



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IV kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM 10-95-03

**Druk nr 1706**  
Warszawa, 24 czerwca 2003 r.

Pan  
Marek Borowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 i art. 123 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o przejęciu przez Skarb Państwa  
zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń  
Społecznych z tytułu nieprzekazanych  
składek do otwartych funduszy  
emerytalnych.**

W załączeniu przedstawiam także uzasadnienie trybu pilnego oraz opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

## UZASADNIENIE TRYBU PILNEGO

Projekt ustawy wymaga bardzo pilnego rozpatrzenia przez Sejm. Wynika to ze skali zobowiązań, konieczności zatrzymania procesu uch narastania, odbudowy wiarygodności systemu emerytalnego wśród ubezpieczonych, jak również z faktu, że Zakład Ubezpieczeń społecznych od dnia 1 października 2003 r. będzie gotowy do sprawnego przetwarzania dokumentów składanych w latach ubiegłych, co pozwoli na stopniowe zwiększanie skali przesyłanych zaległych składek na konta członków OFE. W tej sytuacji jest konieczne szybkie wejście w życie projektowanej ustawy.

Proces naprawy systemu przetwarzania dokumentów składanych w latach ubiegłych został zakończony i od daty wejścia w życie ustawy, czyli października 2003 r., proces przetwarzania dokumentów będzie przebiegał bez przeszkód. Jednakże w celu realizacji tego zadania jest niezbędny odpowiedni okres czasu dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na przygotowanie się do realizacji nałożonych przez ustawę obowiązków. Bowiern kluczową sprawą jest odpowiednie przygotowanie się operacyjne ZUS do tak ważnej kwestii.

Tylko w przypadku pilnego rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm jest możliwa pełna realizacja tak istotnej sprawy jak uregulowanie zaległych zobowiązań względem OFE, a tym samym przyszłych emerytów. Pomijając w tym miejscu bardzo istotną kwestię narastania zobowiązań, należy podkreślić niezwykle rolę społeczną tego projektu. Szybkie przyjęcie tego rozwiązania przyczyni się do wyeliminowania braku pewności co do losu składek uczestników systemu funduszy emerytalnych.

Podsumowując, jedynie rozpatrzenie przez Sejm projektu ustawy w trybie pilnym daje szansę pełnej realizacji postawionych zadań względem uczestników systemu.

U S T A W A

z dnia

o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych

Art. 1. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) fundusz – otwarty fundusz emerytalny określony w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 934, z późn. zm.<sup>1)</sup>);
- 2) konto ubezpieczonego – konto, o którym mowa w art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.<sup>2)</sup>);
- 3) płatnik składek – podmiot, o którym mowa w art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych;
- 4) składka – część składki na ubezpieczenie emerytalne, o której mowa w art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, i odsetki od tej części składki, o których mowa w art. 23 ust. 2 tej ustawy;
- 5) Zakład – Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- 6) zobowiązania z tytułu składek – zobowiązania z tytułu składek opłaconych przez ich płatników do dnia 31 grudnia 2002 r. za okres od dnia 1 kwietnia 1999 r. i nieprzekazanych w terminie przez Zakład do funduszy, zaewidencjonowanych na kontach ubezpieczonych do dnia 25 grudnia 2006 r., oraz zobowiązania z tytułu odsetek należnych od tych składek z tytułu nieprzekazania składek do funduszu w terminie, naliczonych na dzień regulowania zobowiązań przez Skarb Państwa;
- 7) cena zamiany – cena, według której zobowiązania Skarbu Państwa, wynikające z przyjętych zobowiązań z tytułu składek, są zamieniane na

obligacje skarbowe, odpowiadająca 995 zł wartości zobowiązań z tytułu składek za każde 1 000 zł wartości nominalnej obligacji, powiększonej o naliczone odsetki za każdy dzień, począwszy od dnia rozpoczęcia kolejnego okresu odsetkowego do dnia konwersji.

Art. 2. 1. Skarb Państwa przejmuje zobowiązania z tytułu składek w wysokości wynikającej z informacji o wysokości zobowiązań z tytułu składek otrzymanej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych od ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

2. Przejmowane przez Skarb Państwa zobowiązania z tytułu składek stają się długiem Skarbu Państwa w ostatnim dniu roboczym miesiąca, w którym minister właściwy do spraw finansów publicznych otrzymał od ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego informację o wysokości zobowiązań z tytułu składek.

3. Z dniem, o którym mowa w ust. 2, następuje wygaśnięcie zobowiązań z tytułu składek Zakładu w wysokości wynikającej z informacji, o której mowa w ust. 1.

4. Przejęte przez Skarb Państwa zobowiązania z tytułu składek są regulowane w dniu, o którym mowa w ust. 2, w drodze przekazania obligacji skarbowych, w liczbie wynikającej z ilorazu wysokości zobowiązania z tytułu składek i ceny zamiany jednej obligacji, zaokrąglonej następnie, na zasadach ogólnych, do pełnej liczby sztuk obligacji.

5. Z dniem przekazania funduszowi obligacji skarbowych następuje wygaśnięcie zobowiązań Skarbu Państwa, wynikających z przejętych zobowiązań z tytułu składek w wysokości określonej w informacji, o której mowa w ust. 1.

