

Elżbieta
Malinowska-Misiąg*
Wojciech Misiąg**

Przyczyny deficytowości powszechnego systemu emerytalnego w Polsce

Reasons for the deficit of the universal pension system in Poland

The aim of the article is to analyse the causes of the deficit of the Social Insurance Fund (SIF), namely the fund which forms the financial basis of the universal pension system. The article first discusses the factors influencing the financial stability of the SIF and the principles of the universal pension system along with the changes introduced after 1999. Next, the financial analysis of the SIF in 1999–2021 and the financial forecasts for the coming years are provided. It was noted that the actual picture of the SIF's finances is distorted by large-scale off-budget operations. The article concludes with the statement that although the deficit of the universal pension system is largely due to the assumptions implemented in 1999, later decisions often led to a deterioration of the financial stability of the system.

DOI	https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2022.26
Słowa kluczowe	system emerytalny w Polsce, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
Keywords	pension system in Poland, Social Insurance Fund
O autorach	* doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Systemu Finansowego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie • ✉ emisiam@sggw.edu.pl • https://orcid.org/0000-0001-8710-781X ** doktor nauk ekonomicznych, prof. Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, dyrektor generalny Instytutu Badań i Analiz Finansowych WSiIZ • ✉ wmisiag@wsiz.edu.pl • https://orcid.org/0000-0002-1751-285X



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest analiza przyczyn, dla których powszechny system emerytalny (PSE), finansowany środkami zarządzanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), wykazuje od ponad 20 lat stałą nadwyżkę wydatków nad dochodami ze składek. Opłacane przez ubezpieczonych i ich pracodawców¹ składki na ubezpieczenie społeczne stanowią główne źródło dochodów FUS, ale dochody te muszą być corocznie uzupełniane różnego rodzaju transferami środków publicznych. Skarb Państwa wypełnia w ten sposób swoją funkcję gwaranta wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego i pracodawcy osób zatrudnionych w państwowych instytucjach sektora finansów publicznych. Wynikające z tego obciążenia finansów państwa są jednym z najważniejszych czynników powodujących nierównowagę finansową całego systemu finansów publicznych i w istotny sposób kształtujących możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego. O wadze analizowanego problemu świadczą więc względy zarówno społeczne, a więc bezpieczeństwo socjalne znaczącej części

1 Niewielka część składek za ubezpieczonych jest opłacana ze środków budżetu państwa.

społeczeństwa, jak i finansowe, charakteryzowane przez skalę obciążeń finansów publicznych spowodowanych deficytem FUS.

Problematyka finansowania ubezpieczeń emerytalnych, czy też szerzej – ubezpieczeń społecznych, jest szeroko dyskutowana w literaturze przedmiotu. Analizowano wprowadzane zmiany i ich wpływ na bezpieczeństwo i stabilność całego systemu². Szczególnie istotne są tutaj publikacje dotyczące zmian w filarach kapitałowych, które mogłyby stanowić ważne źródło dodatkowych świadczeń dla ubezpieczonych³. Duży – i wieloaspektowy – wpływ na system emerytalny mają obecne zmiany demograficzne⁴, w bezpośredni sposób oddziałujące na liczbę świadczeniobiorców, oraz rynek pracy, a jak piszą M. Góra i J. Rutecka: „Rynek pracy i system emerytalny to dwie strony tej samej monety. System emerytalny nie może funkcjonować bez dobrze działającego rynku pracy”⁵. Zmiany demograficzne skłaniają także do nader trudnych, lecz koniecznych dyskusji na temat wieku emerytalnego⁶.

W związku z ograniczoną objętością artykułu skupiono się w nim na tych kwestiach, które uznano za najważniejsze z perspektywy postawionego celu. W opracowaniu zastosowano metodę opisową opartą na krytycznym przeglądzie literatury oraz dokonano analiz danych źródłowych pochodzących przede wszystkim z baz Ministerstwa Finansów oraz publikacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Głównego Urzędu Statystycznego.

PSE w systemie ubezpieczeniowym i zaopatrzeniowym

Powszechny system emerytalny jest dobrze wyodrębnionym i dominującym pod względem rozmiarów (mierzonych zarówno liczbą beneficjentów, jak i wielkością dochodów oraz wydatków)

- 2 Zob. np. K. Antonow, *Ewolucja systemu emerytalnego* [w:] *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, red. B. Wagner, A. Malaka, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Bydgoszcz 2011; *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2014; M. Dybał, *Finansowanie okresu przejściowego w systemie emerytalnym*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 1(67), <https://doi.org/10.15290/ose.2014.01.67.05>; F. Chybalski, *Zmiany w polskim systemie emerytalnym Anno Domini 2014: diagnoza i perspektywy*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 4(70), <https://doi.org/10.15290/ose.2014.04.70.11>.
- 3 Por. G. Gołębiowski, P. Russel, *Zmiany w systemie emerytalnym a bezpieczeństwo finansowe Polaków* [w:] *Rozwój nauki o finansach. Stan obecny i pożądane kierunki jej ewolucji*, red. J. Ostaszewski, E. Kosycarz, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014; K. Bielawska, *Adekwatność emerytur w świetle zmian polskiego systemu emerytalnego*, „Zarządzanie i Finanse” 2016, t. 14, nr 4; B. Błaszczyk, *Filar kapitałowy w polskim systemie emerytalnym. Od OFE do PPK*, „Gospodarka Narodowa” 2020, nr 1(301), <https://doi.org/10.33119/gn/116616>.
- 4 *Przemiany demograficzne w Polsce i ich społeczno-ekonomiczne konsekwencje*, red. B. Kłos, P. Russel, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016; *Zmiany demograficzne a rynek pracy i ubezpieczenia społeczne. Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 4*, red. G. Uścińska, Z. Wiśniewski, Warszawa 2022.
- 5 M. Góra, J. Rutecka, *System emerytalny* [w:] *Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, „Zeszyty Demograficzne” 2013, nr 1, s. 160.
- 6 Por. np. M. Szczepański, *Analiza i ocena proponowanych zmian ustawowego wieku emerytalnego w Polsce*, „Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia” 2016, nr 1(79), <https://doi.org/10.18276/frfu.2016.79-58>; F. Chybalski, *Wiek emerytalny z perspektywy ekonomicznej. Studium teoretyczno-empiryczne*, C.H. Beck, Warszawa 2018; A. Chłoń-Domińczak, F. Chybalski, M. Rutkowski, *The Retirement Age and the Pension System, the Labor Market and the Economy*, „Zeszyt mBank-CASE” 2021, nr 167, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3779237>.

segmentem większego systemu, którego celem jest zapewnienie środków do życia osobom, które ze względu na wiek lub stan zdrowia nie są w stanie zapewnić ich samodzielnie ani sobie, ani swoim rodzinom. Chociaż zasadniczym tematem artykułu jest finansowanie PSE, to za konieczne uznano też pokazanie jego miejsca w całym systemie obejmującym oprócz PSE również system ubezpieczeń społecznych rolników oraz system zaopatrzeniowy, w którym świadczenia emerytalne służb mundurowych oraz wynagrodzenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa.

Wydatki na świadczenia z ubezpieczenia społecznego i systemu zaopatrzeniowego po 1999 r. stale i dynamicznie rosną – pochłaniają ok. 30% wszystkich środków będących w dyspozycji jednostek sektora finansów publicznych. Z danych zamieszczonych w tabeli 1 widać, że nakłady na świadczenia z ubezpieczenia społecznego finansowane z FUS stanowią największą część tych wydatków. Widoczne w 2020 r. zmniejszenie udziału FUS w łącznych wydatkach systemu ubezpieczeń i zaopatrzenia społecznego ma swoje źródło w przeniesieniu finansowania dodatkowych świadczeń emerytalnych do Funduszu Solidarnościowego. Bez tej zmiany w źródłach finansowania emerytur udział FUS w wydatkach całego systemu wynosiłby w 2021 r. już 86,4%.

Tabela 1. Wydatki sektora finansów publicznych* na ubezpieczenie i zaopatrzenie społeczne w latach 2000–2021

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2021
	mln zł						
Ogółem	109 008,0	135 005,7	189 638,5	233 780,6	284 371,0	317 151,0	345 608,1
FUS	86 881,6	107 749,5	157 159,7	194 249,5	240 327,6	260 615,5	276 393,3
ZUS	2 315,6	3 217,0	3 816,6	3 454,4	3 800,0	4 152,7	4 426,2
Budżet państwa**	6 394,2	9 165,5	13 203,4	16 828,8	18 573,9	19 773,2	21 368,1
Fundusz Emerytur Pomostowych	0,0	0,0	72,2	399,0	1 051,4	1 276,8	1 533,9
Fundusze KRUS	13 416,6	14 873,7	15 386,6	18 848,9	20 618,1	19 828,5	19 698,5
Fundusz Solidarnościowy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11 504,3	22 188,1
	ogółem = 100						
FUS	79,7	79,8	82,9	83,1	84,5	82,2	80,0
ZUS	2,1	2,4	2,0	1,5	1,3	1,3	1,3
Budżet państwa**	5,9	6,8	7,0	7,2	6,5	6,2	6,2
Fundusz Emerytur Pomostowych	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,4	0,4
Fundusze KRUS	12,3	11,0	8,1	8,1	7,3	6,3	5,7
Fundusz Solidarnościowy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6	6,4

* Zestawienie wydatków sektora finansów publicznych nie obejmuje wydatków na transfery pomiędzy instytucjami publicznymi.

** Wydatki na świadczenia wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa: Ministerstwo Finansów (MF), *Sprawozdania (roczne)*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne> [dostęp: 8 grudnia 2022 r.].

Warto też dodać, że wydatki te stanowią ok. 30% wszystkich wydatków sektora finansów publicznych, a zmniejszenie tego wskaźnika (z 34,7% w 2000 r. do 29,2% w 2021 r.) jest w głównej mierze skutkiem wzrostu – po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (UE) – wydatków finansowanych środkami unijnymi oraz dynamicznego wzrostu innych wydatków socjalnych.

