

MARCIN MADALIŃSKI

Uniwersytet Wrocławski

## FUNDUSZ REZERWY DEMOGRAFICZNEJ JAKO INSTYTUCJA SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Reformując system zabezpieczenia społecznego, utworzono dwa fundusze: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD)<sup>1</sup>. Mają one różne cele i charakter. O ile pierwszy z nich obsługujący bieżącą realizację świadczeń został podzielony na wyodrębnione fundusze podstawowe (art. 55 ustawy o sus) i fundusze rezerwowe (art. 56 ustawy o sus), o tyle drugi jest niepodzielny i został stworzony dla zapewnienia długookresowej rezerwy w ubezpieczeniu emerytalnym<sup>2</sup>. Fundusze te różni również kwestia osobowości prawnej. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, mimo że realizuje wiele świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych, osobowości prawnej nie posiada, a Fundusz Rezerwy Demograficznej powołany tylko do łagodzenia niedoborów środków w funduszu emerytalnym (art. 59 ustawy o sus) osobowość prawną posiada i to zasługuje na głębszą analizę.

Status Funduszu Rezerwy Demograficznej regulują przepisy art. 58–65 ustawy o sus. Porządkują one kolejno takie kwestie, jak: źródła finansowania, wykorzystanie środków, status prawny, gospodarka finansowa oraz sposób zarządzania środkami.

Fundusz Rezerwy Demograficznej tworzony jest dla ubezpieczeń emerytalnych ze środków pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku funduszu emerytalnego, pomniejszonych o kwotę niezbędną do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku. Wpływy do funduszu pochodzą także z:

- 1) części składki na ubezpieczenie emerytalne,
- 2) środków z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, na podstawie odrębnych przepisów,

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 1998 r. Nr 137 poz. 887 z późn. zm. (zwana dalej ustawą o sus).

<sup>2</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 114.

3) przychodów od środków FRD ulokowanych zgodnie z art. 63 ust. 2 i art. 65 ust. 2 i 4 ustawy o sus, tj. w bonach oraz obligacjach skarbowych i innych papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa,

4) odsetek uzyskanych z lokat na rachunkach prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), a niestanowiących przychodów FUS i ZUS,

5) innych źródeł.

Fundusz Rezerwy Demograficznej należy uznać za fundusz celowy, mimo że nie zostało to wprost powiedziane w ustawie. Przemawiają za tym m.in. ustawowe warunki stawiane funduszom celowym, a określone w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), tj.:

1) powołanie do życia w drodze ustawowej,

2) przychody pochodzące ze środków publicznych,

3) wydatki przeznaczane są na realizację wyodrębnionych zadań (art. 59 ust. 1 ustawy o sus).

Wskazać również należy, że w literaturze nie ma rozbieżności co do uznania Funduszu Rezerwy Demograficznej za fundusz celowy, mimo braku ustawowego określenia<sup>3</sup>.

Zgodnie z ustawą o sus podstawowym przychodem Funduszu Rezerwy Demograficznej jest odpis ze środków pozostających w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku funduszu emerytalnego pomniejszony o kwotę niezbędną do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku. W praktyce okazało się to niewykonalne, ponieważ od 1999 r. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (w tym fundusz emerytalny) ma deficyt uzupełniany z budżetu państwa<sup>4</sup>. Przewidywania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie wskazują, aby sytuacja finansowa funduszu emerytalnego miała się poprawić<sup>5</sup>. Dlatego też podstawowym źródłem finansowania Funduszu Rezerwy Demograficznej okazały się środki z części składki emerytalnej uzyskiwane zgodnie z art. 22 ust. 4 w związku z art. 112 ust. 2 i 3 ustawy o sus. Środki te zaczęły jednak wpływać do Funduszu dopiero od 1 stycznia 2002 r. w myśl zastrzeżenia zawartego w art. 127 pkt 5 ustawy o sus i to w kwotach niższych niż początkowo założono. W pierwotnej wersji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych na rzecz Funduszu Rezerwy Demograficznej miał być przekazywany 1% podstawy wymiaru składki na ubezpiecze-

<sup>3</sup> Por. J. Szolno-Koguc, *Fundusz celowy w świetle prawa finansów publicznych*, t. XVI, Gdańsk 2007, s. 19–20, oraz T. Bińczycza-Majewska, *Fundusz Rezerwy Demograficznej w systemie zabezpieczenia ryzyka starości*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 10, s. 2.

<sup>4</sup> Np. w 2008 r. zgodnie z ustawą budżetową dotacja do FUS miała wynieść 33,2 mld zł, zob. Ustawa budżetowa z dnia 23 stycznia 2008 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 19 poz. 117, załącznik nr 5.

<sup>5</sup> *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2050 roku*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki, Warszawa 2006, s. 12–13, oraz *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2009–2013*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki, Warszawa 2007, s. 12–20.

nie emerytalne<sup>6</sup>. Nowelizacje ustawy o sus z lat 2001 i z 2002 obniżyły jednak wymiar części składki przekazywanej na rzecz Funduszu do 0,1% za lata 2002 i 2003. Począwszy od 2004 r. część składki emerytalnej przekazywaną na rzecz Funduszu corocznie zwiększano o 0,05%<sup>7</sup>.

W związku z czym w 2008 r. wyniosła ona 0,35% podstawy wymiaru składki.

Wpływy Funduszu w latach 2002–2007 kształtowały się następująco: rok 2002 – 220 409 tys. zł, rok 2003 – 224 817 tys. zł, rok 2004 – 349 484 tys. zł, rok 2005 – 492 342 tys. zł, rok 2006 – 657 215 tys. zł, rok 2007 – 890 010 tys. zł, co łącznie dało kwotę 2 834 277 tys. zł<sup>8</sup>. Aktywa Funduszu Rezerwy Demograficznej na dzień 31 grudnia 2007 r. zamknęły się kwotą 3 488 393 tys. zł i były o 1 028 900 tys. zł wyższe w porównaniu z 31 grudnia 2006 r.<sup>9</sup> Szacuje się, że wpływy za rok 2008 wyniosą 1 032 900 tys. zł, co spowoduje, że wielkość aktywów Funduszu Rezerwy Demograficznej na koniec 2008 r. osiągnie kwotę około 5 mld zł<sup>10</sup>.

