

UZASADNIENIE

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest określenie zasad lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) pochodzących z wykupu aktywów, wchodzących w skład portfela FRD, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 4a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, z późn. zm.) zwaną dalej „ustawą o s.u.s.”, które zgodnie z przepisami ustawy są wyodrębnione ewidencyjnie.

Na mocy 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) nastąpiło przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z otwartych funduszy emerytalnych (OFE) do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). W dniu 3 lutego 2014 r. nastąpiło przekazanie części aktywów zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych w łącznej kwocie odpowiadającej 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka OFE na dzień 31 stycznia 2014 r. do ZUS. Jednocześnie, wartość środków, odpowiadająca wartości umorzonych przez OFE jednostek rozrachunkowych, została zewidencjonowana na subkontach ubezpieczonych prowadzonych przez ZUS.

Zgodnie z art. 23 ust. 10 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 ZUS był zobowiązany do przeniesienia do FRD następujących kategorii aktywów:

- 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 2017 r. poz. 1057, z późn. zm.), gwarantowane przez Skarb Państwa;
- innych papierów wartościowych opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa;
- środków pieniężnych denominowanych w walucie polskiej.

Natomiast otrzymane z OFE obligacje i bony emitowane przez Skarb Państwa ZUS przedstawił do nabycia Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez ministra właściwego do spraw budżetu.

Ponadto art. 23 ust. 13 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 przewidywał, że FRD przekaże na przychody funduszu emerytalnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) środki pieniężne uzyskane z tytułu wykupu wyodrębnionych aktywów:

- 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, gwarantowanych przez Skarb Państwa,
- innych papierów wartościowych opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa,

pochodzących z otwartych funduszy emerytalnych lub wypłaty należnych od nich odsetek, w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania wraz z pożytkami uzyskanymi od tych środków pieniężnych.

Mimo, że reguła dotycząca terminu przekazywania wykupionych aktywów (30 dni) do funduszu emerytalnego FUS oraz wspomnianych odsetek określona została tylko dla 2014 r. praktykę tą rozszerzono również na lata następne. Z załącznika nr 13 do ustawy budżetowej na 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 291) wynika jednak, że środki pochodzące w 2018 r. z wykupu nominału oraz z odsetek obligacji KFD nie zostaną przekazane na przychody FUS.

FRD, zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych przejął od OFE obligacje IDS1018 emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) w wysokości nominalnej 8 818 661 000 PLN. Zapadalność obligacji (termin wykupu) przypada na dzień 24 października 2018 r.

Szczegółowe zasady lokowania wyodrębnionych ewidencyjnie aktywów, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 4a ustawy o s.u.s., w których skład wchodzi właśnie obligacje IDS1018, określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (Dz. U. poz. 152). Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia środki pochodzące z wykupu obligacji IDS1018 i przychody uzyskane z ich posiadania mogą być lokowane wyłącznie w depozyty bankowe. Natomiast zgodnie z art. 59 ust.1 pkt 3 ustawy o s.u.s. środki FRD uzyskane z wykupu obligacji IDS1018 powiększone o przychody z tych aktywów mogą być wykorzystane wyłącznie na zasilenie funduszu emerytalnego.

Aktualnie FRD zarządza aktywami w wysokości: 25,368 mld zł (środki bilansowe) i 11,7 mld zł (środki pozabilansowe). Obligacje IDS1018 zgodnie z postanowieniami ustawy są zapisane na kontach pozabilansowych w kwocie PLN 8,8 mld i stanowią prawie 35% całego portfela FRD.

Skład portfela FRD (środki bilansowe) w przeważającej mierze to papiery skarbowe (ok. 74%), które dają średnią dochodowość roczną 3,15 %. W porównaniu stopy procentowe za lokaty międzybankowe do roku dają obecnie dochodowość ok. 1,45%. Kupon stały roczny od obligacji IDS1018 wynosi 6,25%.

Mając na względzie wysoką kwotę wolnych środków uzyskanych z wykupu obligacji IDS1018 oraz sytuację rynkową: niskie stopy procentowe na rynku lokat międzybankowych (w okolicach 1,5%) oraz zmniejszoną podaż papierów skarbowych emitowanych przez Ministerstwo Finansów, FRD jest zainteresowany nabywaniem długoterminowych papierów z gwarancją państwa w celu osiągnięcia lepszych wyników na zarządzaniu powierzonymi środkami niż by były osiągnięte z lokowania środków w lokaty bankowe.

FRD posiada bezpieczną i przejrzystą strategię inwestowania, cechuje się wysoką płynnością posiadanych aktywów, a osiągnięte wyniki inwestycyjne plasują go w czołówce funduszy rynkowych o zbliżonym portfelu inwestycyjnym. FRD ulokował się pod względem osiągniętych wyników inwestycyjnych w porównaniu do funduszy stabilnego wzrostu funkcjonujących na rynku na: drugiej pozycji w okresie 10-letnim, szóstej w okresie ostatnich trzech lat oraz w okresie rocznym (w 2016 r.).

W związku z powyższym w projekcie ustawy proponuje się likwidację wyodrębnienia ewidencyjnego w portfelu FRD środków pochodzących z przeniesienia aktywów z OFE (art. 1 pkt 1 projektu ustawy). Środki pochodzące z wykupu tych aktywów oraz uzyskane od nich przychody zwiększyłyby aktywa FRD oraz byłyby klasyfikowane i zarządzane na zasadach pozostałych aktywów FRD (art. 1 pkt 3 lit. b projektu ustawy).