Dla oceny kondycji finansów publicznych istotny wskaźnik stanowią nie tyle wydatki na ubezpieczenia społeczne, ile dotacje finansowane ze środków publicznych, uzupełniające lukę pomiędzy należnymi świadczeniami a środkami na ich finansowanie pochodzącymi spoza sektora finansów publicznych. Dane zawarte w tabeli 2 pokazują, że:

- dotacje te stanowią ok. jednej trzeciej wszystkich wydatków na świadczenia, co wskazuje na wyraźne niezbilansowanie wydatków i zewnętrznych źródeł ich finansowania;
- udział FUS w dotacjach finansujących świadczenia z ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego jest mniejszy od udziału FUS w wydatkach, co świadczy o relatywnie wysokim (w obrębie całego systemu ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowego) stopniu samofinansowania FUS.

Tabela 2. Wydatki z budżetu państwa na ubezpieczenia i zaopatrzenie społeczne w latach 2000–2021

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2021
	mld zł						
Ogółem	45 850	68 249	105 916	101 489	103 589	153 362	119 789
Środki dla FUS*	26 243	44 374	77 777	67 623	66 504	103 347	66 561
Wypłaty świadczeń	6 394	9 166	13 203	16 829	18 574	19 773	21 368
Dotacja dla funduszy KRUS**	13 213	14 710	14 936	17 037	18 511	18 738	18 367
Dotacja dla Funduszu Solidarnościowego	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11 504	13 493
	ogółem = 100						
Dotacja dla FUS*	57,2	65,0	73,4	66,6	64,2	67,4	55,6
Wypłaty świadczeń	13,9	13,4	12,5	16,6	17,9	12,9	17,8
Dotacja dla funduszy KRUS**	28,8	21,6	14,1	16,8	17,9	12,2	15,3
Dotacja dla Funduszu Solidarnościowego	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	11,3

* Dotacje i składki na ubezpieczenie społeczne za pracowników instytucji finansowanych z budżetu państwa.

** Dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa: MF, *Sprawozdania...*

Widoczne w 2021 r. zmniejszenie udziału FUS w łącznej kwocie analizowanych dotacji wynika z „przefinansowania” FUS w 2020 r. i nie powinno być traktowane jako sygnał zmiany trendu rosnącego zapotrzebowania FUS na środki publiczne.

Z formalnego punktu widzenia zasięg PSE można ograniczyć do systemu finansowania i wypłacania przez FUS emerytur należnych ubezpieczonym, którzy uzyskali uprawnienia do takiego świadczenia. Takie ograniczenie zakresu PSE jest możliwe, gdyż w ramach FUS wyodrębniono fundusze odpowiadające różnym rodzajom ryzyka obejmowanego systemem ubezpieczeń społecznych:

- fundusz emerytalno-rentowy,
- fundusz rentowy,
- fundusz chorobowy,
- fundusz wypadkowy.

Wyodrębnienie to można traktować jako analityczne (ewidencyjne), może też być postrzegane jako wyraz samodzielności finansowej funduszy. Zdaniem J. Wantocha-Rekowskiego⁷ i G. Uścińskiej⁸ podział środków FUS na fundusze jest podziałem porządkującym i w związku z tym FUS powinien być analizowany jako całość, tym bardziej że dotacje budżetowe są przekazywane do FUS, a nie do poszczególnych funduszy. W tej sytuacji ograniczenie się do analizy wyłącznie przychodów i kosztów funduszu emerytalnego nie dawałoby rzetelnego obrazu stanu finansów systemu.

W artykule skupiono się na finansach FUS w latach 1999–2021, lecz problemy z zapewnieniem równowagi finansowej FUS mają swe źródło w pierwszych latach transformacji ustrojowej. W bardzo skróconej formie ilustrują to dane zawarte w tabeli 3. Pokazują one, że w latach 1986–1988 dochody i wydatki FUS⁹ były – nawet bez dotacji z budżetu państwa – bardzo podobne, a w latach 1986 i 1988 dochody FUS (bez dotacji) przekraczały wydatki. Sytuacja ta diametralnie się zmieniła już w 1989 r., gdy w warunkach bardzo wysokiej inflacji tempo wzrostu wydatków okazało się znacznie wyższe od tempa wzrostu dochodów. Deficyt FUS pogłębił się znacząco w kolejnych latach, gdy z jednej strony gospodarka przeżywała poważne perturbacje, z drugiej zaś zdecydowano o znaczącym podwyższeniu świadczeń z tzw. starego portfela.

Tabela 3. Dochody i wydatki FUS* w latach 1986–1992

Wyszczególnienie	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	mld zł						
Dochody	960	1 714	2 685	10 009	86 062	116 613	198 326
w tym: dotacja z budżetu państwa	55	118	199	1 272	23 520	22 060	49 508
Wydatki	803	1 691	2 479	10 143	78 391	115 057	187 323
Wynik	157	23	206	-134	7 672	1 556	11 003
w tym: bez dotacji	102	-95	7	-1 406	-15 849	-20 504	-38 505
	rok 1986 = 100						
Dochody	100,0	178,5	279,6	1 042,3	8 962,0	12 143,4	20 652,5
w tym: dotacja z budżetu państwa	100,0	213,4	360,5	2 304,4	42 609,1	39 963,8	89 688,4
Wydatki	100,0	210,5	308,7	1 263,2	9 762,2	14 328,4	23 327,9

* W 1986 r. – funduszu emerytalnego.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny (GUS), „Rocznik Statystyczny” 1988; GUS, „Rocznik Statystyczny” 1989; GUS, „Rocznik Statystyczny” 1989; GUS, „Rocznik Statystyczny” 1991; GUS, „Rocznik Statystyczny” 1992; GUS, „Rocznik Statystyczny” 1993.

7 J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 119.

8 G. Uścińska, *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 110.

9 Obecnie działający FUS jest bezpośrednim następcą funduszu celowego działającego od 1987 r. (zlikwidowanego w 1999 r.). Wcześniej (od 1968 r.) funkcjonował fundusz emerytalny.

Informacje o finansach ubezpieczeń społecznych pochodzące z różnych źródeł nie są ze sobą w pełni zgodne¹⁰, a zmiany sposobu ich prezentacji utrudniają zestawienie dłuższych jednorodnych metodologicznie szeregów czasowych¹¹. Analizę danych o finansach FUS utrudnia także stosowanie na dużą skalę operacji księgowych służących sztucznemu ograniczeniu deficytu budżetu państwa i deficytu sektora finansów publicznych, w istotny sposób zniekształcające faktyczne relacje między dochodami a wydatkami FUS oraz powiązania między FUS i budżetem państwa. Z tego względu w artykule zdecydowano się na wykazywanie w dochodach FUS nie tylko transferów określanych w budżecie państwa jako dotacje dla FUS, lecz także niezaliczanych do wydatków budżetowych innych transferów o identycznym charakterze, w tym np. refundacji z tytułu przekazywania składek do otwartych funduszy emerytalnych (OFE), jak również umorzeń pożyczek udzielonych FUS ze środków Skarbu Państwa. Do takich ukrytych dotacji należy też zaliczyć środki (28 mld zł) przekazane przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Fundusz ten działa formalnie poza sektorem finansów publicznych, lecz w 2020 r. pokrywał swoje koszty środkami pozyskanymi z emisji obligacji, których wykup (wraz z odsetkami) został poręczony przez Skarb Państwa. Jest przy tym oczywiste, że ani nieposiadający osobowości prawnej i – co ważniejsze – własnych przychodów Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, ani Bank Gospodarstwa Krajowego, przy którym fundusz ten działa, nie będą w stanie samodzielnie wykupić wyemitowanych obligacji, co oznacza, że ciężar wykupu poniesie Skarb Państwa.

Czynniki kształtujące relacje dochodów i wydatków PSE

Sytuacja finansowa FUS jest zależna od wielu czynników, wśród których można wyróżnić:

- czynniki zewnętrzne, opisujące makroekonomiczne otoczenie FUS, w tym przede wszystkim sytuację demograficzną i stan gospodarki, a także procesy globalne wpływające na rozwój społeczno-gospodarczy państwa,
- czynniki wewnętrzne, do których należy zaliczyć zasady funkcjonowania PSE, w tym jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, oraz regulacje określające kształtowanie dochodów i wydatków FUS, a także sposób zarządzania środkami FUS.

Te czynniki, chociaż wyraźnie różniące się swoim charakterem, są ze sobą powiązane. Z jednej strony regulacje dotyczące systemu ubezpieczeń społecznych mogą oddziaływać na parametry makroekonomiczne, z drugiej zaś system ubezpieczeń społecznych powinien być zbudowany tak, by było możliwe znalezienie rozsądnego kompromisu między koniecznością zapewnienia emerytom i rencistom stabilnych dochodów a możliwością dostosowania systemu do stanu gospodarki i finansów państwa.

¹⁰ Dotyczy to w szczególności różnic między danymi o wypłaconych świadczeniach pomiędzy miesięcznymi i kwartalnymi informacjami ZUS a danymi ze sprawozdań budżetowych. Źródłem tych rozbieżności jest prawdopodobnie odmienny zakres świadczeń ujmowanych w obu źródłach.

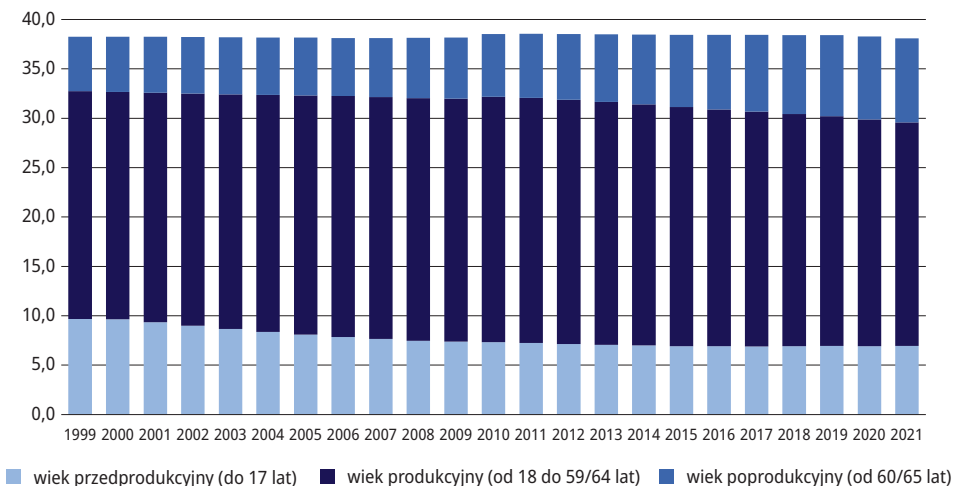
¹¹ Ze względu na duże rozbieżności między różnymi źródłami w danych o dochodach i wydatkach FUS w 1999 r. w większości zestawień tabelarycznych dane za ten rok zostały pominięte.