Gdyby od 2002 r. została zachowana pierwotna wielkość odpisu z funduszu emerytalnego na rzecz FRD zapisana w ustawie o sus, tj. 1% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne, to szacowana wartość środków przekazanych do Funduszu wyniosłaby ok. 17,5 mld zł, chociaż byłyby i tak niższa od szacowanej na ok. 20–30 mld zł przy prowadzaniu reformy emerytalnej<sup>11</sup>.

Jak wynika z bilansów Funduszu Rezerwy Demograficznej za lata 2002–2007, środki uzyskane z funduszu rentowego i lokowane zgodnie z art. 63 i 65 ustawy o sus stanowią jedyne źródło przychodu Funduszu Rezerwy Demograficznej, inne, ze względu na ich konstrukcję (nadwyżka w FUS) lub brak woli

<sup>6</sup> Zob. art. 112 w związku z art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w wersji z 1 stycznia 1999 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 127 poz. 887.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 2001 r. Nr 154 poz. 1792, oraz Ustawa z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2002 r. Nr 241 poz. 2074.

<sup>8</sup> Bilanse FRD za lata 2002, 2003, 2004, 2005, 2007 opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

<sup>9</sup> Bilans FRD za 2007 rok opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej oraz „Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za rok 2007” przyjęte przez Zarząd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Uchwałą nr 30.2008 z dnia 15 maja 2008 w sprawie przyjęcia „Sprawozdania z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2007 rok” oraz zatwierdzone przez Radę Nadzorczą Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Uchwałą nr 35/V/III/2008 z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie zatwierdzenia „Sprawozdania z wykonania planu finansowego” oraz „Sprawozdania z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2007 rok”, Warszawa 2008, s. 29–30.

<sup>10</sup> Fundusz Rezerwy Demograficznej. Prezentacja na Posiedzeniu Zespołu KT ds. ubezpieczeń społecznych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2006, a także B. Marczuk, *ZUS ma zbyt małą rezerwę na przyszłe emerytury*, „Gazeta Prawna” z 28.01.2008 r.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

politycznej (przychody z prywatyzacji), nie zasilają Funduszu. Z mocą wsteczną od 1 stycznia 2009 r. wprowadzono zmiany w ustawie o sus dotyczące FRD. Zakładają one m.in. obligatoryjne przekazywanie 40% środków z prywatyzacji na konto Funduszu oraz bezterminowy odpis na FRD w wysokości 0,35% składki emerytalnej<sup>12</sup>. Prognozuje się, że w 2009 r. na konto FRD wpłynie dodatkowa kwota ok. 5 mld zł<sup>13</sup>.

Uruchomienie środków z FRD może nastąpić nie wcześniej niż w 2009 r. i w myśl art. 59 ust. 1 ustawy o sus wyłącznie na uzupełnienie niedoboru wynikającego z przyczyn demograficznych funduszu emerytalnego, z którego finansowane są emerytury. Wykorzystanie środków następuje na wniosek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w drodze rozporządzenia wydanego przez Radę Ministrów. W pierwotnym brzmieniu ustawy o sus środki z FRD mogły być przeznaczone wyłącznie na uzupełnienie niedoboru w funduszu emerytalnym, co oznaczało, że koszty zarządzania nim obciążały ZUS. Nowelizacją z 2001 r. naprawiono ten błąd i do art. 59 ustawy o sus dodano ustęp 3, który określił, że koszty bieżącego zarządzania środkami FRD finansowane są z jego środków, a wysokość środków na zarządzanie określana jest corocznie w planie finansowym funduszu<sup>14</sup>. Koszty zarządzania środkami FRD okazały się bardzo niskie w porównaniu do wpływów, np. w 2005 r. stanowiły 0,06% średniej wartości aktywów<sup>15</sup>. W latach 2002–2007 łączne koszty zarządzania środkami FRD wyniosły 2502 tys. zł, co stanowi 0,0007% środków zgromadzonych do 31 grudnia 2007 r.<sup>16</sup>

Zgodnie z art. 60 ust. 1 i 7 ustawy o sus Fundusz Rezerwy Demograficznej jest indywidualnie oznaczoną osobą prawną. Osobowość prawną FRD powstała z chwilą wejścia w życie ustawy i do jej dopełnienia nie była potrzebna czynność prawna polegająca na wpisie do odpowiedniego rejestru, ponieważ jest to osobowość prawną wynikająca z ustawy. Pozbawienie tej osobowości może nastąpić tak jak powołanie, czyli w drodze ustawowej<sup>17</sup>. Przepisy art. 60 ustawy o sus są regulacją szczególną w stosunku do przepisów art. 33–43 Kodeksu cywilnego określających podstawową konstrukcję osób prawnych<sup>18</sup>.

Ustawa o systemie ubezpieczeń określiła siedzibę FRD, jej organ oraz sposób reprezentacji. Siedzibą FRD jest Warszawa, ponieważ jest ona tożsama z siedzibą ZUS wskazaną w art. 66 ust. 1 ustawy. Organem FRD jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który również reprezentuje FRD w sposób określony dla reprezen-

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2009 r. Nr 14 poz. 75.

<sup>13</sup> B. Wiktorowska, *40 proc. środków prywatyzacji trafi na przyszłe emerytury*, „Gazeta Prawna” z 15.09.2008 r.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2001 r. Nr 8 poz. 64.

<sup>15</sup> Fundusz Rezerwy Demograficznej. Prezentacja...

<sup>16</sup> Zob. Rachunki zysków i strat FRD za lata 2002–2007, Bilanse FRD za lata 2002–2007.

<sup>17</sup> T. Bińczycka-Majewska, *op. cit.*, s. 3.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1964 r. Nr 15 poz. 93 z późn. zm.

tacji Zakładu w jego statucie. Organy Zakładu stały się organami FRD, w związku z tym posiada on: 1) prezesa, 2) zarząd, którego przewodniczącym jest Prezes Zakładu oraz 3) Radę Nadzorczą. Pomimo wspólnych organów ZUS i FRD jako odrębne osoby prawne posiadają autonomię majątkową i finansową, co oznacza, że są odrębnymi od siebie podmiotami praw i obowiązków.

