

KAMILA BIELAWSKA

Składki przekazywane do OFE a sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Powszechnym wydaje się pogląd, że przekazywanie części składek na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) jest głównym czynnikiem powodującym pogarszanie się sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Poziom pozaskładkowych przychodów FUS od momentu wprowadzenia reformy emerytalnej w 1999 roku stale wzrasta. Ponadto, w celu terminowej realizacji wypłat świadczeń, FUS musi korzystać z nieoprocentowanych pożyczek z budżetu państwa, a także z kredytów bankowych zaciąganych na zasadach komercyjnych.

W 2011 roku, w wyniku zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, znacząco obniżono wysokość składek przekazywanych do OFE. Celem artykułu jest zbadanie wpływu ubytku przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu przekazywania składek do OFE na sytuację finansową Funduszu oraz ocena skali redukcji deficytu FUS w związku ze zmniejszeniem składek na ubezpieczenie emerytalne przekazywanych do OFE.

Wprowadzenie

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych, wdrożona w 1999 roku, wprowadziła największe zmiany w obszarze zabezpieczenia emerytalnego. W ramach obowiązkowej części nowego systemu emerytalnego zastosowano dywersyfikację metod finansowania świadczeń emerytalnych poprzez wprowadzenie kapitalizacji części składek na ubezpieczenie emerytalne w Otwartych Funduszach Emerytalnych. Wysokość przyszłych świadczeń uzależniono od składek wpłaconych do systemu i oczekiwanego okresu ich pobierania. Głównym celem reformy było zatem obniżenie zobowiązań emerytalnych państwa oraz wprowadzenie automatyzmu reakcji systemu na zmiany demograficzne.

Od początku funkcjonowania OFE występowały problemy z realizacją założeń reformy m.in. w zakresie identyfikacji płatników składek przekazywanych do OFE, finansowaniem kosztów bezpośrednich reformy (ubytek przychodów FUS z tytułu przekazywania składek do OFE) czy zgodnego z przyjętym harmonogramem ograniczania przywilejów emerytalnych. Coraz trudniejsza sytuacja finansowa FUS, jak i wysoki poziom zadłużenia publicznego w Polsce

spowodowały zmniejszenie składek przekazywanych do OFE. Warto się zastanowić, czy rzeczywiście głównym czynnikiem wzrostu deficytu FUS były i będą składki przekazywane do OFE.

Czynniki determinujące składki przekazywane do OFE

Składki na ubezpieczenie społeczne, w tym część składek przekazywanych do OFE, determinowana jest kilkoma czynnikami o charakterze prawnym, demograficznym, ekonomicznym i techniczno-organizacyjnym.

Do pierwszej z tych grup zaliczyć należy zakres podmiotowy, określany przez regulacje dotyczące tego, kto może stać się członkiem OFE, jak również dotyczące zasad i warunków występowania z funduszy (w tym związanych z przejściem na emeryturę). Ponadto, istotne jest określenie poziomu podstawy wymiaru składek (minimum, maximum) i wysokości składki (w proc. podstawy wymiaru), a także terminów jej opłacania przez ubezpieczonych i przekazywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do OFE.

Wpływ czynników demograficznych na wartość składek przekazywanych do funduszy określają zmiany struktury demograficznej ludności według ekonomicznych grup wieku (osoby w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym).

Do podstawowych uwarunkowań ekonomicznych zaliczyć należy: sytuację na rynku pracy (liczbę osób aktywnych zawodowo, wysokość stopy bezrobocia) i kształtowanie się przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.

Czynniki techniczno-organizacyjne związane są m.in. ze sprawnością działania podmiotów w zakresie poboru i ewidencji składek oraz ich skutecznej egzekucji w przypadku wystąpienia zaległości u płatników składek.