Czynniki zewnętrzne

Sytuacja demograficzna kształtuje się w ostatnich latach niekorzystnie z perspektywy zarówno finansów FUS, jak i całej gospodarki. O ile w latach 2000–2012 odnotowywano jeszcze stały, chociaż powolny, wzrost ludności¹², o tyle po 2012 r. liczba mieszkańców Polski zaczęła się dynamicznie zmniejszać i w 2021 r. była już o ok. 170 tys. mniejsza niż w 2000 r.

Niekorzystnie prezentują się również zmiany struktury ludności. W ostatnich 20 latach udział w całej populacji osób w wieku produkcyjnym obniżył się z 60,2% w 2000 r. do 59,5% w 2021 r., przy czym wskaźnik ten osiągnął swój najwyższy poziom (64,5%) w latach 2010–2011. Znacząco zmniejszył się (z 25,2% w 2000 r. do 18,2% w 2021 r.) udział w populacji osób w wieku przedprodukcyjnym (wykres 1). W konsekwencji współczynnik obciążenia demograficznego obliczany jako relacja liczby osób w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym wzrósł z 0,55 w 2000 r. do ponad 0,68 w 2021 r.¹³

Wykres 1. Ludność według grup wiekowych w latach 1999–2021 (w mln)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), *Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne> [dostęp: 6 grudnia 2022 r.].

Negatywne oddziaływanie wzrostu współczynnika obciążenia na finanse FUS częściowo zostało zredukowane przez wzrost relacji liczby pracujących do liczby osób w wieku produkcyjnym – o ile w 2000 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało 611 pracujących,

¹² Średnie tempo wzrostu liczby mieszkańców wynosiło w latach 2000–2012 tylko 0,6% rocznie.

¹³ Od 2018 r. współczynnik obciążenia demograficznego jest definiowany jako relacja liczby ludności w wieku 0–14 lat i w wieku powyżej 64 lat do liczby ludności w wieku od 15 do 64 lat. Współczynnik ten również wzrósł – z 0,47 w 2000 r. do 0,52 w 2021 r. – wydaje się on jednak mniej przydatny do analiz finansowych FUS.

a w 2003 r. – 563, o tyle w kolejnych latach wskaźniki opisujące aktywność zawodową osób w wieku produkcyjnym rosły, by osiągnąć w 2010 r. poziom 625 pracujących (481 zatrudnionych – pracowników najemnych¹⁴) na 1000 osób w wieku produkcyjnym. W 2020 r. wskaźniki te były jeszcze wyższe – 716 pracujących i 569 zatrudnionych na 1000 osób w wieku produkcyjnym. W 2021 r. odnotowano jednak – głównie ze względu na procesy związane z pandemią COVID-19 – niewielkie spadki obu wskaźników.

Jeszcze lepszym miernikiem wpływu sytuacji demograficznej na finanse FUS wydaje się wskaźnik liczby osób w wieku poprodukcyjnym przypadających na 1000 osób zatrudnionych (pracowników najemnych). Wskaźnik ten rośnie – z 547 osób na 1000 zatrudnionych w 2000 r. do ponad 640 w latach 2020–2021.

O ile dane o liczbie ludności, pracujących i o liczbie świadczeniobiorców są dla FUS wyraźnie niekorzystne, o tyle dane odnoszące się do wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i inflacji (tabela 4) nie poddają się już tak jednoznacznej ocenie.

Tabela 4. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne w latach 2000–2021

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2021
Produkt krajowy brutto (ceny stałe, 2000 r. = 100)	100,0	116,3	146,4	170,7	204,9	199,8	211,2
Dochody sektora finansów publicznych (PKB = 100)	36,3	38,6	38,1	38,2	40,3	44,0	42,2
Wydatki sektora finansów publicznych (PKB = 100)	39,2	41,6	44,0	40,6	40,3	45,2	44,2
Wynik sektora finansów publicznych (PKB = 100)	-2,9	-3,0	-5,9	-2,4	0,1	-1,3	-2,0
Pracujący w gospodarce narodowej (2000 r. = 100)	100,0	96,4	105,5	110,9	116,8	107,2	108,9
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych (2000 r. = 100)	100,0	114,5	131,2	141,9	149,5	154,6	162,5
Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (ceny stałe, 2000 r. = 100)	100,0	108,0	127,8	142,9	171,0	173,8	181,2
Stopa bezrobocia (%)	15,1	17,6	12,4	9,7	5,2	6,3	5,4

Źródło: dane GUS, *Polska...*

Przez większą część analizowanego okresu Polska utrzymywała wysokie tempo wzrostu gospodarczego, wynoszące – w całym okresie od 2000 do 2021 r. – średnio prawie 3,5% rocznie, systematycznie rosła realna wartość wynagrodzeń, stopniowo redukowano deficyt sektora finansów publicznych, chociaż w tej kwestii konieczne jest zwrócenie uwagi na ewidencjonowanie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w sposób niezgodny z obowiązującymi standardami rachunkowości sfery publicznej. Należy też odnotować bardzo łagodne przejście Polski przez kryzysowe w gospodarce światowej lata 2007–2009.

¹⁴ Źródłem danych o liczbie zatrudnionych były dwa opracowania: K. Saczuk, *Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności w Polsce w latach 1995–2010. Korekta danych*, „Materiały i Studia NBP” 2014, nr 301 oraz Główny Urząd Statystyczny, *Podstawowe dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wyrównane sezonowo w latach 2010–2020*, 2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/podstawowe-dane-z-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosci-wyrownane-sezonowo-w-latach-2010-2020,16,2.html> [dostęp: 6 grudnia 2022 r.].

Poważne perturbacje w gospodarce były wynikiem wydarzeń ostatnich lat: najpierw pandemii COVID-19, później agresji Rosji na Ukrainę, a także ich skutków, takich jak zahamowanie wzrostu gospodarczego w 2020 r., a następnie skokowy wzrost inflacji spowodowany z jednej strony wpływem na rynek znacznych środków z programów pomocowych związanych z pandemią, z drugiej zaś – wzrostem cen energii wywołującym dalsze podwyżki cen. Te niekorzystne zjawiska w istotny sposób będą kształtować sytuację FUS w kolejnych latach.

Czynniki wewnętrzne

Czynnikami wewnętrznymi wpływającymi na sytuację finansową FUS są w pierwszej kolejności wszystkie regulacje określające funkcjonowanie PSE. Najważniejsze z nich zostały opisane w dwóch kolejnych sekcjach poświęconych pierwotnemu kształtowi PSE oraz zmianom wprowadzonym po 1999 r. W kolejnej sekcji prezentującej finanse FUS skupiono się na analizie znaczenia, jakie dla finansów FUS miały zmiany składki rentowej oraz praktyka (korzystna dla świadczeniobiorców) ustalania wskaźników waloryzacji świadczeń.

Chociaż waloryzacja jest czynnikiem wewnętrznym, który w największym stopniu wpływa na wzrost wydatków na świadczenia, to wysokość świadczeń zależy też od innych zmiennych. Przykładowo na wzrost wydatków wpłynęło podwyższenie świadczeń z tzw. starego portfela. W latach 1993–1998 emerytury i renty przyznawano przy zastosowaniu kwoty bazowej niższej niż 100% przeciętnego wynagrodzenia aktualnego na dzień przyznania świadczenia. Zróżnicowanie to zaczęto likwidować stopniowo od 2005 r., zaczynając od osób najstarszych. Początkowo likwidacja miała przebiegać etapami do 2010 r., z czasem zdecydowano o jej przyspieszeniu – została zakończona dwa lata wcześniej. Świadczenia podlegały przeliczeniu od podwyższonej kwoty bazowej, bez wyrównań za lata wcześniejsze.

W artykule pominięto zagadnienia dotyczące sposobu zarządzania środkami finansowymi FUS, gdyż nie budzi on istotnych zastrzeżeń ani w kwestii kosztów obsługi systemu, ani w kwestii efektywności egzekucji jego dochodów.

Podstawowe zasady funkcjonowania PSE

Reforma uchwalona w 1998 r. i wprowadzona w 1999 r. zmieniła organizację powszechnego systemu emerytalnego oraz źródła finansowania świadczeń. Przed reformą był to system reparatorny, w którym wypłaty emerytur finansowano z bieżących składek opłacanych w całości przez pracodawców. Podstawowym założeniem reformy było uzależnienie wysokości emerytury od wartości składek zgromadzonych na indywidualnych kontach pracowników – nastąpiło przejście od systemu opartego na zdefiniowanym świadczeniu do systemu opartego na zdefiniowanej składce. Składka została podzielona według różnych rodzajów ryzyka (świadczeń), wprowadzono też podział składki na część opłacaną przez pracownika i część opłacaną przez płatnika. Bardzo istotne dla finansów całego systemu okazało się wprowadzenie limitu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w wysokości trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy.

W 1999 r. powszechny system emerytalny stał się trójfilarowy. Podstawą I filaru został zreformowany ZUS, II filaru – otwarte fundusze emerytalne (OFE), a III – pracownicze programy emerytalne (PPE) i indywidualne konta emerytalne (IKE). W obowiązkowym I filarze, na indywidualnych kontach w ZUS, gromadzono tę część składek, która nie podlegała przekazaniu do OFE. Uczestnictwo w II filarze – kapitałowym – było obowiązkowe dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. i nieobowiązkowe dla osób starszych, ale urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Osoby urodzone wcześniej nie zostały objęte reformą – otrzymują emerytury według zasad ustalonych przed 1998 r. Ostatni III filar o charakterze kapitałowym jest całkowicie dobrowolny¹⁵.

Sposób ustalania wysokości świadczeń emerytalnych zależy od wieku ubezpieczonych. Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. otrzymują emerytury według zasad obowiązujących przed reformą z 1998 r. Wysokość świadczenia zależy od podstawy wymiaru emerytury, długości stażu ubezpieczeniowego (okresy składowe i nieskładowe) oraz kwoty bazowej, którą stanowi 100% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym, pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne. Podstawa wymiaru emerytury jest ustalana w oparciu o zarobki z kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych z ostatnich 20 lat kalendarzowych lub zarobki z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia.

W przypadku osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. wysokość emerytury zależy od podstawy jej obliczenia i średniego dalszego trwania życia. Podstawę obliczenia stanowi suma zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz – po zmianach w II filarze – środków zapisanych na subkoncie w ZUS.