Art. 3. 1. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w terminie do piątego dnia roboczego danego miesiąca kalendarzowego, pisemną informację, która powinna określać:

- 1) wysokość zobowiązań z tytułu składek zaewidencjonowanych na kontach ubezpieczonych do dwudziestego piątego dnia poprzedniego miesiąca kalendarzowego i nieprzekazanych do tego dnia do funduszy;
- 2) wskazanie rachunków papierów wartościowych, na które mają być przekazane obligacje na rzecz poszczególnych funduszy.

2. W przypadku gdy wysokość zobowiązań z tytułu składek, przekazana ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, różni się od wysokości zobowiązań z tytułu składek, wynikającej z informacji przekazanej, zgodnie z ust. 3, ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego przez Zakład, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego informuje o tym Zakład w terminie, o którym mowa w ust. 1.

3. Informację, o której mowa w ust. 1 pkt 1, Zakład przekazuje ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego, na papierze i w formie elektronicznej, nie później niż trzeciego dnia roboczego danego miesiąca kalendarzowego, podając łączną kwotę zobowiązań z tytułu składek wobec poszczególnych funduszy.

4. Informacje o wysokości zobowiązań z tytułu składek Zakład przekazuje do funduszy do dnia, w którym zobowiązania z tytułu składek stają się długiem Skarbu Państwa. Informacje te są zgodne z informacją przekazaną ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, zgodnie z ust. 1.

5. Fundusz przekazuje ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego numer rachunku papierów wartościowych, na który mają być przekazane obligacje.

Art. 4. Należność z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek na fundusze, o której mowa w art. 76 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Zakład ustala od kwoty przejętych przez Skarb Państwa zobowiązań z tytułu składek, z wyłączeniem zobowiązań z tytułu odsetek należnych od składek, i potrąca z kwoty bieżących składek przekazywanych do funduszu nie wcześniej niż w dniu regulowania zobowiązań z tytułu składek przez Skarb Państwa.

Art. 5. 1. Fundusz może pobierać bezpośrednio ze swoich aktywów opłatę, o której mowa w art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, od wartości zobowiązań z tytułu składek, przejętych i uregulowanych przez Skarb Państwa na podstawie niniejszej ustawy.

2. Do obliczania i pobierania opłaty, o której mowa w ust. 1, stosuje się art. 135 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Opłata jest pobierana w wysokości wynikającej ze stażu członkowskiego, posiadanego przez członka funduszu w dniu zapisania obligacji na rachunku papierów wartościowych funduszu.

3. W przypadku pobrania opłaty w sposób określony w ust. 1:

- 1) wartość przekazanych do funduszu obligacji pomniejszoną o wartość opłaty, o której mowa w ust. 1, przelicza się na jednostki rozrachunkowe;
- 2) do aktywów funduszu przekazuje się wszystkie obligacje otrzymane na podstawie niniejszej ustawy;
- 3) fundusz nie pobiera opłaty w sposób określony w art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

4. Przekazanie przez fundusz na rzecz powszechnego towarzystwa emerytalnego opłaty, o której mowa w ust. 1, odbywa się w następnym dniu po przeliczeniu obligacji na jednostki rozrachunkowe.

5. Wartość obligacji, rozumiana jako równowartość zobowiązań z tytułu składek w wysokości wskazanej w informacji przekazanej przez Zakład do funduszu, jest przeliczana na jednostki rozrachunkowe w najbliższym dniu wyceny następującym po zdeponowaniu przekazanych funduszowi obligacji na rachunku papierów wartościowych funduszu, według wartości jednostki rozrachunkowej na dzień zdeponowania obligacji.

6. Jeżeli wartość przekazanych funduszowi obligacji wynikająca z ceny zamiany jest większa od wysokości zobowiązania z tytułu składek, różnica stanowi przychód funduszu.

7. Jeżeli wartość przekazanych funduszowi obligacji według ceny zamiany jest mniejsza od wysokości zobowiązania z tytułu składek, różnica jest pokrywana przez fundusz bezpośrednio z jego aktywów.

Art. 6. 1. Zobowiązania Skarbu Państwa wynikające z przejętych zobowiązań z tytułu składek są zamieniane na obligacje skarbowe, o terminie wykupu nie dłuższym niż do dnia 31 grudnia 2011 r. i zmiennym oprocentowaniu opartym o rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych, według ceny zamiany.

2. Zmienne oprocentowanie, o którym mowa w ust. 1, jest obliczane jako średnia arytmetyczna średnich ważonych stóp rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych sprzedanych na czterech ostatnich przetargach, które odbyły się do końca miesiąca poprzedzającego ostatni miesiąc przed rozpoczęciem danego kwartału, i jest zaokrąglane do dwóch miejsc po przecinku.

3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określa w liście emisyjnym szczegółowe warunki emisji obligacji skarbowych, o których mowa w ust. 1.

Art. 7. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.<sup>3)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 41 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Płatnik składek jest zobowiązany złożyć imienny raport miesięczny korygujący, w formie nowego dokumentu, zawierającego wszystkie prawidłowe informacje określone w ust. 3-5, jeżeli zachodzi konieczność korekty danych podanych w imiennym raporcie miesięcznym w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości:

- 1) przez płatnika składek we własnym zakresie,
- 2) przez Zakład.”;

2) w art. 47 ust. 3 i 3a otrzymują brzmienie:

„3. Płatnik składek jest zobowiązany złożyć, z zastrzeżeniem ust. 3a, deklarację rozliczeniową korygującą, w formie nowego dokumentu zawierającego wszystkie prawidłowe dane określone w art. 46 ust. 4, w każdym przypadku, o którym mowa w art. 41 ust. 6, łącznie z raportem miesięcznym korygującym.

