

**Grażyna Ancyparowicz**

Główny Urząd Statystyczny

---

## NASTĘPSTWA REFORMY EMERYTALNEJ DLA ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

---

**Streszczenie:** W ochronie dożycia emerytalnego występują dwa systemy: zdefiniowanego świadczenia i zdefiniowanej składki. Pierwszy z nich odwołuje się do zasady solidaryzmu społecznego, zwany jest także systemem umowy pokoleniowej, gdyż pokolenie pracujących utrzymuje seniorów. Drugi uzależnia wysokość świadczenia od zakumulowanych oszczędności emerytalnych, które powierza się wyspecjalizowanym instytucjom finansowym. W Polsce funkcjonują obecnie oba systemy równolegle. Przekazywanie znacznej części składki pokolenia pracujących do OFE spowodowało głęboki deficyt FUS, budżetu państwa i negatywnie wpływa na stan finansów publicznych. Należy jak najszybciej powstrzymać reformę, która wkrótce zagrozi nędzą milionom polskich gospodarstw domowych.

**Słowa kluczowe:** składka, emerytura, świadczenie, ubezpieczenia społeczne, zadłużenie.

### 1. Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce do roku 1999

W ubezpieczeniach emerytalnych stosowane są dwa podstawowe systemy zarządzania składką na ochronę ryzyka starości. System umowy pokoleniowej (repartycyjny) polega na tym, że dzisiejsze składki pracujących są przeznaczane na dzisiejsze emerytury, a jutrzejsze składki na jutrzejsze emerytury (PAYG – *pay-as-you-go*). Ten model określa się, jako „system zdefiniowanego świadczenia” (DB – *defined benefits*), ponieważ wysokość emerytury jest znana. W Polsce kwota świadczenia zależy od: przeciętnego wynagrodzenia (tzw. kwota bazowa), podstawy wymiaru składki (zależnej od relacji dochodów ubezpieczonego do przeciętnego wynagrodzenia w danym roku) oraz od stażu ubezpieczeniowego. W systemie kapitałowym, określanym jako „system zdefiniowanej składki” (DC – *defined contributions*), wysokość świadczenia zależy od wielkości kapitału emerytalnego, stopy zwrotu oraz oczekiwanej długości życia.

Podstawowa emerytura, jako świadczenie gwarantowane przez państwo, powinna mieć stabilną siłę nabywczą. „System repartycyjny jest o tyle pewny, o ile pewne jest państwo. Ale jak długo państwo istnieje ten system działa. [...] Natomiast w systemie kapitałowym jest duży element ryzyka, gdyż wysokość emerytury zależy

od silnych wahań giełdy i kursów papierów wartościowych. Chwiejność emerytur wypłacanych na podstawie systemów kapitałowych jest ogromna. [...] Ponadto system repartycyjny jest bardzo tani, kosztuje 2-3%, ten drugi zaś kosztuje ok. 20-25% obrotów” [Łaski 2003, s. 83]. W krajach realizujących model społecznej gospodarki rynkowej emerytury kapitałowe są traktowane jedynie jako dodatkowe (niekiedy obligatoryjne) zabezpieczenie finansowe na starość [Szumilicz 2002, s. 347-382]. Podstawowe zaopatrzenie emerytalne na godziwym poziomie zapewnia system umowy pokoleniowej, którego gwarantem jest państwo.

System PAYG jest odporny na niekorzystny wpływ otoczenia zewnętrznego; ewentualne zagrożenia ze strony niekorzystnych relacji demograficznych częściowo neutralizuje wzrost wynagrodzeń, a jeśli to nie wystarcza – państwo może drogą reform dostosować algorytmy i uprawnienia ubezpieczonych do możliwości płatniczych sektora *general government*. System kapitałowy, raz ustanowiony, żyje własnym życiem. Kapitałowe fundusze emerytalne cechuje niska stopa zwrotu, lecz pod innymi względami wykazują one podobieństwo do ubezpieczeń na życie z funduszem kapitałowym. W systemie kapitałowym ryzyko ponosi ubezpieczony, bez wpływu na wyniki inwestycyjne<sup>1</sup> i wartość jednostki uczestnictwa (jednostki rozrachunkowej). Istotną wadą systemu kapitałowego jest to, że pracownicy o niskich wynagrodzeniach, nawet przy długim stażu pracy, nie zdołają zaoszczędzić kwot wystarczających na utrzymanie się przy życiu po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Moda na kapitałowe systemy emerytalne to choroba rozprzestrzeniająca się w krajach zaliczanych do tzw. gospodarek wschodzących z błyskawiczną szybkością, a źródłem zakażenia są instytucje finansowe o globalnym zasięgu. Fundusze emerytalne zapewniają im stały dopływ kapitału, bez żadnego wysiłku i praktycznie – bez ryzyka. W długim okresie otwarte fundusze emerytalne „zawierają w sobie element tego, co nazywa się systemem piramid finansowych. Dopóki ten system się rozwija, sam stwarza sobie zapotrzebowanie na papiery wartościowe i wszystko pnie się do góry. Ale gdy ogarnie wszystkie kraje, które zdecydują się na jego wprowadzenie, to zapotrzebowanie na papiery wartościowe spadnie do normalnego poziomu, wynikającego ze zmiany pokoleń” [Łaski 2003, s. 83] i zabraknie środków na pokrycie zobowiązań wobec świadczeniobiorców.