Jak stwierdza W. Sanetra¹⁶, reforma z 1998 r. wyraźniej niż wcześniej przełamuje paradygmat, zgodnie z którym powszechne ubezpieczenie społeczne obejmuje tylko pracowników (i członków ich rodzin). W myśl reformy co do zasady ubezpieczeni to wszyscy zatrudnieni, ale również te osoby, których sytuacja jest zbliżona do sytuacji osób pozostających w stosunku pracy oraz do sytuacji zatrudnionych na podstawie innych umów. Jednocześnie W. Sanetra zauważa, że od tej ogólnej reguły są wyjątki. Po pierwsze, ubezpieczenia nie obejmują wszystkich zatrudnionych, w tym także nie wszystkich pracowników, po drugie, ubezpieczeniem społecznym objęto także osoby, które nie wykonują pracy, w tym m.in. osoby pobierające zasiłek dla bezrobotnych czy osoby przebywające na urlopie wychowawczym. Poza powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych pozostają zarówno rolnicy (system ubezpieczeń społecznych rolników), jak i sędziowie i prokuratorzy oraz funkcjonariusze służb mundurowych i żołnierze¹⁷ (system zaopatrzenia społecznego finansowany z budżetu państwa).

15 Szerzej na temat funkcjonowania filarów systemu emerytalnego np. w: A. Kolek, O. Sobolewski, *Polski system emerytalny. Uwarunkowania prawne trzech filarów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

16 W. Sanetra, *Założenia reformy ubezpieczeń społecznych [w:] Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Bydgoszcz 2011, s. 14–16.

17 Początkowo funkcjonariusze służb mundurowych i żołnierze zostali włączeni do systemu powszechnego, ale w 2003 r. przywrócono wcześniejsze zasady i dołączono ich do systemu zaopatrzeniowego.

W 1999 r. zmieniono także podstawy funkcjonowania najważniejszego państwowego funduszu celowego – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Głównym źródłem dochodów FUS są składki na ubezpieczenia społeczne, które nie podlegają przekazaniu otwartym funduszom emerytalnym, oraz środki budżetowe. W ramach FUS wyodrębniono cztery fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy¹⁸, z których są finansowane świadczenia właściwe dla wyodrębnionych rodzajów ryzyka. Środki z budżetu państwa mogą być przekazywane w przypadku, gdy przychody FUS nie zapewniają pełnej i terminowej wypłaty świadczeń finansowanych z tych przychodów. Mogą być one przeznaczane wyłącznie na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo. Chociaż FUS nie ma osobowości prawnej, to może za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych zaciągać kredyty.

W 1999 r. utworzono też Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD), który miał być zasilany ze środków pozostających 31 grudnia każdego roku na rachunku funduszu emerytalnego, pomniejszonych o kwotę niezbędną do zapewnienia wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku. Wśród innych źródeł zasilania FRD wymieniono m.in. część składki na ubezpieczenie emerytalne wynoszącą 1% podstawy wymiaru składki, środki z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa oraz przychody z lokowania środków. Uruchomienie środków FRD mogło nastąpić najwcześniej w 2009 r. i miały one być wykorzystane jedynie do uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego w FUS. Fundusz Rezerwy Demograficznej miał zwiększać bezpieczeństwo wypłaty świadczeń emerytalnych w czasie rosnących dysproporcji pomiędzy liczbą osób w wieku produkcyjnym a liczbą świadczeniobiorców.

Reforma emerytalna z 1998 r. nie była reformą dokończoną. Coraz bardziej problematyczne stawało się finansowanie deficytu systemowego związanego z przejściem od systemu repartycyjnego do repartycyjno-kapitałowego opartego na zasadzie zdefiniowanej składki. Twórcy reformy zakładali, że środki na finansowanie deficytu będą pochodzić z racjonalizacji ówczesnych wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe oraz – uzupełniająco – z przychodów z prywatyzacji¹⁹. Nie rozwiązano problemu wcześniejszych emerytur, nie zreformowano systemu rolniczego, nie podwyższono wieku emerytalnego ani nie ustalono podmiotu odpowiedzialnego za wypłatę emerytur kapitałowych. Konieczne były dalsze zmiany.

Zmiany po 1999 r.

Kolejne rządy przedstawiały propozycje ambitnych zmian w systemie emerytalnym, rentowym i systemie ubezpieczeń społecznych rolników. Niewiele z nich udało się jednak wprowadzić, a część wdrożonych wynikała w większej mierze z chęci poprawy sytuacji fiskalnej niż planu zwiększenia wydolności systemu. Niektóre wprowadzone zmiany, np. obniżenie składki rentowej (szerzej na ten temat w dalszej części artykułu) czy nowe regulacje dotyczące emerytur górniczych, zwiększały istniejące już problemy.

¹⁸ Początkowo wyodrębniono także fundusze rezerwowe przeznaczane na uzupełnienie niedoborów funduszy rentowego, chorobowego i wypadkowego.

¹⁹ T. Szumlisz, *System zabezpieczenia emerytalnego po 10 latach – jaki powód sporu o OFE? Głos w dyskusji*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.

Sytuację finansową systemu emerytalnego pogarszało też przedłużanie obowiązywania wcześniejszych emerytur (początkowo do końca 2007 r., później – do końca 2008 r.), co przyczyniło się do istotnego zwiększenia liczby nowo przyznanych świadczeń emerytalnych²⁰. Problem ten rozwiązano dopiero przez uchwalenie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych²¹.

Celem wprowadzanych zmian była często poprawa sytuacji finansowej FUS bez zwiększania deficytu budżetu państwa. Początkowo transfery budżetowe na uzupełnienie środków na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo miały wyłącznie formę dotacji. W lutym 2000 r. umożliwiono FUS zaciąganie pożyczek z budżetu państwa, później (od 2003 r.) były to ponownie wyłącznie dotacje, ale od końca grudnia 2009 r. FUS może znowu zaciągać pożyczki, co więcej dopisano także, że są to pożyczki nieoprocentowane.

Zmiany dotyczyły także FRD. Ustanowienie części składki emerytalnej jednym ze źródeł jego przychodów automatycznie pogarsza stan finansów FUS. Składka na FRD została początkowo obniżona do 0, w latach 2002–2003 wynosiła 0,1% podstawy wymiaru, później podwyższano ją o 0,05%, a od 2008 r. wynosi 0,35% podstawy wymiaru składki emerytalnej. Zmieniono także zasady dotyczące przeznaczenia środków FRD. Reforma z 1998 r. zakładała, że będą one mogły być wykorzystane jedynie do uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego FUS wynikającego z przyczyn demograficznych. Od 22 grudnia 2009 r. ze środków tego funduszu można także udzielać krótkoterminowych nieoprocentowanych pożyczek na uzupełnianie środków funduszu emerytalnego FUS na bieżącą wypłatę świadczeń. Później nastąpiło dalsze rozszerzanie możliwości przeznaczenia środków FRD m.in. o nieoprocentowaną pożyczkę na wypłaty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów w 2019 r. (tzw. trzynastej emerytury). Trzynasta emerytura – świadczenie nazwane w 2019 r. „jednorazowym” – została zrefundowana Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych przez Fundusz Solidarnościowy z pożyczki otrzymanej z FRD (8,736 mld zł)²². W 2020 r. trzynasta emerytura stała się stałym świadczeniem dodatkowym finansowanym z Funduszu Solidarnościowego²³, rok później rozpoczęto wypłatę tzw. czternastych emerytur.

Skala finansowa wprowadzanych zmian była mocno zróżnicowana. Oprócz tych wspomnianych wcześniej na uwagę zasługują w szczególności zmiany w II filarze oraz krótkotrwałe podniesienie wieku emerytalnego.

20 M. Żukowski, *Ekonomiczne uwarunkowania zmian w polskim systemie emerytalnym w latach 1989–2011* [w:] *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, red. B. Wagner, A. Malaka, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Bydgoszcz 2011, s. 66.

21 Dz.U. 2022, poz. 1340, ze zm.

22 Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Omówienie*, Warszawa 2020, s. 243, <https://www.gov.pl/attachment/0c15d506-0151-4247-8261-694058a547ea> [dostęp: 8 grudnia 2022 r.].

23 W sprawozdawczości budżetowej są one wykazywane jako bezpośredni wydatek Funduszu Solidarnościowego.

Zmiany w II filarze

Pogłębiająca się nierównowaga finansowa w systemie emerytalnym stała się impulsem do wprowadzania zmian w II filarze. Stwierdzono, że „kształt reformy wymaga racjonalnej korekty”²⁴ i że powinna się ona skupiać na problemach z narastającym długiem publicznym w związku z koniecznością finansowania niedoboru FUS. Niedobór ten pogłębiało pomniejszenie składki emerytalnej o część odprowadzaną do OFE. Koszt refundacji przekazywanej z budżetu państwa na pokrycie ubytku składki w FUS z tytułu przekazania do OFE w latach 1999–2010 wyniósł ok. 162 mld zł²⁵. Koszt finansowania długu oszacowano na 61,5 mld zł. Ponieważ większość aktywów OFE inwestowano w obligacje skarbowe, trudno było mówić o dywersyfikacji ryzyka w systemie emerytalnym, które było jednym z kluczowych założeń reformy z 1998 r.

Na mocy ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych²⁶ obniżono wysokość składki przekazywanej do OFE. Docelowo (od 2017 r.) składka odprowadzana do OFE miała wynieść 3,5% podstawy wymiaru, ale w początkowym okresie (do końca 2012 r.) wysokość ta została obniżona do 2,3%, a w kolejnych latach miała stopniowo wzrastać. Zgodnie z reformą z 1998 r. składka odprowadzana do II filaru miała wynosić 7,3% podstawy wymiaru, dlatego różnica między ustaloną wcześniej wysokością składki a zmniejszoną składką przekazywaną do OFE była ewidencjonowana na subkoncie prowadzonym w ZUS. Kwota składek na tym subconcie podlega waloryzacji.