FRD jest silnie umiejscowiony w strukturach państwa ze względu na jego charakter, powołanie oraz sposób kierowania. Ważną rolę w kształtowaniu FRD odgrywają: Rada Ministrów, która uruchamia środki zgromadzone w Funduszu, Prezes Rady Ministrów określający statut oraz ministrowie do spraw zabezpieczenia i finansów publicznych, którzy określają podstawowe elementy umowy o zarządzanie środkami Funduszu. Pomimo tak wyraźnego osadzenia w strukturach państwa FRD jest podmiotem majątkowo odrębnym od Skarbu Państwa.

Cechą odróżniającą FRD od osób prawnych, których istnienie zależy od wpisu do odpowiedniego rejestru, jest to, że statut nadawany jest przez podmiot zewnętrzny<sup>19</sup>. Pierwotnie był to minister do spraw zabezpieczenia społecznego, od 24 lutego 2007 r. jest to Prezes Rady Ministrów<sup>20</sup>. W przypadku ministra i Prezesa Rady Ministrów nadanie statutu następuje w drodze rozporządzenia. Stosowne Rozporządzenie zostało wydane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej 15 lutego 2002 r. w sprawie nadania statutu Funduszowi Rezerwy Demograficznej<sup>21</sup>. Statut nadany na mocy tego rozporządzenia jest krótki, zawiera zaledwie 5 paragrafów i w zasadzie powtarza niektóre uregulowania ustawowe. Jedyną kwestią szczególną uregulowaną przez statut jest możliwość powierzenia przez Prezesa ZUS realizacji zadań z zakresu FRD wskazanym komórkom organizacyjnym Zakładu<sup>22</sup>.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na konstrukcję przepisu art. 60 ust. 2 ustawy o sus, który wskazuje podmiot nadający statut FRD w drodze rozporządzenia. W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie to powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W kwestii organu upoważnionego do wydania rozporządzenia i zakresu spraw wskazanych do uregulowania nie ma wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą. Problemem pozostaje jednak kwestia dotycząca wytycznych treści aktu, ponieważ art. 60 ust. 2 ustawy o sus takich wytycznych nie zawiera. Dlatego też przepis ten powinien być znowelizowany w taki sposób, aby nadać mu brzmienie analogicz-

<sup>19</sup> Podstawowe systemy powstania osób prawnych w teorii prawa cywilnego zostały wyróżnione w: *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, red. E. Gniewek, Wrocław 1998, s. 77.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2007 r. Nr 12 poz. 125.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 18 poz. 178.

<sup>22</sup> § 5 ust. 1 *Statutu Funduszu Rezerwy Demograficznej*.

ne choćby do przepisu art. 74 ust. 5 ustawy o sus, a dotyczącego statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Istotna jest również wzajemna relacja statutów ZUS i FRD ze względu na wspólne organy tych dwóch podmiotów. Treści obu dokumentów nie powinny być sprzeczne, to znaczy nie mogą one zawierać regulacji, które będą utrudniać współdziałanie. Obecnie nie mamy do czynienia z taką sytuacją, ponieważ statut FRD jest na tyle lakoniczny, że trudno uznać, żeby był sprzeczny ze statutem ZUS.

Zgodnie z art. 60 ust. 7 ustawy o sus nazwa Fundusz Rezerwy Demograficznej jest prawnie chroniona. Do ochrony nie tylko nazwy, ale także innych dóbr osób prawnych zgodnie z art. 43 Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy o ochronie dóbr osobistych osób fizycznych. Z katalogu dóbr chronionych w przypadku osób prawnych należy wyłączyć te, które są ściśle związane z osobami fizycznymi, np.: życie, zdrowie. Dlatego w sferze dóbr osobistych osoby prawnej, jaką jest FRD, znajdują się m.in.: nazwa, tajemnica korespondencji, dokumentacji, planów działania, prestiż, renowacja<sup>23</sup>. W przypadku FRD nie można mówić o ochronie firmy, ponieważ firma jest charakterystyczna dla przedsiębiorców, a FRD przedsiębiorcą nie jest<sup>24</sup>.

Ze względu na funkcję, jaką ma pełnić Fundusz Rezerwy Demograficznej, oraz cel, dla którego został powołany, a związany z łagodzeniem niedoborów w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w części emerytalnej, prowadzi on gospodarkę finansową na podstawie wieloletniej prognozy kroczącej dochodów i wydatków funduszu emerytalnego. Podstawą takiej prognozy są przede wszystkim założenia dotyczące sytuacji demograficznej i społeczno-ekonomicznej kraju, a zwłaszcza takich zjawisk, jak: płodność, umieralność, wzrost gospodarczy, wysokość zarobków, migracja, inflacja, bezrobocie, struktura populacji w podziale na poszczególne grupy zawodowe oraz grupy znajdujące się poza siłą roboczą, a także wskaźników waloryzacji składek i świadczeń wypłacanych z ubezpieczeń społecznych. Prognoza sporządzana jest przez Zarząd ZUS i przedstawiana co 3 lata do 30 czerwca Radzie Ministrów wraz z opinią aktuariusza działającego na podstawie przepisów o działalności ubezpieczeniowej<sup>25</sup>. Prognoza jest publikowana corocznie w Biuletynie Informacyjnym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zakres prognozy został określony w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lutego 2002 r. w zakresie publikacji wieloletniej prognozy kroczącej dochodów i wydatków funduszu emerytalnego (Dz.U. z 2002 r. Nr 18 poz. 170).

<sup>23</sup> Zob. *Podstawy prawa...*, s. 86–87.

<sup>24</sup> Zob. art. 43<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego.

<sup>25</sup> Zob. ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. z 2003 r. Nr 124 poz. 1151 z późn. zm., wybór aktuariusza dokonywany jest przez Prezesa Rady Ministrów w drodze konkursu na podstawie art. 61 ust. 4 ustawy o sus.

