

Funkcjonowanie powszechnego systemu emerytalnego

2.1. System finansowy powszechnego zabezpieczenia emerytalnego

W Polsce system finansowy ubezpieczeń społecznych opiera się na funduszach celowych. Państwowe fundusze celowe są jedną z form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych. Funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację zadań wyodrębnionych z budżetu państwa (ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych).

W systemie powszechnym funkcjonuje Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), który jest państwowym funduszem celowym, powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dysponentem FUS jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W ramach FUS wyodrębnia się fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy, wypadkowy oraz rezerwowe dla ubezpieczeń rentowych i chorobowych, a także dla ubezpieczenia wypadkowego. Z funduszu emerytalnego finansowane są wypłaty emerytur. Natomiast środki funduszu rentowego przeznaczone są m.in. na emerytury przyznane z urzędu zamiast rent z tytułu niezdolności do pracy osobom urodzonym przed dniem 1 stycznia 1949 r., które nie posiadają okresu składkowego i nieskładkowego wynoszącego co najmniej 20 lat dla kobiet oraz 25 lat dla mężczyzn, świadczenia zlecone ZUS do wypłaty podlegające finansowaniu z budżetu państwa (ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych). W 2002 r. dla ubezpieczeń

społecznych uruchomiony został Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD). Fundusz tworzą przede wszystkim środki pozostające w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku funduszu emerytalnego, pomniejszone o kwotę gwarantującą zapewnienie wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku. Tworząc fundusz zakładano, że jego środki będą wykorzystane na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych. Jednak z powodu bieżących trudności FUS oraz budżetu państwa w finansowaniu wydatków emerytalnych w 2009 r. przyjęto regulację dotyczącą możliwości udzielenia wsparcia finansowego funduszowi emerytalnemu. Zmiany te budzą wiele kontrowersji, ponieważ środki FRD mogą być wykorzystane w sposób niezgodny z wcześniejszymi założeniami (Kłos, Marchewka-Bartkowiak, 2009).

2.2. Przychody systemu emerytalnego

Przychody FUS pochodzą m.in. ze składek na ubezpieczenia społeczne, które nie są przekazane do OFE, środków rekompensujących kwoty składek przelanych na konta OFE, z wpłat z budżetu państwa oraz innych instytucji przekazanych na świadczenia, których wypłatę zlecono ZUS, z wyjątkiem świadczeń finansowanych z odrębnych rozdziałów budżetowych oraz wpłat instytucji zagranicznych, z oprocentowania rachunków bankowych, z lokat dokonywanych w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, z odsetek od nieterminowo regulowanych zobowiązań wobec FUS, ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, wraz z odsetkami, z dodatkowej opłaty i opłaty prolongacyjnej, z dotacji z budżetu państwa, a także ze środków FRD (art. 52 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych).

W latach 1999–2010 przychody FUS wzrosły z 73,7 mld zł do 157,6 mld zł (wyk. 2.1.). Przychody pochodziły głównie ze składek na ubezpieczenia społeczne, dotacji z budżetu państwa, refundacji składek do OFE, a także innych przychodów. Wśród przychodów ogółem najmniejszym udziałem odznaczały się inne przychody³, które w badanych latach stanowiły około 1%.

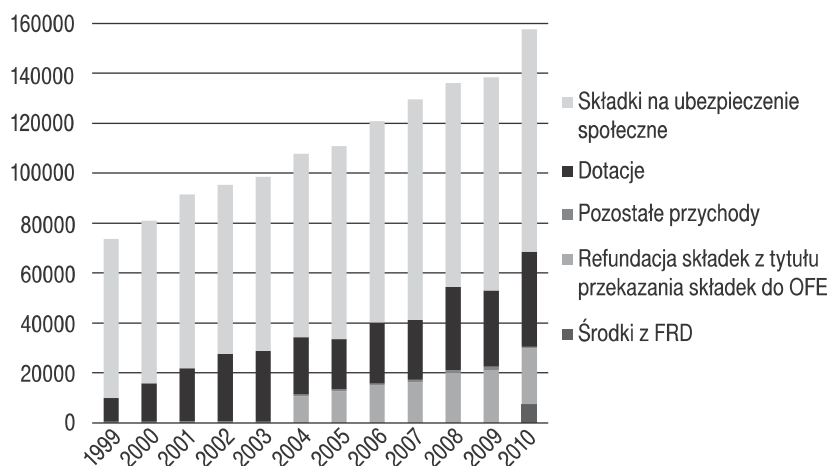
³ Do pozostałych przychodów zaliczyć można m.in.: należności pochodne od składek (odsetki za zwłokę, dodatkowe opłaty), dobrowolne wpłaty na FUS z tytułu osiągnięcia dochodu z pracy przez emeryta lub rencistę, oprocentowanie środków na rachunku bankowym, zwroty nienależnie pobranych świadczeń – *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych. System parolniczy 2003–2005*, ZUS, Warszawa 2007.

Przychody te wzrosły z 522 mln zł w 1999 r. do 687,6 mln zł w 2010 r. Najwyższy poziom pozostałe przychody osiągnęły w 2009 r. (1,4 mld zł), przy czym w kolejnym roku zmniejszyły się o ponad 50%, co spowodowane było spadkiem przychodów pochodnych i odsetek od należności z tytułu składek, a także przychodów z oprocentowania środków na rachunkach bankowych.

W 2010 r. FUS został zasilony kwotą w wysokości 7,5 mld zł pochodzącą z FRD. Celem FRD jest zwiększanie bezpieczeństwa wypłat świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego w okresie spadku liczby osób w wieku produkcyjnym w stosunku do liczby emerytów. Szacuje się, że taka sytuacja nastąpi około 2020 r. Przeznaczenie środków FRD na zagwarantowanie bieżącej płynności FUS jest zabiegiem, który pozornie zmniejsza dotacje z budżetu, a także jego deficyt (Siwińska-Gorzelał, 2010).

Istotnym źródłem przychodów FUS jest dotacja z budżetu państwa, która w analizowanym okresie stanowiła od 12,8% do 28,7% (wyk. 2.1.).

Wykres 2.1. Wpływy FUS w latach 1999–2010 (w mln)



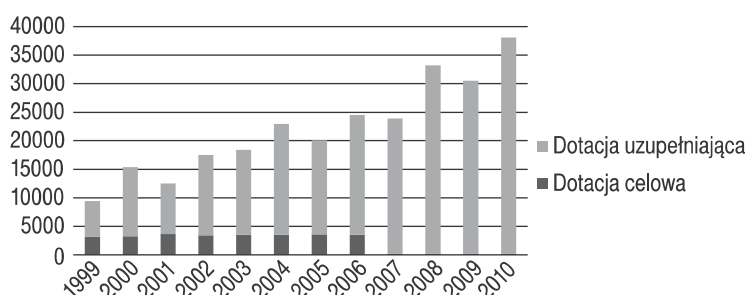
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000–2010*.

W latach 1999–2010 poziom dotacji wzrósł o ponad 300% przyczyniając się do wzrostu udziału dotacji FUS w wydatkach budżetu państwa z 6,8% w 1999 r. do 12,9% w 2010 r., co stanowiło od 2% do 3,3% PKB.

Dotacja z budżetu państwa składa się z dotacji celowej⁴ i uzupełniającej⁵. W latach 1999–2010 dotacja celowa zmniejszyła się o ponad 92%, a dotacja uzupełniająca wzrosła o 510% (wyk. 2.2.). Dotacja celowa stanowiła od ponad 34% w 1999 r. do 0,7% w 2010 r. dotacji ogółem, a dotacja uzupełniająca odpowiednio: od prawie 66% do ponad 99%. Zmiana poziomu dotacji, a także ich proporcji wynikała z odmiennej refundacji zadań wykonywanych przez FUS.

W analizowanym okresie nastąpił wzrost dotacji z budżetu państwa (z wyjątkiem 2004 r., 2005 r., 2007 r. i 2009 r.). Zmiany w poziomie dotacji ogółem wynikały m.in. z wprowadzenia zmian w sposobie refundacji FUS składek do OFE (2004 r.), braku waloryzacji świadczeń (2005 r., 2007 r.), przeprowadzania waloryzacji i likwidacji starego portfela, tzn. podwyższenia kwoty bazowej (2006 r.), a także wypłaty jednorazowej zapomogi dla świadczeniobiorców (2007 r.).

Wykres 2.2. Poziom dotacji z budżetu państwa w latach 1999–2010 (w mln)



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika statystycznego ubezpieczeń społecznych – system pozarolniczy 1999–2002*, *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000–2010*.

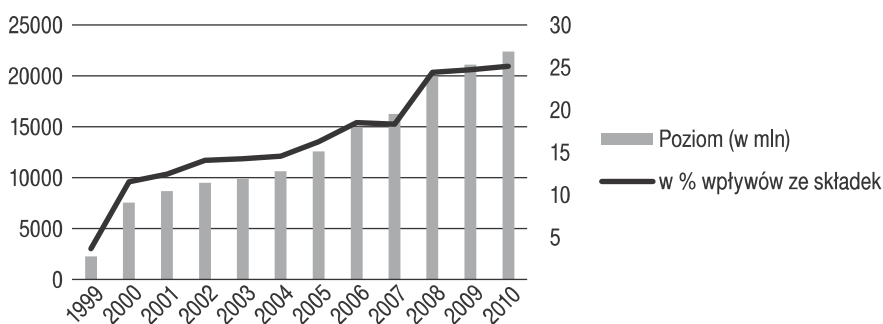
⁴ Dotacja celowa przeznaczona jest na finansowanie świadczeń pieniężnych innych niż z ubezpieczenia społecznego zlecone ZUS do wypłaty na podstawie odrębnych przepisów (np. wypłaty świadczeń dla inwalidów wojennych, wojskowych, kombatanatów), wypłaty świadczeń niemających charakteru ubezpieczeniowego (np. ryczałtów energetycznych, dodatków kombatanckich, dodatków dla żołnierzy – górników), a także świadczeń pieniężnych dla osób deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR – *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych. System pozarolniczy 1999–2002*, ZUS, Warszawa 2004; *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych. System pozarolniczy 2003–2005*, ZUS, Warszawa 2007.

⁵ Z dotacji uzupełniającej pokrywane są niedobory składek z tytułu przekroczenia przez ubezpieczonych 30-krotności podstawy wymiaru składki, niedobory składek z tytułu przekazania środków do OFE i niedobory środków na wypłaty świadczeń – *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych. System pozarolniczy 1999–2002*, ZUS, Warszawa 2004; *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych. System pozarolniczy 2003–2005*, ZUS, Warszawa 2007.

Spowodowane były również zmianami zakresu zadań finansowanych ze środków FUS. Od 2007 r. z planu wydatków FUS wykluczono wypłatę świadczeń zleconych ZUS (np. renty inwalidów wojennych i wojskowych, świadczenia dla kombatantów). Wydatki te przeniesiono do oddzielnego rozdziału wydatków budżetowych, a dotacja celowa została zmniejszona o ponad 90%. Od tej chwili w myśl obowiązujących przepisów z dotacji celowej pokrywane są wydatki na świadczenia podlegające finansowaniu ze środków budżetu państwa. Dotacja uzupełniająca przeznaczona jest na realizację ustawowego zapisu gwarantującego przez państwo wypłatę świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Rada Ministrów, 2008). W 2009 r. dotacja ogółem uległa zmniejszeniu na skutek ponad 8% spadku dotacji uzupełniającej przeznaczonej na uzupełnienie niedoboru środków FUS. W roku tym prawie o 13% wzrosła dotacja celowa, której zwiększenie spowodowane było sfinansowaniem emerytur pomostowych w wysokości 22,5 mln zł (ZUS, 2010). W 2010 r. został utworzony Fundusz Emerytur Pomostowych, którego środki przeznaczone są na wypłatę emerytur pomostowych.

Oprócz dotacji celowej i uzupełniającej z budżetu państwa przekazywane są środki na refundację FUS składek do OFE. W początkowych latach badanego okresu kwota ta zwiększała dotację z budżetu państwa. Natomiast od 2004 r. wprowadzono zmianę sposobu refundacji FUS składek do OFE, a mianowicie ubytek części składek emerytalnych odprowadzonych do OFE księgowany jest w ciężar rozchodów budżetu, a nie jak dotychczas w ciężar wydatków budżetu państwa jako dotacja z budżetu do FUS (Rada Ministrów, 2005). W analizowanym okresie na ten cel przekazano od 2,3 mld zł w 1999 r. do 22,3 mld zł w 2010 r., co stanowiło od 3,6% do 25,1% wpływów z tytułu składek (wyk. 2.3.).

Wykres 2.3. Refundacje z tytułu przekazania składek do OFE w latach 1999–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000–2010*.

Kwota odpływu składek do OFE zależy m.in. od liczby przekazanych składek, która w badanym okresie wzrosła prawie o 600% (tab. 2.1.). Liczba przekazanych składek związana jest z liczbą członków OFE, a także okresem podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu.

Tabela 2.1. Liczba członków i składki przekazane do OFE

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba członków (w mln)	9,7	10,4	10,6	11,0	11,5	12,0	11,7	12,4	13,1	13,8	14,4	14,9
Liczba składek (w mln)	23,3	70,5	74,9	102,3	124,1	133,5	149,6	157,5	165,7	158,6	147,6	159,9
Średnia wielkość składki (w zł)	96,92	107,58	115,48	92,76	81,69	84,06	89,59	99,01	103,43	126,29	141,37	139,1
Średnia podstawa (w zł)	1327,63	1473,73	1581,98	1270,62	1118,99	1151,47	1227,19	1356,23	1416,91	1729,97	1936,62	1905,44

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS, Komisji Nadzoru Finansowego, *Roczników ubezpieczeń i funduszy emerytalnych za lata 2002–2005; Biuletynów rocznych. Rynek OFE za lata 2006–2009; Biuletynu kwartalnego. Rynek OFE 2010*; J. Posteraj, *Otwarte fundusze emerytalne w Polsce*, BAS, Infos nr 2(49), 22.01.2009.

