,05 procent podstawy wymiaru, co miało miejsce

aż do roku 2008 i osiągnięcia podstawy wymiaru w wysokości 0,35 procent. Następną kategorią środków zasilających Fundusz to środki pochodzące ze zbycia akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa w wysokości czterdziestu procent przychodów z ogólnej kwoty brutto w danym roku, pomniejszonej o kwoty obowiązkowych odpisów na Fundusz Reprywatyzacji, wcześniej określone jako środki z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, do momentu wejścia w życie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym z 16 grudnia 2016 roku¹². Ponownie jak w wyżej wymienionych przypadkach, sytuacja określona w przepisach ustawy okazała się być czysto teoretyczna, gdyż zgodnie z publikowanymi bilansami finansowymi Funduszu, dopiero w 2009 roku środki z prywatyzacji wpłynęły na jego rachunek, po nowelizacji przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych gwarantującej omawiany przychód, co spowodowało wyraźne zwiększenie jego zasobów pieniężnych¹³. Jako następne źródła przychodów Funduszu ustawodawca wymienia chociażby przychody ze środków Funduszu ulokowanych w bonach, obligacjach skarbowych oraz innych papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa, papierach wartościowych emitowanych przez gminy lub związki gmin, dłużnych papierach wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa, z odsetek uzyskanych z lokat na rachunkach prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a niestanowiących przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czy z aktywów przekazanych przez OFE w dniu 3 lutego 2014 roku w trybie art. 23 ustawy z 6 grudnia 2013 roku, które po ich wyodrębnieniu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych są przenoszone do Funduszu, jak również z innych źródeł. Utrzymując zgodność z rezerwowym charakterem Funduszu, ustawodawca zastrzegł w art. 112 ust. 1 u.s.u.s., że uruchomienie zgromadzonych środków może nastąpić dopiero w roku 2009.

Treść przepisu art. 59 u.s.u.s. określa zamknięty katalog celów, na jakie mogą zostać przeznaczone środki Funduszu, a mianowicie uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego, udzielenie nieoprocentowanej pożyczki na rzecz funduszu emerytalnego w celu bieżącej wypłaty świadczeń, zasilenie funduszu emerytalnego aktywami otrzymanymi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z OFE zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 2-4 ustawy z 6 grudnia 2013 roku. Mowa tu m.in. o obligacjach emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, zaś ostatecznie na pokrycie bieżących kosztów zarządzania środkami Funduszu. Uruchomienie środków w celu przekazania ich funduszowi emerytalnemu leży w kompetencji Rady Ministrów, która jest zobowiązana do wydania w takim przypadku odpowiedniego rozporządzenia, chyba że transfer środków uwzględniono jako przychód funduszu ubezpieczeń społecznych w ustawie budżetowej. W literaturze przedmiotu występuje jednoznacznie krytyczna ocena punktu 2 art. 59 u.s.u.s. Analiza przepisu umożliwiającego pokrywanie bieżącego zapotrzebowania finansowego funduszu emerytalnego ze środków o charakterze rezerwo-

10 A. Gołębiowska, *Funkcjonowanie Funduszu Rezerwy Demograficznej w Polsce - zasady i zagrożenia*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 2, s. 46-58.

11 Ustawa 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. 2013 poz. 1717), dalej jako: *ustawa z 6 grudnia 2013 r.*

12 Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 735 ze zm.).

13 J. Rutecka, *op.cit.*; A. Gołębiowska, *op.cit.*

wym, szczególnie w kontekście potencjalnej niewypłacalności funduszu emerytalnego w przyszłości, wzbudza poważne wątpliwości. Należy zaznaczyć, że już w 2010 roku, po upływie okresu w którym środki Funduszu pozostawały zamrożone, Rada Ministrów wydała rozporządzenie o ich wykorzystaniu na rzecz uzupełnienia niedoborów funduszu emerytalnego, związanych z bieżącą wypłatą świadczeń, podobnie jak w latach następnych, przykładowo w roku 2013, kiedy wykorzystano kwotę rzędu 2,5 miliarda złotych¹⁴.