Wbrew sloganom towarzyszącym wprowadzaniu emerytur kapitałowych, system ten ma negatywny wpływ na środowisko makroekonomiczne, przez co hamuje rozwój rynku finansowego. Absorpcja kapitału emerytalnego przez podmioty należące do sfery finansowej ogranicza popyt, osłabia tym samym aktywność inwestycyjną w sferze realnej, czego następstwem staje się spowolnienie wzrostu gospodarczego. To z kolei obniża zatrudnienie i zmniejsza – przy innych warunkach niezmiennych – kwotę składek zasilających fundusze emerytalne. Jeśli proces ten trwać będzie dostatecznie długo, możliwości ekspansji funduszy staną się coraz bar-

<sup>1</sup> [Holzman 1999; Gillon i in. 2000; Holzman, Hinz 2005; Dębski 2009 s. 35 i 37].

dziej ograniczone, a odpływ środków na wypłaty emerytur, musi wywołać krach całego systemu.

Pierwsze eksperymenty z systemem emerytur kapitałowych miały miejsce w Polsce w okresie międzywojennym, lecz okazały się nieefektywne. System emerytalny wprowadzony tzw. ustawą scaleniową<sup>2</sup>, na mocy dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>3</sup>, został reaktywowany. Wraz z upływem lat, realizując konstytucyjną dyrektywę rozwoju ubezpieczenia społecznego<sup>4</sup>, stopniowo rozszerzano zakres ubezpieczeń emerytalnych i rentowych na niepracownicze grupy ludności, stopniowo obejmując nim wszystkich Polaków<sup>5</sup> (tab. 1). W systemie pracowniczym całość składki ubezpieczeniowej pokrywał i odprowadzał do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) pracodawca, w pozostałych grupach ubezpieczonych – sami zainteresowani. System ten wymagał podnoszenia okresowo składek, lecz funkcjonował dość sprawnie, nawet przy nasilającej się inflacji. Problemy z płynnością pojawiły się w początkach lat dziewięćdziesiątych „na skutek przerwania na system ubezpieczeń społecznych zadań pozaubezpieczeniowych, zmniejszenia się wpływów ze składek z uwagi na spadek liczby ubezpieczonych i zaległości składkowe zakładów pracy oraz wzrost wydatków na świadczenia” [Antonów 2002, s. 5]. W pierwszej fazie transformacji ustrojowej udało się kosztem równowagi ZUS ograniczyć o ok. 40% gwałtownie narastające bezrobocie [Ancyparowicz 2010, s. 161-170].

W 1991 r. opracowano algorytm stosowany bez większych zmian do dziś wobec osób otrzymujących emerytury i renty pracownicze w systemie repartycyjnym. Zagwarantowano im część socjalną (24% kwoty bazowej) oraz określono wskaźniki dla obliczania części indywidualnej (1,3% za każdy okres składkowy oraz po 0,7% za nieskładkowy i hipotetyczny). Wydłużono okres udokumentowanego zatrudnienia przyjmowany do określenia podstawy wymiaru emerytury. Początkowo emeryturę obliczano na podstawie wynagrodzenia z trzech lat wybranych przez zainteresowanego z ostatnich dwunastu lat pracy. Zrezygnowano z tego rozwiązania na rzecz wyboru bardziej korzystnego dla ubezpieczonego wariantu: 10 kolejnych lat z ostatnich dwudziestu poprzedzających złożenie wniosku lub dwadzieścia lat o najwyższej relacji indywidualnego wynagrodzenia do przeciętnego w gospodarce narodowej z całego okresu zatrudnienia. System ten przetrwał bez większych zmian do końca 1998 roku.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, DzU nr 51, poz. 96 z późn. zm.

<sup>3</sup> Tekst jednolity: DzU 1958, nr 23, poz. 97.

<sup>4</sup> Art. 60 ust. 2 pkt 1 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r., DzU nr 33, poz. 232; po wprowadzeniu tekstu jednolitego Konstytucji PRL – art. 70 ust. 2 pkt 1, DzU 1976, nr 7, poz. 36.

<sup>5</sup> Główne akty prawne rozszerzające krąg uprawnionych do ubezpieczeń społecznych to: Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, DzU nr 3, poz. 6 z późn. zm., Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, DzU nr 40, poz. 267 z późn. zm. Więcej na ten temat [Sowiński 2009; Antonów (red.) 2009, s. 30-37].