3a. Imiennych raportów miesięcznych nie składa się, w przypadku gdy korekta dotyczy wyłącznie danych wykazanych w deklaracji rozliczeniowej.”;

3) w art. 47a:

a) uchyla się ust. 3a,

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Dokumenty przekazywane w sposób niezgodny z wymogami określonymi w ust. 1 i 2 nie są przez Zakład przyjmowane, co jest równoznaczne z nieprzekazaniem dokumentów.”.

Art. 8. Przepisy art. 1-6 stosuje się do dnia 31 grudnia 2007 r.

Art. 9. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 października 2003 r.

- 
- 1) Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1998 r. Nr 98, poz. 610, Nr 106, poz. 668 i Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 110, poz. 1256, z 2000 r. Nr 60, poz. 702, z 2001 r. Nr 8, poz. 64 i Nr 110, poz. 1189 oraz z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 153, poz. 1271 i Nr 241, poz. 2074.
  - 2) Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118 i 1126, z 1999 r. Nr 26, poz. 228, Nr 60, poz. 636, Nr 72, poz. 802, Nr 78, poz. 875 i Nr 110, poz. 1256, z 2000 r. Nr 9, poz. 118, Nr 95, poz. 1041, Nr 104, poz. 1104 i Nr 119, poz. 1249, z 2001 r. Nr 8, poz. 64, Nr 27, poz. 298, Nr 39, poz. 459, Nr 72, poz. 748, Nr 100, poz. 1080, Nr 110, poz. 1189, Nr 111, poz. 1194, Nr 130, poz. 1452 i Nr 154, poz. 1792, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 41, poz. 365, Nr 74, poz. 676, Nr 155, poz. 1287, Nr 169, poz. 1387, Nr 199, poz. 1673, Nr 200, poz. 1679 i Nr 241, poz. 2074 oraz z 2003 r. Nr 56, poz. 498 i Nr 65, poz. 595.
  - 3) Zmiany wymienionej ustawy zostały zawarte w przypisie 2.



## UZASADNIENIE

Projektowana ustawa ma na celu rozwiązanie skutków nieprawidłowości, jakie powstały w związku ze stosowaniem innej ustawy, tj. ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.), zgodnie z którą „część składki na ubezpieczenie emerytalne pochodząca ze składki ubezpieczonego, wynosząca 7,3% podstawy wymiaru składki, jest odprowadzana przez Zakład do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego”. Przekazanie składki następuje niezwłocznie, nie później jednak, niż w ciągu 10 dni roboczych, licząc od otrzymania składki (art. 22 ust. 3 i art. 47 ust. 9 tej ustawy).

W latach 1999-2002 na skutek podjęcia decyzji o rozpoczęciu reformy systemu emerytalnego w sytuacji, gdy system informatyczny ZUS oraz otoczenie zewnętrzne (płatnicy, banki oraz ubezpieczeni) były całkowicie nieprzygotowane do wykonywania nowych zadań, stało się niemożliwe zaewidencjonowanie na kontach wielu ubezpieczonych składek, a tym samym nie doszło do przekazania do OFE należnej części składek na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 7,3% podstawy wymiaru składki.

Kwoty nieprzekazanych składek zmniejszyły się w kolejnych latach, jednak skumulowana wielkość zobowiązań jest na tyle duża, że państwo nie ma możliwości dokonania jednorazowej spłaty w gotówce. Zobowiązanie państwa wynika z faktu, że brak transferu środków do OFE powodował, że dotacja budżetu do FUS była mniejsza niż w przypadku, gdyby wszystkie składki były przekazane prawidłowo (zwłaszcza w latach 2000-2001). Praktycznie więc, zgodnie z repartycyjną zasadą finansowania systemu emerytalnego, środki, które nie zostały przekazane do OFE, wykorzystano na wypłatę bieżących świadczeń.

Mechanizm uzupełniania ubytków w FUS wynikłych z odprowadzanych do OFE składek był bowiem tak skonstruowany, że jeżeli ZUS odprowadzi do OFE należne składki, to FUS dostaje z budżetu państwa dotację w wysokości odprowadzonej kwoty. Ponieważ nie nastąpiło pełne przekazanie przez ZUS składek do OFE, to FUS wykorzystywał pobrane pieniądze i nie musiał otrzymywać dotacji. Przejęcie przez Skarb Państwa zobowiązań z tytułu zaległych składek nie jest więc dodatkowym wydatkiem ponoszonym przez budżet państwa, a jedynie wydatkiem przesuniętym w czasie. Stąd jest właściwe, aby Skarb Państwa przejął zobowiązania ZUS wobec OFE.

