

Zestawienie uwag

do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych UD356 (proj. z dnia 12 lutego 2017 r.)

l.p.	instytucja	zgłoszone uwagi	odniesienie się do zgłoszonych uwag
	Rządowe Centrum Legislacji	Przepisy projektowanej ustawy wymagają uzupełnienia o modyfikację art. 59 ust. 2c ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o s.u.s.”, w związku z tym, że zawiera on odesłanie do uchylanego projektem art. 59 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.	uwaga uwzględniona
		Jednym z celów rozwiązań przewidzianych projektowaną ustawą jest umożliwienie Funduszowi Rezerwy Demograficznej, zwanemu dalej „Funduszem”, lokowania środków z aktywów Funduszu pochodzących z przeniesienia aktywów z otwartych funduszy emerytalnych na zasadach analogicznych do lokowania innych środków Funduszu. Aby to było możliwe, uchyla się m.in. art. 65 ust. 3 pkt 3 ustawy o s.u.s. 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.). W tym zakresie uzasadnienie projektowanej ustawy wymaga uzupełnienia o informację, czy lokowanie środków z aktywów Funduszu pochodzących z przeniesienia aktywów z otwartych funduszy emerytalnych, zapewni porównywalne bezpieczeństwo tych środków i zrealizowanie celów Funduszu w kolejnych latach.	uwaga uwzględniona
		W projekcie przewiduje się uchylenie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s. Wymieniony przepis stanowi, że środki Funduszu mogą być wykorzystywane na zasilenie funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z aktywów pochodzących z przeniesienia aktywów z otwartych funduszy emerytalnych , o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 4a ustawy o s.u.s. Wątpliwości budzą jednak wyjaśnienia przyjętego rozwiązania zamieszczone w uzasadnieniu projektu. Uchylenie wyżej wymienionego celu, na który mogą być wykorzystywane wymienione środki Funduszu motywuje się potrzebą pozostawienia	uwaga uwzględniona

	<p>tych środków w Funduszu „w celu dalszego lokowania”. Jednocześnie w dalszym ciągu środki Funduszu będą mogły być wykorzystywane na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego, ale tylko wynikającego z przyczyn demograficznych (art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy o s.u.s.), co również zostało wyartykułowane w uzasadnieniu projektu. Ponadto w uzasadnieniu projektu w kontekście proponowanych zmian przywołuje się również fakt, iż zgodnie z <i>ustawą budżetową na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.</i> (Dz. U. poz. 291) w bieżącym roku nie przewiduje się przekazania wyżej wymienionych środków do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zaznaczyć jednak należy, że ustawa budżetowa jest przyjmowana na dany rok, w związku z czym nie wyklucza przekazywania tych środków w kolejnych latach. Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rządowego Centrum Legislacji, uszczegółowienia wymagają w uzasadnieniu projektu wyjaśnienia powodów, dla których przewiduje się na stałe rezygnację z przekazywania środków w formie określonej w uchylanym art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o s.u.s. przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości wykorzystania środków Funduszu na uzupełnienie niedoborów funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych.</p>	
	<p>Wątpliwości budzi wyjaśnienie <i>ratio legis</i> uchylecia w projektowanej ustawie art. 63 ust. 3 ustawy o s.u.s. Uchylany przepis w obowiązującym brzmieniu ogranicza możliwość lokowania środków Funduszu z aktywów pochodzących ze zbycia akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 2 tej ustawy. W uzasadnieniu projektowanej ustawy wyjaśnia się, że wymieniona zmiana stanowi konsekwencję nowelizowania art. 58 ust. 2 pkt 4a, w którym rezygnuje się z ewidencyjnego wyodrębnienia aktywów Funduszu pochodzących z przeniesienia aktywów z otwartych funduszy emerytalnych. Biorąc pod uwagę, że wymienione przepisy dotyczą różnych źródeł zasileń Funduszu, zaś wprowadzane projektowaną ustawą zmiany motywowane są przede wszystkim umożliwieniem lokowania środków, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 4a ustawy o s.u.s., na zasadach ogólnych, uzasadnienie projektowanej ustawy wymaga w powyższym zakresie uszczegółowienia.</p>	uwaga uwzględniona
	<p>Wątpliwości budzi umiejscowienie dodawanego projektowaną ustawą art. 76 ust. 1 pkt 3a ustawy o s.u.s., zgodnie z którym należności z tytułu poniesionych kosztów, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3 tego artykułu, Zakład Ubezpieczeń Społecznych pobiera w formie potrącenia z dokonanych wpłat. Biorąc pod uwagę treść proponowanego pkt 3a wydaje się, że powinien on stanowić odrębny ustęp wymieniony w ramach nowelizowanego art. 76 ustawy o s.u.s. W odmiennym przypadku wymieniony przepis wymaga ponownego przeanalizowania w związku z tym, że w art. 76 ust. 1 ustawy o s.u.s. wymienia się jedynie źródła uzyskiwania przychodów przez Zakład Ubezpieczeń</p>	uwaga uwzględniona