Tabela 1. Świadczeniobiorcy i ubezpieczeni w ZUS

Rok	Emeryci i renciści		Ubezpieczeni	
	w tysiącach osób		ogółem	zmiana w stosunku do poprzedniego roku
	Przeciętna miesięczna liczba emerytów i rencistów	zmiana w stosunku do poprzedniego roku		
1946	529	x	2 509,0	x
1950	987	458	5 155,0	2646,0
1960	1 369	382	7 524,0	2369,0
1970	2 346	977	11 069,0	3545,0
1980	4 094	1 748	14 029,0	2960,0
1990	5598	1 504	14 124,0	95,0
1991	6 154	556	13 629,0	-495,0
1992	6 505	351	13 250,0	-379,0
1993	6 703	198	12 733,0	-517,0
1994	6 873	170	12 643,0	-90,0
1995	7 036	163	12 935,0	292,0
1996	7 172	136	13 219,8	284,8
1997	7 039	-133	12 937,1	-282,7
1998	7 184	145	12 737,3	-199,8
1999	7 231	47	13 270,6	533,3
2000	7 217	-14	13 059,9	-210,7
2001	7 156	-61	12 851,0	-208,9
2002	7 122	-34	12 761,0	-90,0
2003	7 129	7	12 739,3	-21,7
2004	7 175	46	12 857,4	118,1
2005	7 184	9	13 130,9	273,5
2006	7 217	33	13 354,1	223,2
2007	7 303	86	14 074,5	720,4
2008	7 414	111	14 366,1	291,6
2009	7 535	121	14 535,0	168,9

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998, s. XXXVIII-XXXIX; *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za 2005 r.*, s. 6, 11, 14 oraz *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za 2008 r.*, s. 7, 11, 13; *Zestawienie liczby świadczeniobiorców KRUS i osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników w latach 1991-2008*, <http://www.krus.gov.pl>.

Wprowadzona od 1 stycznia 1999 r. reforma ubezpieczeń społecznych<sup>6</sup> pozornie neutralna względem wynagrodzeń, w istocie zwiększała obciążenia składką<sup>7</sup>, lecz nie wywołała protestów. Wdrażając nowy system jednorazowo podniesiono wynagrodzenia o wysokość składki w części obciążającej pracownika (123,0164%<sup>8</sup>). Obciążenia pracodawców stanowiły różnicę między poprzednio obowiązującą stawką naliczaną od funduszu wynagrodzeń a stawką, o jaką podniesione zostały wynagrodzenia pracownice.

Podział na grupy i wynikające stąd uprawnienia do emerytury wcale nie był tak przejrzysty, jakby pozornie wynikało to z podziału ubezpieczonych na grupy wiekowe<sup>9</sup>. Początkowo wśród ubezpieczonych dominował (błędny) pogląd, że emerytura w części pochodzącej z ZUS będzie finansowana na dotychczasowych zasadach przez pokolenie pracujących, zaś emerytura z filara zarządzanego przez powszechne towarzystwa emerytalne będzie pochodziła z własnych oszczędności. W rzeczywistości, wszyscy, którzy nabędą prawa emerytalne po 2013 r., otrzymają emeryturę wyłącznie w systemie zdefiniowanej składki, niezależnie od tego, czy będzie ona pochodziła ze środków zgromadzonych w ZUS, czy zarówno z ZUS, jak i ze składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych.

Celem reformy miała być niezależność kwoty świadczenia „od sytuacji demograficznej i stanu budżetu, a w efekcie od decyzji politycznych. Tymczasem dalej za emeryturę odpowiada Skarb Państwa, nie tylko z tytułu obligacji [stanowiących lwią część portfela inwestycyjnego OFE oraz obligacji na finansowanie deficytu budżetu państwa – przyp. aut.], ale całego minimalnego świadczenia emerytalnego. Emerytura z OFE zależy zatem ostatecznie od podatków i składek emerytalnych, które w przyszłości wpłaci do budżetu pracujące pokolenie (niestety, znacznie mniej liczne niż obecne). Po drodze, przez kilkadziesiąt lat, prywatne instytucje finansowe mają natomiast stałe źródło dochodu z pieniędzy publicznych, pobierając wysokie opłaty za zarządzanie składkami. Z kwoty otrzymanych składek powszechne towarzystwa

---

<sup>6</sup> Podstawy prawne systemu ubezpieczeń emerytalnych pracowników stanowią: Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU 1998 nr 137, poz. 887 z późn. zm., Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jednolity DzU 2009 nr 153, poz. 1227 z późn. zm., Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, DzU nr 228, poz. 1507, Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, tekst jednolity DzU 2004 nr 159, poz. 1667 z późn. zm., Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych, DzU 2004 nr 1162, poz. 1205. System emerytalny dzieli się od tej pory na obowiązkowy (realizowany przez ZUS i OFE) i dobrowolny (świadczenia w ramach PPE oraz IKE).