Składka odprowadzana do OFE nie osiągnęła swojej docelowej wysokości. Pod koniec 2013 r. uchwalono ustawę²⁷, która istotnie zmieniła funkcjonowanie II filaru. Na mocy tej ustawy w lutym 2014 r. 51,5% aktywów netto OFE (153,2 mld zł) zostało przekazane do ZUS. Wartość umorzonych przez OFE jednostek rozrachunkowych została zaewidencjonowana na subkontach w ZUS. Otrzymane obligacje skarbowe ZUS przedstawił do nabycia Skarbowi Państwa, a pozostałe aktywa zostały przeniesione do FRD, który później środki z tego tytułu przekazał do FUS (7 mld zł). Przyniosło to jednorazową, krótkotrwałą poprawę relacji długu do PKB.

Wprowadzono też inne zmiany, które miały wpływać na poprawę sytuacji finansowej w dłuższym okresie. Nowa wysokość składki przekazywanej do OFE została ustalona na 2,92% podstawy wymiaru. Zlikwidowano obowiązek uczestnictwa w II filarze dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r., co więcej wszyscy uczestnicy OFE musieli zadeklarować, czy chcą nimi pozostać. Składki ubezpieczonych, którzy w wyznaczonym terminie nie złożyli takiej deklaracji, zaczęły w całości wpływać do ZUS. W efekcie tych zmian liczba członków OFE zmniejszyła się o ok. 80%²⁸.

24 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Sejm VI kadencji, druk nr 3946, s. 1.

25 W tym ok. 6 mld zł konwersji zadłużenia FUS wobec OFE (lata 2003–2007).

26 Dz.U. nr 75, poz. 398.

27 Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. 2013, poz. 1717).

28 Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Informacja z wykonania planu budżetu państwa w części 73 – ZUS. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Sprawozdanie z wykonania planu*

Wprowadzono także tzw. suwak bezpieczeństwa, czyli obowiązek przekazywania środków zgromadzonych w OFE do funduszu emerytalnego FUS, jeśli ubezpieczonemu pozostało mniej niż 10 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego. Zmiany dotyczyły także wysokości opłat pobieranych przez OFE oraz zasad inwestowania ich środków. Podmiotem odpowiedzialnym za wypłatę emerytur dożywotnich z części kapitałowej systemu emerytalnego ustanowiono ZUS.

W kolejnych latach kilkakrotnie pojawiały się plany radykalnej przebudowy II filaru i likwidacji OFE. Ostatnim takim krokiem było złożenie w marcu 2021 r. projektu ustawy likwidującej OFE przez przekształcenie ich w specjalistyczne fundusze inwestycyjne prowadzące indywidualne konta emerytalne (IKE). Wybór IKE miał być opcją domyślną, choć dobrowolną, alternatywą było przeniesienie środków do ZUS. Ustawa miała wejść w życie w czerwcu 2021 r., ale prace nad projektem nie zostały zakończone²⁹.

Podwyższenie/obniżenie wieku emerytalnego

W 2013 r. wprowadzono dalsze zmiany, które z jednej strony polegały na podwyższeniu wieku emerytalnego w systemie powszechnym i rolniczym, z drugiej zaś ograniczały wiele przywilejów emerytalnych systemu zaopatrzeniowego³⁰.

Wiek emerytalny został podwyższony i miał zostać zrównany dla kobiet i dla mężczyzn – do 67 lat. Podwyższenie miało się odbywać stopniowo, co kwartał o jeden miesiąc, co oznaczało, że docelowy wiek dla mężczyzn miał zostać osiągnięty w 2020 r., a dla kobiet – 20 lat później. Regulacje objęły mężczyzn urodzonych po 1947 r. i kobiety urodzone po 1952 r. Osobom z wymaganym ustawowo stażem ubezpieczeniowym, które nie osiągnęły wieku emerytalnego, umożliwiono przejście na wcześniejszą emeryturę (tzw. emeryturę częściową).

Podwyższenie wieku emerytalnego spotkało się z tak dużym oporem dużej części grup społecznych, że obniżenie tego wieku stało się jednym z haseł kampanii prezydenckiej A. Dudy. Projekt ustawy przywracający wcześniej obowiązujący wiek emerytalny (60 lat dla kobiet, 65 dla mężczyzn) został złożony przez prezydenta A. Dudę w Sejmie pod koniec 2015 r.³¹ Ustawę uchwalono w listopadzie 2016 r., a weszła w życie 1 października 2017 r. Zniesiono wówczas również emeryturę częściową.

finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej. 2014 r., Warszawa 2015, s. 4.

29 Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne, Sejm IX kadencji, druk nr 1005, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1005> [dostęp: 7 grudnia 2022 r.].

30 Reforma ograniczała także możliwość wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku sędziów i prokuratorów. Uchwalono też przepisy wydłużające okres aktywności zawodowej żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych oraz zmieniające sposób obliczania wysokości ich emerytur.

31 Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk nr 62, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=62> [dostęp: 6 grudnia 2022 r.].

Finanse FUS w latach 1999–2021

Już pobieżna analiza danych zawartych w tabeli 5 pozwala zauważyć kilka istotnych faktów, z których warto wymienić przede wszystkim:

- utrzymującą się od 1999 r. wyraźną przewagę wydatków na emerytury i renty nad dochodami ze składek,
- bardzo dużą zmienność rozmiarów zasilania FUS środkami budżetowymi,
- umiarkowany wzrost odpisów na ZUS będący w znacznej mierze efektem usprawnienia pracy tej instytucji, administrującej (obok wykonywania innych zadań) środkami FUS.

Tabela 5. Dochody i wydatki FUS w latach 1999–2021

Lata	Dochody			Wydatki			
	ogółem	w tym:		ogółem	w tym		
		składki	środki budżetowe		emerytury i renty	inne świadczenia	odpisy na ZUS
	mln zł						
1999	76 492	66 511	9 459	80 403	69 626	2 684	2 274
2000	84 490	66 140	15 366	89 616	74 604	7 174	2 734
2001	94 703	71 005	21 157	98 911	84 097	6 803	2 835
2002	99 142	70 116	26 988	102 776	87 313	7 359	2 785
2003	102 331	72 194	28 265	104 196	91 773	8 302	1 850
2004	109 854	74 862	33 572	108 658	96 262	4 277	2 844
2005	112 580	78 689	32 688	111 169	99 000	8 398	3 326
2006	123 901	82 707	39 404	119 763	105 191	10 717	3 016
2007	129 721	87 974	40 112	126 015	109 956	8 057	3 138
2008	137 330	82 162	53 142	136 133	122 289	9 892	3 350
2009	140 471	86 452	51 589	153 438	135 308	12 588	3 418
2010	167 481	89 762	60 459	170 845	143 443	13 456	3 774
2011	162 036	103 388	52 944	167 786	149 265	13 456	3 774
2012	174 123	122 150	47 702	176 440	156 209	11 474	3 765
2013	191 481	128 233	47 901	183 786	163 893	16 279	3 430
2014	186 577	132 111	38 632	195 014	168 812	19 278	3 430
2015	196 115	144 164	45 164	199 498	174 566	21 286	3 430
2016	208 678	153 203	48 010	208 075	179 067	22 544	3 573
2017	260 716	166 662	83 366	217 585	185 344	23 737	3 608
2018	238 472	182 049	46 301	231 621	201 247	24 182	3 706
2019	246 173	198 308	38 925	246 626	214 246	25 782	3 866
2020	290 809	209 139	73 522	277 290	229 085	31 382	3 866
2021	274 050	228 710	34 990	284 467	245 506	30 700	3 866
1999–2021	3 807 724	2 696 688	969 657	3 790 112	3 286 101	339 804	75 654

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa: Ministerstwo Finansów (MF), *Sprawozdania roczne*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne> [dostęp: 12.12.2022].

W strukturze składek według wyodrębnionych w FUS funduszy dominującą rolę odgrywają składki na fundusz emerytalny i fundusz rentowy. Z danych zawartych w tabeli 6 widać też, jak znaczącą zmianę w strukturze składek (a także w globalnych rozmiarach dochodów ze składek) odegrało zmniejszenie składki rentowej.

Tabela 6. Struktura składek na ubezpieczenie społeczne i dochodów FUS ze składek

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2021
	stawki składek (w % podstawy obliczenia)						
Ogółem	36,59	36,90	29,64	31,77	31,64	31,64	31,64
Fundusz emerytalny*	19,52	19,52	19,52	19,52	19,52	19,52	19,52
Fundusz rentowy	13,00	13,00	6,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Fundusz chorobowy	2,45	2,45	2,45	2,45	2,45	2,45	2,45
Fundusz wypadkowy	1,62	1,93	1,67	1,80	1,67	1,67	1,67
dochody ze składek ogółem = 100							
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Fundusz emerytalny*	46,36	46,04	45,53	46,57	56,39	57,33	61,64
Fundusz rentowy	40,63	40,67	41,32	39,65	26,47	25,68	26,37
Fundusz chorobowy	7,80	7,81	7,98	8,51	10,60	10,60	7,90
Fundusz wypadkowy	5,21	5,47	5,18	5,26	6,54	6,38	4,09
wydatki na świadczenia ogółem = 100							
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fundusz emerytalny*	49,3	56,8	64,8	64,5	68,9	68,5	69,9
Fundusz rentowy	40,9	34,7	25,2	23,3	19,6	18,8	18,5
Fundusz chorobowy	5,2	4,6	6,7	9,6	9,5	10,8	9,8
Fundusz wypadkowy	4,6	3,9	3,2	2,6	2,1	1,9	1,8

* Dla osób, których składki nie były odprowadzane do OFE. Por. część niniejszego opracowania pt. *Zmiany w II filarze*.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2022, poz. 1009, ze zm.) i sprawozdań z wykonania budżetu państwa: MF, *Sprawozdania...*

Przypomnieć należy, że podział składki pomiędzy fundusze nie musi znajdować – i nie znajduje – odbicia w strukturze wydatków. W tabeli 6 wskazują na to wyraźnie dane z lat 2005–2010, gdy znaczące obniżenie składki rentowej nie spowodowało istotnych zmian w strukturze wydatków.

Wynik FUS i jego finansowanie

Istota problemów finansowych związanych z funkcjonowaniem PSE polega na tym, że niedobór wpływów ze składek i z innych dochodów własnych FUS – w relacji do wydatków, które FUS jest obowiązany ponieść – powoduje konieczność dofinansowania FUS środkami pochodzącymi z innych dochodów publicznych. Analiza deficytu FUS powinna się więc opierać na ustaleniu

rozmiarów niezbędnego zewnętrznego finansowania FUS, by następnie móc ocenić przyczyny konieczności takiego zasilania i ustalić źródła finansowania.