Skarb Państwa, zgodnie z prezentowanym projektem, przejmie zobowiązania z tytułu składek opłaconych przez płatników składek do dnia 31 grudnia 2002 r., za okres od dnia 1 kwietnia 1999 r., zaewidencjonowanych na kontach ubezpieczonych do dnia 25 grudnia 2006 r. Przejęte zobowiązania staną się długiem Skarbu Państwa. Przewiduje się także przejęcie przez Skarb Państwa wszystkich zobowiązań z tytułu odsetek. Nawet jeżeli niewielka część z tych zobowiązań mogłaby zostać przypisana płatnikom i bankom, to koszty operacyjne takiego procesu (ponoszone praktycznie przez budżet) byłyby dużo większe niż uzyskane korzyści. Z tego też względu całość tych kosztów zostaje przejęta przez Skarb Państwa.

Projekt przewiduje, że do piątego dnia roboczego każdego miesiąca minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego będzie przekazywał ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informację o wysokości zobowiązań wobec poszczególnych OFE z tytułu składek zaewidencjonowanych na kontach ubezpieczonych do dwudziestego piątego dnia roboczego poprzedniego miesiąca kalendarzowego i nieprzekazanych do tego dnia do funduszu wraz z odsetkami naliczonymi na dzień regulowania zobowiązań przez Skarb Państwa. Informacja ta powinna również zawierać wskazanie rachunków papierów wartościowych, na które mają być przekazane obligacje na rzecz poszczególnych OFE.

Przyjęte wyżej terminy wynikają z trybu przygotowania emisji obligacji, który wymusza, aby minister właściwy do spraw finansów publicznych otrzymał do piątego dnia miesiąca informację o wysokości zobowiązań wobec poszczególnych OFE z tytułu składek zweryfikowanych w poprzednim miesiącu.

Skarb Państwa przejmie zobowiązania z tytułu składek z dniem ich regulacji, którym będzie ostatni dzień roboczy danego miesiąca. Z tym też dniem nastąpi wygaśnięcie zobowiązań ZUS wobec poszczególnych OFE w wysokości wynikającej z przekazanych informacji.

Przejęte przez Skarb Państwa zobowiązania z tytułu składek będą regulowane w formie obligacji skarbowych.

Wybór obligacji skarbowych, jako formy uregulowania przejętych przez Skarb Państwa zobowiązań wobec OFE, wynika przede wszystkim ze skali tych zobowiązań. Według szacunków ZUS skalę zobowiązań wobec OFE należy określać na ok. 10 mld zł. W przypadku regulowania zobowiązań gotówką, potrzebną kwotę 10 mld zł należałoby pozyskać, sprzedając na rynku skarbowe papiery wartościowe. Nałożenie dodatkowej podaży na i tak rosnącą ofertę skarbowych papierów wartościowych spowodowałoby presję na wzrost rentowności papierów skarbowych, a więc i wzrost kosztów obsługi długu, co przełożyłoby się na dalszy wzrost deficytu w okresie bardzo napiętych budżetów. Presja na wzrost

rentowności skarbowych papierów wartościowych, dotyczyłaby przy tym nie tylko dodatkowej puli 10 mld zł, ale wszystkich papierów sprzedawanych w ramach finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Przy rocznej sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, sięgającej 125 mld zł, wzrost rentowności tylko o 0,1 punktu procentowego przekładałby się na wzrost kosztów obsługi skarbowych papierów wartościowych o ponad 120 mln zł średniorocznie – a w takiej sytuacji wzrost ten mógłby być istotnie wyższy.

Określenie przez ZUS wysokości zobowiązań za dany miesiąc będzie możliwe po ponownym przetworzeniu wszystkich dokumentów w docelowym systemie rozliczeń, zarówno pierwszorazowych jak i korygujących – już nadesłanych i nadsyłanych w przyszłości. Dopiero po dokonaniu przetworzenia danych, zawartych w dokumentach z kolejnych okresów, Zakład będzie dysponował informacją o wysokości środków, jakie trzeba będzie przekazać. W kolejnych miesiącach ZUS będzie dokonywał kolejnych rozliczeń składek.

Przejęte przez Skarb Państwa zobowiązania z tytułu składek będą regulowane w formie długoterminowych obligacji skarbowych. Obligacje będą miały charakter rynkowy (będzie możliwy obrót nimi na rynku wtórnym) i zmienne oprocentowanie oparte o rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych. Przeliczenie wartości zobowiązań na obligacje będzie dokonywane wg ceny zamiany. Przy czym za cenę zamiany przyjęto cenę, według której zobowiązania Skarbu Państwa, wynikające z przejętych zobowiązań z tytułu składek, są zamieniane na obligacje skarbowe, odpowiadającą 995 złotym wartości zobowiązań z tytułu składek za każde 1 000 zł wartości nominalnej obligacji, powiększonej o naliczone odsetki za każdy dzień, począwszy od dnia rozpoczęcia kolejnego okresu odsetkowego do dnia konwersji.

Konstrukcja taka oznacza, że obligacje będą pozbawione ryzyka stopy procentowej, a ich dochodowość będzie uzależniona od rynkowych stóp procentowych.

Szczegółowe warunki emisji obligacji skarbowych przeznaczonych na zmianę zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z przejętych zobowiązań z tytułu składek zostaną określone przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w liście emisyjnym.

Należność z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek na OFE, o której mowa w art. 76 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ZUS ustali od kwoty przejętych przez Skarb Państwa zobowiązań z tytułu składek, z wyłączeniem zobowiązań z tytułu odsetek należnych od tych składek.