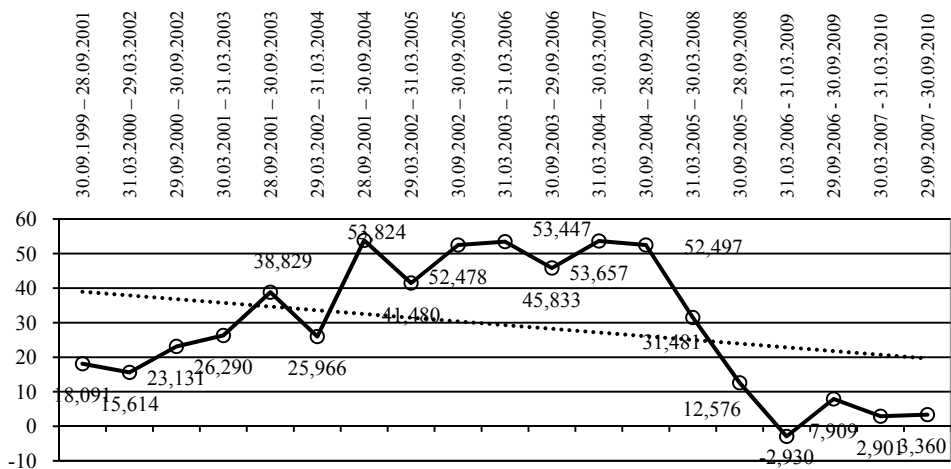
<sup>7</sup> Dotyczy to ubezpieczeń emerytalnych i chorobowych, a dotyczyłoby również ubezpieczeń rentowych, gdyby nie została podjęta (kontrowersyjna) decyzja o zmniejszeniu z 13% do 6% podstawy wymiaru składki na te ubezpieczenia (z tego obecnie 4,5% obciąża pracodawcę, a 1,5% – pracownika).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu przeliczenia przychodu w związku z wprowadzeniem obowiązku opłacania składki na ubezpieczenia społeczne przez ubezpieczonych, DzU nr 153, poz. 1006.

<sup>9</sup> Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu U.11/87 stwierdził, że drastycznym naruszeniem polskiej konstytucji jest określenie uprawnień emerytów w sposób uniemożliwiający im samodzielną orientację w treści obowiązujących przepisów.

emerytalne (PTE) pobierają sobie od razu opłatę 3,5% (do końca 2009 r. sięgała ona aż 7%, a poprzednio nawet 10%). Stanowi ona dla nich stałe, atrakcyjne źródło dochodu. Co miesiąc PTE pobierają też opłaty za zarządzanie aktywami OFE, co oznacza ostatecznie utratę nawet kilkunastu procent z ogólnej kwoty składek wpłaconych przez przyszłego emeryta w okresie ponad 40 lat” [Oreziak 2010].

Po dziesięciu latach do OFE przetransferowano ponad 155 mld zł z tytułu składek i ponad 3 mld zł z tytułu odsetek<sup>10</sup>, co pozwoliło 14 aktualnie działającym powszechnym towarzystwom emerytalnym na zarządzanie funduszami o wartości prawie 194 mld zł. W tym czasie nominalna wartość jednostki rozrachunkowej wzrosła z 10 zł do 28,60 zł. Innymi słowy – zainwestowana w maju 1999 r. w OFE złotówka ma obecnie wartość 2,86 zł. Po wyeliminowaniu wpływu wzrostu cen (o 40,63%) oraz wzrostu wynagrodzeń (o 88,4%) jej wartość w ciągu dekady zwiększyła się o niespełna 8% (średnio 0,8% rocznie). Niska jest również średnia ważona stopa zwrotu z OFE (rys. 1).



Rys. 1. Średnia ważona stopa zwrotu z OFE (w %)

Źródło: KNF.

Aktywa powszechnych towarzystw emerytalnych wzrosły z 1061,3 mln zł (stan na koniec 2000 r.) do 3422,3 mld zł (stan na 30 czerwca 2010 r.). W pierwszym roku reformy emerytalnej zagregowana wartość kapitałów własnych PTE wyniosła 889,5 mln zł (64,7% pasywów ogółem), w połowie 2010 r. osiągnęła 3022,3 mln zł (88,3% pasywów ogółem), przy czym kapitał podstawowy zmniejszył się odpowiednio z 1774,1 mln zł do 1507,9 mln zł. Powszechnie towarzystwa emerytalne są więc dowodem na to, że można czerpać korzyści, nie ponosząc żadnego ryzyka.

<sup>10</sup> Stan na 10 listopada 2010 r.