Gdy wyjdzie się z takich założeń, deficyt FUS powinien być definiowany jako różnica dochodów FUS ze składek na ubezpieczenie społeczne i innych dochodów pochodzących spoza sektora finansów publicznych oraz wydatków FUS.

W takim ujęciu deficyt FUS oznacza saldo jego rozliczeń z jednostkami spoza sektora finansów publicznych. Z formalnego punktu widzenia deficyt FUS powinien być jeszcze zmniejszony o transfery środków z FUS do ZUS. Uznano jednak za zasadne, by odpisy na rzecz ZUS, które – ze względu na stałą nadwyżkę wydatków na świadczenia nad otrzymywanymi składkami – musiały być finansowane dotacjami z budżetu, uznać za wydatki własne FUS finansujące koszty obsługi całego systemu. Przy takich założeniach deficyt FUS w latach 2000–2021 oszacowano na ponad 1,3 bln zł (tabela 7). Wyliczona kwota jest bardzo zbliżona do różnicy pobranych przez ZUS składek na ubezpieczenia społeczne stanowiących dochody własne FUS i wypłat świadczeń zrealizowanych przez FUS w tym samym okresie. Potwierdza to tezę, że głównym powodem deficytu FUS jest strukturalna nierównowaga należnych składek i świadczeń wypłacanych przez FUS.

Tabela 7. Deficyt FUS w latach 2000–2021

Wyszczególnienie	2000–2004	2005–2009	2010–2014	2015–2019	2020	2021	2000–2021
	w mln zł						
1. Dochody ogółem	490 519	644 003	881 698	1 150 154	290 809	274 050	3 731 232
2. Transfery	181 254	283 258	345 359	384 673	103 347	66 561	1 364 452
Składki od instytucji publicznych	55 906	66 323	97 722	122 907	29 825	31 571	404 254
Dotacje z budżetu państwa	114 735	132 222	182 681	202 640	33 522	34 990	700 790
Transfery równoważne dotacjom	10 613	84 713	64 957	59 126	40 000	0	259 408
3. Dochody własne (1–2)	309 265	360 745	536 339	765 482	187 462	207 489	2 366 780
4. Wydatki	504 157	646 518	893 871	1 103 405	277 290	284 467	3 709 708
5. Wynik (deficyt)	-194 892	-285 773	-357 532	-337 924	-89 828	-76 979	-1 342 928

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa: MF, *Sprawozdania...*

Źródłem finansowania deficytu były:

- dotacje dla FUS ujemowane w ewidencji budżetowej jako wydatki,
- środki pochodzące z budżetu państwa (lub podlegające sfinansowaniu z budżetu państwa w późniejszych okresach) przekazywane do FUS w taki sposób, by nie były one wykazywane

jako wydatki budżetowe, co w sztuczny sposób „poprawiało” wynik budżetu państwa oraz wynik sektora finansów publicznych³² (zob. rozliczenie w tabeli 8),

- składki na ubezpieczenie społeczne przekazywane do FUS przez pracodawców zaliczanych do sektora publicznego.

Tabela 8. Finansowanie deficytu FUS w latach 2000–2021

Wyszczególnienie	2000–2004	2005–2009	2010–2014	2015–2019	2020	2021	2000–2021
	w mln zł						
Finansowanie wyniku	194 892	285 773	357 532	337 924	89 828	76 979	1 342 928
1. Dotacje	114 735	132 222	182 681	202 640	33 522	34 990	700 790
2. Transfery równoważne dotacjom	10 613	84 713	64 957	59 126	40 000	0	259 408
▪ refundacja składek utraconych na rzecz OFE*	10 613	84 713	64 957	12 800	0	0	173 082
▪ środki ujęte w budżecie państwa, lecz nieuznawane za dotacje	0	0	0	0	12 000	0	12 000
▪ dotacja z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	0	0	0	0	28 000	0	28 000
▪ umorzenia pożyczek z budżetu państwa	0	0	0	46 326	0	0	46 326
3. Składki od instytucji publicznych	55 906	66 323	97 722	122 907	29 825	31 571	404 254
4. Nierozliczone**	13 638	2 515	12 173	-46 749	-13 519	10 418	-21 524

* Od 2019 r. ujmowana jako dotacja.

** W pozycji „Nierozliczone” ujęto różnicę pomiędzy deficytem FUS i zidentyfikowanymi źródłami sfinansowania tego deficytu. Są to różne niewyspecyfikowane w sprawozdaniach FUS pozycje rozliczenia dochodów i zmian stanu funduszu. Największą część ujemnych składników tej pozycji stanowią okresowo dokonywane odpisy aktualizujące wycenę należności FUS.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa: MF, *Sprawozdania...*

Jak już sygnalizowano, od pierwszych lat po wprowadzeniu nowego systemu ubezpieczeń społecznych zarysowała się wyraźna luka między należnymi składkami a należnymi wypłatami, rozstrzygająca o konieczności dodatkowego dofinansowania. Na obliczoną przez autorów

32 Przykładowo w 2020 r. środki w wysokości 12 mld zł przekazane FUS na mocy ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz.U. 2020, poz. 1919) i ujęte w budżecie państwa jako „wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy” oraz środki przekazane FUS – również na podstawie tej ustawy – z utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

niniejszego artykułu wielkość tej luki w latach 2000–2021 miały wpływ nie tylko ukształtowane zasady obliczania składek i świadczeń, lecz także decyzje podejmowane po 1998 r., w tym skutki:

- obniżenia składki rentowej,
- stosowania wskaźników waloryzacji świadczeń wyższych od ustawowego minimum tych wskaźników.

Skutki obniżenia składki rentowej

W 2007 r. zdecydowano o obniżeniu składki na ubezpieczenie rentowe. Od 1999 r. składka ta wyniosła 13% podstawy wymiaru i była opłacana w równych częściach przez ubezpieczonego i pracodawcę. Składkę obniżano stopniowo – od 1 lipca 2007 r. zmalała o 3 p.p. (w części opłacanej przez pracownika), a od 1 stycznia 2008 r. – o kolejne 4 p.p., przy czym docelowe 6% podstawy wymiaru podzielono nierównomiernie – 1,5% podstawy wymiaru składki finansowali pracownicy z własnych środków, a pozostałe 4,5% – pracodawcy (płatnicy). Celem wprowadzanych zmian było podwyższenie płac netto pracowników oraz obniżenie kosztów z tytułu płaconych składek, w tym kosztów pracodawcy³³.

Projektodawcy ustawy zdawali sobie sprawę z konsekwencji finansowych wprowadzanych rozwiązań. Miały one doprowadzić do obniżenia składki na ubezpieczenie społeczne oraz wzrostu wydatków FUS (m.in. wydatków na zasiłki chorobowe i macierzyńskie), ale przewidywano dodatkowe dochody z tytułu podwyższenia podstawy do PIT i składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz oszczędności w wydatkach. Skala obciążeń miała jednak znacznie przewyższać potencjalne zwiększenia – w latach 2008–2010 łączny ujemny efekt dla sektora finansów publicznych oszacowano na 59 mld zł. Ubytek w FUS miał zostać uzupełniony dotacją z budżetu państwa. Zmiany miały być finansowane dodatkowymi dochodami budżetowymi z tytułu wzrostu gospodarczego, wyższymi dochodami z PIT oraz wyższymi wpływami z podatków pośrednich związanych ze spodziewanym wzrostem zatrudnienia i dochodów ludności.

Sytuacja ekonomiczna i pogarszający się stan finansów publicznych spowodowały, że w 2011 r. zdecydowano o podwyższeniu składki rentowej w części finansowanej przez płatników o 2 p.p., a więc do 8% podstawy wymiaru (od 1 lutego 2012 r.).

O tym, jak duży wpływ na równowagę finansową w systemie ubezpieczeń społecznych miała obniżka składki rentowej, świadczą poniższe symulacje. Skutki stosowania w tych latach obniżonej składki rentowej oszacowano w dwóch wariantach, z których pierwszy zakładał, że punktem odniesienia dla obliczenia skutków obniżenia składki jest utrzymanie w całym okresie stawki 13%, i drugi, w którym za docelowy poziom składki rentowej uznano 10% (wykres 2). Do obliczenia strat dochodów w obu wariantach przyjęto formułę:

$$S_t = R_t \times \left(\frac{D}{\alpha_t} - 1 \right)$$

33 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Sejm V kadencji, druk nr 1725.

gdzie:

S_t – to utrata dochodów w roku t wynikająca ze stosowania obniżonej stawki składki na ubezpieczenie rentowe,

R_t – to faktyczne wpływy składek na ubezpieczenie rentowe w roku t ,

D – to stawka docelowa (13% dla wariantu 1 i 10% dla wariantu 2)

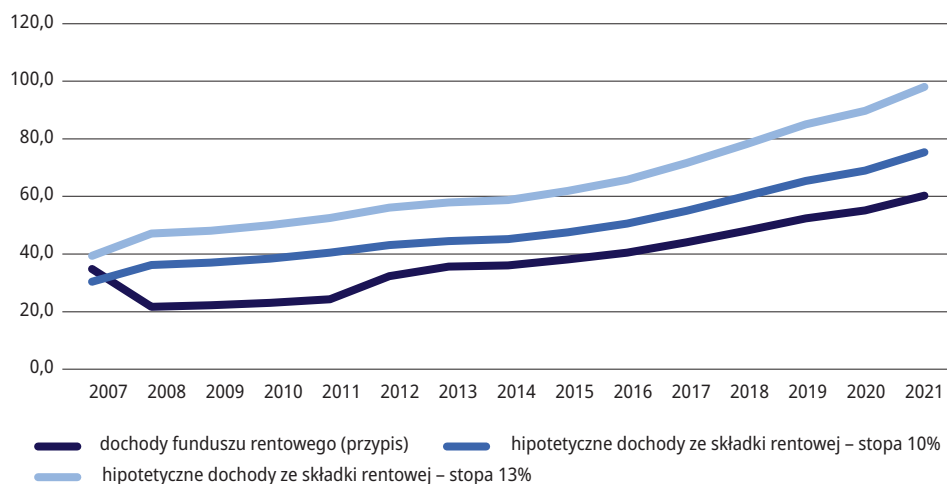
α_t – to przeciętna stawka faktycznie stosowana w roku t .