Wskazane wyżej wskaźniki na tle ubezpieczeń komercyjnych można porównać do pojęcia ryzyka definiowanego m.in. jako niepewność co do określonego zdarzenia w warunkach dwóch lub więcej możliwości. Na ogół realizacja danego ryzyka łączy się z negatywnymi konsekwencjami w życiu jednostki lub działalności organizacji, które mają zwykle charakter finansowy. Ze względu na podmiot lub przedmiot ryzyko można klasyfikować na wiele sposobów. Ryzyko ma podstawowe znaczenie w przypadku kalkulacji zarówno ubezpieczeń publicznych, jak i prywatnych<sup>26</sup>. W przypadku FRD ryzyko wpływa na dochody i wydatki, z jednej strony od niego zależy, jaki będzie np. wpływ środków ze składki emerytalnej, a z drugiej strony – jakie będą wydatki na dofinansowanie funduszu emerytalnego. Dlatego też tak duże znaczenie ustawodawca przywiązuje do opinii aktuarium powoływanego przez Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z ustawą o działalności ubezpieczeniowej aktuarium jest osoba fizyczna wykonująca czynności w zakresie matematyki ubezpieczeniowej, finansowej i statystyki, wpisana do rejestru aktuarium. Do zadań aktuarium należą: ustalanie wartości rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, kontrolowanie aktywów stanowiących pokrycie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, wyliczanie marginesu wypłacalności, sporządzanie rocznego raportu o stanie portfela ubezpieczeń, ustalanie wartości składników zaliczanych do środków własnych. Aktuarium musi legitymować się wpisem do rejestru prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Podstawą wpisu do rejestru jest zdanie egzaminu aktuarialnego oraz spełnienie innych warunków określonych w ustawie o działalności ubezpieczeniowej.

Przepisy art. 61 ustawy o sus były wielokrotnie nowelizowane. W pierwotnym tekście ustawy prognoza miała być sporządzona przez licencjonowanego aktuarium, następnie od 17 lutego 2001 r. prognoza sporządzana jest przez Zarząd ZUS wraz z opinią aktuarium<sup>27</sup>. Pierwotnie wyboru aktuarium dokonywał Zarząd Zakładu, później kompetencja ta przeszła do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, a następnie do Prezesa Rady Ministrów. Zmianom ulegała również delegacja do wydania rozporządzenia określającego zakres publikacji prognozy, do 23 lutego 2007 r. rozporządzenie wydawał minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, a następnie Prezes Rady Ministrów<sup>28</sup>. Nowelizacje spowodowały przesunięcie ciężaru odpowiedzialności za prognozę, a tym samym za stan gospodarki finansowej FRD od Zarządu ZUS poprzez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do Prezesa Rady Ministrów.

<sup>26</sup> Szerzej o ryzyku: *Podstawy ubezpieczeń*, t. I: *Mechanizmy i funkcje*, red. J. Mankiewicz, Warszawa 2002, s. 25–50.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U z 2001 r. Nr 8 poz. 64.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2007 r. Nr 21 poz. 125.

Kolejną regulacją w art. 61 ustawy o sus, która wielokrotnie ulegała modyfikacjom, była kwestia przedstawiania prognozy Radzie Ministrów. W tekście ustawy, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., prognoza miała być przedstawiana corocznie do 31 marca, następnie corocznie do 30 czerwca, ostatecznie prognoza jest przedstawiana co 3 lata do 30 czerwca. O ile pierwsza ze zmian terminu do przedstawienia prognozy miała charakter doraźny spowodowany rozpoczęciem działalności FRD, o tyle druga zmiana jest uzasadniona. Ze względu na założenia odnoszące się do sytuacji demograficznej i społeczno-ekonomicznej, racjonalne jest przedstawianie prognozy w odstępach 3-letnich, a nie krótszych. Ponadto sytuacja demograficzna i społeczno-ekonomiczna kraju zwykle nie jest na tyle dynamiczna, aby było konieczne coroczne kontrolowanie przyszłych tendencji przez rząd. Jeśli dochodzi do istotnych zmian demograficznych i społeczno-ekonomicznych wpływających na finanse funduszu emerytalnego, to zwykle związane są one z wygasaniem uprawnień do pewnych świadczeń lub zaostreniem warunków ich przyznawania (np.: wiek, staż), a takie wydarzenia są efektem działań legislacyjnych<sup>29</sup>.

Pomimo zmiany okresu przedkładania Radzie Ministrów prognozy dochodów i wydatków FRD prognoza jest corocznie sporządzana i publikowana w Biuletynie Informacyjnym ZUS. Zgodnie z rozporządzeniem z 15 lutego 2002 r. w prognozie należy określać jej cel i zakres, dane za poprzedni rok dotyczące funduszu emerytalnego w zakresie przychodów, wydatków oraz salda, a także liczby ubezpieczonych i emerytów oraz współczynnika obciążenia systemowego. Nadto publikacji podlegają dane dotyczące FRD, w tym: wartość aktywów, wpływy i wydatki, lista podmiotów zarządzających aktywami FRD, wykaz stóp zwrotu dla poszczególnych zarządzających i dla całego funduszu oraz zmiany przepisów mające wpływ na gospodarkę finansową FRD i funduszu emerytalnego. Istotne jest również publikowanie listy założeń demograficznych stanowiących podstawę prognozy i prezentowanie jej w trzech wariantach: pesymistycznym, pośrednim i optymistycznym. Wyniki prognozy przedstawiane dla okresu 10-letniego oraz dla okresu następnych 30 do 40 lat prezentowane są w ujęciu co 5 lub 10 lat.