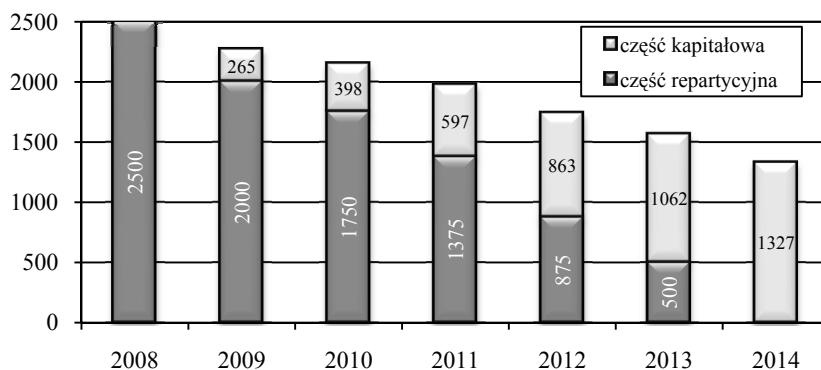
## 2. Demografia a paradoksy eklektycznej reformy emerytalnej

Systemem repartycyjnym objęto zarówno osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., jak i te, które do 31 grudnia 2008 r. skorzystały z prawa do wcześniejszej emerytury. Ubezpieczeni z tej drugiej grupy, urodzeni do 1953 r., szybko uświadomili sobie, że w okresie 2009-2013 ich świadczenia będą malały z każdym rokiem, że zostaną pozbawieni nie tylko przywilejów branżowych, ale także prawa do wcześniejszej emerytury (tab. 2, rys. 2 i 3). Nastąpił więc masowy *exodus* osób posiadających uprawnienia do przejścia na wcześniejsze emerytury. Sytuacja demograficzna, a w konsekwencji i finansowa FUS pogorszyła się jeszcze bardziej po wejściu w życie art. 37 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, uchylającego art. 103 ust. 2a Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>11</sup>. Szacuje się, że z możliwości pobierania świadczenia bez poprzedniego rozwiązania umowy skorzystało ok. 50 tys. osób.

**Tabela 2.** Struktura wieku osób, którym przyznano emerytury w danym roku (w %)

Wiek	Kobiety					Mężczyźni				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
>49 lat	1,4	2,4	1,8	1,2	0,8	15,4	17,1	7,9	3,0	3,5
50-54	6,2	8,9	7,3	4,4	2,9	10,6	11,0	7,9	2,1	3,4
55-59	79,3	73,6	78,3	78,1	58,8	8,2	7,4	5,3	1,4	2,7
60-64	11,8	14,1	12,1	15,0	36,2	34,5	37,9	50,3	83,6	70,9
<60 lat	1,3	1,0	0,5	1,3	1,3	31,3	26,6	28,6	9,9	19,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

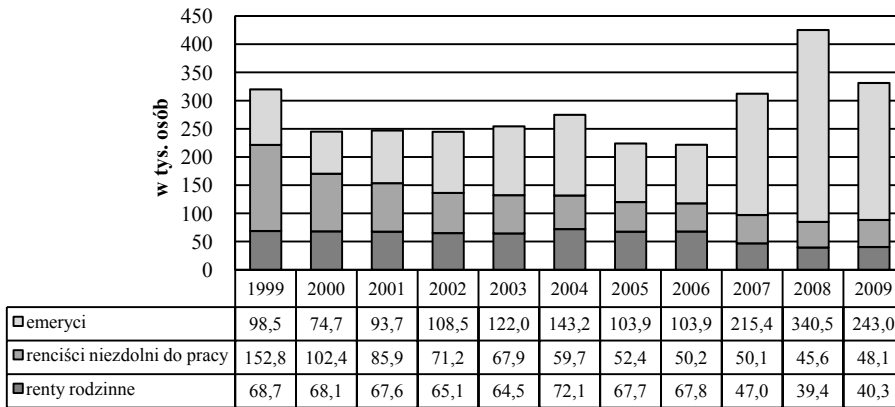


**Rys. 2.** Hipotetyczna emerytura brutto z ZUS w systemie repartycyjno-kapitałowym (w zł)

Źródło: opracowanie własne.

<sup>11</sup> DzU 2008 nr 228, poz. 1507 z późn. zm.





Rys 3. Liczba osób, którym przyznano świadczenie w danym roku kalendarzowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

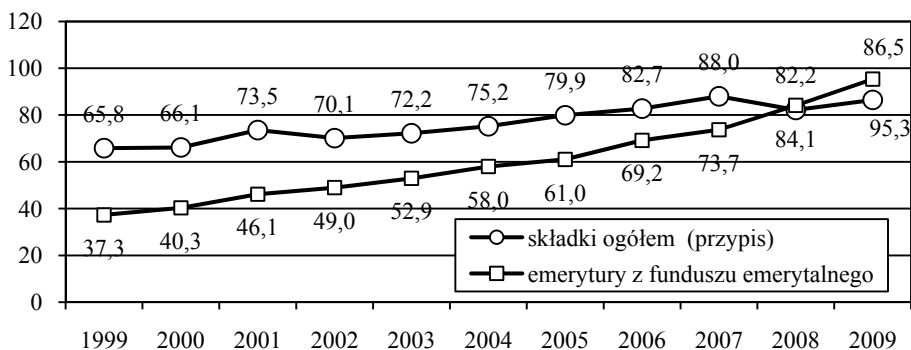
Państwo zdystansowało się względem osób urodzonych po 31 grudnia 1953 r., które otrzymają emerytury wyłącznie w systemie zdefiniowanej składki. Rezygnując z funkcji opiekuńczych, organa państwa zastrzegły sobie jedynie kompetencje do sprawowania kontroli nad przestrzeganiem prawa przez podmioty powołane do gromadzenia środków i wypłaty świadczeń emerytalnych.