W związku z regulowaniem zobowiązań ZUS w formie obligacji bardzo ważną rzeczą jest rozstrzygnięcie o sposobie pobierania opłaty od składki, o której mowa w art. 134 ust. 1 pkt 1

ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Przewidziana konstrukcja zakłada, że OFE pobierze opłatę należną od składki bezpośrednio z aktywów funduszu, jednocześnie przeliczając składki na jednostki rozrachunkowe, wcześniej jednak pomniejszywszy składki o wartość należnej opłaty. Ze względu jednak na fakt pobrania opłaty bezpośrednio z aktywów funduszu w tym samym czasie, do aktywów OFE jest przekazywana całość otrzymanych przez OFE obligacji. W przypadku takiego sposobu pobrania należnej od składki opłaty, otwarty fundusz nie pobiera już opłaty bezpośrednio ze składki. W przeciwnym razie opłata za przyjęcie składki zostałaby pobrana w podwójnej wysokości.

Termin utraty mocy ustawy wyznaczono na dzień 31 grudnia 2007 r.

Propozycja wprowadzenia do projektu ustawy o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych art. 7, zgodnie z którym następuje nowelizacja ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wynika z następującej argumentacji:

Koncepcja wprowadzenia obowiązku składania dokumentów rozliczeniowych za dany okres wyłącznie w kompletach obejmujących wszystkich pracowników płatnika (art. 47a ust. 3a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) powstała w okresie intensywnych przygotowań do wdrożenia „Programu 100%”.

Prowadzone w tym czasie analizy dokumentów rozliczeniowych płatników, pod kątem skuteczności korygowania wcześniejszych rozliczeń, wskazywały na silne uzależnienie tego procesu od stopnia identyfikacji płatników oraz ubezpieczonych na dokumentach. Tak więc skuteczność korygowania rozliczeń była uwarunkowana skutecznością „Programu 100%”.

Koncepcja stanowiła rodzaj ostatecznego zabezpieczenia działań związanych z „Programem 100%”, w przypadku, gdyby wykonanie tego programu w części dotyczącej wskaźnika identyfikacji ubezpieczonych na dokumentach rozliczeniowych okazało się trudne do spełnienia. Już w samym „Programie 100%” planowaną wartość wskaźnika identyfikacji ubezpieczonego założono ostrożnie na poziomie 98,4%, podczas gdy analogiczny wskaźnik dla identyfikacji płatnika przyjęto na poziomie 99,5%. Zaplanowane wartości wskaźnika identyfikacji ubezpieczonego nie gwarantowały oczekiwanej skuteczności korygowania rozliczeń ubezpieczonych, tym samym zaistniała potrzeba poszukiwania dodatkowych rozwiązań bardziej radykalnych.

Wyniki „Programu 100%” osiągnięte na koniec 2002 r. potwierdziły poważne trudności w osiągnięciu planowanej wartości wskaźnika identyfikacji ubezpieczonego (uzyskano jedynie 96,01%). Dopiero dzięki opracowaniu i wdrożeniu zmian w zasadach identyfikacji ubezpieczonego udało się znacząco poprawić ten wskaźnik do poziomu 99,04% za marzec 2003 r. Fakt ten natychmiast wpłynął na rozliczenia bieżących dokumentów, co ilustrują raporty przekazywane w ramach „Programu 100%”.

Z dzisiejszej perspektywy jest oczywiste, że wprowadzenie obowiązku składania kompletu dokumentów korygujących za dany okres nie przyniesie już tak znaczącej poprawy, jak zakładano, ponieważ poprawę uzyskano innymi działaniami. Jednocześnie dotychczas przeprowadzona analiza wykazała, że zakres koniecznych zmian w oprogramowaniu KSI oraz koszty jego wykonania i wdrożenia według wstępnych szacunków wyniosą co najmniej 15 mln zł.

Biorąc pod uwagę powyższe fakty oraz zgłaszane postulaty pracodawców, skreślenie z ustawy powyższego obowiązku wydaje się w pełni uzasadnione.

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy był konsultowany z licznymi partnerami społecznymi (Business Centre Club, Forum Związków Zawodowych, Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych, Konfederacja Pracodawców Polskich, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, NSZZ Solidarność, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Związek Banków Polskich, Związek Rzemiosła Polskiego).

W tej sprawie odbyły się trzy posiedzenia Zespołu Problemowego Trójstronnej Komisji ds. ubezpieczeń społecznych w dniach 19, 29 maja i 4 czerwca 2003 r. Na posiedzenie Zespołu w dniu 4 czerwca 2003 r. zostali również zaproszeni przedstawiciele Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych, którzy nie negując sposobu spłaty zobowiązań opowiedzieli się za wyższą rentownością oferowanych funduszom obligacji (postulat marży odsetkowej w wysokości 0,35%). Odmiennie stanowisko reprezentowała strona rządowa.