Konsekwencją tego jest również uchylenie przepisu art. 63 ust. 3 (art. 1 pkt 3 lit. a projektu ustawy) ograniczającego instrumenty w jakie mogą być lokowane środki, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy o s.u.s. W związku z proponowaną w projekcie ustawy zmianą polegającą na klasyfikowaniu przedmiotowych środków jak pozostałe aktywa FRD, utrzymanie przepisów art. 63 ust. 3 powodowałoby, że dla środków pochodzących z wykupu aktywów pochodzących z przeniesienia aktywów z OFE oraz uzyskanych od nich przychodów, należałoby prowadzić osobną ewidencję związaną z ich lokowaniem. Proponowane uchylenie

art. 63 ust. 3 umożliwia lokowanie dotychczas wyodrębnionych środków zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (Dz.U. 2014 poz. 152) oraz funkcjonującymi w ZUS zasadami zarządzania aktywami FRD, FUS, FEP i Zakładu.

Ponieważ podstawowym założeniem projektu ustawy jest likwidacja wyodrębnienia ewidencyjnego środków pochodzących z przeniesienia aktywów z OFE nie jest zasadnym utrzymywanie przepisu art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s., który odnosi się wyłącznie do wyodrębnionych ewidencyjnie środków. W związku z tym proponuje się uchylenie przepisów przewidujących, że środki i przychody pochodzące z aktywów, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 4a ustawy o s.u.s. mogą być wykorzystane wyłącznie na zasilenie funduszu emerytalnego (art. 1 pkt 2 lit. a projektu ustawy). W projekcie proponuje się bowiem, by pozostały one w FRD w celu dalszego lokowania. Nadal aktualne pozostaną przepisy art. 59 ust. 1 pkt. 1 ustawy o s.u.s. umożliwiające wykorzystane środków FRD na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych. Podkreślenia wymaga, że FRD został utworzony na mocy ustawy o s.u.s., w następstwie zmian wprowadzonych reformą emerytalną z 1999 r. Rozpoczął funkcjonowanie w 2002 r. Jest to fundusz rezerwowy dla funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach FUS, który ma służyć zwiększeniu bezpieczeństwa wypłat świadczeń emerytalnych. Prognozy demograficzne przewidywały bowiem relatywny spadek liczby osób w wieku produkcyjnym w stosunku do liczby osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych. FRD gromadzi i pomnaża środki finansowe, które mogą być wykorzystane na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego. Stąd też zasadnym jest przywrócenie FRD charakteru funduszu buforowego, wykorzystywanego jedynie w przypadku konieczności przywrócenia stabilności wydatkowej FUS.

Ponadto w związku z uchyleniem pkt 3 w art. 59 ust. 1, konieczne jest nadanie nowego brzmienia ust. 2c, w którym następuje odesłanie do uchylanego pkt 3 (art. 1 pkt 2 lit. b projektu ustawy).

Jednym z celów rozwiązań przewidzianych projektowaną ustawą jest umożliwienie FRD lokowania środków z aktywów FRD pochodzących z przeniesienia aktywów z OFE na zasadach analogicznych do lokowania innych środków FRD. Aby to było możliwe, uchyla się m.in. art. 65 ust. 3 pkt 3 ustawy o s.u.s. (art. 1 pkt 4 projektu ustawy) stanowiący upoważnienie do określenia w rozporządzeniu przez ministra właściwego do spraw

zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych szczególnego sposobu lokowania tych środków. W związku z tym, wyżej wymienione środki będą mogły być lokowane nie tylko w depozyty bankowe (zgodnie z § 4 ust. 2 dotychczasowego *rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej* (Dz. U. poz. 152)) ale także m.in. w papiery wartościowe emitowane przez gminy, czy obligacje emitowane przez spółki publiczne (na podstawie odpowiednio art. 65 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o s.u.s.).

Lokowanie środków z aktywów FRD pochodzących z przeniesienia aktywów z otwartych funduszy emerytalnych zgodnie z jednolitymi zasadami i ograniczeniami, analogicznymi jak w przypadku pozostałych aktywów FRD, zapewni porównywalne bezpieczeństwo tych środków i zrealizowanie celów FRD w kolejnych latach.

W związku ze zmianą upoważnienia ustawowego konieczne będzie wydanie nowego rozporządzenia wykonawczego do ustawy dotyczącego lokowania środków FRD.

Ponadto w projekcie proponuje się zmianę porządkującą do ustawy o s.u.s. (art. 1 pkt 5 projektu ustawy) jasno określającą sposób poboru przez ZUS opłat z tytułu nałożonego obowiązku poboru i dochodzenia składek na ubezpieczenie zdrowotne od Narodowego Funduszu Zdrowia, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz do OFE. Należności z tytułu poniesionych kosztów Zakład pobiera, zgodnie z propozycją, w formie potrącenia z dokonanych wpłat.

Wpływ projektu ustawy na działalność mikro, małych i średnich przedsiębiorców – regulacje projektowanej ustawy nie dotyczą działalności mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Proponuje się by regulacja weszła w życie z dniem 23 października 2018 r. z wyjątkiem przepisu art. 1 pkt 5, który wszedłby w życie z dniem ogłoszenia (art. 2 projektu ustawy). Termin ten umożliwiłby FRD by środki uzyskane w dniu 24 października 2018 r. z wykupu obligacji IDS1018 mogły zostać ulokowane już na nowych zasadach – analogicznych jak dla pozostałych środków FRD.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

W ocenie projektodawcy regulacje zawarte w projekcie nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), zatem nie podlega ono notyfikacji.

Zgodnie z § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt nie podlega opinii właściwych instytucji i organów Unii Europejskiej, w tym Europejskiego Banku Centralnego.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny z dniem skierowania do uzgodnień i konsultacji publicznych. W trybie ww. ustawy żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania przedmiotowym projektem.