### 3. Etiologia permanentnych niedoborów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

W latach 1951-1965 w polskim systemie ubezpieczeń społecznych występowały nadwyżki rzędu 8%, w następnym okresie, rozszerzając krąg ubezpieczonych, podnoszono sukcesywnie składki, dzięki czemu rezerwy środków występowały także w latach 1965-1986 (z wyjątkiem okresu 1978-1980 i 1982 r.). Nadwyżki funduszy ubezpieczeniowych zasilały bieżąco budżet państwa, lokowano je w Narodowym Banku Polskim, przechowywano także na nieoprocentowanym rachunku bieżącym ZUS w NBP [Prasznic 1994, s. 40]. Wprowadzony 1 stycznia 1999 r. podział uprawnień w zależności od grupy wiekowej naruszył zasadę solidaryzmu społecznego i podział obowiązków międzypokoleniowych w ubezpieczeniach emerytalnych (rys. 4).

Wskaźnik pokrycia wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pogarszał się w zastraszającym tempie, a w konsekwencji – mimo coraz wyższych dotacji i wyprzedazy majątku państwowego na wyrównywanie transferów do otwartych funduszy emerytalnych – deficyt FUS, który w 1998 r. wyniósł 10,5 mld zł, zaczął gwałtownie narastać, osiągając na koniec 2009 r. prawie 60 mld zł. Na 2010 r. zaplanowano deficyt FUS w kwocie przekraczającej 69,5 mld zł, w latach następnych niedobór FUS utrzyma się na zbliżonym lub wyższym poziomie (tab. 3).





Rys. 4. Przypis składki i wypłaty na emerytury z FUS (w mld zł)

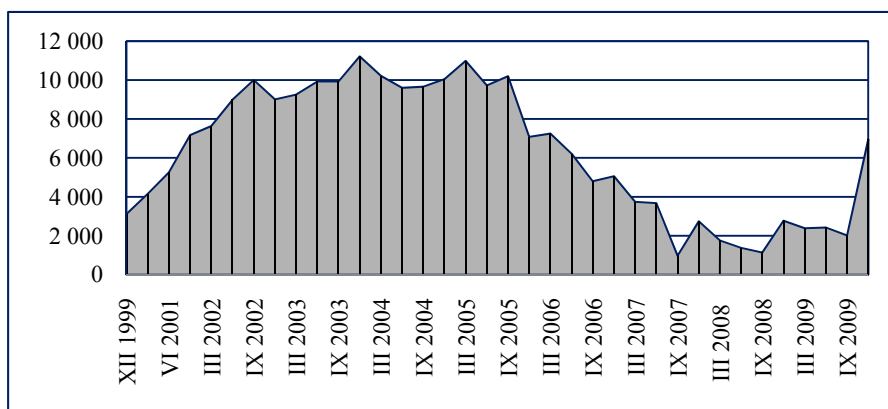
Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1990-1999, Roczniki Statystyczne Ubezpieczeń Społecznych z lat 1990-1995, 1999-2002 i 2003-2005, Informacja Statystyczna o Systemie Ubezpieczeń Społecznych 1996-1998.

Tabela 3. Prognoza salda rocznego FUS w kwotach zdyskontowanych na 2009 r. (w mln zł)

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015
Wariant 1					
FUS, w tym:	-67 386	-63 062	-60 393	-61 032	-63 988
fundusz emerytalny	-49 828	-46 283	-43 940	-44 817	-48 473
fundusz rentowy	-17 110	-16 304	-16 123	-15 878	-15 305
Wariant 2					
FUS, w tym:	-75 039	-73 128	-72 478	-74 977	-79 492
fundusz emerytalny	-54 043	-51 952	-50 812	-52 759	-57 252
fundusz rentowy	-19 274	-19 284	-19 813	-20 172	-20 280
Wariant 3					
FUS, w tym:	-62 500	-56 463	-52 115	-50 862	-51 957
fundusz emerytalny	-47 183	-42 645	-39 296	-39 038	-41 565
fundusz rentowy	-15 770	-14 442	-13 685	-12 792	-11 672

Źródło: Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2011-2015, ZUS, Warszawa 2010.