		Społecznych, nie zaś zasady, na jakich pozyskuje się środki z tych źródeł (o czym stanowi na przykład art. 76 ust. 2 tej ustawy).	
		Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że na etapie rozpatrywania projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów konieczne będzie uzupełnienie go o projekt aktu wykonawczego, który zastąpi dotychczasowe <i>rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej</i> (Dz. U. poz. 152), w związku z utratą mocy obowiązującej przez to rozporządzenie na skutek proponowanej w projekcie zmiany brzmienia ustawowego upoważnia określonego w art. 65 ust. 3 ustawy o s.u.s.	uwaga uwzględniona
	Ministerstwo Finansów	W związku ze zmianą zawartą w art. 1 pkt 2 projektu, polegającą na uchyleniu pkt 3 w art. 59 zmiany wymaga także przepis ust. 2c, w którym przywołano uchylany pkt 3.	uwaga uwzględniona
		W art. 1 pkt 5 projektu przewiduje się zmianę w art. 76 ustawy, określoną, jako „porządkującą”. Dotyczy ona formy pobierania przez ZUS należności z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek na: ubezpieczenie zdrowotne od Narodowego Funduszu Zdrowia, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy, otwarte fundusze emerytalne. Zasadne wydaje się rozważenie, czy tej zmiany powinno dotyczyć dość długie <i>vacatio legis</i> (cała ustawa ma wejść w życie 23 października 2018 r.) Według uzasadnienia do projektu proponowany w art. 2 projektu termin wejścia w życie ma znaczenie dla aktywów FRD, ponieważ na 24 października 2018 r. przypada wykup papierów wartościowych przekazanych z OFE. Jednak potrącenia, które normuje art. 76 nie dotyczą omawianych aktywów, lecz przychodów ZUS z tytułu poboru i dochodzenia składek. Być może, zatem, zasadne jest określenie wcześniejszej daty wejścia w życie znowelizowanego art. 76.	uwaga uwzględniona
		Z treści uzasadnienia należy usunąć poniższy fragment: <i>„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:</i> <i>- 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,</i> <i>- innych papierów wartościowych opiekujących 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</i>	uwaga nieuwzględniona – wykonując przepisy ustawy dotyczące przekazywania środków z wykupu oraz uzyskanych przychodów do funduszu emerytalnego FUS w latach następujących po roku 2014, FRD przyjęło termin określony w 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 (Dz. U. poz. 1717). Treść zapisów uzasadnienia