W latach 1999–2010 liczba członków OFE wzrosła o 53,6%. Bezpośredni wpływ na liczbę członków OFE ma liczba ubezpieczonych, która zależy od struktury demograficznej społeczeństwa oraz sytuacji na rynku pracy. W analizowanym okresie nastąpił wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym (o 5%) i wzrost wskaźnika zatrudnienia tej populacji (o 4 pkt. proc.). Należy jednak pamiętać, że nie każda osoba w wieku produkcyjnym jest członkiem OFE.

Kwota odpływu składek do OFE uzależniona jest również od wysokości składki na ubezpieczenie emerytalne oraz podstawy jej wymiaru, a tym samym poziomu wynagrodzeń. W analizowanym okresie średnia podstawa wymiaru składek przekazanych do OFE wzrosła o 43,5% i stanowiła 61% wynagrodzenia przeciętnego oraz 164% wynagrodzenia minimalnego.

Na wysokość odpływu składek do OFE wpływa także ściągalność składek na ubezpieczenia społeczne oraz termin przekazania składek na konta OFE. W latach 1999–2010 ściągalność składek uległa znacznej poprawie, a średni wskaźnik ściągalności kształtował się na poziomie 98,3%. Przekazanie

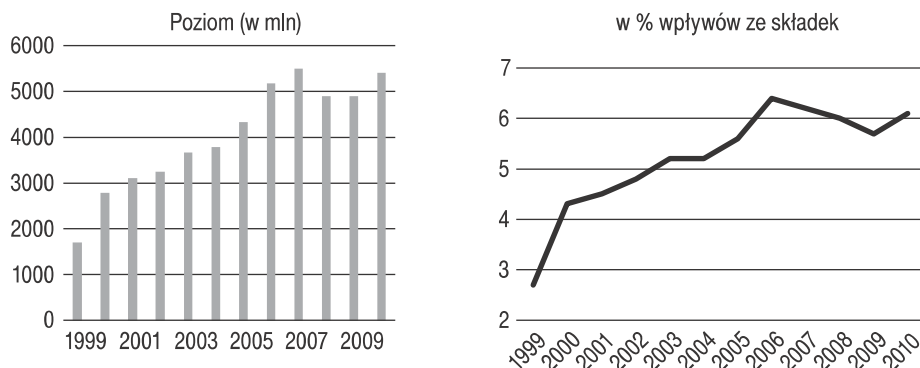
składek do OFE powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w ciągu 15 dni roboczych. Jednak aby termin ten rozpoczął bieg płatnik składek zobowiązany jest w tym samym terminie przekazać do ZUS składki i dokumenty rozliczeniowe. Jeżeli ZUS, z przyczyn leżących po jego stronie, nie przekaże do OFE składek, to należne są odsetki. W przypadku gdy do opóźnień w przekazaniu składek przyczynił się płatnik składek, wówczas ZUS wymierza opłatę dodatkową. W ciągu miesiąca ZUS przekazuje składki do OFE w trzech, czterech transzach. Bieżące składki przesyłane są terminowo, a wypłacane odsetki dotyczą rozliczeń z pierwszych lat funkcjonowania nowego systemu ubezpieczeń. Opóźnienia w przekazywaniu składek do OFE wynikały z braku sprawnego systemu komputerowego ewidencjonującego składki (Kłos, Marchewka-Bartkowiak, 2009). W analizowanym okresie odsetki przekazane przez ZUS do OFE wynosiły ponad 3 mld zł (ZUS, 2011).

W badanym okresie największy udział w przychodach FUS miały wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, które stanowiły średnio 70%. W analizowanym okresie wpływy z tytułu składek wzrosły z 63,7 mld zł do 88,9 mld zł (wyk. 2.1.). Dynamika zmian wpływów składkowych jest ściśle powiązana z dynamiką zmian płac. Wyższa inflacja i wyższy wzrost wynagrodzeń, a także wzrost zatrudnienia wpływają na wyższy poziom zgromadzonych składek FUS. W latach 1999–2010 wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym wzrósł z 61,3% do 65,2%, przeciętne i minimalne wynagrodzenie wzrosło odpowiednio: o 89% i o 103%, a wskaźnik inflacji zmniejszył się prawie o 5 pkt. proc. W badanym okresie nastąpił stosunkowo duży wzrost przeciętnego wynagrodzenia, który wpłynął na obniżenie ubytku wpływów z tytułu składek. Wpływy z tytułu składek stale wzrastały z wyjątkiem 2002 r. i 2008 r. W 2002 r. przyczyną spadku wpływów ze składek o 2,7% był stosunkowo niski wzrost przeciętnego wynagrodzenia (o 3,5%), utrzymujący się poziom minimalnego wynagrodzenia, a także spadek przeciętnego zatrudnienia (o 3,5%), któremu towarzyszył wzrost bezrobocia. W roku tym nieznacznie spadła liczba ubezpieczonych w ZUS, co było spowodowane spadkiem poziomu zatrudnienia (wskaźnik zatrudnienia w IV kwartale 2002 r. zmniejszył się o około 1,5 pkt. proc. w stosunku do IV kwartału 2001 r.). Natomiast w 2008 r. pomimo wzrostu zarówno zatrudnienia, jak i wynagrodzeń wpływy z tytułu składek zmniejszyły się o 7,6%, co było spowodowane obniżeniem składki na ubezpieczenie rentowe.

Przychody FUS uzależnione są również od wprowadzonego ograniczenia w postaci rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. W analizowanym okresie szacowano, że kwota ograniczenia rocznej

podstawy wymiaru składek spowoduje obniżenie od 4% do 6% wpływów ze składek. Szacunkowa kwota zmniejszenia wpływów wynosiła od 2,8 mld zł do 5,4 mld zł, co stanowiło od 2,7% do 6,1% wpływów z tytułu składek (wyk. 2.4.).

Wykres 2.4. Szacunkowa kwota zmniejszenia wpływów ze składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe z powodu przekroczenia 30-krotności



Źródło: opracowanie własne na podstawie H. Zalewska, *Wpływ reformy ubezpieczeń społecznych na finanse FUS* [w:] *Reforma ubezpieczeń społecznych w Polsce – doświadczenia dla Europy*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, s. 10; *Projekt budżetu w części 73 – ZUS oraz planów finansowych FUS i FRD na rok 2008*, ZUS, Warszawa 2007, niepublikowanych danych ZUS.

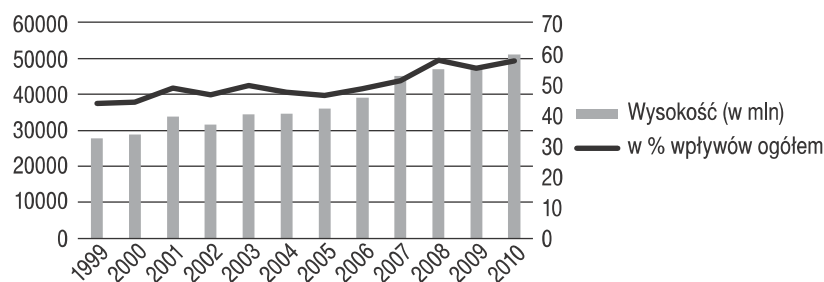
Kwota zmniejszenia wpływów zależy od wielu czynników, do których można zaliczyć wysokość prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na dany rok, a także podstawy wymiaru składek ubezpieczonego. Na ubytek składek związanych z trzydziestokrotnością przeciętnego wynagrodzenia wpływa również sytuacja gospodarcza kraju. Wzrost gospodarczy powoduje zwiększenie wynagrodzeń. Z jednej strony w warunkach dobrej koniunktury wzrost płac przyczynia się do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia oraz wzrostu płac osób lepiej zarabiających, które stosunkowo szybko osiągają kwotę ograniczenia, co z kolei niekorzystnie oddziałuje na przychody FUS. Z drugiej jednak strony znaczący wzrost przeciętnego wynagrodzenia może spowodować spadek liczby osób osiągających trzydziestokrotność przeciętnego wynagrodzenia, a w konsekwencji zwiększenie przychodów FUS. Należy jednak uwzględnić fakt, że istnienie limitu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe ma pozytywny wpływ zarówno na system emerytalny, jak i budżet państwa. Dzięki temu ograniczeniu, system oszczędnościowo-ubezpieczeniowy nie zmienia się w system o charakterze podatkowym. W rezultacie zmniejszają się

znieszczenia podatkowe, które powstałyby, wówczas gdyby ograniczenie to nie istniało. Limit ogranicza wpływy do systemu emerytalnego i zwiększa podstawę opodatkowania, przyczyniając się do wzrostu wpływów podatkowych (Góra, 2003).

Wpływy z tytułu składek zależą także od długości okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym, który związany jest z długością aktywności zawodowej ubezpieczonych. Zakres podmiotowy nowego systemu jest obszerny i ubezpieczeniem zostały objęte różne grupy społeczne. Niemniej jednak składki niektórych ubezpieczonych finansowane są przez budżet państwa (np. osoby przebywające na urloпах wychowawczych). Wobec tego z jednej strony zwiększają się wpływy FUS, ale z drugiej zwiększają się wydatki budżetowe. Aby je ograniczyć podstawa wymiaru składek została ustalona na minimalnym poziomie (np. minimalnego wynagrodzenia, świadczenia pielęgnacyjnego). Choć przyrosty kapitału emerytalnego są niewielkie, to dla osób należących do tych grup ubezpieczonych jest to sytuacja korzystna, ponieważ w starym systemie okresy te z reguły zaliczane były do okresów nieskładkowych. Z uwagi na wpływ długości okresów składkowych i nieskładkowych na wysokość świadczeń kwestia ta została omówiona w dalszej części pracy.

W latach 1999–2010 największą część wpływów ze składek zaewidencjonowano na fundusz emerytalny (średnio 50%). Wpływy funduszu emerytalnego wzrosły o 83,4% (wyk. 2.5.).

Wykres 2.5. Wpływy do funduszu emerytalnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000–2010*.

Na poziom przychodów poszczególnych funduszy (emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego) wpływa wysokość opłacanych składek, która uzależniona jest od przyjętych zasad ich ustalania, a w szczególności od wielkości obowiązujących stóp procentowych, a także podstawy ich

wymiaru. Na ubezpieczenie emerytalne opłacano najwyższą składkę wynosząca 19,52% podstawy wymiaru składek.

Wielkość przychodów poszczególnych funduszy zależy także od obowiązujących zasad rozliczania składek, a konkretnie od kolejności księgowania na nich wpływów ze składek. Generalnie zgodnie z obowiązującymi przepisami fundusz emerytalny i OFE mają pierwszeństwo zaliczania wpłat składek przed innymi funduszami (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, do których poboru zobowiązany jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych).

Na przychody FUS wpływa również ściągальność składek na ubezpieczenie społeczne. W badanych latach ściągальność wynosiła od 96,8% w 1999 r. do 99,1% w 2010 r., przy czym najwyższy wskaźnik ściągальności wystąpił w 2007 r. (tab. 2.2.).

Tabela 2.2. Wskaźnik ściągальności składek (w %)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
96,8	98,8	98,1	96,6	96,6	99,5	98,4	97,4	100,5	99,4	98,7	99,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000–2010*.

Na tak wysoki poziom wskaźnika wpłynęła korzystna sytuacja gospodarcza, która skutkowała zarówno terminowym opłacaniem składek, jak i spłatą zadłużenia z tytułu składek przez płatników. Z kolei niski poziom wzrostu gospodarczego w początkowych latach badanego okresu spowodował obniżenie bieżącej ściągальności.

Ściągальność składek uzależniona jest również od obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych. W latach 1999–2010 regulacje z tego zakresu były wielokrotnie modyfikowane. Za nieopłacenie składek ZUS nakłada na dłużników różne sankcje, do których głównie zalicza się odsetki za zwłokę. Za nieopłacenie składek w terminie stosuje się kary, ale również narzędzia umożliwiające płatnikowi spłatę należności. Spłata należności może być objęta „układem ratalnym”, który dotyczy wyłącznie należności z tytułu składek finansowanych przez płatnika. Ponadto ZUS na wniosek dłużnika

może odroczyć termin płatności należności finansowanej ze środków płatnika składek.

Należności z tytułu składek mogą być także umarżane w całości lub w części, ale tylko w przypadku całkowitej ich nieściągalności. Składki, odsetki za zwłokę, dodatkowa opłata, koszty egzekucyjne i opłata prolongacyjna są zabezpieczane hipoteką przymusową, a także ustawowym prawem zastawu na rzeczach ruchomych i zbywalnych prawach majątkowych. Należności z tytułu składek i innych wierzytelności pochodnych od 2003 r. ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat (do 2003 r. po 5 latach).

Na poziom przychodów systemu emerytalnego wpływa wiele czynników, do których przede wszystkim należy zaliczyć liczbę ubezpieczonych i wysokość opłacanych składek oraz długość okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym. Wielkość składek uzależniona jest m.in. od podstawy ich wymiaru oraz od wysokości składki (stopy procentowej). Liczba ubezpieczonych w szczególności zależy od czynników demograficznych, gospodarczych i społecznych.

2.2.1. Liczba ubezpieczonych

W latach 1999–2010 liczba ubezpieczonych wzrosła o 10,5%, przy czym w latach 2000–2003 systematycznie spadała (tab. 2.3.). Zmiany liczby ubezpieczonych związane były głównie z sytuacją gospodarczą kraju, a zwłaszcza ze zmianami aktywności zawodowej ludności. Niższy wskaźnik aktywności zawodowej w stosunku do roku 1999 wystąpił w latach 2000–2003 (odpowiednio o: 0,2, 0,8, 1,6 i 1,8 pkt. proc.), co spowodowało zmniejszenie liczby ubezpieczonych. Z kolei w 2007 r. znacznej poprawie uległa sytuacja gospodarcza kraju, co znalazło odzwierciedlenie we wzroście przeciętnej liczby pracujących (o ponad 4%), a w ślad za tym we wzroście liczby ubezpieczonych o ponad 5%.