FRD został pomyślany jako instytucja gromadząca zasoby finansowe, które mają być wykorzystane na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych, dlatego uzasadniony jest zakaz zaciągania pożyczek lub kredytów zawarty w art. 62 ustawy o sus. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, którego częścią jest fundusz emerytalny, za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych może zaciągać kredyty, więc nieracjonalne byłoby finansowanie niedoboru poprzez zaciągane przez FRD kredyty lub pożyczki. Ponadto, jak wynika z art. 62 zdanie 2 ustawy o sus, budżet państwa gwarantuje wypłatę świadczeń z FUS. Ustawa o sus zawiera jeszcze kilka uregulowań gwa-

<sup>29</sup> Zob. art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 39 poz. 353 z późn. zm.



rantujących wypłatę świadczeń z ubezpieczeń społecznych m.in. w art. 2 ust. 3 oraz 53 ust. 2 ustawy o sus. *Differentia specifica* przytoczonych przepisów polega na wskazaniu podmiotów gwarantujących wypłatę świadczeń, w przypadku art. 2 ust. 3 i 53 ust. 2 ustawy o sus jest to państwo, w przypadku art. 62 ustawy o sus jest to budżet państwa. Niełatwo wyjaśnić intencję ustawodawcy, zgodnie z którą gwarantem wypłaty świadczeń jest budżet państwa, za uzasadnione (w sensie terminologii) uznać należy natomiast gwarancje państwa czy też Skarbu Państwa<sup>30</sup>. Budżet państwa jest bowiem planem dochodów i wydatków uchwalanym w formie ustawy przez obie izby parlamentu<sup>31</sup>. Trudno więc uznać ustawę za gwaranta wypłaty świadczeń. Wydaje się, że zamiarem ustawodawcy było uznanie państwa lub Skarbu Państwa za podmiot gwarantujący wypłatę świadczeń, z zastrzeżeniem jednak, że w przypadku wystąpienia niedoboru odpowiednia kwota powinna być zapisana w ustawie budżetowej.

Niektórzy autorzy wskazują na niebezpieczeństwo takich rozwiązań. Jeśli państwo będzie gwarantowało wypłatę świadczeń z ubezpieczeń społecznych, to w razie pojawienia się obaw co do możliwości zaspokojenia wypłaty świadczeń może nasilić się skłonność do zmiany ustalonych wcześniej reguł gry ubezpieczeniowej<sup>32</sup>.

FRD prowadzi działalność lokacyjną zgromadzonych środków w celu osiągnięcia ich maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności. Zapis o maksymalizacji dwóch przeciwstawnych wartości ma charakter bardziej socjologiczny niż ekonomiczny, ponieważ nie można jednocześnie maksymalizować bezpieczeństwa i rentowności. Z ekonomicznego punktu widzenia możliwa jest maksymalizacja bezpieczeństwa przy ograniczeniu rentowności albo maksymalizacji rentowności przy ograniczeniu bezpieczeństwa. Intencję ustawodawcy najlepiej opisuje metoda optymalizacji, która polega na połączeniu dwóch przeciwstawnych tendencji: zachowania jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa lokowanych środków z jednoczesnym osiągnięciem ich wysokiej rentowności.

Działalność lokacyjna nie została pozostawiona swobodzie organów FRD, lecz podlega ścisłym rygorom wynikającym z ustawy o sus<sup>33</sup>. Do 31 grudnia 2001 r. FRD mógł lokować swoje środki w bonach i obligacjach skarbowych oraz innych papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa. Przepis ten pozostał martwy, ponieważ do końca grudnia 2001 r. na konto FRD nie wpłynęła żadna kwota<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń–Warszawa 2007, s. 381.

<sup>31</sup> *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 252.

<sup>32</sup> W. Sanetra, *Czy bać się państwa jako gwaranta ubezpieczeń społecznych?*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1999, nr 2, s. 2.

<sup>33</sup> T. Bińczycka-Majewska, *op. cit.*, s. 6.

<sup>34</sup> *Projekt budżetu oraz planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i Funduszu Alimentacyjnego na rok 2002*, Warszawa 2001, s. 18–19, 31.

Przewidywano, że do 31 grudnia 2001 r. FRD będzie zasilany w środki finansowe, więc w regulacji art. 64 ust. 1 ustawy o sus zapisano, że po 1 stycznia 2002 r. zarządzanie środkami FRD może być powierzone przez ZUS wybranemu podmiotowi zewnętrznemu na zasadach określonych w ustawie o sus, tj. w art. 64 i 65 oraz w umowie o zarządzaniu. Tekst pierwotny art. 64 nie zawierał kwoty granicznej, od której zarządzanie miało być powierzone podmiotowi zewnętrznemu. Kwota taka w wysokości 250 000 tys. zł została wprowadzona nowelizacją ustawy, która weszła w życie 1 stycznia 2003 r.<sup>35</sup>

Wybór zarządzającego środkami zgromadzonymi w FRD odbywa się obecnie w trybie negocjacji z ogłoszeniem lub negocjacji bez ogłoszenia na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Obecnie zastosowanie ma ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2006 r., Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.). W wersji tekstu ustawy o sus obowiązującego do 2 marca 2004 r. wybór zarządzającego dokonywany był w trybie przetargu dwustopniowego lub negocjacji z zachowaniem konkurencji<sup>36</sup>.

W 2004 r. ZUS przeprowadził postępowanie przetargowe na powierzenie zarządzania środkami zgromadzonymi w FRD. Do udziału w przetargu zostało zaproszonych 13 największych towarzystw funduszy inwestycyjnych, zarządzających kwotami nie mniejszymi niż 0,5 mld zł. Do oceny wyników przyjęto konstrukcję podobną jak w przypadku otwartych funduszy emerytalnych, do oceny zaś ofert, wysokość kosztów zarządzania. Pomimo dużej liczby zaproszeń, przetarg unieważniono ze względu na niewystarczającą liczbę ofert<sup>37</sup>.

W przypadku wybrania podmiotów zarządzających środkami zgromadzonymi w FRD obowiązuje zasada, wedle której im większe środki, tym mniejszą ich częścią zarządza podmiot lub grupa podmiotów. Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy o sus żadnemu podmiotowi lub grupie podmiotów związanych w rozumieniu przepisów o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, nie może być powierzone w zarządzanie więcej niż:

- 1) 40% środków zgromadzonych w FRD, jeśli ich wartość nie przekracza 1 000 000 tys. zł,
- 2) 25% środków zgromadzonych w FRD, jeśli ich wartość przekracza 1 000 000 tys. zł, a nie przekracza 2 000 000 tys. zł,
- 3) 15% środków zgromadzonych w FRD, jeśli ich wartość nie przekracza 2 000 000 tys. zł. Aby zrozumieć, do jakich podmiotów lub grupy podmiotów związanych odnosi się ustawodawca, trzeba odpowiednio odwołać się do ustawy z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2002 r. Nr 241 poz. 2074.