	<p><i>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 projektu planu finansowego FUS, przekazanego przez Ministerstwo Finansów do ZUS oraz 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 nominalu oraz z odsetek obligacji KFD nie zostaną przekazane na przychody FUS.”</i></p> <p>Należy podkreślić, iż o kształcie projektu planu finansowego FUS decyduje corocznie Rada Ministrów na etapie opracowywania i uchwalania projektu ustawy budżetowej, a następnie Parlament uchwalając ustawę budżetową. Powoływanie się, zatem na przepisy dotyczące terminu i sposobu przekazywania wykupionych aktywów w 2014 roku oraz wskazywanie praktyki niebędącej wiążącym źródłem prawa nie powinno stanowić podstawy uzasadnienia dokonywanych zmian w przedmiotowym projekcie ustawy.</p>	<p>przedstawia zatem faktyczny stan postępowania ze środkami pochodzącymi z wykupu aktywów i dalszego przekazywania ich do funduszu emerytalnego FUS.</p>
	<p>Pragnę także wskazać na pewne nieścisłości w uzasadnieniu do projektu ustawy zawarte na stronie 3 i dotyczące dochodowości instrumentów finansowych, w które lokuje obecnie FRD oraz ewentualnej dalszej w tym zakresie polityki inwestycyjnej w papiery wartościowe gwarantowane przez Skarb Państwa ze względu na zmniejszoną podaż skarbowych papierów wartościowych. Podaż skarbowych papierów wartościowych wynika z wielkości zapadającego długu oraz poziomu potrzeb pożyczkowych netto, których głównym składnikiem jest deficyt budżetu państwa. Zmniejszenie podaży obligacji, które miało miejsce w 2017 r. oraz możliwe ograniczenie również w 2018 r. w stosunku do założeń z ustawy budżetowej, nie oznacza w żaden sposób braku możliwości ich zakupu bądź na rynku pierwotnym, bądź na rynku wtórnym. Sprzedaż obligacji na przetargach w 2017 r. wg wartości nominalnej wyniosła 115,8 mld zł, a w planie z ustawy budżetowej na rok 2018 założona została kwota 149,9 mld zł. Porównywanie bieżącej rentowności lokat i obligacji skarbowych z wysokością oprocentowania obligacji IDS1018 (emitowanej w latach 2009 - 2011 r.) jest nieuprawnione. W przypadku obligacji IDS1018 rentowność rynkowa w ostatnim czasie wynosiła 1,7-1,9%, a więc nieznacznie wyżej niż lokat bankowych i znacząco niżej niż ustalony w 2009 r. kupon 6,25%.</p> <p>Ponadto polityka FRD w zakresie lokowania środków w określone instrumenty ma istotny wpływ na wielkość długu publicznego, np. lokowanie środków FRD w skarbowe papiery wartościowe lub depozyt u Ministra Finansów będzie wpływało</p>	<p>uwaga nieuwzględniona - Należy zaznaczyć, że zgodnie z obowiązującymi przepisami FRD utrzymuje obligacje KFD do daty wykupu, nie dokonując na nich żadnych transakcji. Bezzasadnym więc jest wskazywanie rentowności rynkowej dla przedmiotowych papierów.</p>

		pomniejszającą na kwotę długu, efekt ten nie wystąpi w przypadku lokowania w instrumenty emitowane przez podmioty spoza sektora finansów publicznych.	
		Dodatkowo, pragnę zauważyć, że zgodnie z zasadami ESA2010 (metodyka unijna) sama zmiana sposobu alokacji aktywów pochodzących z wykupu obligacji KFD jest neutralna dla wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wszystkie transakcje pomiędzy jednostkami sektora podlegają konsolidacji i nie mają wpływu na jego wynik. Wpływ na wynik sektora będzie jedynie pośrednio wynikał ze sposobu zarządzania aktywami i osiągniętej stopy zwrotu.	Opinia – bez odniesienia
		Jednocześnie informuję, iż operacja wykupu obligacji IDS1018 ma swoje odzwierciedlenie w planie finansowym KFD na 2018 rok. Obecnie BGK prowadzi działania zmierzające do zgromadzenia środków, pozwalających na wykup obligacji w terminie zapadalności. Z punktu widzenia KFD pozostawienie środków w FRD jest neutralne.	Opinia – bez odniesienia
		W OSR w pkt 1 „ <i>Jaki problem jest rozwiązywany</i> ”, proponuję usunąć treść: „ <i>Zgodnie z ustawą o s.u.s. środki pochodzące z wykupu aktywów, wchodzących w skład portfela FRD, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 4a ustawy, które są wyodrębnione ewidencyjnie, w terminie 30 dni od dnia wykupu powinny zostać przekazane na przychody funduszu emerytalnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS).</i> ” oraz odpowiednio przeredagować kolejne zdanie. Powyższe stwierdzenie nie jest prawidłowe, gdyż ustawa systemowa nie zawiera żadnych przepisów prawa zobowiązujących do przekazywania w terminie 30 dni od dnia wykupu na przychody funduszu emerytalnego FUS środków pochodzących z wykupu aktywów, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 4a ustawy.	uwaga nieuwzględniona - wykonując przepisy ustawy dotyczące przekazywania środków z wykupu oraz uzyskanych przychodów do funduszu emerytalnego FUS w latach następujących po roku 2014, FRD przyjęło termin określony w 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 (Dz. U. poz. 1717). Treść zapisów OSR przedstawia zatem faktyczny stan postępowania ze środkami pochodzącymi z wykupu aktywów i dalszego przekazywania ich do funduszu emerytalnego FUS.