Obliczone w ten sposób straty dochodów wyniosły:

- dla wariantu 1 – ok. 386,6 mld zł,
- dla wariantu 2 – ok. 174,2 mld zł

przy faktycznych wpływach wynoszących łącznie w latach 2008–2021 ok. 555 mld zł. Z przedstawionych wcześniej szacunków deficytu FUS wynika, że obniżenie stawki ubezpieczenia rentowego odpowiada za ok. 28% całkowitego deficytu FUS z lat 2008–2021.

Wykres 2. Dochody ze składki rentowej i hipotetyczne skutki ustalenia stawki składki na fundusz rentowy po 2007 r. na poziomie 10% lub 13% (w mld zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa: MF, *Sprawozdania...*

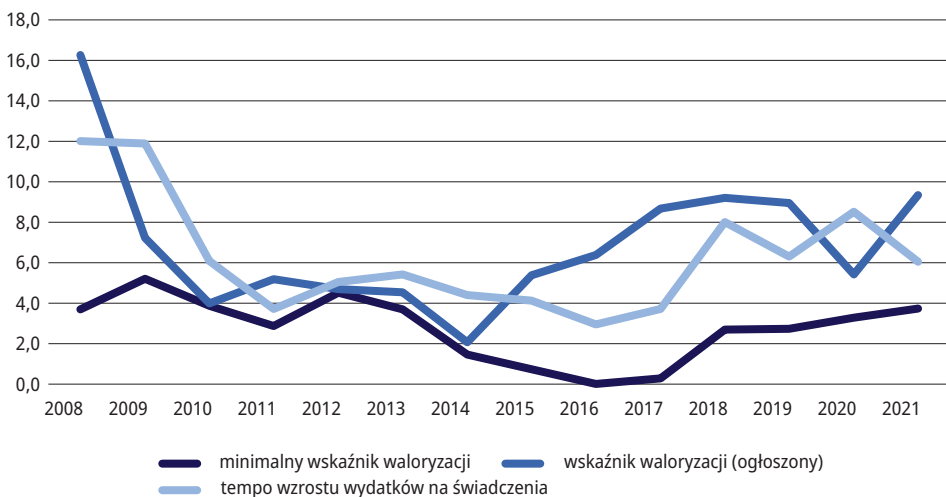
Wydatki FUS na renty wyniosły w latach 2008–2021 ok. 613,6 mld zł, więc podniesienie składki do 10% zapewniłoby zbilansowanie funduszu rentowego. Należy jednak przypomnieć, że podział składki na fundusze ma znaczenie wyłącznie analityczne, a dla finansów FUS było istotne to, że obniżenie składki rentowej spowodowało obniżenie łącznej stawki wpłat na ubezpieczenie społeczne i tym samym konieczność zwiększenia zasilania FUS ze środków publicznych.

Waloryzacja świadczeń

Świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane z FUS podlegają corocznej waloryzacji, która ma na celu zachowanie ich realnej wartości. Zasady waloryzacji były wielokrotnie zmieniane³⁴, a według obowiązujących od 2008 r. przepisów wskaźnik waloryzacji w danym roku nie może być niższy od średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług w roku poprzednim zwiększonego o 20% wskaźnika wzrostu realnej wartości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej z tego samego roku.

Jeśli ceny i realna wartość przeciętnego wynagrodzenia rosną (tak faktycznie było w całym okresie od 1999 do 2021 r.), to stosowanie minimalnych wskaźników waloryzacji zapewnia wzrost realnej wartości świadczeń i jednocześnie pogarszanie się relacji wysokości świadczeń emerytalno-rentowych i przeciętnego wynagrodzenia. Na wykresie 3 pokazano, że we wszystkich latach od 2008 r. przyjmowane wskaźniki waloryzacji były wyższe od ustawowego minimum.

Wykres 3. Minimalna stopa waloryzacji, ogłoszony wskaźnik waloryzacji i wzrost wydatków na świadczenia z FUS w latach 2008–2021 (w %)



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa: MF, *Sprawozdania...* oraz komunikatów ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wydawanych na podstawie art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

³⁴ Szerzej np. B. Kołosowska, *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004, s. 91–94; H. Zalewska, G. Uścińska, M. Rusewicz, *Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych [w:] Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, red. G. Uścińska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008; A. Wiktorow, *Zabezpieczenie emerytalne w Polsce po transformacji ustrojowej. Możliwe kierunki dalszych zmian*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 99.

Mimo że świadczenia z FUS rosły szybciej, niż w świetle przepisów było to wymagane, nie zapewniło to utrzymania stałej relacji wysokości świadczeń do przeciętnego wynagrodzenia. Stosowanie wyższych wskaźników waloryzacji może być formalnie uznane za działanie kreujące dodatkowy deficyt FUS. Konieczność utrzymania rozsądnych relacji między świadczeniami z ubezpieczenia społecznego a wynagrodzeniami powinna być jednak uznana za uzasadnienie przyjętej polityki waloryzacji świadczeń.

Waloryzacji podlegają również składki ewidencjonowane na koncie ubezpieczonego oraz kapitał początkowy uwzględniany do wyliczenia wysokości należnych świadczeń emerytalnych, lecz do czasu rozpoczęcia wypłat nie generuje to obciążeń finansowych FUS. Powód waloryzacji kwot ewidencjonowanych na koncie i subkoncie jest taki sam jak w przypadku świadczeń emerytalnych. Siła nabywczą zgromadzonych składek maleje wraz ze wzrostem inflacji, zmniejsza się też relacja składek do rosnących wynagrodzeń. Wskaźniki waloryzacji emerytur, składek, kapitału początkowego i stanu subkonta zostały jednak ustalone w sposób odmienny, co zdaniem K. Berrahala nie znajduje uzasadnienia ani w celu, ani w funkcji waloryzacji, lecz jest związane z doraźnymi celami politycznymi³⁵.

Na zakończenie warto przypomnieć, że obciążenia finansów publicznych kosztami funkcjonowania szeroko rozumianego systemu ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego nie kończą się na finansowaniu deficytu FUS. W latach 2000–2021 budżet państwa obciążały bowiem:

- koszty wypłat emerytur oraz uposażeń dla osób, za które nie są opłacane składki na ubezpieczenie społeczne (żołnierze, funkcjonariusze służb mundurowych MSWiA i Ministerstwa Sprawiedliwości, sędziowie i prokuratorzy w stanie spoczynku), w łącznej wysokości ok. 292,5 mld zł,
- dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS wynoszące łącznie ok. 348,9 mld zł. Z transferami finansującymi deficyt FUS daje to łącznie kwotę niemal 2 bln zł.

Prognozy

Do zadań ZUS należy przygotowywanie corocznych prognoz dla funduszy wyodrębnionych w ramach FUS. Prognozy te są sporządzane na pięć kolejnych lat obrotowych; najnowsza – na lata 2023–2027³⁶ – uwzględnia stan prawny z września 2022 r. Na prognozowane wielkości bardzo duży wpływ mają liczne parametry makroekonomiczne oraz parametry i założenia dotyczące systemu ubezpieczeń społecznych. Nawet niewielkie odchylenia wskaźników mogą skutkować istotnymi zmianami szacowanych wielkości. Dotyczy to w szczególności takich parametrów, jak tempo realnego wzrostu wynagrodzeń czy stopa bezrobocia, po stronie dochodowej – również ściągłości składek. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przygotowuje swoje opracowania

³⁵ K. Berrahal, *Różnorodność wskaźników waloryzacji w ubezpieczeniu emerytalnym w świetle celu i funkcji waloryzacji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2015, nr 4.

³⁶ Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2023–2027*, Warszawa 2022.

według trzech scenariuszy (pośredniego, pesymistycznego i optymistycznego), różniących się wieloma przyjętymi parametrami.

Zarówno prognozowane dochody, jak i wydatki FUS są w dużej mierze uzależnione od przyjętych założeń demograficznych. W modelu ZUS wykorzystano prognozę demograficzną Ministerstwa Finansów³⁷, która zakłada, że do 2027 r. populacja Polski zmniejszy się do 37 089 tys. osób, przy czym spadnie liczba osób w wieku zarówno przedprodukcyjnym, jak i produkcyjnym, a liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrośnie do 9027 tys. osób (z 8703 tys. osób w 2022 r.). Oznacza to, że osoby w wieku poprodukcyjnym będą stanowić niemal 25% całej populacji.

Model ZUS opiera się na założeniu, że FUS jest finansowany wyłącznie ze składek, z wpływów z „suwaka bezpieczeństwa” i dotacji celowej na świadczenia podlegające finansowaniu z budżetu państwa. W takim ujęciu, według scenariusza pośredniego, FUS w 2027 r. zostanie zasilony środkami w wysokości 371,3 mld zł, co w porównaniu z 2022 r. będzie stanowiło wzrost o ponad 28%. Założono szybszy wzrost wydatków w pierwszych latach prognozy i w efekcie zwiększenie deficytu w 2027 r. o niemal 78% w porównaniu z 2022 r., do kwoty 114,8 mld zł. W scenariuszu pesymistycznym wpływy FUS w 2027 r. wyniosą tylko 345,9 mld zł, a wydatki będą o 3,6 mld zł wyższe niż w wariantcie pośrednim (deficyt wzrasta do 143,8 mld zł). Zgodnie z podejściem optymistycznym (wyższe wpływy, niższe wydatki) deficyt FUS w 2027 r. ma wynieść 91,4 mld zł (tabela 9).

Tabela 9. Prognoza wpływów, wydatków i salda FUS w latach 2023–2027

Wyszczególnienie	2023	2024	2025	2026	2027
	w mln zł				
	Scenariusz pośredni				
Wpływy	289 487	312 882	333 861	353 072	371 334
Wydatki	354 113	399 746	433 848	461 363	486 163
Saldo	-64 626	-86 864	-99 987	-108 291	-114 829
	Scenariusz pesymistyczny				
Wpływy	280 604	299 507	316 059	331 229	345 935
Wydatki	356 338	403 283	437 791	465 255	489 749
Saldo	-75 734	-103 776	-121 732	-134 026	-143 814
	Scenariusz optymistyczny				
Wpływy	297 508	323 786	347 584	370 220	392 633
Wydatki	352 418	397 502	431 460	459 001	484 036
Saldo	-54 910	-73 716	-83 876	-88 781	-91 403

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2023–2027*, Warszawa 2022.

³⁷ Prognoza była przygotowana w 2022 r. na potrzeby długoterminowych założeń makroekonomicznych.