Tabela 2.3. Liczba ubezpieczonych (w mln)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
13,3	13,1	12,9	12,8	12,7	12,9	13,1	13,4	14,1	14,5	14,5	14,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

W analizowanym okresie wśród ubezpieczonych największą grupę stanowiły osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę (około 80%), następnie osoby wykonujące pozarolniczą działalność gospodarczą (około 10%). Osoby

bezrobotne stanowiły średnio 4% ubezpieczonych, a osoby wykonujące pracę na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej średnio 3% ubezpieczonych. Struktura ubezpieczonych ma znaczący wpływ na poziom przychodów z tytułu składek. Zależność ta ma związek z podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, która jest zróżnicowana dla poszczególnych grup ubezpieczonych.

Liczba ubezpieczonych wynika z regulacji prawnych o tyle, o ile określają one zakres podmiotowy ubezpieczeń, a tym samym wpływają na jej zwiększanie lub zmniejszanie. W latach 1999–2010 zakres podmiotowy powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych ulegał wielokrotnym zmianom. Niektóre grupy ubezpieczonych zostały objęte ubezpieczeniem emerytalnym (np. funkcjonariusze Służby Celnej), inne zaś zostały wyłączone (np. funkcjonariusze Policji, UOP, Straży Granicznej) (Łuczka-Bakuła, Jabłońska-Porzuczek, 2012). Rozszerzenie zakresu podmiotowego z jednej strony oddziałuje na zwiększenie wpływów składowych FUS, z drugiej jednak może prowadzić do zwiększenia wydatków budżetu państwa. Ma to związek z zasadami finansowania składek na ubezpieczenia społeczne, co zostało szczegółowo omówione w kolejnych podrozdziałach.

W początkowych latach badanego okresu spadek liczby ubezpieczonych związany był również ze spadkiem ilości płatników składek z 2,3 mln w 1999 r. do 1,7 mln w 2005 r. Od 2006 r. nastąpiło odwrócenie tej tendencji, w rezultacie czego liczba płatników wzrosła do 2,2 mln w 2008 r. (tab. 2.4.). W dwóch ostatnich latach analizowanego okresu liczba płatników spadła, a liczba ubezpieczonych wzrosła, co ma związek z koniunkturą gospodarczą i sytuacją na rynku pracy.

Tabela 2.4. Liczba płatników składek (w mln)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2,3	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,7	1,9	1,9	2,2	1,6	1,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

Liczba płatników składek uzależniona jest od wielu czynników ekonomicznych i społecznych powiązanych z regulacjami prawnymi. W latach poprawy koniunktury liczba płatników składek rośnie i odwrotnie – w okresie pogorszenia koniunktury ich liczba spada. W analizowanym okresie udział pracodawców i pracujących na własny rachunek wśród pracujących uległ zmniejszeniu, w 1999 r. stanowili oni 35%, a w 2010 r. 26%.

W badanym okresie zarówno na liczbę ubezpieczonych, jak i liczbę płatników składek wpłynęło wprowadzenie przepisów dotyczących jednoczesnego prowadzenia pozarolniczej i rolniczej działalności. W sierpniu 2005 r. wprowadzone zostały nowe przepisy regulujące warunki, jakie muszą spełniać osoby prowadzące dwa rodzaje działalności. Należy podkreślić, że w pierwszych latach funkcjonowania zreformowanego powszechnego systemu emerytalnego część osób prowadzących pozarolniczą oraz rolniczą działalność gospodarczą podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników, co spowodowało spadek liczby ubezpieczonych oraz płatników składek w systemie powszechnym i wzrost ubezpieczonych w systemie rolniczym. Decyzja o wyborze ubezpieczenia rolniczego spowodowana była względami finansowymi ubezpieczonych i płatników. Składki opłacane z tytułu ubezpieczenia rolniczego są znacznie niższe aniżeli z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności. Roczna składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe opłacana przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą jest 4-krotnie wyższa od składki opłacanej przez rolnika indywidualnego⁶.

W latach 1999–2010 nastąpił wzrost liczby ubezpieczonych i spadek liczby płatników składek. W poszczególnych latach badanego okresu liczba płatników oscylowała w granicach od 1,6 mln do 2,3 mln, natomiast liczba ubezpieczonych od 12,7 mln do 14,7 mln. Analizując okres bezpośrednio poprzedzający rok wprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych można stwierdzić, że zarówno liczba płatników, jak i liczba ubezpieczonych wzrasta. W latach 1996–1998 liczba płatników składek nie przekroczyła 1,9 mln (1996 – 1,76 mln, 1997 – 1,79 mln, 1998 – 1,87 mln), a ubezpieczonych 13,2 mln (1996 – 13,2 mln, 1997 – 12,9 mln, 1998 – 12,7 mln). Zwiększenie liczby płatników i ubezpieczonych ma związek ze zmianą zakresu podmiotowego nowego systemu ubezpieczeń społecznych, a także sytuacją gospodarczą, w szczególności sytuacją na rynku pracy i zmianą struktury demograficznej społeczeństwa (m.in. wzrost udziału osób w wieku produkcyjnym z 57,5% w 1990 r. do 64,5% w 2010 r.).

2.2.2. Wysokość składek

Wysokość wpływów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne uzależniona jest również od zasad ich ustalania, a przede wszystkim od wysokości stopy

⁶ W przypadku składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe opłacane przez rolnika, którego gospodarstwo rolne nie przekracza 50 ha przeliczeniowych.

procentowej składki i podstawy jej wymiaru. W latach 1999–2010 stopa procentowa składki na ubezpieczenie emerytalne była stała, zmianom natomiast ulegała podstawa jej wymiaru.

W analizowanym okresie wprowadzono zmiany w przepisach dotyczących zaliczania różnych składników wynagrodzenia do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe. Generalnie podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne dla większości ubezpieczonych stanowi przychód. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe podstawy wymiaru nie stanowią wymienione w nim przychody. Rozporządzenie to było wielokrotnie nowelizowane. Dzięki temu niektóre rodzaje przychodów zostały włączone do podstawy, niektóre zaś wyłączone, a w stosunku do innych zmieniono warunki zastosowania. Należy również podkreślić, że dla niektórych grup ubezpieczonych podstawa wymiaru składek została ściśle określona, ale w badanym okresie ulegała zmianom (np. osoby przebywające na urlopiach wychowawczych).

Z podstawą wymiaru składek związany jest poziom wynagrodzeń. W badanym okresie zarówno przeciętne, jak i minimalne wynagrodzenie wzrosło. W latach 1999–2010 najniższe składki na ubezpieczenie emerytalne opłacane były od minimalnego wynagrodzenia (126,90 zł w 1999 r., 257,60 zł w 2010 r.), a najwyższe od przeciętne (333,20 zł w 1999 r., 630,80 zł w 2010 r.), przy czym wzrost składek od minimalnego wynagrodzenia był większy (103%) aniżeli od przeciętne (89%). Z kolei wzrost przeciętnej miesięcznej składki z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej był najwyższy i wynosił 109,5% (175,90 zł w 1999 r., 368,50 zł w 2010 r.), a wzrost przeciętnej miesięcznej składki⁷ przypadającej na jednego ubezpieczonego wyniósł ponad 66% (174,80 zł w 1999 r., 290,30 w 2010 r.). Rzeczywiste przeciętne składki na ubezpieczenie emerytalne były wyższe od składek wyznaczonych od minimalnego wynagrodzenia i niższe od składek od przeciętne wynagrodzenia oraz 60% przeciętne miesięcznego wynagrodzenia. Świadczy o tym fakt, że wśród ubezpieczonych znaczny udział miały osoby, których podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne była niższa od przeciętne wynagrodzenia, a wyższa od minimalnego wynagrodzenia, co wynika ze struktury ubezpieczonych. W badanych latach pracownicy stanowili 80% ubezpieczonych ogółem.

⁷ Wyznaczając poziom składki uwzględniono składki zaewidencjonowane na koncie funduszu emerytalnego i przeciętną liczbę ubezpieczonych.

Według danych GUS wśród pracowników dominowało miesięczne wynagrodzenie brutto, które było niższe od przeciętnego wynagrodzenia, a wyższe od minimalnego i w 1999 r. wynosiło 1222,75 zł, a w 2010 r. 2020,13 zł (GUS, 2000a; GUS, 2011a) (przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej: 1999 r. – 1706,74 zł, 2010 r. – 3224,98 zł, minimalne wynagrodzenie: 1999 r. – 650,00 zł, 2010 r. – 1317,00 zł).

Podsumowując można stwierdzić, że w badanych latach głównym źródłem przychodów FUS były wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz dotacja z budżetu państwa. Przy czym zarówno dotacja, jak i wpływy z tytułu składek były znacznie wyższe aniżeli w latach poprzedzających reformę systemu emerytalnego. W 1990 r. wpływy z tytułu składek wynosiły 5 mld zł, w 1998 r. 62 mld zł, a w 2010 r. 89 mld zł. Z kolei dotacja z budżetu państwa w 1990 r. kształtowała się na poziomie 881 mln zł, w 1998 r. wzrosła do 8 mld zł, a w 2010 r. do 38 mld zł. W latach 1999–2010 wpływy z tytułu składek zwiększyły się prawie o 40%, co było spowodowane wzrostem liczby ubezpieczonych i płatników, a także podstawy wymiaru składek. Należy jednak podkreślić, że wzrost podstawy wymiaru składek powoduje nie tylko wzrost przychodów własnych FUS, ale również wzrost kwoty refundacji składek do OFE. W analizowanym okresie kwota dotacji z budżetu państwa wzrosła o ponad 300%, jednak jej poziom bezpośrednio zależy od przychodów własnych FUS i jego wydatków. Udział dotacji w przychodach ogółem wzrósł z 12,8% do 24,2%, a wpływów z tytułu składek spadł z 86,5% do 56,4%. Świadczy to o bardzo wysokiej dynamice wzrostu udziału budżetu państwa w finansowaniu zobowiązań wynikających z ubezpieczeń społecznych.

Początkowe lata analizowanego okresu pokrywały się z pierwszymi latami funkcjonowania zreformowanego systemu, co może częściowo tłumaczyć tak znaczący wzrost dotacji. Z pewnością miało to związek z ciągłymi zmianami regulacji prawnych, z utraconą składką na ubezpieczenie emerytalno-rentowe z tytułu ograniczenia podstawy wymiaru składki do kwoty 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia, ze stopniowym obniżaniem stopy procentowej składki na ubezpieczenie rentowe (z 13% do 6%), a także wzrostem liczby świadczeniobiorców i przeciętnego świadczenia oraz środków przeznaczonych na waloryzację świadczeń. Ponadto FUS wypłaca szereg świadczeń pozaubezpieczeniowych, do których należy zaliczyć: emerytury oraz renty inwalidów wojennych, wojskowych i kombatantów, ryczałty energetyczne, dodatki kombatanckie. Świadczenia przyznawane są osobom, które nie były objęte powszechnym systemem emerytalnym i nie opłacały składek do FUS. Fundusz nie jest obciążony kosztami tych świadczeń, ponieważ nie są one

finansowane z bieżących składek, lecz z dotacji celowej. Niemniej jednak wypłata świadczeń pozaubezpieczeniowych niekorzystnie wpływa na FUS. Powoduje ona zwiększenie dotacji z budżetu państwa, przez co może powstać mylne przekonanie o pogorszeniu się sytuacji finansowej powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego (ZUS, 2006).

Kwota dotacji została dodatkowo zwiększona o refundację składek przekazanych do OFE. Zgodnie z założeniami reformy systemu ubezpieczeń społecznych część kosztów związanych z jej wprowadzeniem jest finansowana ze środków pochodzących z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa (ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych). Jest to optymalny model finansowania refundacji, ponieważ wariant rozwoju inwestycyjnego polega na międzypokoleniowym transferze oszczędności oraz inwestycji. W modelu tym środki uzyskane ze sprzedaży majątku państwowego zbudowanego przez wcześniejsze pokolenia generują oszczędności prywatne przeznaczone na przyszłe emerytury kolejnego pokolenia. Aby środki te dostarczyły „wartość dodaną” PTE powinny je inwestować w instrumenty pozaskarbowe, przede wszystkim papiery wartościowe przedsiębiorstw. Byłyby wówczas źródłem inwestycji, przyczyniając się do rozwoju przynoszącego korzyści kolejnym generacjom (Kłos, Marchewka-Bartkowiak, 2009).

W badanych latach poziom wpływów z prywatyzacji był zróżnicowany, co spowodowało, że niemożliwym było konkretne ich określenie jako źródła przychodów FUS. Z kolei ich zmienność wynikała z oddziaływania czynników politycznych na decyzje dotyczące procesów prywatyzacyjnych (Strzelecka, 2008). Deficyt budżetowy generowany przez OFE wymuszał realizację prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w sposób przyspieszony. Prywatyzowane były przedsiębiorstwa o strategicznym znaczeniu dla gospodarki, np. z zakresu infrastruktury energetycznej. Jest wysoce prawdopodobne, że gdyby nie istniał deficyt z powodu refundacji składek do OFE prywatyzacja przebiegałaby w wolniejszym tempie (Oreziak, 2011).

W analizowanym okresie wpływy z prywatyzacji kształtowały się na poziomie od 13 mld zł do 27 mld zł, natomiast środki przeznaczone na reformę systemu ubezpieczeń społecznych od 4 mld zł do 22 mld zł. Przychody z prywatyzacji przeznaczone na ten cel są corocznie określane w ustawie budżetowej. W pierwszych dwóch latach analizowanego okresu środki z prywatyzacji przewyższały wydatki związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych odpowiednio o: 9,4 mld zł i 19,6 mld zł. Począwszy od 2001 r. przychody

z prywatyzacji były niższe aniżeli wydatki na uzupełnienie ubytku składek średnio o 8,7 mld zł. Z przychodów z prywatyzacji oprócz reformy systemu ubezpieczeń społecznych finansowane są również inne cele. Od 2009 r. 40% przychodów z prywatyzacji przekazywanych jest do FRD. Niski stopień finansowania refundacji składek do OFE z przychodów z prywatyzacji przyczynił się do tzw. spirali zadłużenia. Wobec tego refundację składek do OFE finansowano poprzez zaciągnięcie długu przez Skarb Państwa w wyniku dodatkowej emisji obligacji skarbowych na rynku finansowym. Proces ten wzmacniają nałożone na PTE limity inwestycji, które określają maksymalnie 40% ograniczenie inwestycji aktywów OFE w akcje pozagiełdowe i 5% ograniczenie w lokaty za granicą (ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i finansowaniu funduszy emerytalnych).