Ostatecznie Zespół Komisji Trójstronnej ds. Ubezpieczeń Społecznych w sprawie projektu ustawy przyjął w dniu 4 czerwca 2003 r. *Uzgodnienia*. Opowiedziano się za pilną spłatą zobowiązań ZUS. Wobec faktu, że w budżecie państwa w okresie wprowadzania reformy emerytalnej nie uwzględniano odpowiednich środków, uznano, że szybka spłata w gotówce zobowiązań, które narosły w ciągu kilku minionych lat, nie jest możliwa. W tej sytuacji Zespół zaakceptował proponowane rozwiązanie, polegające na spłacie tych zobowiązań obligacjami Skarbu Państwa, mimo że uważa za lepszą spłatę w gotówce. Zastrzeżono, że w projekcie ustawy muszą zostać zawarte następujące rozwiązania:

- 1) przekazywane obligacje będą obligacjami dopuszczonymi do publicznego obrotu i notowanymi na Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie,
- 2) zmienne oprocentowanie obligacji zostanie określone jako średnia arytmetyczna średnich ważonych stóp rentowności 52 tygodniowych bonów skarbowych sprzedanych na czterech ostatnich przetargach, które odbyły się do końca miesiąca poprzedzającego ostatni miesiąc przed rozpoczęciem danego kwartału, z zaokrągleniem do dwóch miejsc po przecinku,
- 3) ewentualny wcześniejszy wykup obligacji przez Skarb Państwa będzie możliwy jedynie na zasadach rynkowych, z zachowaniem zasady pełnej dobrowolności,
- 4) cena zamiany ustalana na dzień spłaty zobowiązań będzie odpowiadała kwocie 995 zł wartości zobowiązania za 1 000 zł wartości nominalnej obligacji, powiększonej o naliczone odsetki za każdy dzień, począwszy od dnia rozpoczęcia kolejnego okresu odsetkowego do dnia konwersji, ale równocześnie termin wykupu zostanie określony nie później niż do dnia 31 grudnia 2011 r.

Zespół uznał za absolutny priorytet podjęcie takich działań, które pozwolą na wdrożenie projektowanej ustawy od dnia 1 października 2003 r. Drobne różnice w stanowiskach uczestników procesu konsultacji społecznych nie mogą, zdaniem Zespołu, spowolnić prac nad ustawą, której celem jest szybka spłata ponad 9 mld zł zobowiązań państwa wobec obywateli. Zespół uznał, że projektowana ustawa umożliwi także spłatę odsetek, które obecnie nie są przekazywane do OFE wraz z zaległymi składkami. Strona rządowa zobowiązała się, że w trzy miesiące po wejściu w życie ustawy Zakład Ubezpieczeń Społecznych przekaze do OFE w gotówce odsetki z tytułu nieterminowego rozliczenia odsetek, które ma miejsce od kwietnia 2003 r. Przyjęto również, że proces spłaty zobowiązań ZUS z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych będzie cyklicznie, nie rzadziej niż co 6 miesięcy, monitorowany przez Zespół.

W ślad za tymi uzgodnieniami projekt ustawy został poparty uchwałą nr 19 Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych w dniu 17 czerwca 2003 r. Jednocześnie, zgodnie z powyższym, staje się bardzo pilne rozpatrzenie powyższego projektu przez Sejm. Wynika to ze skali zobowiązań, konieczności zatrzymania procesu ich narastania, odbudowy wiarygodności systemu emerytalnego wśród ubezpieczonych, jak również z faktu, że Zakład od dnia 1 października 2003 r. będzie gotów do sprawnego przetwarzania dokumentów składanych w latach ubiegłych, co pozwoli na stopniowe zwiększanie skali przesyłanych zaległych składek na konta członków OFE. W tej sytuacji jest konieczne szybkie wejście w życie projektowanej ustawy.

## Ocena Skutków Regulacji (OSR):

- wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

**Wysokość zobowiązań i odsetek należnych OFE jest szacowana:**

Wyszczególnienie	Rok 1999	Rok 2000	Rok 2001	Rok 2002	1999-2002
Składki należne	3.207	9.792	11.082	10.498	34.579
Składki przekazane	2.263	7.586	8.653	9.490	27.992
Powstałe zaległości	944	2.206	2.429	1.008	6.587
Odsetek od zaległości (przyrost)	76	421	1.217	1.154	2.868
Razem składki + odsetki	1.020	2.627	3.646	2.162	9.455

Dane w mln zł, na dzień 31 marca 2003 r.

### Opis metody wyliczenia zobowiązań z tytułu składek i odsetek

#### *a) Metoda szacowania zobowiązań z tytułu składek*

Metoda wymaga analizy bieżącego rozkładu sum podstaw naliczania składek w grupie dokumentów poprawnych i w grupie dokumentów odrzuconych. W każdym (k-tym) miesiącu trwania reformy mamy zatem następujące zależności liczbowe:

$$\text{SUM\_X1 (k)} = \Sigma \text{Podst\_nalicz\_odrzuc\_dok\_rozlicz\_płat (j)}$$

$$\text{SUM\_X2 (k)} = \Sigma \text{Podst\_nalicz\_zident\_dok\_rozlicz\_płat (i)}$$

gdzie:

**SUM\_X1 (k)** – suma podstaw naliczania z dokumentów odrzuconych,

**SUM\_X2 (k)** – suma podstaw naliczania z dokumentów poprawnych.

Po odpowiednich przekształceniach można uzyskać zależność:

$$\text{ZAL\_SKLAD\_OFE (k)} = [\text{U\%\_SUM\_X1(k)/U\%\_SUM\_X2(k)}] \times \text{SKŁ\_PRZEK\_OFE(k)}$$

gdzie:



**U%\_SUM\_X1(k)** – udział procentowy sum podstaw naliczania z dokumentów odrzuconych,

**%\_SUM\_X2(k)** – udział procentowy sum podstaw naliczania z dokumentów poprawnych,

lub inaczej:

$$\mathbf{ZAL\_SKLAD\_OFE(k) = [SUM\_X1(k)/SUM\_X2(k)] \times SKL\_PRZEK\_OFE(k)}$$

**b) Metoda szacowania zobowiązań z tytułu zaległości odsetkowych.**

Ze względu na ustawowy zapis ściśle definiujący sytuację powstawania zaległości kapitałowych w odprowadzaniu przez ZUS składki do OFE oraz zasad naliczania odsetek od tej zaległości istnieje w praktyce jednoznaczny algorytm naliczania odsetek, który może być przedstawiony w postaci poniższych zależności:

$$\mathbf{NAL\_ODS\_MIES\_OFE(k) = ZAL\_SKLAD\_OFE(k) \times [ODS\_USTAWOWE(k) / 12]}$$

gdzie :

**NAL\_ODS\_MIES\_OFE(k)** – należności odsetkowe ZUS względem OFE w kolejnym (k-tym) miesiącu,

**ODS\_USTAWOWE(k)** – odsetki ustawowe od zaległości kapitałowej w skali rocznej właściwe dla danego kolejnego (k-tego) miesiąca.

Sumaryczne zatem zaległości ZUS względem OFE na kolejny (k-ty) miesiąc można wyrazić następująco:

$$\mathbf{SUM\_ZAL\_SKL\_OFE(k) = \sum_{i=2}^k ZAL\_SKLAD\_OFE(i)}$$

$$\mathbf{SUM\_ZAL\_ODS\_OFE(k) = \sum_{i=3}^k NAL\_ODS\_MIES\_OFE(i) \Delta\_ODS\_PRZ(k)}$$

gdzie :

$\Delta\_ODS\_PRZ(k)$  – kwota naliczonych i przekazanych odsetek w danym (k-tym) miesiącu.

Tym samym globalne zadłużenie ZUS względem OFE (bez uwzględnienia umniejszeń w wyniku procesów wyjaśniania przyczyn błędów w dokumentach rozliczeniowych oraz dochodzenia należności składowych oraz odsetek za zwłokę od sprawców błędów) może być wyrażone poniższą zależnością:

$$SUM\_ZAL(k) = SUM\_ZAL\_SKŁ\_OFE(k) + SUM\_ZAL\_ODS\_OFE(k).$$

Opisana powyżej metoda jest najbardziej prawdopodobna, jednak w trakcie procesu weryfikacji składek szacunki te będą na bieżąco korygowane, aby coraz większe znaczenie miały pozyskiwane sukcesywnie dane rzeczywiste. Pojawiające się niekiedy stwierdzenia o wyższej skali zobowiązań (nawet do 16 mld zł) należy uznać za teoretycznie możliwe, chociaż bardzo mało prawdopodobne.

ZUS w 2002 r. zintensyfikował proces porządkowania okresów zaległych, co jest niezbędnym warunkiem do rozliczania składek za okresy zaległe. Wymaga to przeprowadzenia postępowań wyjaśniających z płatnikami składek i przetworzenia w systemie docelowym (SEKIF) zarówno dokumentów pierwszorazowych jak i korygujących.

W zakresie rozliczeń między ZUS a płatnikami i OFE nastąpiła w 2002 r. istotna zmiana będąca konsekwencją realizacji „Programu 100%”. Efektem tych zmian jest między innymi istotna poprawa jakości Centralnego Rejestru Płatników. Przeprowadzone przez ZUS analizy wskazują, że poddanie ponownej identyfikacji wpłat za poprzednie lata, w wyniku skojarzenia ich z poprawionym rejestrem płatników, spowoduje ich rozliczenie powiązane z przekazaniem zaległych składek do OFE. Zgodnie z szacunkami ZUS, w konsekwencji tego procesu liczba wpłat niezidentyfikowanych zostanie zmniejszona przeciętnie o 45%, a dla niektórych okresów 2000 r. nawet o 60%.

Jednocześnie ZUS jest w trakcie realizacji fazy procesu o niezwyklej skali złożoności, tj. zadania nazwanego roboczo „odrabianiem zaległości”. Celem tego zadania jest poprawa dokumentów składanych w latach 1999-2001, ich ponowne przetworzenie, a także przekazanie zaległych składek do OFE. Planuje się, że proces ten rozpocznie się na znaczną

skalę w czwartym kwartale, począwszy od dnia 1 października 2003 r. Zadanie to nie zostanie zrealizowane, gdy nie będzie środków finansowych na zaległe składki i odsetki dla OFE. Termin rozpoczęcia tego procesu determinuje również proponowaną datę wejścia w życie ustawy.

W przypadku gdy ponowna identyfikacja wpłat nie przyniesie rezultatu, ZUS przeprowadzi rozliczenie jak największej liczby zaległych składek w postępowaniach wyjaśniających prowadzonych z płatnikami. Niemniej wiele przyczyn może powodować sytuację, że nie będzie to możliwe, co więcej im starszych okresów to dotyczy, tym niższy będzie procent rozliczonych składek (płatnik czasami już nie istnieje, ma istotne braki w dokumentacji albo nie może skorygować niektórych informacji ze względu na brak kontaktu z ubezpieczonym itp.). Sytuacje takie będą wyjaśniane w przypadku kontaktu z ubezpieczonym i mogą być rozciągnięte w czasie na kolejne lata, zaczynając od 2004 r. ZUS w chwili obecnej nie ma pewności co do tempa, z jakim będzie możliwe wyjaśnianie spraw z płatnikami za okresy zaległe. Tempo to jest częściowo niezależne od ZUS, a będzie decydować o liczbie wysyłanych zaległych składek. Szczegółowe zasady postępowania w takich przypadkach są częściowo już uregulowane w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, a propozycje pozostałych rozwiązań zostaną zawarte w projekcie nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, którą Rząd skieruje jesienią 2003 r. do Sejmu.