Podstawą prowadzenia gospodarki finansowej funduszu jest wieloletnia prognoza krocząca dochodów i wydatków funduszu emerytalnego. Za jej sporządzenie odpowiada Zarząd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Opiera się ona na analizie w szczególności czynników demograficznych, ekonomicznych i społecznych, w tym płodności, umiarności, inflacji, migracji, stopy bezrobocia, struktury populacji czy wskaźników waloryzacji składek i świadczeń wypłacanych z ubezpieczeń społecznych. Należy zwrócić uwagę na zwrot „w szczególności”, który sugeruje możliwość skorzystania z innych kryteriów podczas sporządzania prognozy. Zarząd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest zobowiązany do przedstawienia prognozy kroczącej Radzie Ministrów raz na 3 lata, w terminie do 30 czerwca. W zgodności z brzmieniem art. 61 ust. 5 u.s.u.s., prognoza podlega publikacji w Biuletynie Informacyjnym, zaś zakres publikacji określa minister właściwy do spraw ubezpieczenia społecznego w drodze rozporządzenia. Aktualnie obowiązuje w polskim stanie prawnym rozporządzenie z dnia 15 lutego 2002 roku¹⁵, w którym określono, że zakres publikacji obejmuje między innymi cel i zakres prognozy, podstawowe informacje dotyczące funduszu emerytalnego za rok poprzedni czy też współczynnik obciążenia systemowego, poza tym informacje dotyczące Funduszu, chociażby wartości jego aktywów. Celem prognozy jest określenie wydatków i przychodów funduszu ubezpieczeń społecznych w nadchodzących latach¹⁶.

Niewątpliwie znaczenie mają, w kontekście omawianego tematu, regulacje wprowadzone przez ustawodawcę w art. 62 u.s.u.s. Przepis ten stanowczo zabrania zaciągania przez Fundusz pożyczek i kredytów, co też eliminuje te źródła przychodów z katalogu „innych źródeł” finansowania wymienionych w przepisie art. 58 ust. 2 u.s.u.s. Jako że przeznaczeniem Funduszu jest pokrywanie deficytu funduszu emerytalnego, zaciąganie przezeń tego typu zobowiązań byłoby niezgodne z jego rezerwowym charakterem. Oprócz tego, ustawodawca zamieścił w przepisie gwarancję wypłaty świadczeń emerytalnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez budżet państwa, tryb realizacji tejże gwarancji nie został sprecyzowany, prawdopodobnie chodzi więc o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na rachunek funduszu emerytalnego.

Zgodnie z przepisem art. 63 u.s.u.s., Fundusz lokuje swoje środki w celu osiągnięcia ich maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności. Do dnia 31 grudnia 2001 roku, środ-

ki mogły być lokowane jedynie w bonach i obligacjach skarbowych oraz innych papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa. Reguła ta wyraża zamiar ograniczenia przez ustawodawcę ryzyka inwestycyjnego w początkowych latach istnienia instytucji Funduszu. Lokowanie środków pochodzących ze zbycia akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa jest regulowane przez art. 63 ust. 3 u.s.u.s., który enumeratywnie wskazuje instrumenty finansowe, w jakich wspomniane aktywa nie mogą być lokowane. Obowiązujące rozporządzenie ministra rodziny, pracy i polityki społecznej z 18 września 2008 roku w sprawie lokowania środków Funduszu określa obowiązkowe istotne elementy umowy o zarządzanie środkami Funduszu, dopuszczalne proporcje udziału poszczególnych lokat środków, szczegółowy sposób ustalania kosztów bieżącego zarządzania środkami Funduszu oraz inne formy lokowania środków.