Analizując sposób finansowania refundacji składek do OFE można założyć, że zarówno zadłużenie Skarbu Państwa, jak i dług publiczny wzrasta i będzie wzrastać. Koszty wprowadzonej reformy emerytalnej nie będą się zmniejszać. W związku z tym należy podjąć działania zmierzające do zmiany obecnie funkcjonującego sposobu pośredniego finansowania refundacji z przychodów z prywatyzacji i przychodów emisji obligacji skarbowych. Wprowadzone zmiany powinny zwiększyć potencjał inwestycyjny portfeli aktywów OFE i zmniejszyć koszty obsługi zaciąganego długu. W pierwszym przypadku należałoby zmienić limity inwestycyjne OFE, tak aby środki finansowane były w inwestycje komercyjne, które pobudzałyby gospodarkę. W drugim przypadku, czyli przy finansowaniu refundacji długiem Skarbu Państwa należy zwrócić uwagę na konieczność stabilizacji kosztów jego obsługi (należące do wydatków budżetowych państwa, które finansowane są z podatków), a także ryzyka portfela zadłużenia. Jedną z metod jest zmniejszenie wpływów zmienności rynku finansowego oraz wahań m.in. stóp procentowych dzięki emisji specjalnie skonstruowanych obligacji skarbowych skierowanych jedynie dla OFE. PTE powinny kupować obligacje w celu stabilizacji portfela, a nie jako główny instrument inwestycyjny (Kłos, Marchewka-Bartkowiak, 2009).

2.3. Wydatki systemu emerytalnego

Środki FUS przeznaczone są na: wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego, wydatki związane z prewencją rentową, spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych w celu wypłaty świadczeń z FUS, odsetki za nieterminowe wypłaty świadczeń, należności dla płatników składek za wykonywanie zadań związanych z ustalaniem prawa

do świadczeń, ich wysokości oraz wypłatą, wydatki związane z wypłatą świadczeń zleconych ZUS, odpisy stanowiące przychody ZUS, a także wydatki na pokrycie niedoboru środków niezbędnych do zapewnienia wypłat emerytur kapitałowych (ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych).

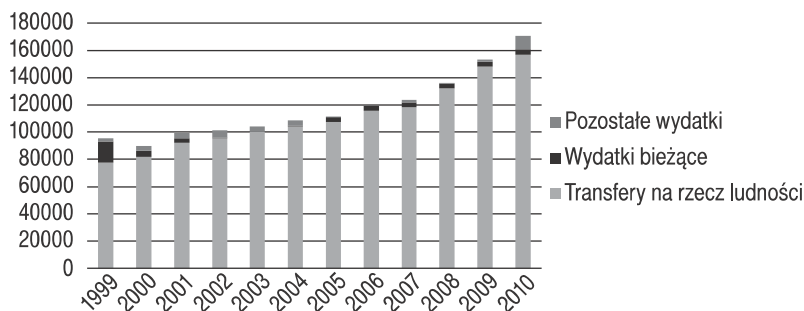
W badanym okresie nastąpiła zmiana klasyfikacji wydatków FUS. Do 2005 r. wydatki te składały się z 5 podstawowych grup: transferów na rzecz ludności, wydatków bieżących (w tym wydatki na prewencję rentową i wypadkową), odpisów na działalność ZUS⁸, kosztów obsługi kredytów i pożyczek, odpisów aktualizujących należności. Od 2006 r. wydatki FUS zostały podzielone na 3 grupy: transfery na rzecz ludności, wydatki bieżące, rezerwy.

Wydatki FUS wzrosły z około 95 mld zł w 1999 r. do 170 mld zł w 2010 r. (wyk. 2.6.). Stosunkowo niskim udziałem charakteryzowały się pozostałe wydatki i wydatki bieżące⁹, które stanowiły średnio po 3% wydatków ogółem. W analizowanym okresie wydatki bieżące uległy obniżeniu o ponad 70%, tj. z 15,3 mld zł do 4 mld zł.

Do pozostałych wydatków zaliczono wydatki związane z obsługą kredytów i pożyczek, rezerwy, odpisy na działalność ZUS i odpisy aktualizujące należności. W analizowanych latach wydatki związane z obsługą kredytów i pożyczek uległy zmniejszeniu o 70% (z 298,4 mln w 1999 r. do 91,1 mln w 2010 r.). Największy ich wzrost wystąpił w 2000 r., co spowodowane było zaciągnięciem przez FUS pożyczki na terminową wypłatę świadczeń. W 2008 r. FUS nie poniósł wydatków związanych z obsługą kredytów, pomimo że zostały one zaplanowane w ustawie budżetowej, co wynikało z korzystnej sytuacji finansowej FUS (Rada Ministrów, 2009).

⁸ Wysokość odpisu określana jest corocznie, na podstawie planu finansowego, w ustawie budżetowej.

⁹ W skład wydatków bieżących wchodzi wydatki związane z: odpisem na działalność ZUS, kosztami obsługi kredytów i pożyczek, prewencją rentową oraz wypadkową, wynagrodzeniami dla płatników składek, kosztami obsługi świadczeń zleconych do wypłaty, pozostałe wydatki. Na prewencję rentową określa się corocznie kwotę w wysokości do 0,4% wydatków na świadczenia z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego, przewidzianych w planie finansowym FUS na dany rok budżetowy. Prewencja wypadkowa finansowana jest z ubezpieczenia wypadkowego. Płatnicy składek za wykonywanie zadań związanych z ustalaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, ich wysokości, a także ich wypłatą mają prawo do wynagrodzenia, które stanowi 0,1% kwoty prawidłowo wypłaconych zasiłków.

Wykres 2.6. Wydatki FUS w latach 1999–2010 (w mln)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000–2010*.

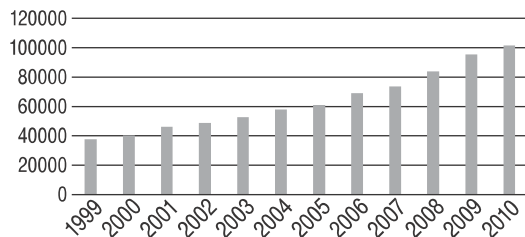
Odpis na działalność ZUS wzrósł o 65,9%, tj. z prawie 2,3 mld zł w 1999 r. do ponad 3,7 mld zł w 2010 r. Wartość odpisu ulegała znacznym wahaniam, co wynikało z obowiązujących zasad jego ustalania. Określając wysokość odpisu z FUS na działalność ZUS uwzględnia się przychody własne, a także niezbędne koszty do sfinansowania zadań wykonywanych przez ZUS.

FUS dokonuje odpisów aktualizujących należności z tytułu składek, nienależnie pobranych świadczeń, a także tworzy rezerwy na zobowiązania. W latach 2002–2010 na ten cel wydano od 93,9 mln zł do 9,9 mld zł. Należy podkreślić, że kwoty te są zapisem memoriałowym i nie stanowią rzeczywistych wydatków FUS. Ich tworzenie jest zgodne z ustawą o rachunkowości.

W analizowanych latach wśród wydatków FUS największy udział, tj. od 81,3% do 91,8% stanowiły transfery na rzecz ludności, które kształtowały się na poziomie od 77,7 mld zł do 156,8 mld zł wydatków ogółem. W latach 1999–2010 transfery nie były w pełni sfinansowane dochodami ze składek. Średni wskaźnik pokrycia wydatków transferowych wpływami z tytułu składek kształtował się na poziomie ponad 70%. W badanych latach wskaźnik ten ulegał znacznym wahaniam, co związane było z dużymi zmianami wielkości zarówno dochodów z tytułu opłaconych składek, jak i wielkości wydatków transferowych.

W latach 1999–2010 podstawową pozycję transferów na rzecz ludności stanowiły wypłaty emerytur i rent (89%–93% transferów ogółem). Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe wzrosły o 106%. Najwięcej świadczeń długoterminowych wypłacono z funduszu emerytalnego (średnio około 60%), a następnie rentowego (średnio około 30%).

W badanych latach wydatki funduszu emerytalnego wzrosły o 170%, a ich średnioroczne tempo wzrostu wynosiło prawie 10% (wyk. 2.7).

Wykres 2.7. Wydatki funduszu emerytalnego (w mln)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

Wzrost wydatków na emerytury wynikał przede wszystkim ze wzrostu liczby wypłacanych świadczeń, wzrostu przeciętnej miesięcznej wysokości świadczenia, a także zmiany zadań wykonywanych przez FUS. W analizowanym okresie przeciętna miesięczna liczba świadczeniobiorców zwiększyła się o ponad 2%, a przeciętne miesięczne świadczenie wzrosło o ponad 90%. Z wydatków FUS od 2007 r. wyłączono wypłaty świadczeń zleconych ZUS do wypłaty, które obejmują m.in. renty inwalidów wojennych i wojskowych i świadczenia dla kombatantów. Wydatki te przeniesiono do odrębnego rozdziału wydatków budżetowych (Rada Ministrów, 2008).

W badanym okresie stale wzrastały wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe, jednak stopy składek nie zostały podwyższone, co więcej w celu zmniejszenia kosztów pracy nastąpiło obniżenie składki na ubezpieczenie rentowe, która wynosiła 13% w okresie 01.01.1999–30.06.2007, 10% – 01.07.2007–31.12.2007, 6% od 01.01.2008 r. do 31.01.2012 r., 8% od 01.02.2012 r.

W latach 1999–2009¹⁰ w Polsce wydatki na emerytury w relacji do PKB kształtowały się przeciętnie na poziomie 12,7%. W początkowych latach badanego okresu wzrosły osiągając w 2003 r. najwyższy poziom, tj. 13,8%, następnie spadły do 11,5% w 2007 r., po czym ponownie wzrosły do 12,3% w 2009 r. (tab. 2.5.). W ostatnich latach w Polsce relacja wydatków na świadczenia emerytalne do PKB nie odbiegała od relacji w krajach UE, w których wynosiła około 12%.

¹⁰ Brak danych za 2010 r.

Tabela 2.5. Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe (% PKB w cenach bieżących)

Kraj	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Austria	14,3	14,2	14,4	14,4	14,6	14,4	14,1	13,9	13,7	14,0	15,0
Belgia	11,3	10,9	11,0	11,2	11,3	11,1	11,1	11,0	10,6	11,3	12,1
Bułgaria	:	8,1	7,9	7,7	7,7	7,8	7,5	7,2	6,8	7,0	8,8
Cypr	:	5,7	5,7	6,4	6,7	6,5	6,7	6,7	6,6	6,7	7,3
Czechy	8,2	8,2	8,2	8,4	8,3	7,9	8,0	8,0	7,9	8,1	9,1
Dania	10,8	10,4	10,6	10,7	11,1	11,0	10,9	10,6	10,7	11,0	12,0
Estonia	7,5	6,6	5,9	5,8	5,8	5,9	5,8	5,9	5,7	7,0	9,0
Finlandia	11,0	10,5	10,6	10,9	11,2	11,1	11,1	11,1	10,7	10,8	12,5
Francja	13,3	12,9	12,9	13,0	13,1	13,1	13,2	13,2	13,3	13,6	14,5*
Grecja	11,2	11,1	11,8	11,7	11,5	11,6	12,1	12,1	12,3	12,7	13,4
Hiszpania	9,6	9,6	9,3	9,2	9,1	9,1	9,0	8,9	9,0	9,2*	10,1*
Holandia	12,8	12,5	12,4	12,7	12,7	12,7	12,5	12,2	12,0	12,0	12,8*
Irlandia	3,7	3,5	3,6	4,6	4,8	4,8	4,8	5,0	5,1	5,9	7,3
Litwa	8,0	7,7	7,2	6,9	6,7	6,6	6,4	6,2	6,5	7,3	9,5*
Luksemburg	10,0	9,3	9,8	10,0	10,1	9,8	9,5	8,6	8,2	8,3	9,4
Łotwa	10,7	9,5	8,6	8,3	7,5	6,8	6,3	6,1	5,3	6,0	8,4*
Malta	8,4	7,8	8,7	8,5	8,7	9,0	9,1	9,2	9,0	9,1	9,6
Niemcy	12,9	13,0	13,1	13,3	13,5	13,4	13,3	12,9	12,3	12,3	13,1*
Polska	:	12,5	13,6	13,7	13,8	13,2	12,6	12,5	11,5	11,6	12,3
Portugalia	9,7	10,0	10,4	10,9	11,4	11,9	12,3	12,6	12,6	13,2	14,1
Rumunia	:	6,1	6,1	6,7	5,9	6,1	6,1	6,0	6,4	7,6	9,4
Słowacja	7,4	7,4	7,3	7,4	7,3	7,4	7,4	7,3	7,2	7,1	8,4*
Słowenia	10,8	11,0	11,1	11,2	10,7	10,4	10,3	10,2	9,7	9,6	10,8*
Szwecja	11,7	11,2	11,2	11,5	12,1	12,1	12,2	11,7	11,5	11,8	12,9*
Węgry	9,0	8,6	8,7	8,9	9,2	9,3	9,8	10,0	10,4	11,0	11,1
Wielka Brytania	11,2	11,9	11,5	10,7	10,6	10,5	10,7	10,7	8,4*	11,3*	12,5*
Włochy	14,8	14,3	14,3	14,5	14,6	14,6	14,7	14,6	14,6	14,9*	16,0*
UE (27)	:	12,2	12,1	12,1	12,2	12,1	12,1	11,9	11,4*	12,0*	13,0*

: brak danych, * wartość szacunkowa

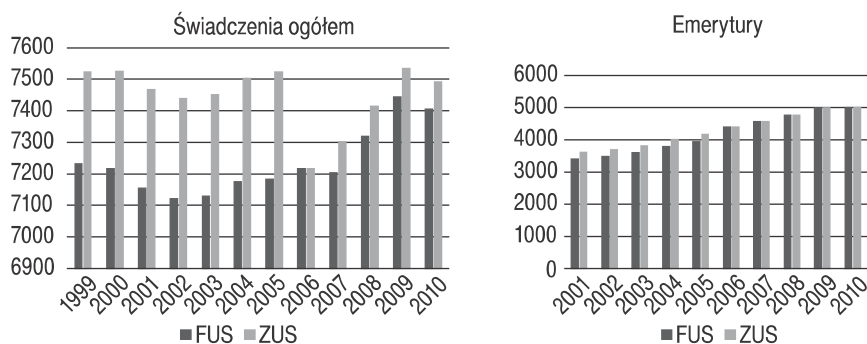
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Wśród krajów UE największym udziałem wydatków na świadczenia emerytalne w stosunku do PKB cechowała się Austria i Włochy (14–16%), a najmniejszym Irlandia (4%–7%) oraz Cypr (6%–7%). Zróżnicowany poziom wydatków związany jest zarówno z sytuacją społeczno-gospodarczą, jak i demograficzną danego kraju. Istotne znaczenie ma również model systemu emerytalnego, zwłaszcza jego zakres podmiotowy i przedmiotowy.