Deficyt funduszu emerytalnego FUS według scenariusza pośredniego ma wynieść w 2027 r. 125,4 mld zł, według scenariusza pesymistycznego – 143,2 mld zł, a optymistycznego – 111,3 mld zł. Wydolność systemu emerytalnego, liczona jako iloraz wpływów i wydatków, ma się kształtować na poziomie od 60% (wariant pesymistyczny) przez 65% (pośredni) do 69% (optymistyczny).

Co trzy lata ZUS opracowuje także wieloletnią prognozę krocząca dochodów i wydatków funduszu emerytalnego FUS. Ostatnia opublikowana prognoza została przygotowana w maju 2019 r. i obejmowała okres do 2080 r.³⁸ Do końca października 2022 r. ZUS nie przedstawił nowszej wersji prognozy, opartej na zaktualizowanych danych.

Wnioski

Zasadniczym wnioskiem, jaki należy wysnuć z przeprowadzonej analizy, jest stwierdzenie, że deficyt FUS to obecnie trwały element finansów sektora ubezpieczeń społecznych. Chociaż w latach 2019 i 2021 relacja przychodów ze składek do wypłat świadczeń osiągnęła poziom nieobserwowany od ponad 20 lat, to finansowanie 80% wypłat świadczeń składkami na ubezpieczenie społeczne oznacza nadal konieczność corocznego dofinansowania FUS środkami publicznymi wynoszącymi nie mniej niż 50 mld zł. Nie wydaje się przy tym możliwe, by wskaźnik pokrycia wypłat świadczeń przychodami ze składek można było w najbliższych latach podwyższyć. Świadczy o tym zresztą już projekt ustawy budżetowej na 2023 r., w którym relacja składki/wypłaty świadczeń została ustalona na ok. 79% przy bardzo wysokiej dynamice przychodów ze składek³⁹. Do pesymistycznych konkluzji skłania również wyczerpywanie się dodatkowych źródeł zasilania FUS wykorzystywanych intensywnie w ostatnich latach. Dla oceny bieżącej sytuacji finansowej systemu ubezpieczeń społecznych i perspektyw jej zmian znaczenie ma też przekazanie – od 2020 r. – Funduszowi Solidarnościowemu wypłat „trzynastych” i „czternastych” emerytur. Oczywiście jest przy tym, że bieżące dochody tego funduszu nie będą w stanie pokryć kosztów wypłat świadczeń.

Głównym powodem deficytu w powszechnym systemie emerytalnym jest konstrukcja finansowa tego systemu, a konkretnie – brak mechanizmów zapewniających zrównoważenie pobieranych dochodów i wydatków wynikających z przyjętych zasad ustalania wysokości składek oraz należnych świadczeń. Niezależnie od tego deficyt FUS, który w latach 2000–2021 – liczony dla kolejnych lat jako różnica dochodów własnych FUS (czyli dochodów bez transferów od innych jednostek sektora finansów publicznych) i wydatków pomniejszonych o środki zasilające ZUS – wyniósł łącznie ok. 1 bln i 327 mld zł, został spowodowany w znacznej części podjętymi po 1999 r. decyzjami zwiększającymi wydatki lub zmniejszającymi dochody FUS. Największe znaczenie miało tu obniżenie składki rentowej, która – mimo częściowego wycofania się z podjętej w 2006 r. decyzji o jej obniżeniu z 13% do 6% podstawy wymiaru – nie powróciła już do pierwotnej wysokości. Powstałą lukę oszacowano na ok. 400 mld zł. Do wzrostu deficytu FUS

38 Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2080 roku*, Warszawa 2019.

39 W projekcie ustawy budżetowej na 2023 r. przedłożonym do zaopiniowania Radzie Dialogu Społecznego założono, że przychody FUS ze składek będą w 2023 r. o 16,3% większe niż planowane na 2022 r.

przyczyniła się też utrwalona w ostatnich latach praktyka waloryzacji świadczeń na poziomie przewyższającym ustalony ustawowo dolny próg waloryzacji. Istotne jest też, że deklarowane przy kolejnych decyzjach zwiększających deficyt FUS źródła finansowania wyższych kosztów (lub niższych przychodów) funkcjonowania systemu okazały się zdecydowanie niewystarczające do powstrzymania narastania luki między dochodami a wydatkami FUS.

Jeśli nawet spełnią się przewidywania (wyrażane np. w towarzyszących projektom ustaw budżetowych prognozach makroekonomicznych stanowiących podstawę konstrukcji budżetu państwa) dotyczące trwałego i dość szybkiego wzrostu gospodarczego Polski w kolejnych latach, to po uwzględnieniu także niekorzystnych dla FUS trendów demograficznych trzeba uznać, że zrównoważenie finansów FUS (lub chociażby znaczące zmniejszenie obciążeń budżetowych związanych z funkcjonowaniem FUS) nie będzie możliwe bez wprowadzenia istotnych zmian systemowych. Kierunki tych zmian wydają się oczywiste. Wielokrotnie już zgłaszano i analizowano postulaty podwyższenia wieku emerytalnego czy ograniczenia przywilejów emerytalnych niepowiązanych z opłacaniem wyższej (lub jakiegokolwiek) składki. Jest przy tym oczywiste, że odkładanie w czasie próby podjęcia niezbędnych działań pogłębia tylko skalę problemu. Co więcej, zła sytuacja finansowa FUS i konieczność stałego finansowania jego deficytu ze środków budżetowych mogą poważnie ograniczać możliwości publicznego finansowania innych zadań publicznych i rozwoju państwa.

Bibliografia

- Antonow K., *Ewolucja systemu emerytalnego* [w:] *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, red. B. Wagner, A. Malaka, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Bydgoszcz 2011.
- Bielawska K., *Adekwatność emerytur w świetle zmian polskiego systemu emerytalnego*, „Zarządzanie i Finanse” 2016, t. 14, nr 4.
- Berrahal K., *Różnorodność wskaźników waloryzacji w ubezpieczeniu emerytalnym w świetle celu i funkcji waloryzacji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2015, nr 4.
- Błaszczak B., *Filar kapitałowy w polskim systemie emerytalnym. Od OFE do PPK*, „Gospodarka Narodowa” 2020, nr 1(301), <https://doi.org/10.33119/gn/116616>.
- Chłoń-Domińczak A., Chybalski F., Rutkowski M., *The Retirement Age and the Pension System, the Labor Market and the Economy*, „Zeszyt mBank-CASE” 2021, nr 167, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3779237>.
- Chybalski F., *Wiek emerytalny z perspektywy ekonomicznej. Studium teoretyczno-empiryczne*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Chybalski F., *Zmiany w polskim systemie emerytalnym Anno Domini 2014: diagnoza i perspektywy*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 4(70), <https://doi.org/10.15290/ose.2014.04.70.11>.
- Dybał M., *Finansowanie okresu przejściowego w systemie emerytalnym*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 1(67), <https://doi.org/10.15290/ose.2014.01.67.05>.
- Główny Urząd Statystyczny, „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 1988.
- Główny Urząd Statystyczny, „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 1989.
- Główny Urząd Statystyczny, „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 1990.
- Główny Urząd Statystyczny, „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 1991.

- Główny Urząd Statystyczny, „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 1992.
- Główny Urząd Statystyczny, „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej” 1993.
- Gołębiowski G., Russel P., *Zmiany w systemie emerytalnym a bezpieczeństwo finansowe Polaków* [w:] *Rozwój nauki o finansach. Stan obecny i pożądane kierunki jej ewolucji*, red. J. Ostaszewski, E. Kosycarz, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.
- Góra M., Rutecka J., *System emerytalny* [w:] *Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, „Zeszyty Demograficzne” 2013, nr 1.
- Kolek A., Sobolewski O., *Polski system emerytalny. Uwarunkowania prawne trzech filarów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Kołosowska B., *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004.
- Przemiany demograficzne w Polsce i ich społeczno-ekonomiczne konsekwencje*, red. B. Klos, P. Russel, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Omówienie*, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/attachment/0c15d506-0151-4247-8261-694058a547ea>.
- Saczuk K., *Badanie aktywności ekonomicznej ludności w Polsce w latach 1995–2010. Korekta danych*, „Materiały i Studia NBP” 2014, nr 301.
- Sanetra W., *Założenia reformy ubezpieczeń społecznych* [w:] *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Bydgoszcz 2011.
- Szczepeński M., *Analiza i ocena proponowanych zmian ustawowego wieku emerytalnego w Polsce*, „Finanse. Rynki Finansowe. Ubezpieczenia” 2016, nr 1(79), <https://doi.org/10.18276/frfu.2016.79-58>.
- Szumlicz T., *System zabezpieczenia emerytalnego po 10 latach – jaki powód sporu o OFE? Głos w dyskusji*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.
- Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2014.
- Uścińska G., *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Wiktorow A., *Zabezpieczenie emerytalne w Polsce po transformacji ustrojowej. Możliwe kierunki dalszych zmian*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 99.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Informacja z wykonania planu budżetu państwa w części 73 – ZUS. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Rezerwy Demograficznej. 2014 r.*, Warszawa 2015.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2080 roku*, Warszawa 2019.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2023–2027*, Warszawa 2022.
- Zalewska H., Uścińska G., Rusewicz M., *Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych* [w:] *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, red. G. Uścińska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Zmiany demograficzne a rynek pracy i ubezpieczenia społeczne. Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 4*, red. G. Uścińska, Z. Wiśniewski, Warszawa 2022.

Żukowski M., *Ekonomiczne uwarunkowania zmian w polskim systemie emerytalnym w latach 1989–2011* [w:] *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, red. B. Wagner, A. Malaka, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Bydgoszcz 2011.

Akty prawne i dokumenty

Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk nr 62, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=62>.

Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne, Sejm IX kadencji, druk nr 1005, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1005>.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2022, poz. 1009, ze zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2022, poz. 504, ze zm.).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. 2022, poz. 1340, ze zm.).

Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 75, poz. 398).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. 2013, poz. 1717).

Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz.U. 2020, poz. 1919).

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Sejm V kadencji, druk nr 1725.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Sejm VI kadencji, druk nr 3946.

Strony internetowe

Główny Urząd Statystyczny, *Podstawowe dane z badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wyrównane sezonowo w latach 2010–2020*, 2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/podstawowe-dane-z-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosci-wyrownane-sezonowo-w-latach-2010-2020,16,2.html>.

Główny Urząd Statystyczny, *Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, 2022, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>.

Ministerstwo Finansów, *Sprawozdania roczne*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne>.