Finansowanie niedoboru FUS, a także niedoboru budżetu państwa spowodowanego tymi dotacjami, generuje coraz wyższy dług publiczny, który coraz bardziej obciąża system finansów publicznych kosztami obsługi zadłużenia (rys. 5). W ten sposób koło się zamyka. „Państwo za pośrednictwem ZUS, zaciągając pożyczki w budżecie oraz komercyjne kredyty na wolnym rynku, zamiast stosowania zwykłej dotacji uzupełniającej podraża dług FUS i zwiększa udział ubezpieczonych w jego



**Rys. 5.** Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (w mln zł)

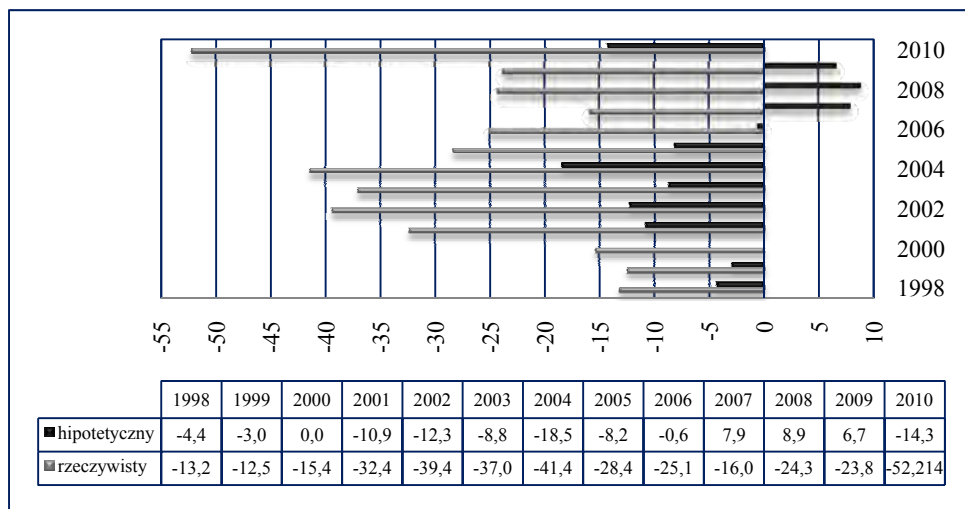
Źródło: *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2011-2015*, ZUS, Warszawa 2010.

splacie, w konsekwencji zwalniając się z części bezpośredniej odpowiedzialności za finansową gwarancję wypłaty świadczeń. [...] Rozwiązania w tej dziedzinie są typowym przykładem na niezgodne z konstytucją ograniczanie odpowiedzialności państwa za sprawy socjalne i dowodem na pozaspołeczne cele reformy emerytalnej” [Antonów 2002, s. 5].

#### 4. Konsekwencje deficytu FUS dla budżetu państwa

W 1998 r. dotacja budżetowa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 8,8 mld zł, w 1999 r., a więc w pierwszym roku realizacji reformy emerytalnej zwiększyła się nieznacznie – do 9,4 mld zł, lecz już w następnym roku wzrosła do 15,4 mld zł, w 2001 r. osiągnęła poziom 21,2 mld zł, w 2002 r. – 27,0 mld zł, w 2003 r. – 28,3 mld zł. Od 1999 r. dotacje do FUS zwiększały się średnio po 16,0% rocznie. W 2004 r., Ministerstwo Finansów, przekazując opinii publicznej informację o dotacjach do FUS, po raz pierwszy zastosowało kreatywną księgowość, wprowadzając zmianę zasad finansowania ubytku dochodów z tytułu przekazania części składek emerytalnych do OFE. W latach poprzednich środki te stanowiły część dotacji budżetu państwa, natomiast od 2004 r. pochodzą z rozchodów budżetu i nie zaliczają się do dotacji. Dzięki temu dotacja do FUS jest utrzymywana na stabilnym poziomie ok. 30 mld zł rocznie. W rzeczywistości wzrosły one z 33,3 mld zł w 2004 r. do 60,4 mld zł w 2010 r., ponieważ środki na wyrównanie ubytków składek z tytułu transferów do otwartych funduszy emerytalnych od 2004 r. wykazywano w rozchodach budżetu. Środki te pochodziły z wyprzedaży majątku narodowego oraz emisji dłużnych papierów wartościowych. Niezależnie od tego na pokrycie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zaciągane były kredyty i pożyczki w komercyjnych

instytucjach finansowych. Ich wielkość podlegała dość znacznym wahaniom w czasie. Kreatywną księgowość prowadzono nie tylko dla ukrycia rzeczywistej kwoty transferów do otwartych funduszy emerytalnych, ale także dla obniżenia – choćby o stosunkowo niewielkie kwoty – sumy dotacji do FUS – przesuując niektóre wydatki na emerytury i renty do innych pozycji klasyfikacji budżetowej. Wmontowanie do repartycyjnego systemu emerytalnego filara kapitałowego stało się podstawową, jeśli nie jedyną przyczyną nie tylko deficytów FUS, ale deficytów budżetowych w ostatniej dekadzie. Gdyby można było zrezygnować z dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, od 2005 r. wynik budżetu państwa byłby dodatni (rys. 6).