2.3.1. Liczba świadczeniobiorców

Jednym z głównych czynników wpływających na wydatki systemu emerytalnego jest liczba świadczeniobiorców. W analizowanym okresie liczba emerytów i rencistów pobierających świadczenia z FUS wzrosła o 2,4% i stanowiła około 19% ogólnej liczby ludności (wyk. 2.8.).

Wykres 2.8. Przeciętna miesięczna liczba świadczeniobiorców FUS i ZUS (w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

Wśród wypłaconych świadczeń największym wzrostem charakteryzowała się liczba emerytur (o 50%), a największym spadkiem liczba rent z tytułu niezdolności do pracy (o 57%). W badanych latach z FUS wypłacono najwięcej emerytur, których średni udział wynosił 56%, następnie rent z tytułu niezdolności do pracy – 27% i rent rodzinnych 17%. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku świadczeń wypłacanych przez ZUS, a mianowicie emerytury stanowiły 56%, renty z tytułu niezdolności do pracy – 27%, renty rodzinne – 17%. Zmiany w liczbie świadczeniobiorców wynikają przede wszystkim z regulacji prawnych. Zmiana przepisów dotycząca zawieszania prawa do emerytury przyczyniła się do najmniejszego wzrostu liczby emerytur w 2001 r. W roku tym wystąpiło najwyższe ujemne saldo pozostałych

zmian¹¹, które wyniosło – 79 tys. Znaczny wzrost liczby emerytów w 2006 r. wynikał z przyznania emerytury z urzędu osobom urodzonym przed 1 stycznia 1949 r., które dotychczas pobierały rentę z tytułu niezdolności do pracy, a osiągnęły wiek uprawniający do emerytury oraz podlegały ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Należy podkreślić, że przekształcenie rent starszych rencistów w emerytury proponował rząd w 2003 r. Przekwalifikowanie to miało odbyć się jednorazowo z zachowaniem prawa do wysokości świadczeń. Przejście to umożliwiłoby *między innymi na stopniowe odejście od obrazu „renty jako sposobu na życie”, zachęcającego do występowania o rentę osoby młodsze, które traktują ją jako formę wcześniejszej emerytury, niezależnie od rzeczywistego stanu zdrowia i zdolności do pracy* (Rada Ministrów, 2003a, s. 40).

Kolejnym powodem wzrostu liczby emerytów był kończący się okres przyznawania wcześniejszych emerytur. Wprowadzając reformę planowano, że prawo do wcześniejszej emerytury będzie można uzyskać do końca 2006 r. Termin ten został przesunięty, ale niepewność dotycząca kształtu ostatecznych regulacji prawnych w tym zakresie spowodowała wzrost liczby emerytur nowo przyznanych. Decyzja o przejściu na emeryturę wynikała z uwarunkowań zewnętrznych, a zwłaszcza spowolnienia gospodarczego i wzrostu zagrożenia utraty pracy. O ile w latach 1999–2006 średnioroczna liczba przyznanych emerytur wynosiła ponad 115 tys., to w 2007 r. nowych emerytur wypłacono 215,4 tys., w 2008 r. 340,4 tys., a w 2009 r. 243 tys. W dwóch ostatnich latach wzrost liczby emerytur związany był również z wypłatą emerytur pomostowych, których liczba wynosiła odpowiednio: 1,8 tys. i 3,2 tys.

Liczba świadczeniobiorców związana jest wiekiem osób, którym przyznano prawo do świadczeń. W badanym okresie przeciętny wiek osoby pobierającej emeryturę wzrósł z 66,8 lat w 1999 r. do 68,7 lat w 2010 r., wiek mężczyzny zwiększył się z 68,3 lat do 70,3 lat, a kobiety z 65,7 lat do 67,6 lat. W analizowanym okresie wśród osób pobierających emeryturę największą grupę stanowili beneficjenci w wieku 70 lat i więcej (od 32,2% do 41,2%), nieco mniejszą w wieku 65–69 lat (od 19,0% do 24,7%). Osoby w wieku 60–64 stanowiły od 18,3% do 26,5%. Średni wiek osoby, której przyznano emeryturę ulegał zwiększeniu z 57,6 lat w 1999 r. do 59,6 lat w 2010 r., przy czym w latach 2004–2006 zmniejszył się do 56,8–56,6 lat. W latach 1999–2010 przeciętny wiek mężczyzny, który wycofał się z rynku

¹¹ Różnica pomiędzy liczbą emerytur i rent przywracanych, wstrzymanych i zawieszanych.

pracy wyniósł ponad 59,5 lat i był o ponad 3 lata wyższy od przeciętnego wieku kobiety, która uzyskała prawo do świadczenia. Średni wiek zarówno mężczyzn, jak i kobiet, którym przyznano emeryturę był więc znacznie niższy od ustawowego ówczesnie obowiązującego odpowiednio o 6 lat i 4 lata. W analizowanym okresie najwięcej emerytur przyznano osobom w wieku 55–59 lat. Liczebność tej grupy beneficjentów ulegała znacznym wahaniom. Wśród osób, którym przyznano świadczenia, osoby w wieku 55–59 lat w 1999 r. stanowiły 38,7%. W kolejnych latach ich udział zwiększał się osiągnąjąc w 2004 r. najwyższy poziom, tj. 58,6%, po czym stopniowo zmniejszał się i w 2010 r. wyniósł 17%. Osoby w wieku 60–64 lat stanowiły od 18,8% do 61% populacji emerytów. Z kolei osoby, którym przyznano emeryturę w wieku 65 lat i więcej stanowiły niewielki odsetek od 6% do 15%. Przeciętny wiek przechodzenia na emeryturę zależy przede wszystkim od zmian przepisów prawnych w tym zakresie, a także od czynników demograficznych, a mianowicie osiągnięcia wieku emerytalnego przez generację wyżu lub niżu demograficznego. Jeśli nawet ustawowy wiek przechodzenia na emeryturę nie ulegnie zmianie, to i tak zmieni się średni wiek uzyskania pierwszego świadczenia. Niżowa generacja urodzona podczas drugiej wojny światowej spowoduje podniesienie średniego wieku, natomiast generacja powojennego wyżu przyczyni się do jego obniżenia (Szukalski, 2006). Wzrost przeciętnego wieku osoby pobierającej świadczenie wynika również z wydłużenia przeciętnego trwania życia. Wczesne przechodzenie na emeryturę wpływa niekorzystnie zarówno na system emerytalny, jak i sytuację na rynku pracy. Przechodzenie na emeryturę przez osoby będące w wieku produkcyjnym z jednej strony przyczynia się do zmniejszenia wpływów do systemu, a z drugiej do zwiększenia wydatków. Konsekwencją tego jest wzrost składek ubezpieczeniowych lub subsydiowanie systemu ze środków pochodzących z podatków. W rezultacie czego powiększa się klin podatkowy i spada zatrudnienie. Wczesne przechodzenie na emeryturę jest sprzeczne z założeniami stworzenia systemu emerytalnego, który miał chronić ludzi starych przed ubóstwem. Obecnie młodzi pracujący finansują młodych emerytów.

W porównaniu do innych krajów UE, ludność w Polsce stosunkowo wcześniej rezygnowała z aktywności zawodowej. W 2008 r. średni wiek przejścia na emeryturę wynosił 59,3 lat, gdy tymczasem w UE (27) 61,4 lat (tab. 2.6.).

Tabela 2.6. Średni wiek przejścia na emeryturę w krajach UE w 2001 r. i 2008 r.

Kraj	Średni wiek przejścia na emeryturę w 2001 r.	Średni wiek przejścia na emeryturę w 2008 r.
Austria	59,2	60,9*
Belgia	56,8	61,6*
Bułgaria	58,4	61,5
Cypr	62,3	63,5*
Czechy	58,9	60,6
Dania	61,6	61,3
Estonia	61,1	62,1
Finlandia	61,4	61,6*
Francja	58,1	59,3
Grecja	61,3***	61,4
Hiszpania	60,3	62,6
Holandia	60,9	63,2
Irlandia	63,2	64,1**
Litwa	58,9	59,9**
Luksemburg	56,8	–
Łotwa	62,4	62,7
Malta	57,6	59,8
Niemcy	60,6	61,7
Polska	56,6	59,3*
Portugalia	61,9	62,6*
Rumunia	59,8	55,5
Słowacja	57,5	58,7*
Słowenia	56,6***	59,8**
Szwecja	62,1	63,8
Węgry	57,6	–
Wielka Brytania	62,0	63,1
Włochy	59,8	60,8
UE (27)	59,9	61,4

* dane z 2007 r., ** dane z 2006 r., *** dane z 2002 r.

Źródło: Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions, European Commission, Brussels, 28/05/2010, p. 17.

Pomimo że Dyrektywa 79/7/EWG z 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzenia w życie zasad równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich dopuszcza zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, to obserwowana jest tendencja do jego zrównania. Jednakowy wiek emerytalny obowiązuje w Danii, Hiszpanii, Finlandii, Luksemburgu (65 lat), a we Francji (60 lat) (wyk. 2.9.). W większości krajów UE istnieje możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę, ale z reguły świadczenie takie jest wypłacane w niższej wysokości (np. w Niemczech każdy rok wczesnej emerytury przyczynia się do obniżenia świadczenia o 3,6%, natomiast każdy rok pracy powyżej wieku emerytalnego – wzrost świadczenia o 6%). Niektóre kraje wycofują się z wcześniejszych emerytur (np. Dania planuje z nich zrezygnować do 2034 r.). W 2010 r. w Grecji w ramach reformy finansów publicznych zlikwidowano wcześniejsze emerytury (dotyczy to również pracujących, młodych matek i matek wychowujących dzieci niepełnosprawne, które prawa emerytalne nabywały w wieku 50 lat po 25 latach pracy) (Uścińska, 2008; Kłos, 2011).

Większość krajów UE podnosi wiek emerytalny z uwagi na prognozowane dłuższe dalsze trwanie życia. W 2008 r. w Polsce osoba w wieku 65 lat będzie żyła średnio 16,5 roku, w Danii 17,5 roku, a we Francji prawie 20 lat. Niektóre kraje, tj. Dania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Wielka Brytania decyzyjnie o podniesieniu wieku emerytalnego do 67 lub 68 lat podjęły kilka lat przed rozpoczęciem tego procesu (większość tych krajów zakończy podnoszenie wieku w latach 2025–2029). W niektórych krajach decyzję o podniesieniu wieku emerytalnego podjęto pod wpływem kryzysu gospodarczego. Grecja i Rumunia wyrównują wiek emerytalny kobiet i mężczyzn (do 65 lat), Francja podnosi minimalny wiek emerytalny do 62 lat w 2018 r., a także podwyższa z 65 do 67 lat wiek uzyskania pełnej emerytury, Wielka Brytania planuje przyspieszyć proces podnoszenia wieku emerytalnego (mężczyźni będą pracować do 66 lat w 2016 r., a kobiety do 65 lat w 2018 r.), w Hiszpanii kobiety i mężczyźni będą przechodzili na pełną emeryturę w wieku 67 lat w 2027 r. (Kłos, 2011). Decyzje o wydłużeniu wieku emerytalnego podejmują nie tylko kraje europejskie. Wiek emerytalny z 60 lat do 65 lat w 2013 r. podniosła Japonia, a USA do 67 lat od 2027 r. (Muszalski, 2009). W Polsce w 2012 r. podjęto decyzję o wydłużeniu wieku emerytalnego. W wieku 67 lat kobiety będą przechodziły na emeryturę w 2040 r., a mężczyźni w 2020 r. Podniesienie wieku emerytalnego ma na celu złagodzenie procesu starzenia ludności, a także ograniczenie jego wpływu na rozwój gospodarczy. Przyczyni się również do poprawy sytuacji finansowej systemu emerytalnego.

Wykres 2.9. Wiek emerytalny w krajach UE w 2011 r.



° Kobieta, ° Mężczyzna

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wiktorow A., *Zmiany w ustawowym wieku emerytalnym w Europie – wnioski na przyszłość* [w:] *System emerytalny – problemy na przyszłość. Materiały z seminariów ZUS, ZUS, Warszawa 2011 r.*, s. 117–118.