<sup>36</sup> Ustawa zmieniona ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2004 r. Nr 19 poz. 177.

<sup>37</sup> Fundusz Rezerwy Demograficznej. Prezentacja..., s. 8.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 159 poz. 1667 z późn. zm.

W myśl art. 8 pkt 1 tejże ustawy podmiot związany oznacza w stosunku do danego podmiotu jednostkę dominującą, zależną lub stowarzyszoną w rozumieniu ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76 poz. 694, z późn. zm.) oraz jednostkę zależną od jednostki dominującej w stosunku do tego podmiotu. Ustawa o rachunkowości w art. 3 pkt 37 nakazuje uważać za jednostkę dominującą jednostkę będącą spółką handlową lub przedsiębiorstwem państwowym, sprawującą kontrolę nad inną jednostką, a w szczególności:

a) posiadającą bezpośrednio lub pośrednio przez udziały większość ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym innej jednostki (zależnej), także na podstawie porozumień z innymi uprawnionymi do głosu, wykonującymi swe prawa głosu zgodnie z wolą jednostki dominującej,

b) uprawnioną do kierowania polityką finansową i operacyjną innej jednostki (zależnej) w sposób samodzielny lub przez wyznaczone przez siebie osoby lub jednostki na podstawie umowy zawartej z innymi uprawnionymi do głosu, posiadającymi, na podstawie statutu lub umowy spółki, łącznie z jednostką dominującą, większość ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym, lub

c) uprawnioną do powoływania i odwoływania większości członków organów zarządzających, nadzorujących lub administrujących innej jednostki (zależnej),

d) będącą udziałowcem jednostki, której członkowie zarządu w poprzednim roku obrotowym, w ciągu bieżącego roku obrotowego i do czasu sporządzenia sprawozdania finansowego za bieżący rok obrotowy stanowią jednocześnie więcej niż połowę składu zarządu tej jednostki (zależnej) lub osoby, które zostały powołane do pełnienia tych funkcji w rezultacie wykonywania przez jednostkę dominującą prawa głosu w organach tej jednostki (zależnej).

Za jednostkę zależną uznaje się jednostkę będącą spółką handlową lub podmiotem utworzonym i działającym zgodnie z przepisami obcego prawa handlowego, kontrolowaną przez jednostkę dominującą (art. 3 pkt 39 ustawy o rachunkowości). Przez jednostkę stowarzyszoną rozumie się jednostkę będącą spółką handlową lub podmiotem utworzonym i działającym zgodnie z przepisami obcego prawa handlowego, na którą znaczący inwestor wywiera znaczący wpływ (art. 3 pkt 41) ustawy o rachunkowości<sup>39</sup>.

Wspomnieć należy, że przepis art. 65 ust. 1 ustawy o sus w obecnej wersji różni się od tekstu pierwotnego poziomem środków przekazanych do zarządzania. O ile obecnie proporcja środków oddanych do zarządzania zależy od wartości środków zgromadzonych w FRD, o tyle pierwotnie podmiot lub grupa podmiotów nie mogły zarządzać więcej niż 15% środków FRD<sup>40</sup>. Zmiany należy ocenić negatywnie, ponieważ zakładany poziom zgromadzonych środków w FRD powinien

<sup>39</sup> Zob. T. Bińczycka-Majewska, *op. cit.*, s. 7

<sup>40</sup> Zmiana przeprowadzona ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2002 r. Nr 241 poz. 2074.

wynieść 20–30 mld zł, a minimalny, przy założeniu, że do FRD będą wpływać tylko środki z 1% składki emerytalnej, ok. 17 mld zł, więc pułap 2 mld zł zostałby szybko osiągnięty. Także ze względu na długość trwania procedur pozyskiwania zarządzających takie zmiany nie były konieczne. Przy poziomie części składki emerytalnej odprowadzanej do FRD określonym od 1 stycznia 2003 r. wartość 2 mld została osiągnięta w 2006 r. Należy zaznaczyć również, że ZUS dobrze radzi sobie z lokowaniem środków z FRD przy dość niskich kosztach, więc nieracjonalne wydaje się powierzanie niewielkich środków podmiotowi zewnętrznemu, który generowałby koszty, co pomniejszałoby środki gromadzone w FRD<sup>41</sup>.

Podmiot lub grupa podmiotów związanych, którym zostanie powierzone zarządzanie środkami FRD, zobowiązane są lokować je w kraju w enumeratywnie wymienione papiery wartościowe z zastrzeżeniami wyrażonymi w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Zarządzający zgodnie art. 65 ust. 2 ustawy o sus może lokować środki FRD wyłącznie w:

- 1) bonach, obligacjach skarbowych i innych papierach wartościowych Skarbu Państwa,
- 2) papierach wartościowych emitowanych przez gminy, związki gmin i miasto stołeczne Warszawa,
- 3) dłużnych papierach wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa,
- 4) akcjach i obligacjach zdematerializowanych zgodnie z przepisami ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>42</sup>,
- 5) obligacjach emitowanych przez spółki publiczne w rozumieniu ustawy z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych<sup>43</sup>.