#### – skutki przyjętego rozwiązania dla rynku kapitałowego

Zamiana zobowiązań ZUS wobec OFE na obligacje o zmiennym oprocentowaniu będzie miała najbardziej neutralny wpływ na funkcjonowanie rynku kapitałowego, w stosunku do możliwych alternatywnych wariantów. Nawet duża pula obligacji o zmiennym oprocentowaniu nie wpływa istotnie na kształtowanie się rynkowych stóp procentowych, co potwierdziła operacja sprzedania przez NBP bankom komercyjnym obligacji o zmiennym oprocentowaniu w ramach obniżenia stopy rezerw obowiązkowych w lutym 2002 r. (7,8 mld zł). Obligacje te miały konstrukcję analogiczną do zakładanej konstrukcji obligacji dla OFE. Emisja dużej serii obligacji o zmiennym oprocentowaniu wypełni jednocześnie lukę powstałą po zawieszeniu od kwietnia 2002 r. emisji skarbowych obligacji 10-letnich o zmiennym oprocentowaniu.

Po konwersji znacząco wzrośnie udział portfela obligacji w aktywach funduszy emerytalnych, przy jednoczesnym spadku udziału akcji i innych instrumentów finansowych. Jednocześnie nastąpi spadek duration portfela OFE, w wyniku otrzymania obligacji o zmiennym oprocentowaniu (bardzo niska duration). W tej sytuacji fundusze mogą dążyć do

przywrócenia pierwotnej struktury swojego portfela, przy założeniu, że struktura portfela sprzed konwersji była optymalna. Teoretycznie najprostszym sposobem na to byłaby sprzedaż otrzymanych obligacji na rynku wtórnym. Sprzedaż taka byłaby jednak ograniczona popytem na obligacje o zmiennym oprocentowaniu.

Rzeczywiste działania OFE będą więc zależne od indywidualnych decyzji poszczególnych funduszy, należy jednak założyć, że OFE będą odbudowywać strukturę swoich aktywów stopniowo lub przygotowywać ją na operację konwersji jeszcze przed rozpoczęciem tej operacji. Dążenie do ewentualnego powrotu do założonej struktury aktywów poszczególnych OFE powinno odbywać się w drodze stopniowego:

- 1) zwiększania portfela akcji – wpływałoby to na wzrost popytu na akcje i ożywienie na giełdzie (ograniczone poziomem kapitalizacji giełdy i wartością akcji w wolnym obrocie),
- 2) wydłużanie duration portfela instrumentów dłużnych przez realokację środków z instrumentów o małym duration (instrumenty o krótkich okresach zapadalności i o zmiennym oprocentowaniu) w instrumenty o długim duration (średnio i długoterminowe obligacje o stałym oprocentowaniu).

Realokacja środków może odbywać się przez ograniczenie inwestycji w instrumenty krótkoterminowe, sprzedaż tych instrumentów na rynku wtórnym, rolowanie zapadających aktywów obligacjami średnio i długoterminowymi o stałym oprocentowaniu oraz bezpośrednią zamianę papierów skarbowych o krótkich okresach wykupu na obligacje (przetargi zamiany). Wszystkie te potencjalne działania powinny pozytywnie wpływać na rynek kapitałowy, zwiększając popyt na obligacje średnio i długoterminowe. Ewentualna podaż instrumentów o krótkich terminach wykupu powinna być bez problemu wchłonięta przez podmioty zainteresowane inwestycjami krótkoterminowymi w ramach zarządzania płynnością. Jednocześnie Ministerstwo Finansów regularnie organizuje przetargi zamiany obligacji o krótkich okresach zapadalności na obligacje średnio i długoterminowe.

- wpływ regulacji na rynek pracy – brak istotnego wpływu,
- wpływ na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki – brak istotnego wpływu,
- wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny – brak istotnego wpływu.



SEKRETARZ  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU  
W MINISTERSTWIE SPRAW ZAGRANICZNYCH

*Prof. dr hab. Danuta Hübner*  
Sokr. Min. DH/1889 /2003/DPE-ot

Warszawa, 16.06. 2003 r.

Pan  
Aleksander Proksa  
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności projektu ustawy o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nie przekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych, z prawem Unii Europejskiej wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (DZ. U. Nr 106 poz. 49), przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Minister Danutę Hübner, działającą z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

W związku z przedłożonym projektem ustawy (pismo nr RM-10-95-03), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Z up. Sekretarza Komitetu  
Integracji Europejskiej  
PODSEKRETARZ STANU

*Jarosław Rzetras*

Do uprzejmej wiadomości:

Pan Jerzy Hausner  
Minister Gospodarki,  
Pracy i Polityki Społecznej

---

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 24 czerwca 2003r.

---