W 2011 Komisja Europejska zleciła badania, których celem było poznanie poglądów obywateli na temat osób starszych, a w szczególności ich roli w społeczeństwie, postrzegania starości, wieku emerytalnego, postaw osób starszych na rynku pracy. Badania zostały przeprowadzone w 27 krajach UE i 5 krajach do niej nienależących, a mianowicie w Chorwacji, Islandii, Macedonii, Norwegii oraz Turcji. Z przeprowadzonych badań wynika, że obywatele UE nie zgadzają się na różnicowanie wieku emerytalnego ze względu na płeć,

a także na podwyższenie wieku emerytalnego. Większość ankietowanych nie zgodziła się, żeby kobiety przechodziły na emeryturę później niż mężczyźni, ponieważ żyją dłużej (83% ogółem, w Polsce 78%), mają przerwy w aktywności zawodowej (81% ogółem, w Polsce 77%). Ponad 60% respondentów nie zgodziła się również, aby wiek emerytalny był niższy dla kobiet aniżeli dla mężczyzn z uwagi na to, że są one młodsze od swoich partnerów. W Polsce odsetek ten był niższy i wynosił 35%. Jeżeli chodzi o obniżenie wieku emerytalnego dla kobiet ze względu na opiekę nad członkami rodziny, to opinie były podzielone (48% zgadza się, a 47% nie zgadza się). W Polsce 69% respondentów zaakceptowała pozytywnie tę propozycję, a 21% była przeciwna. Propozycję podwyższenia wieku emerytalnego zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn do 2030 r. poparło 33% badanych, przy czym w Polsce odsetek ten był wyższy o 3 pkt. proc. Z opinią tą zgadzały się przede wszystkim osoby, które mają wiedzę na temat zmian demograficznych i ich skutków (38%). Zdania badanych dotyczące wieku emerytalnego były zróżnicowane ze względu na płeć, wiek, wykształcenie, a także miejsce zamieszkania (European Commission, 2012).

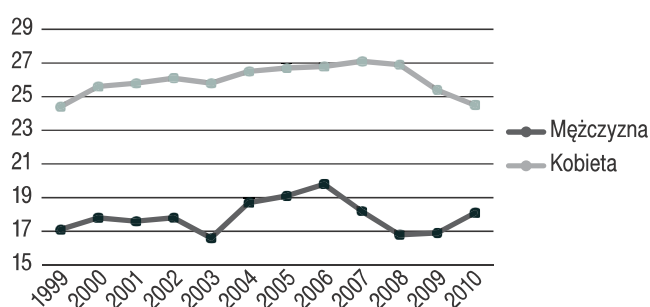
Wzrost wieku emerytalnego wynika z różnych czynników, a mianowicie: starzenia się populacji, wydłużania przeciętnego trwania życia, spadku liczby osób aktywnych zawodowo na skutek zmniejszenia liczby urodzeń, późniejszego rozpoczęcia aktywności zawodowej przez osoby młode, wzrostu globalnej konkurencyjności, przemian struktury zatrudnienia, zmniejszenia się udziału prac ciężkich fizycznie, konieczności zachowania właściwych proporcji pomiędzy płacą a świadczeniem (European Commission, 2012). Należy pamiętać, że ustalenie granicy minimalnego wieku emerytalnego przyczynia się do ograniczenia ryzyka ze strony finansów publicznych wynikającego z ochrony przed ubóstwem oraz dopłaty do minimalnych świadczeń (Chłoń-Domińczak, 2012). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wyzwaniem dla systemów emerytalnych w warunkach starzejącego się społeczeństwa jest wzrost efektywnego wieku emerytalnego. Powinna zostać zachowana równowaga między liczbą lat składkowych i liczbą lat, w których pobiera się świadczenia z systemu. Od 60. roku ubiegłego wieku obniżył się przeciętny wiek, w którym opuszcza się rynek pracy. Spadek ten jest sprzeczny ze wzrostem oczekiwanej długości życia. Zrównoważenie systemu emerytalnego zależy od likwidacji luki między obecnie niskim wskaźnikiem zatrudnienia osób starszych i ciągłym wzrostem oczekiwanej długości życia (European Commission, 2009).

Na wydatki systemu emerytalnego oraz liczbę emerytów wpływa również długość okresu pobierania świadczeń. Wpływ tego czynnika omówiono w oparciu o dostępne informacje ZUS, który w 2000 r. i 2005 r. prowadził

badania dotyczące długości okresów pobierania świadczeń emerytalno-rentowych (ZUS, 2004, ZUS, 2007, ZUS 2007a), a także w oparciu o własne obliczenia. Z analizy danych ZUS wynika, że przeciętny okres pobieranych świadczeń emerytalno-rentowych wzrósł z 13 lat i 6 miesięcy w 2000 r. do 15 lat i 11 miesięcy w 2005 r. Przeciętny okres pobierania emerytury przez kobiety wyniósł 18 lat 2 miesiące w 2000 r., 19 lat 7 miesięcy w 2005 r., a przez mężczyzn wyniósł odpowiednio: 15 lat 2 miesiące i 17 lat 2 miesiące.

Korzystając z danych statystycznych ZUS dotyczących średniego wieku osoby uzyskującej prawo do emerytury, a także GUS w zakresie przeciętnego dalszego trwania życia ustalono przeciętny okres pobierania świadczeń. Mężczyzna, któremu przyznano emeryturę w latach 1999–2010 będzie ją pobierał przez około 18 lat (wyk. 2.10.). W przypadku kobiety okres ten jest dłuższy i wynosi 26 lat.

Wykres 2.10. Przeciętny okres pobierania emerytury (w latach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS i GUS.

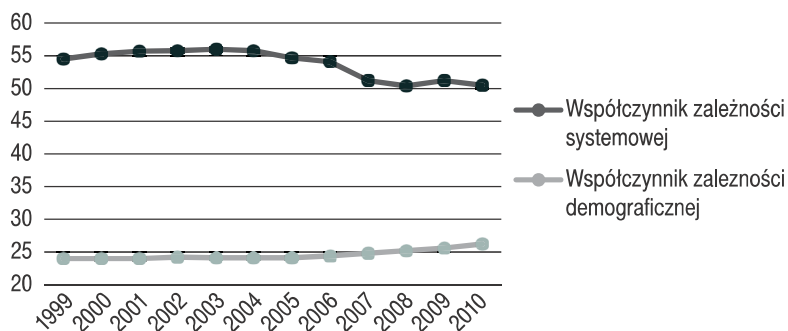
Różnice w długości pobierania świadczenia pomiędzy kobietą i mężczyzną wynikają z faktu, że kobiety żyją dłużej aniżeli mężczyźni. Ponadto kobiety prawo do emerytury uzyskały średnio w wieku 56 lat, a mężczyźni w wieku 59 lat. Czynnikiem wpływającym na okres pobierania świadczeń jest zakres podmiotowy oraz przedmiotowy systemu emerytalnego. Zależy on także od czynników demograficznych, gospodarczych i społecznych.

Zgodnie z danymi opublikowanymi przez OECD okres pobierania emerytury będzie się wydłużał. W 2050 r. w przypadku kobiet wyniesie 26,6 lat, a mężczyzn ponad 17,2 lat, (prognozy dotyczą wszystkich świadczeniobiorców – nie tylko systemu powszechnego). Natomiast średnia dla krajów OECD dla kobiet wyniesie 24,6, dla mężczyzn 20,3. Najdłużej świadczenia będą pobierali emeryci w Grecji, Belgii, Francji, Luksemburgu, a najkrócej w Wielkiej Brytanii, USA, Danii (OECD, 2011).

Liczba świadczeniobiorców zależy również od przepisów regulujących okresy składkowe i nieskładkowe, których posiadanie w odpowiednim wymiarze jest niezbędnym warunkiem do uzyskania prawa do emerytury. Z uwagi na ich wpływ zarówno na liczbę beneficjentów, jak i wysokość wypłacanych świadczeń zostały one omówione w podrozdziale 2.3.2.

Wzrost liczby świadczeniobiorców w Polsce wpłynął niekorzystnie na poziom wskaźnika zależności systemowej¹². W latach 1999–2010 na 1 świadczeniobiorcę przypadało prawie 2 ubezpieczonych. Współczynnik zależności systemowej w początkowych latach badanego okresu wzrastał osiągając najwyższy poziom w 2003 r., po czym spadł do 50,5% (wyk. 2.11.). Można zatem uznać, że sytuacja systemu jest niepokojąca.

Wykres 2.11. Wskaźnik zależności systemowej i demograficznej (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS i GUS.

Liczba osób opłacających składki wzrosła o 10,4%, ale składki niektórych ubezpieczonych finansowane są przez budżet państwa. Z kolei liczba beneficjentów zwiększyła się o ponad 2%. Główną przyczyną dużych wydatków emerytalno-rentowych jest to, że świadczenia pobiera znaczna część osób w wieku produkcyjnym. W analizowanym okresie współczynnik zależności systemowej jest o około 30 pkt. proc. wyższy od współczynnika zależności demograficznej¹³. W latach 1999–2010 współczynnik zależności

¹² Relacja wszystkich świadczeniobiorców do liczby osób płacących składki – B. Liberda, *Koszty i korzyści z reformy ubezpieczeń społecznych w Polsce – wpływ na oszczędności*, coin.wne.uw.edu.pl/liberda; 08.10.2011 r.

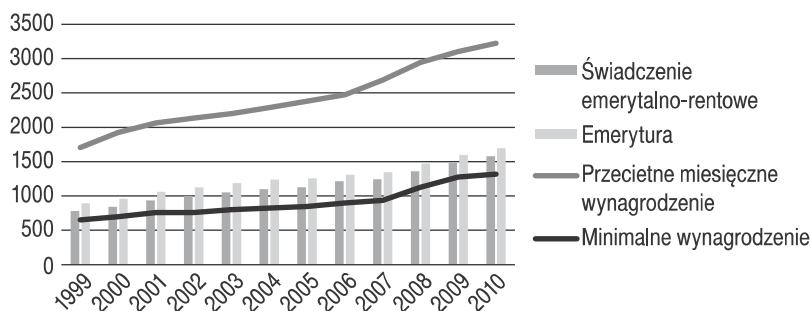
¹³ Relacja wielkości populacji w wieku poprodukcyjnym do wielkości populacji w wieku produkcyjnym – B. Liberda, *Koszty i korzyści z reformy ubezpieczeń społecznych w Polsce – wpływ na oszczędności*, coin.wne.uw.edu.pl/liberda; 08.10.2011 r.

demograficznej wzrósł z 24% do ponad 26%. Oznacza to, że na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 24–26 osób w wieku poprodukcyjnym. W latach 2003–2004 nastąpił niewielki spadek współczynnika spowodowany wchodzeniem w wiek produkcyjny dzieci roczników powojennego wyżu demograficznego. Z kolei jego znaczny wzrost w 2008 r. był związany ze stopniowym osiąganiem wieku emerytalnego przez roczniki powojennego wyżu. W analizowanym okresie na jedną osobę w wieku poprodukcyjnym przypadało od 4,16 do 3,97 osoby w wieku produkcyjnym, natomiast w 1950 r. – 8,22 osób, w 1960 r. – 6,84, a w 1970 r. – 5,15. Wyższy poziom wskaźnika zależności systemowej od wskaźnika zależności demograficznej oznacza, że liczba świadczeniobiorców jest znacznie wyższa aniżeli wskazują na to uwarunkowania demograficzne. Różnica ta wynikała z wysokiego udziału wcześniejszych emerytur oraz rent z tytułu niezdolności do pracy w ogólnej liczbie świadczeń emerytalno-rentowych. W okresie tym wzrósł odsetek osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę. Zaprzeszanie aktywności zawodowej związane było m.in. z trudnościami występującymi na rynku pracy oraz istniejącymi przywilejami w tym zakresie.

Od sześciu dekad proces starzenia jest zjawiskiem dobrze znanym w krajach OECD. W 1950 r. na 1 emeryta przypadało 7 osób w wieku produkcyjnym, w 1980 r. – 5,1, a w 2050 r. będą tylko 2 osoby. Od 2010 r. nastąpiło przyspieszenie procesu starzenia się społeczeństwa. W 2010 r. najstarszym demograficznie krajem była Japonia (2,6), Niemcy i Włoch (3,0). Z kolei najmłodsze kraje to: Turcja (9,8), Meksyk (8,6) i Chile (6,5). Spadek wskaźnika związany był głównie ze spadkiem płodności, migracjami i wydłużeniem średniej długości życia, która utrzyma się w przyszłości. Poziom tych wskaźników w UE i OECD był zbliżony. W UE w 2010 r. wyniósł 3,5, a w 2050 r. wyniesie 1,8. Zwiększa to liczbę osób starszych, a tym samym liczbę świadczeniobiorców. W obliczu starzenia się społeczeństwa tendencję do wczesnego przechodzenia na emeryturę należy odwrócić. Dlatego większość krajów decyduje się na wydłużenie wieku emerytalnego (OECD, 2011).

2.3.2. Poziom świadczeń

Wydatki systemu emerytalnego zależą również od wysokości wypłacanych świadczeń. W latach 1999–2010 przeciętne miesięczne świadczenie wypłacane z FUS wzrosło o ponad 100% (wyk. 2.12.).

Wykres 2.12. Przeciętne miesięczne świadczenie (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS i GUS.

W analizowanym okresie średnioroczne tempo wzrostu świadczenia emerytalno-rentowego wypłacanego z FUS było o około 0,4 pkt. proc. wyższe od średniorocznego wzrostu świadczenia wypłacanego przez ZUS. Średnioroczne tempo przyrostu emerytury z FUS wyniosło 6%, natomiast emerytury z ZUS 5,6%. W latach 1999–2010 przeciętne miesięczne świadczenie wypłacane przez ZUS wzrosło z 813,70 zł do 1588,95 zł, a z FUS z 783,84 zł do 1581,64 zł. Emerytura z ZUS zwiększyła się o 82% (931,72 zł w 1999 r., 1698,35 zł w 2010 r.), a z FUS o 90% (893,04 zł w 1999 r., 1698,42 zł w 2010 r.).

W badanych latach średni udział przeciętnego świadczenia emerytalno-rentowego w przeciętnym wynagrodzeniu wyniósł 48%, a w minimalnym wynagrodzeniu 129%. Emerytura stanowiła średnio 53% przeciętnego wynagrodzenia, 140% minimalnego wynagrodzenia i 110% przeciętnego świadczenia.

Należy jednak podkreślić, że pomimo wzrostu przeciętnej emerytury jej udział w przeciętnym wynagrodzeniu w ostatnich latach badanego okresu spada (z wyjątkiem 2010 r.). Podobna sytuacja dotyczy udziału przeciętnej emerytury w minimalnym wynagrodzeniu i przeciętnym świadczeniu. Zależność ta związana jest ze średniorocznym tempem wzrostu świadczeń i wynagrodzeń. W analizowanym okresie tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia było wyższe o 0,4 pkt. proc., a minimalnego wynagrodzenia o 1 pkt. proc. aniżeli tempo wzrostu emerytury.