Ustawodawca nie ograniczył możliwości lokowania środków FRD jedynie do wyżej wskazanych papierów wartościowych. Realizując dyrektywę dotyczącą sposobu lokowania środków FRD w celu osiągnięcia maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności, dopuszczono możliwość lokowania przez ZUS środków FRD bezpośrednio w jednostkach uczestnictwa funduszy inwestycyjnych. Zakupu jednostek uczestnictwa dokonuje się w trybie negocjacji z ogłoszeniem lub negocjacji bez ogłoszenia przy odpowiednim zastosowaniu ustawy Prawo zamówień publicz-

<sup>41</sup> Zob. Fundusz Rezerwy Demograficznej. Prezentacja..., s. 15, E.W., *NIK wystawił laurkę ZUS*, „Rzeczpospolita” z 19.05.2007; Wystąpienie ws. Kontroli ZUS i FRD za rok 2006, Najwyższa Izba Kontroli, Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, sprawa nr P/06/09, Warszawa, kwiecień 2007 r., opublikowano 9.07.2007 r., s. 7, oraz Wystąpienie ws. Kontroli ZUS i FRD za rok 2007, Najwyższa Izba Kontroli, Dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, sprawa nr P/07/109, Warszawa, maj 2008 r., opublikowano 25.06.2008 r., s. 9.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 183 poz. 1538 z późn. zm.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 184 poz. 1539 z późn. zm.

nych. Warunkiem zakupu jednostek uczestnictwa wybranych funduszy inwestycyjnych jest ich polityka inwestycyjna określona w statucie i faktycznie realizowana, która nie jest sprzeczna z wymogami lokacyjnymi określonymi w art. 65 ust. 2 i 3 ustawy o sus, tj. środki lokowane są w kraju i w wybrany katalog papierów wartościowych oraz w sposób przewidziany w umowie o zarządzanie kształtowanej rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 65 ust. 3 ustawy o sus.

Delegacja ustawowa dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego i właściwego do spraw finansów publicznych wskazała:

- 1) obowiązkowe istotne elementy, które powinna zawierać umowa o zarządzanie środkami FRD, z uwzględnieniem w szczególności określenia obowiązków i praw uprawnionego podmiotu zewnętrznego oraz opłaty za zarządzanie,
- 2) dopuszczalne proporcje udziału poszczególnych lokat środków FRD, z uwzględnieniem ryzyka inwestycyjnego oraz celów powołania FRD,
- 3) sposób lokowania środków, ze środków, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 2, z uwzględnieniem w szczególności terminów zakupu papierów wartościowych,
- 4) szczegółowy sposób ustalania kosztów, o których mowa w art. 59 ust. 3, z uwzględnieniem w szczególności kosztów, które mogą być uznane za koszty zarządzania środkami FRD.

Odpowiednie rozporządzenie zostało wydane przez ministra gospodarki oraz ministra pracy i polityki społecznej z 24 stycznia 2003 r. w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej<sup>44</sup>. W pierwszej kolejności określiło dopuszczalne proporcje lokat środków FRD. Lokaty nie mogą przekroczyć następujących wartości środków FRD:

- 1) 100% – w bony, obligacje skarbowe i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa,
- 2) 20% – w papiery wartościowe emitowane przez gminy, związki gmin i miasto stołeczne Warszawa,
- 3) 80% – w papiery wartościowe gwarantowane przez Skarb Państwa,
- 4) 30% – w akcje zdematerializowane, zgodnie z przepisami ustawy z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>45</sup>,
- 5) 20% – w obligacje zdematerializowane zgodnie z przepisami ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, z wyłączeniem obligacji, dla których proporcje zostały określone w punktach 1–3,
- 6) 5% – obligacje emitowane przez spółki publiczne, w rozumieniu ustawy z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych<sup>46</sup>.

Łączna suma lokat, o których mowa w punktach 4–6, nie może przekroczyć 40% wartości środków FRD, z zastrzeżeniem, że łączna suma lokat u jednego emitenta nie może przekroczyć 10% środków FRD oraz 20% jednej emisji papie-

<sup>44</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 31 poz. 256 z późn. zm.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 183 poz. 1538 z późn. zm.

<sup>46</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 184 poz. 1539 z późn. zm.

ru wartościowego. Rozporządzenie dopuszcza również lokatę środków w depozyty bankowe i bankowe papiery wartościowe do 40% środków FRD, przy czym suma lokat w papiery wartościowe jednego banku nie może przekroczyć 10% wartości FRD. Dopuszczono przekroczenie wartości wyżej wskazanych proporcji lokat, ale na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. Wysokość środków FRD i lokat jest co kwartał kontrolowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W rozporządzeniu określono również koszty bieżącego zarządzania środkami FRD, którymi są:

- 1) koszty opinii biegłego rewidenta rocznych sprawozdań FRD,
- 2) opłaty za zarządzanie środkami FRD pobierane przez podmioty zewnętrzne,
- 3) koszty związane z realizacją transakcji nabywania lub zbywania aktywów ze środków FRD, stanowiące równowartość opłat ponoszonych na rzecz osób trzecich, z których pośrednictwa ZUS korzysta z mocy odrębnych przepisów,
- 4) koszty wykonania na potrzeby FRD przez podmioty zewnętrzne eksperytów i badań.

Wydatków innych niż wymienione powyżej nie uznaje się za koszty bieżącego zarządzania. Wysokość kosztów jest corocznie określana w planie finansowym FRD i wymagane jest dla nich uzasadnienie.

Wykaz obowiązkowych, istotnych elementów umowy o zarządzanie środkami FRD został umieszczony w załączniku do rozporządzenia z dnia 24 stycznia 2003 r. Zgodnie z załącznikiem do istotnych elementów umowy należą:

- 1) oznaczenie stron i osób reprezentujących FRD oraz uprawniony podmiot zewnętrzny,
- 2) określenie celu, dla którego strony zawierają umowę; celu polegającego na lokowaniu środków FRD w sposób gwarantujący osiągnięcie ich maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności,
- 3) definicje podstawowych terminów użytych w umowie,
- 4) obowiązki i prawa uprawnionego podmiotu,
- 5) ustalenie dni wyceny środków FRD,
- 6) określenie sposobu składania sprawozdań statutowym organom FRD przez uprawniony podmiot zewnętrzny,
- 7) określenie rocznej stawki za zarządzanie środkami FRD,
- 8) określenie opłaty stanowiącej wynagrodzenie uprawnionego podmiotu zewnętrznego w dniu wyceny wartości środków FRD,
- 9) określenie ograniczeń w zakresie działalności uprawnionego podmiotu zewnętrznego, powodujących obowiązek uzyskania na określone działania zgody organów FRD,
- 10) określenie okoliczności i terminów, w których uprawniony podmiot zewnętrzny lub FRD mogą wypowiedzieć umowę, oraz określenie związanych z tym praw i obowiązków stron,