Ostatnia kwestia dotycząca Funduszu, jaką poruszył ustawodawca w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, to zarządzanie jego środkami, określone w art. 64 i 65 u.s.u.s. Z treści pierwszego z nich wynika, iż zarząd nad środkami Funduszu sprawuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, przy tym po spełnieniu warunku, jakim jest zgromadzenie sumy aktywów o wartości dwustu pięćdziesięciu milionów złotych, zarządzanie środkami może zostać powierzone uprawnionemu podmiotowi zewnętrznemu. Uzasadnić można to faktem, że podmiot wyspecjalizowany w działaniu na rynku kapitałowym będzie w stanie skuteczniej urzeczywistnić zasady bezpieczeństwa i rentowności lokowania środków, o których to zasadach była mowa wcześniej. Na obecny moment, ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych określa tryb wyboru podmiotu zarządzającego, jako negocjacje z ogłoszeniem lub negocjacje bez ogłoszenia. Mówiący o tym przepis ma utracić moc prawną wraz z dniem 1 stycznia 2021 roku. Drugi wspomniany przepis, art. 65 u.s.u.s wymienia warunki powierzenia zarządu nad środkami, w tym określone limity procentowe i kwotowe, miejsce lokowania środków wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również dopuszczalne do lokowania ich instrumenty finansowe. Przepis blankietowy, znajdujący się w art. 65 ust. 3 u.s.u.s., upoważnia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do wydania rozporządzenia o lokowaniu środków Funduszu oraz wymienia regulacje prawne jakie powinny się znaleźć w rozporządzeniu¹⁷.

4. UWAGI KOŃCOWE

Funduszu Rezerwy Demograficznej, powołany do życia w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, jest państwową osobą prawną, której osobowość prawną przysługuje z mocy prawa. Instytucję Funduszu należy zaliczyć do kategorii funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Określanie Funduszu jako państwowego funduszu celowego, w świetle przepisów obowiązującej ustawy o finansach publicznych, jest jak wyżej wyjaśniono, założeniem błędnym. Pełnienie funkcji organu Funduszu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, również osobę prawną, jest sytuacją specyficzną, lecz jak najbardziej zgodną z pra-

¹⁴ B. Gudowska, *op.cit.*

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lutego 2002 r. w sprawie nadania statutu Funduszowi Rezerwy Demograficznej.

¹⁶ A. Kwiatkowska, E. Bogucka-Łopuszyńska, *Komentarz...*, „Dziennik Gazeta Prawna: Kadry i Płace”, 23 marca 2017.

¹⁷ B. Gudowska, *op.cit.*

wem. Struktura prawna gospodarki finansowej Funduszu kształtuje jego charakterystykę jako rezerwowego funduszu socjalnego¹⁸, pełniącego rolę zaplecza finansowego na wypadek deficytu funduszu emerytalnego. Regulacje takie jak zamrożenie środków Funduszu przez pierwsze 10 lat jego działalności, zasady bezpieczeństwa i rentowności lokowania środków, wyłączenie źródeł przychodu w postaci kredytów i pożyczek, czy restrykcyjne wyliczenie dostępnych do lokowania instrumentów finansowych są, biorąc pod uwagę przeznaczenie Funduszu, jak najbardziej logiczne i uzasadnione.

Jednakże, analiza funkcjonowania Funduszu od momentu jego powstania, budzi wątpliwości, czy rzeczywiście będzie on w stanie spełnić pierwotnie zakładany cel. Mowa tu przede wszystkim o nieefektywności źródeł finansowania Funduszu, w postaci środków z funduszu emerytalnego po wypłaceniu świadczeń oraz środków z prywatyzacji, o czym wspomniano przy okazji ich omawiania, ale przede wszystkim o wykorzystywaniu środków Funduszu na pokrycie bieżącej wypłaty świadczeń z funduszu emerytalnego. Trudno w tym wypadku dostrzec zbieżność takich działań z rezerwowym charakterem funduszu, szczególnie biorąc pod uwagę możliwą niewypłacalność funduszu emerytalnego w przyszłości.

18 K. Marchewka-Bartkowiak, *Fundusz Rezerwy Demograficznej* „Infos” 2008, nr 20.

BIBLIOGRAFIA

1. Gołębiowska A., *Funkcjonowanie Funduszu Rezerwy Demograficznej w Polsce – zasady i zagrożenia*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 2.
2. Gudecka B., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2014.
3. Kwiatkowska A., Bogucka-Łopuszyńska E., *Komentarz do ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Dziennik Gazeta Prawna: Kadry i Płace”, 23 marca 2017.
4. Marchewka-Bartkowiak K., *Fundusz Rezerwy Demograficznej*, „Infos” 2008, nr 20.
5. Rutecka J., *Fundusz rezerwy demograficznej – analiza działalności oraz konsekwencje przedterminowego wykorzystania aktywów*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace/Szkoła Główna Handlowa” 2013, nr 3.