W latach 1999–2010 najniższa emerytura była o około 50% niższa od przeciętnego świadczenia. Najniższa emerytura wzrosła o 57%, tj. z 451,11 zł do 706,29 zł. Najniższe świadczenie ulegało corocznemu wzrostowi (z wyjątkiem 2005 r. i 2007 r.). Jednocześnie udział tych świadczeń w przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu i minimalnym wynagrodzeniu był znacznie

niższy aniżeli w przypadku przeciętnego świadczenia. Najniższa emerytura stanowiła od 22% do 26% przeciętnego wynagrodzenia oraz od 53% do 70% minimalnego wynagrodzenia. W badanych latach najniższe świadczenie wzrosło o ponad 20 pkt. proc. mniej niż przeciętne świadczenie. Z punktu widzenia świadczeniobiorcy jest to sytuacja niekorzystna. Porównując wzrost przeciętnego wynagrodzenia ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia można zauważyć, że różnica nie była tak znaczna jak w przypadku świadczeń. Należy jednak pamiętać, że państwo gwarantuje minimalny poziom świadczeń w celu przeciwdziałania ubóstwu wśród osób starszych, których *kariera zawodowa – mimo ich wysiłków – przebiegała bardzo słabo i w efekcie nie pozwoliła na uzyskanie emerytury na poziomie nie mniejszym od tego, jaki został uznany w danym społeczeństwie i w danym czasie za poziom minimalny* (Góra, 2003, s. 90).

Wysokość wypłacanych świadczeń uzależniona jest od długości okresów składkowych i nieskładkowych. W badanych latach okres składkowy osoby, która uzyskała prawo do emerytury zwiększył się z 34,6 w 1999 r. do 35,3 w 2010 r. Z kolei okres nieskładkowy zwiększył się z 1,8 do 2,7 lat. Długość okresów składkowych i nieskładkowych związana jest z przyznawaniem świadczeń osobom w wieku produkcyjnym, które z uwagi na wiek skorzystania z prawa do emerytury charakteryzowały się stosunkowo niedługimi okresami składkowymi i wydłużającymi okresami nieskładkowymi. Bezpośredni wpływ na liczbę lat uznawanych za składkowe lub nieskładkowe mają regulacje prawne, które w analizowanym okresie ulegały kilkakrotnym zmianom. W latach 1999–2008 do okresów składkowych zaliczono okresy pełnionej służby w Biurze Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego oraz Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, okresy pracy przymusowej wykonywanej w batalionach budowlanych podczas odbywania służby wojskowej w Wojsku Polskim, które przypadały przed 15 listopada 1991 r., za które została opłacona składka na ubezpieczenie społeczne albo za które nie było obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Natomiast do okresów nieskładkowych zakwalifikowano okresy studiów doktoranckich i aspirantury naukowej w wymiarze określonym w decyzji o ich utworzeniu, a także asystenckich studiów przygotowawczych.

Na poziom świadczeń wpływa również podstawa wymiaru świadczenia i kwota bazowa. Kwota bazowa decyduje o wysokości części socjalnej emerytury, a także o wysokości podstawy wymiaru świadczenia. ZUS wylicza ją mnożąc wyznaczony wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury

przez tę kwotę. W latach 1999–2010 kwota bazowa wzrastała, tylko w 2004 r. nieznacznie spadła do 1829,24 zł wobec 1862,62 zł w roku poprzednim (tab. 2.7.). Wzrost kwoty bazowej związany był nie tylko ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia, ale również z obniżeniem składki na ubezpieczenie rentowe. W analizowanym okresie przeciętne wynagrodzenie wzrosło prawie o 90%, a kwota bazowa o ponad 104%.

Tabela 2.7. Kwota bazowa (w zł)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1327,44	1540,2	1683,27	1775,89	1862,62	1829,24	1903,03	1977,2	2059,92	2275,37	2578,26	2716,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

Na znaczny wzrost poziomu świadczeń, a także wydatków miał wpływ rozpoczęty w 2005 r. proces ponownego przeliczania świadczeń, które zostały obliczone od kwoty bazowej niższej niż 100% przeciętnego wynagrodzenia¹⁴. Podwyższenie kwoty bazowej miało na celu likwidację tzw. starego portfela. Coroczny wzrost kwoty bazowej wywołuje wśród osób w wieku emerytalnym czasowe przesunięcie terminu przejścia na świadczenie. Kwota bazowa zmienia się w marcu każdego roku. Wobec tego osoby podejmując decyzję dotyczącą przejścia na emeryturę, aby uzyskać wyższe świadczenie, czekają do ogłoszenia nowej kwoty bazowej.

Poziom świadczeń zależy także od wielkości wskaźnika wysokości podstawy wymiaru świadczenia¹⁵. W analizowanym okresie średni wskaźnik podstawy wymiaru emerytury zmniejszył się prawie o 5 pkt. proc. (tab. 2.8.)

¹⁴ Emerytury i renty osób urodzonych przed dniem 31 grudnia 1930 r. podwyższono od marca 2005 r. o kwotę 96,5%, a od marca 2006 r. o 100 % przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania. Natomiast w kolejnym roku dla świadczeń emerytów i rencistów urodzonych po dniu 31 grudnia 1929 r. podwyższono kwotę bazową do 94,5%, a od marca 2008 r. do 96% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania. W następnych latach kwotę podwyższano o 2 pkt. proc. osiągając poziom 100% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania w 2010 r. – *Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS* (Dz. U z 2004 r. Nr 191, poz. 1954).

¹⁵ Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru – relacja sumy zarobków i innych wypłat przyjętych do wyliczenia podstawy wymiaru emerytury do przeciętnego wynagrodzenia w danych latach podzielona przez 10 lub 20 (w zależności od liczby lat, z której ustalono jest podstawa wymiaru).

Tabela 2.8. Średni wskaźnik wysokości podstawy emerytury (w %)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
122,97	123,12	122,96	122,69	122,18	121,44	120,66	117,39	116,90	116,24	116,60	117,36

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

Na poziom wskaźnika wpływa wysokość wynagrodzeń beneficjentów osiągniętych podczas aktywności zawodowej, a także wysokość przeciętnego wynagrodzenia. Z danych wynika, że w początkowych latach badanego okresu wynagrodzenia przyjęte do ustalania wysokości świadczenia były relatywnie wysokie w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia.

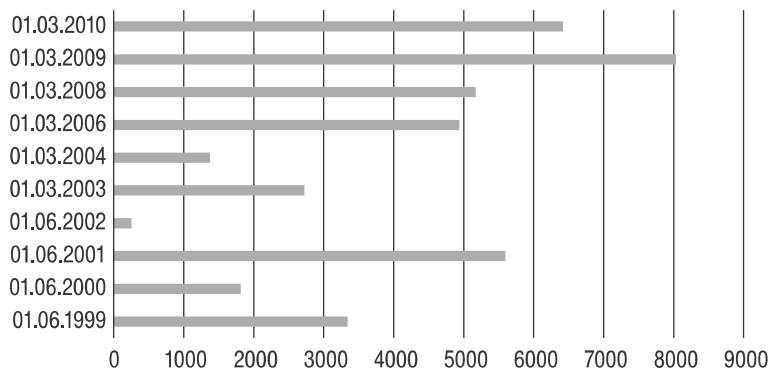
Należy podkreślić, że na wysokość emerytury i wydatki FUS wpływa również okres pracy i związane z tym wynagrodzenie uzyskiwane podczas pobierania świadczenia. W przypadku beneficjentów, którzy pobierają emerytury ze starego systemu „dorabianie” powoduje wzrost świadczenia. Dzięki wznowieniu aktywności zawodowej powstają kolejne okresy pracy, które z kolei wpływają na ustalenie nowej podstawy wymiaru przy zastosowaniu aktualnej kwoty bazowej. Należy podkreślić, że aktywność zawodowa świadczeniobiorców z jednej strony przyczynia się do wzrostu przychodów FUS, jeżeli z tego tytułu podlegają oni ubezpieczeniom społecznym, z drugiej zaś początkowo do spadku, a następnie do wzrostu wydatków FUS. Osiągnięcie przez emeryta zbyt wysokich dochodów z aktywności zawodowej powoduje zmniejszenie lub zawieszenie wypłaty świadczenia, dzięki temu obniżają się wydatki FUS. Jednak na skutek aktywności zawodowej powstają kolejne okresy składkowe, które przyczyniają się do wzrostu świadczenia, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu wydatków FUS. Należy jednak pamiętać, że okresy aktywności zawodowej emerytów są krótsze od okresu pobierania emerytury, a także liczba zawieszonych lub zmniejszonych świadczeń jest stosunkowo niewielka. W latach 1999–2010 przeciętna miesięczna liczba zawieszonych emerytur wynosiła od 7,5 tys. do 11,2 tys., a zmniejszonych od 16,1 tys. do 38,1 tys., co stanowiło około 0,2 i 0,6 emerytur ogółem (ZUS, 2012).

Wysokość świadczeń emerytalnych uzależniona jest od wskaźnika waloryzacji. Ustawa o emeryturach i rentach przewiduje waloryzację płacowo-cenową (mieszana)¹⁶. Należy jednak podkreślić, że w analizowanym okresie

¹⁶ Waloryzacja cenowa podtrzymuje siłę nabywczą świadczeń na poprzednim poziomie. Waloryzacja płacowa – zapewnienie świadczeniobiorcom udziału w rosnącym realnie dochodzie narodowym i wzroście zamożności kraju – I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.

zasady waloryzacji były kilkakrotnie zmieniane. W latach 1999–2010 średnioroczny szacunkowy koszt przeprowadzenia waloryzacji wynosił prawie 4 mld zł (wyk. 2.13.). Wydatki związane z waloryzacją świadczeń były zróżnicowane, a ich wielkość zależała od zasad jej przeprowadzania.

Wykres 2.13. Szacunkowy roczny koszt waloryzacji (w mln)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Projektów budżetu w części 73-ZUS oraz planów finansowych FUS i FRD; danych ZUS opublikowanych na emerytura.wp.pl, www.gazetapodatnika.pl, J. Strzelecka, *Finansowanie systemu emerytalno-rentowego z FUS w latach 1998–2008* [w:] red. B. Klos, *System emerytalny 9 lat po reformie*, Studia BAS Nr 11, BAS, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008.

W latach 1999–2010 średni wskaźnik waloryzacji wynosił ponad 105%, a średnia kwota podwyżki 57,35 zł (tab. 2.9.). W analizowanym okresie przeprowadzano coroczną waloryzację świadczeń, z wyjątkiem 2005 r. i 2007 r. Jednak w 2005 r. dokonano jednorazowej wypłaty w wysokości 100 zł lub 75 zł dla beneficjentów pobierających świadczenia w wysokości nieprzekraczającej kwoty najniższej emerytury bądź renty.

Wzrost świadczeń na skutek ich waloryzacji bezpośrednio związany jest ze wskaźnikiem inflacji. W badanych latach stopa inflacji zmniejszyła się z 7,3% w 1999 r. do 2,6% w 2010 r. Wskaźnik cen towarów i usług w istotny sposób oddziałuje nie tylko na poziom świadczeń, ale również wpływa na poziom wynagrodzeń w całej gospodarce. Wynagrodzenia stanowią podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, a w konsekwencji są podstawą wymiaru świadczeń. Oznacza to, że inflacja determinuje wysokość świadczeń zarówno w momencie ich przyznania, jak również w okresie ich pobierania. Należy jednak pamiętać, że dostosowania w zakresie wynagrodzeń zachodzą z opóźnieniem i całkowicie nie rekompensują wzrostu kosztów utrzymania,

a zatem inflacja postrzegana jest za zjawisko niesprawiedliwe, a także szkodliwe społecznie (Pollok, 1998).

Tabela 2.9. Waloryzacja świadczeń

	01.06.1999	01.06.2000	01.06.2001	01.06.2002	01.03.2003	01.03.2004	01.03.2006	01.03.2008	01.03.2009	01.03.2010
Wskaźnik waloryzacji (w %)	108,7	104,3	112,7	100,5	103,7	101,8	106,2	106,5	106,1	104,62
							102,3*	104,2#		
Przeciętna kwota podwyżki (w zł)	64,13	34,96	108,89	4,96	37,71	18,97	67,64	81,23	85,0	70,0

* dla świadczeń, w których do obliczenia zastosowano kwotę bazową obowiązującą od 01.03.2005

dla świadczeń, w których do obliczenia zastosowano kwotę bazową obowiązującą od 01.03.2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

Obowiązujące zasady przewidują niemal automatyczną waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych. W badanym okresie świadczenia waloryzowane były prawie corocznie w relacji do wysokości inflacji w poprzednim roku. Nawet przy niskim wskaźniku inflacji waloryzacja była przeprowadzona, dlatego w niektórych latach koszty związane z przeprowadzeniem waloryzacji były wyższe aniżeli kwota podwyżki. Formuła waloryzacji oprócz wskaźnika inflacji obejmowała również średni wzrost płac w gospodarce, co przyczyniało się do ustalenia kwoty waloryzacji wyższej od inflacji w sytuacji spowolnienia wzrostu gospodarczego oraz spadku dochodów i wzrostu wydatków budżetowych. Powoduje to asymetrię świadczeń emerytalno-rentowych i płac w sektorze publicznym, które nie podlegają podwyżce w wyniku napięć budżetowych (np. w 2002 r.) (Rada Ministrów, 2003a).

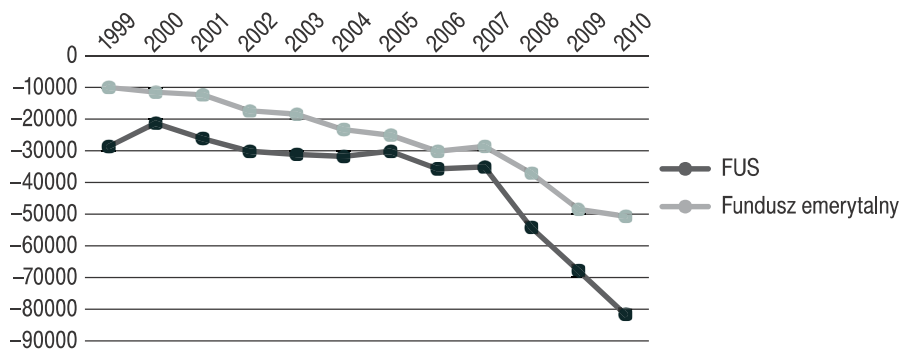
Od momentu wprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych wielokrotnie zmieniano zasady przeprowadzania waloryzacji świadczeń. Tak częste zmiany wpływają niekorzystnie na stabilizację wydatków FUS.