11) określenie okoliczności, za które ponosi odpowiedzialność uprawniony podmiot zewnętrzny, okoliczności, za które uprawniony podmiot zewnętrzny nie odpowiada, oraz kar umownych za naruszenie postanowień umowy przez uprawniony podmiot zewnętrzny,

12) postanowienia końcowe, w których należy określić:

– sposób i formę zmiany umowy, sposób i formę zawiadomień pochodzących od uprawnionego podmiotu zewnętrznego,

– przepisy, które będą obowiązywały w zakresie nieuregulowanym postanowieniami umowy,

– klauzulę arbitrażową dotyczącą rozstrzygania sporów między stronami umowy,

13) podpisy stron umowy oraz liczbę sporządzonych egzemplarzy umowy.

Chociaż nie została zawarta umowa z żadnym podmiotem zewnętrznym, to przepisy rozporządzenia w sprawie lokowania środków FRD stanowią dla ZUS, aktualnie zarządzającego środkami FRD, dyrektywę lokowania tych środków. Wynika to m.in. z kolejności zamieszczania w rozporządzeniu regulowanych kwestii w inny sposób niż w ustawie o sus. O ile w ustawie obowiązkowe elementy umowy zostały wyliczone na pierwszym miejscu, o tyle w rozporządzeniu zajmują miejsce ostatnie, i to w formie załącznika do rozporządzenia.

Do końca 2007 r. ZUS dobrze wywiązywał się z zarządzania środkami FRD przede wszystkim ze względu na stopę zwrotu i niskie koszty. Także polityka inwestycyjna ZUS była zgodna z ustawą o sus i rozporządzeniem z 24 stycznia 2003 r. Stopa zwrotu całości aktywów FRD w 2007 r. wyniosła 5,51%. Cele inwestycyjne określone w „Polityce inwestycyjnej Funduszu Rezerwy Demograficznej” oraz rekomendacjach Komitetu do spraw Aktywów Finansowych zostały w 2007 r. osiągnięte<sup>47</sup>. Struktura portfela FRD na koniec 2007 r. kształtowała się następująco: akcje – 22,7%, bony skarbowe – 1,4%, obligacje skarbowe – 65,4%, lokaty – 10,5%. Dla porównania struktura na koniec 2006 r. wyglądała następująco: akcje – 29,8%, bony skarbowe – 32,1%, obligacje skarbowe – 32,0%, lokaty – 6,1%<sup>48</sup>.

Podsumowując politykę lokacyjną FRD, należy podkreślić, że problematyce tej ustawodawca poświęcił połowę artykułów ustawy o sus dotyczących FRD, w tym tych najbardziej rozbudowanych, które są uszczegóławiane za pomocą rozporządzenia. Jednak w żadnym przepisie ustawy o sus czy rozporządzeniu w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej nie uregulowano kwestii odpowiedzialności podmiotów zarządzających środkami FRD. Zagadnienie to jest poruszane jedynie w załączniku do rozporządzenia jako obowiązkowy element umowy o zarządzanie środkami FRD. Podmiot zarządzający środkami

<sup>47</sup> Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za rok 2007..., s. 30–31.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 30.

FRD dysponuje pieniędzmi publicznymi, więc jego odpowiedzialność za nie powinna być przedmiotem regulacji ustawowej, a nie tylko umownej. W przypadku sporu, przy obecnej regulacji, musi się on przenieść na drogę sądową, która może okazać się bardzo długa i kosztowna. Wprowadzenie zasad odpowiedzialności za zarządzanie środkami FRD w formie ustawowej stanowiłoby lepszą ochronę zgromadzonych w FRD zasobów. Biorąc pod uwagę plany bezterminowego działania FRD i uruchomienia środków z prywatyzacji do jego zasilania, celowe jest wprowadzenie regulacji ustawowych dotyczących odpowiedzialności zewnętrznych podmiotów zarządzających środkami FRD<sup>49</sup>.

Z przedstawionej analizy FRD wynika, że jest to instytucja, która nie spełniła do końca swojej roli. Projektowana była jako zabezpieczenie na wypadek powstania finansowych skutków nierównowagi demograficznej w systemie ubezpieczeń społecznych. W pierwszym okresie, w którym FRD miał działać, nie wpływały do niego żadne środki. W roku, w którym środki miały zacząć napływać, ustawodawca obniżył kwotę odpisu ze składki emerytalnej na jego rzecz z 1% do 0,01%, co spowodowało, że nie został osiągnięty planowany poziom wpływów. Z jednej strony obniżenie części składki emerytalnej przekazywanej do FRD byłoby zgodne z postulatami doktryny i krytyczną opinią na temat powstania FRD w formie określonej w ustawie o sus<sup>50</sup>. Z drugiej jednak strony spowodowało zmniejszenie wpływów do Funduszu i całkowicie zaprzeczyło celowi, do jakiego został powołany. Skoro od 1 stycznia 2009 r. możliwe jest uruchomienie środków z FRD w celu uzupełnienia niedoboru w funduszu emerytalnym, to zgromadzone środki powinny mieć znaczący, a nie symboliczny wpływ na uzupełnienie deficytu. Dlatego też należałoby rozważyć albo likwidację FRD, gdyż nie spełnia funkcji, jaka została mu przypisana, albo zapewnić FRD takie wpływy, które spowodowałyby optymalne ich pomnażanie oraz odpowiedni poziom uzupełniania funduszu emerytalnego. Rola edukacyjna, którą niektórzy przypisują FRD, to za mało, szczególnie w kontekście obciążenia budżetu państwa<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Por. B. Wiktorowska, *op. cit.*

<sup>50</sup> M.in. U. Kalina-Prasznik, *Uwagi na temat reformy ubezpieczenia społecznego pracowników*, „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” 1999, nr 1, s. 7.

<sup>51</sup> B. Marczuk, *op. cit.*