Rys. 6. Hipotetyczny i rzeczywisty deficyt budżetu państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Reformy systemu podatkowego, przeprowadzone w pierwszych latach transformacji realnego socjalizmu w system społecznej gospodarki rynkowej, oraz utrzymujący się nieprzerwanie przez osiemnaście lat trwały wzrost polskiej gospodarki narodowej – dawały szansę na zrównoważenie budżetu, a tym samym na ograniczenie tempa wzrostu długu publicznego. Przeszkodziła temu reforma emerytalna, która umożliwiła legalne przekazywanie publicznych pieniędzy do prywatnych spółek, w większości należących do zagranicznych korporacji finansowych.

## 5. Podsumowanie

W 2010 r. w wielu krajach europejskich ujawniły się katastrofalne skutki hipertrofii aktywów finansowych oraz niekontrolowanego wzrostu długu publicznego. Dopiero wtedy w Polsce zaczęto nieśmiało napomykać o konieczności zmniejszenia odpisów

składki do OFE i ograniczenia opłat za zarządzanie tymi funduszami. Odbyły się liczne seminaria, narady, konferencje naukowe, dyskusje w mediach. Uczestnikom tych spotkań podsunięto tematy zastępcze, koncentrując ich uwagę na poprawie efektywności inwestycji w otwartych funduszach emerytalnych.

Powstaje zatem pytanie: kim są naprawdę beneficjenci eklektycznej reformy emerytalnej? Bo że nie są nimi gospodarstwa domowe Polaków, to już dziś nie ulega wątpliwości. Na to pytanie już dawno odpowiedział J. Jończyk: „Koncepcje reformy ubezpieczeń emerytalnych i rentowych przygotowała i częściowo zrealizowała lewica, a zaakceptowała ją bez istotnych poprawek prawica i doprowadziła w 1998 r. do uchwalenia ustawy o s.u.s. [systemie ubezpieczeń społecznych – przyp. aut.] i ustawy o e.r. [emeryturach i rentach – przyp. aut.] z FUS. Są to dwie kluczowe i najbardziej kosztowne i kontrowersyjne części prawa zabezpieczenia społecznego” [Jończyk 2001, s. 90]. Biorąc pod uwagę skutki dla ZUS, budżetu państwa, a nade wszystko – głodowy poziom przyszłych emerytur, należy zahamować wypływ środków publicznych do prywatnych spółek. Jest to wyzwanie, na które powinni jak najszybciej odpowiedzieć politycy.

## Literatura

- Ancyparowicz G., *Wpływ reformy emerytalnej na budżet państwa*, [w:] T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
- Antonów K., *Finansowe aspekty ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 11.
- Antonów K. (red.), *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, ABC aWolters Kluwer business, Warszawa – Kraków 2009.
- Dębski W., *Fundusz emerytalny jako element systemu emerytalnego*, [w:] F. Chybalski (red.), *Otwarte fundusze emerytalne w Polsce. Analiza działalności inwestycyjnej, finansów oraz decyzji członków*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Gillon C. i in., *Social security pensions. Development and reform*, Geneva 2000.
- Holzman R., *The World Bank approach to pension reform*, „Social Protection Discussion Paper Series” 1999, no. 1.
- Holzman R., Hinz R., *Old age income support in the 21st century. An international perspective on pension systems and Reform*, Washington 2005.
- Jończyk J., *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Zakamycze 2001.
- Laski K., *O nonsensach polskiej reformy emerytalnej*, [w:] M. Deniszczyk, J. Supińska (red.), *Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny 2001-2003*, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa 2003.
- Oreziak L., *Zlikwidować OFE!*, „Polityka” 2010, nr 5(2741).
- Prasznicki U., *Ewolucja dochodów ubezpieczenia społecznego ze składki i dotacji budżetowej (w systemie pozarolniczym)*, [w:] *Zagadnienia obowiązkowego ubezpieczenia i składki*. Seria: Materiały Informacyjne ZUS nr 8, Warszawa 1994.
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2011-2015*, ZUS, Warszawa 2010.

Sowiński T., *Finanse ubezpieczeń emerytalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Szumilicz T., *Ubezpieczenia emerytalne w Unii Europejskiej*, [w:] J. Monkiewicz (red.), *Ubezpieczenia w Unii Europejskiej*, Poltext, Warszawa 2002.

## CONSEQUENCES OF PENSION REFORM FOR THE SOCIAL INSURANCE INSTITUTION

**Summary:** There are two systems for protection of the old age risk: PAYG: *pay-as-you-go* (DB – *defined benefits*) and DC – *defined contributions*. The first one applies the principle of social solidarity, and is so-called intergenerational contract system, because actually a working generation assures financing of seniors. In the second system retirement depends on savings, which is entrusted with specialized financial institutions. In Poland there are currently two parallel systems. Transmission of a substantial part of contributions to open pension funds (OFE) has caused a profound deficit in Social Insurance Fund, State Budget and negatively affects the public finances. It is urgent to stop the reform, which will soon threaten the misery of millions of Polish households.