2.4. Wynik finansowy

Zestawienie wpływów z tytułu składek i dotacji celowej z wydatkami pozwala określić wynik finansowy z rocznej działalności FUS. W latach 1999–2010 FUS osiągał deficyt, który wzrósł prawie o 200% (wyk. 2.14). Podobna sytuacja

miała miejsce w funduszu emerytalnym z tym, że jego deficyt zwiększył się o ponad 400%. W analizowanym okresie zarówno wpływy z tytułu składek, jak i wydatki FUS wzrastały, z tym że wpływy wzrosły o niecałe 40%, a wydatki prawie o 80%. Podobna sytuacja dotyczyła funduszu emerytalnego: wpływy zwiększyły się o ponad 80%, a wydatki o 169%. W badanych latach przeciętna emerytura wzrosła o 90%, a przeciętna podstawa wymiaru składek o 44%¹⁷. Liczba ubezpieczonych zwiększyła się o 10%, a liczba emerytów o 50%. Pozytywnym zjawiskiem jest jedynie fakt, że przeciętny wiek osoby, której przyznano emeryturę wzrósł o 2 lata.

Wykres 2.14. Saldo roczne (w mln)



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000–2010*.

Na wzrost deficytu FUS wpłynęło wiele czynników, wśród których duże znaczenie miały liczne odstępstwa od założeń reformy (tab. 2.10.).

Tabela 2.10. Podstawowe założenia reformy emerytalnej i ich realizacja

Założenia reformy emerytalnej z 1999 r.	Stopień realizacji
Transfery z budżetu państwa do OFE będą finansowane z przychodów z prywatyzacji	W latach 1999–2010 łączne przychody z prywatyzacji wyniosły 100 329,4 mld, a transfery z budżetu państwa na pokrycie refundacji składek do OFE wyniosły 155 494,9 mld. Gdyby przychody z prywatyzacji zostały w całości przeznaczone na sfinansowanie kosztów reformy, to sfinansowałyby one około 60% transferów z budżetu państwa do OFE.

¹⁷ Średnia podstawa wymiaru składek przekazanych do OFE.

Włączenie do powszechnego systemu emerytalnego wszystkich pracujących z wyłączeniem rolników, sędziów i prokuratorów	W 2003 r. wyłączone z ubezpieczeń żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Policji, UOP, straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, BOR, którzy nie pozostawali w służbie w dniu wejścia ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
Likwidacja wcześniejszych emerytur i wprowadzenie emerytur pomostowych od 2007 r.	Możliwość przechodzenia na wcześniejsze emerytury została zlikwidowana od 2009 r. W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mężczyznom, którzy w 2008 r. byli w wieku 61–64 lat umożliwiono skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury. W latach 2006–2008 liczba nowo przyznanych wcześniejszych emerytur wyniosła 553 tys. Łączny koszt wypłaty świadczeń tylko dla jednego rocznika wczesnych emerytów to ok. 8,2 mld zł.
Przystosowanie zasad obliczania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy do nowych zasad wyznaczania emerytur	Ustawa została raz przyjęta przez parlament, ale została zablokowana przez Prezydenta. Zgodnie z projektem ustawy dostosowującej zasady obliczania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy do zasad obowiązujących w nowym systemie emerytalnym wydatki funduszu rentowego uległyby zmniejszeniu.
Aktywa Funduszu Rezerwy Demograficznej miały wynieść ok. 3% PKB w 2010 r.	Na koniec 2010 r. aktywa FRD wynosiły 10,2 mld zł. Od 2009 r. 40% wpływów z prywatyzacji zasila FRD. Środki zgromadzone w FRD zostały częściowo wykorzystane na emerytury w kwocie 7,5 mld w 2010 r. i 4 mld zaplanowano na 2011 r.

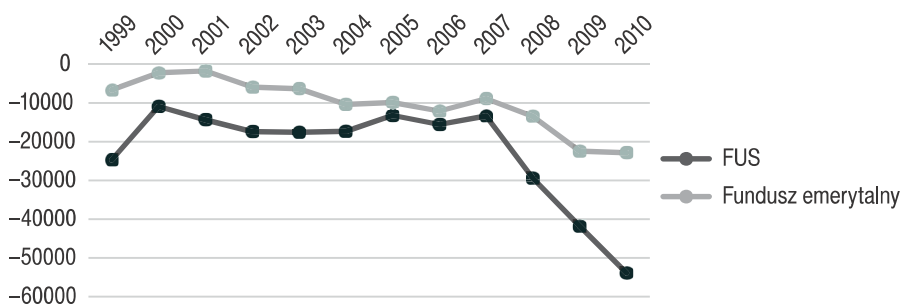
Źródło: W. Wojciechowski, A. Rzońca, *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, Fundacja Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2010; W. Wojciechowski, *Co zrobić, aby więcej Polaków pracowało?*, FOR, Warszawa 2008.

Pomimo zwiększającego się deficytu, stopy składek na ubezpieczenia społeczne nie uległy zmianie, z wyjątkiem składki na ubezpieczenie rentowe. Zgodnie z założeniami reformy stopa składki na ubezpieczenie emerytalne jest stała, ale podlega podziałowi pomiędzy konto w FUS i konto OFE. Podział składki miał gwarantować ubezpieczonym wyższe emerytury, a także zmniejszyć udział budżetu państwa w finansowaniu emerytur. W rzeczywistości spowodował on zmniejszenie wpływu składek do zreformowanego systemu repartycyjnego, z którego finansowana jest bieżąca wypłata świadczeń. Wprowadzając reformę zakładano, że ubytek składki zostanie sfinansowany na skutek racjonalizacji systemu oraz przychodami z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Jednak w analizowanym okresie wpływy z prywatyzacji nie pokrywały w pełni wydatków związanych z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Budżet państwa gwarantuje wypłatę świadczeń z ubezpieczenia społecznego, dlatego zobowiązany jest do refundacji FUS składek do OFE. Do 2005 r. refundacja składek do OFE nie była wykazywana jako odrębne

źródło przychodów FUS. Od 2006 r. minister finansów ma obowiązek przekazywania środków na refundację do FUS w terminie 3 dni po przedstawieniu przez ZUS wniosku o terminie i wysokości składek przekazanych do OFE. W analizowanym okresie poziom refundacji wzrósł dziesięciokrotnie, zwiększył się również jej udział w przychodach FUS. Podobna sytuacja dotyczy szacunkowej kwoty zmniejszenia wpływów składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe z tytułu przekroczenia 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia. W badanych latach kwota ta wzrosła o 400%.

Refundacja składki do OFE oraz ograniczenie składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe przyczyniają się do zmniejszenia składek zreformowanego filaru repartycyjnego. Jeżeli w funkcjonującym systemie emerytalnym nie odprowadzalnoby składki do OFE oraz nie byłoby ograniczenia podstawy wymiaru składek do 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia, deficyt FUS uległby zmniejszeniu od prawie 4 mld do 27 mld, a funduszu emerytalnego od ponad 3 mld do 27 mld (wyk. 2.15.).

Wykres 2.15. Potencjalne saldo roczne (w mln)



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000–2010*.

Reforma emerytalna miała przyczynić się do zmniejszenia wzrostu długu publicznego. Po wprowadzeniu reformy wpływy FUS pochodzą z bieżąco opłacanych składek i emisji obligacji, z kolei wydatki to bieżąca wypłata emerytur i przekazywane składki do OFE. Gdyby reformy nie wprowadzono, to państwo emitowałoby obligacje na pokrycie różnicy między bieżącymi składkami a wypłatami świadczeń. W repartycyjnych systemach emerytalnych wypłata emerytur odbywa się z bieżących składek, a zobowiązania państwa wobec przyszłych emerytów są przesunięte w czasie. Obecnie nie są one zmaterializowane, dlatego nie generują zadłużenia. W części kapitałowej systemu środki na przyszłe emerytury zostają na bieżąco przekazywane do OFE przez

budżet państwa, który w tym celu emituje obligacje, od których naliczane są odsetki (podobnie jak od innych części długu publicznego) (Świątkowski, 2011). W latach 1999–2010 dług publiczny, który powstał na skutek refundacji składek (wraz z odsetkami) szacowany jest na 206 mld zł, a szacunkowe roczne koszty obsługi długu to 13,3 mld zł (1% PKB). Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów, przy aktualnym stanie prawnym, w 2060 r. dług ten będzie stanowił 93,8% PKB (Oreziak, 2011). Uwzględniając fakt, że obecnie świadczenia wypłacane z II filaru (OFE) kształtują się na bardzo niskim poziomie (w 2010 r. 99,25 zł) można stwierdzić, że gdyby nie reforma emerytalna dług publiczny wynoszący około 770 mld zł, byłby niższy o prawie 30%. Kolejną kwestią jest wysokość świadczenia i pewność jego uzyskania. Wysokość świadczenia zależy od środków zgromadzonych zarówno na indywidualnym koncie ZUS, jak i OFE. Aby zwiększyć pewność wypłaty świadczeń wprowadzono limity inwestycyjne dla OFE, w efekcie których większość środków inwestowana jest w obligacje Skarbu Państwa. Wpłata emerytury jest możliwa po sprzedaży aktywów (przede wszystkim obligacji Skarbu Państwa), na które przeznaczono środki zgromadzone na indywidualnym koncie uczestnika systemu. Wobec tego, aby emeryt mógł otrzymać świadczenie, w budżecie muszą znajdować się środki na wykupienie obligacji (podatki i składki). Przy małej liczbie osób aktywnych zawodowo i słabym wzroście gospodarczym prawdopodobieństwo wykupienia obligacji jest niewielkie. Można zatem wnioskować, że pomiędzy funkcjonującymi częściami systemu emerytalnego różnica jest niewielka, ponieważ wypłata w obu systemach zależy od posiadanych środków przez Skarb Państwa. Należy podkreślić, że OFE zostało utworzone po to, aby przynajmniej część przyszłej emerytury była niezależna od tendencji demograficznych. Jednak w praktyce okazało się, że emerytury z OFE są również wrażliwe na sytuację demograficzną (Świątkowski, 2011).

Zmniejszenie deficytu funduszu emerytalnego mogłoby nastąpić na skutek możliwości przeksięgowania występującej nadwyżki na pozostałych funduszach. W sześciu spośród dwunastu lat badanego okresu fundusz chorobowy wykazywał nadwyżkę, a wypadkowy przez cztery lata¹⁸. Na obniżenie deficytu funduszu emerytalnego mogło wpłynąć utrzymanie składki na ubezpieczenie rentowe na poziomie 13%. Gdyby składka na ubezpieczenie rentowe nie uległa obniżeniu fundusz rentowy wykazywałby nadwyżkę, którą można by przeksięgować na fundusz emerytalny.

¹⁸ Do analizy przyjęto wyłącznie wpływy składkowe, natomiast wydatki ogółem poszczególnych funduszy.

Po kilkunastu latach funkcjonowania zreformowanego systemu emerytalnego można stwierdzić, że nie udało się osiągnąć jednego z głównych celów reformy, jakim było ograniczenie dotacji z budżetu państwa. W okresie wprowadzania reformy dopłaty miały się zwiększać m.in. z powodu przekazywania części składek z FUS do otwartych funduszy emerytalnych, a deficyt miał być uzupełniany częściowymi wpływami z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, które miały być przekazane na pokrycie kosztów reformy, co jest równoważne z dotacją z budżetu państwa. Jednak mniejsze od zakładanych wpływów z prywatyzacji przyczyniły się do zasilania FUS przez środki pochodzące ze sprzedaży obligacji państwowych. Powszechne towarzystwa emerytalne inwestowały środki pochodzące ze składek wpłaconych do otwartych funduszy emerytalnych w obligacje państwowe. Wobec tego przekazane składki przez FUS otwartym funduszom emerytalnym wracają do funduszu w postaci dotacji z budżetu państwa (Jędrasik-Jankowska, 2008).

Niektórzy ekonomiści twierdzą, że reforma systemu emerytalnego nie przyniesie oczekiwanych rezultatów, ponieważ nie można efektywnie przejść z systemu repartycyjnego do kapitałowego w państwie, w którym 1/4 społeczeństwa pobiera świadczenia emerytalno-rentowe, a 1/3 środków budżetowych przeznaczana jest na ten cel. Osoby aktywne zawodowo nie są w stanie utrzymać osób biernych zawodowo, których składki przeznaczono na wypłatę świadczeń wcześniejszego pokolenia emerytów i jednocześnie zaoszczędzić środki na własne świadczenia odciążając następnego pokolenia (Gwiazdowski, 2012).

Można jednak oczekiwać, że jeżeli FUS zakończy wypłatę świadczeń uczestnikom starego systemu emerytalnego, to zgodnie z oczekiwaniami stanie się on wypłacalny. Dojdzie wówczas do zbilansowania wpływów i wypłat. Będzie to możliwe pod warunkiem, że nowy system spłaci zobowiązania starego systemu, czyli zobowiązania zaciągnięte do końca 1998 r. Zgodnie z prognozą wpływów i wydatków funduszu emerytalnego opracowaną przez ZUS na przełomie 2009/2010 r. (ZUS, 2010a) fundusz, w zależności od przyjętego wariantu, osiągnie dodatnie saldo roczne najwcześniej w 2055 r. Od tego momentu system będzie samofinansujący, a państwo nie będzie dopłacać do świadczeń. Ujemne saldo funduszu ma zwiększać się do 2030 r., po czym w kolejnych latach będzie coraz mniejsze, a tym samym system emerytalny będzie stopniowo zwiększał swoją wypłacalność.