Na etapie projektowania reformy emerytalnej zdecydowano, że w Otwartych Funduszach Emerytalnych będą uczestniczyli wszyscy ubezpieczeni urodzeni po 31.12.1968. Osobom urodzonym po 31.12.1948 r., a przed 01.01.1969 r. pozostawiono wolny wybór w kwestii przystąpienia do OFE, z tym że decyzję trzeba było podjąć do końca 1999 r. i miała to być decyzja nieodwołalna¹. Początkowo zwiększono również zakres podmiotowy ubezpieczeń społecznych o osoby, które przystępowały do służby państwowej² od 1 stycznia 1999 r., ale już w 2003 r. zdecydowano o ich przeniesieniu do systemu zaopatrzenia społecznego.³

1. W praktyce jednak zasady te zostały naruszone przede wszystkim ze względu na dwukrotne przedłużenie terminu, do którego spełnienie warunków do otrzymania emerytury umożliwiło uzyskanie świadczenia na starych zasadach: z 2006 na 2007, a następnie na 2008 rok. W przypadku tych osób przewidziano możliwość wystąpienia z OFE i przeniesienia zgromadzonych w funduszu środków na rachunek dochodów budżetu państwa. Ponadto osoby, które nie ukończyły 50 roku życia, mogą nadal przystąpić do OFE, pod warunkiem że nie podlegały obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w 1999 roku oraz zawarły umowę o członkostwo w OFE w ciągu 6 miesięcy od powstania obowiązku ubezpieczenia.
2. Dotyczyło to żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Więziennej.
3. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2003, Nr 166, poz. 1609.

Według optymistycznego wariantu szacunków Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego w zakresie przystępowania do OFE osób w wieku 31–50 lat, maksymalna liczba członków OFE w pierwszym roku ich działalności miała wynieść 8 mln⁴. W rzeczywistości do OFE przystąpiło w 1999 roku prawie 10 mln osób. Na dzień 31 grudnia 2000 roku liczba osób, które przystąpiły do funduszy wyniosła 10 419 254 (por. tablica 1). W przypadku pozostawienia wyboru w kwestii przystąpienia do funduszy emerytalnych, przewidzenie decyzji, jakie będą podejmować osoby uprawnione, jest trudnym zadaniem i autorzy reformy emerytalnej mieli tego świadomość.⁵ Jak wskazuje przykład Polski, liczba osób, które wybrały przystąpienie do OFE, została niedoszacowana, co oznacza większy niż planowano spadek przychodów ze składek na ubezpieczenie emerytalne do FUS.

Tablica 1. Liczba i dynamika ubezpieczonych oraz członków OFE w latach 1999–2010 (stan na koniec grudnia każdego roku)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ubezpieczeni* w tys.	13271	13060	12851	12761	12739	12857	13131	13354	14075	14512	14535	14656
Dynamika (w proc.) ubezpieczonych r/r	–	98,4	98,4	99,3	99,8	100,9	102,1	101,7	105,4	103,1	100,2	100,8
Członkowie OFE w tys.	9666	10419	10637	10990	11463	11980	11721	12353	13139	13840	14361	14931
Dynamika (w proc.) członków OFE r/r	–	107,8	102,1	103,3	104,3	104,5	97,8	105,4	106,4	105,3	103,8	104,0

* osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalno-rentowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika Statystycznego Ubezpieczeń Społecznych – system pozarolniczy w latach 1999–2002*, ZUS, Warszawa 2003; *Rocznika Statystycznego Ubezpieczeń Społecznych – system pozarolniczy w latach 2003–2005*, ZUS, Warszawa 2006; *Rocznika Statystycznego Ubezpieczeń Społecznych – system pozarolniczy w latach 2006–2008*, ZUS, Warszawa 2009 oraz *Ważniejszych informacji z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2010*, ZUS, Warszawa 2011.

W okresie 1999–2010 liczba członków OFE sukcesywnie wzrastała, średnio o 4,1 proc. rocznie. W 2005 roku odnotowano spadek liczby członków OFE, co wynikało ze zmiany definicji członkostwa w funduszach emerytalnych i dostosowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wpisów do Centralnego Rejestru Członków OFE do nowelizacji ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych⁶. Proces weryfikacji, stosownie do tej definicji, pozwolił na zmniejszenie liczby tzw. martwych rachunków prowadzonych przez fundusze.

4. Rynek OFE w 2000 roku, Komisja Nadzoru Finansowego, http://www.knf.gov.pl/Images/rynek_ofe_2000_tcm75-4927.pdf (31.10.2011).
5. A. Chłoń, M. Góra, M. Rutkowski, *Shaping pension reform in Poland, Security through diversity*, SP Discussion Paper No 9923, Bank Światowy, Waszyngton 1999, s. 45.
6. Do wejścia w życie z dniem 1 kwietnia 2004 roku przepisów ustawy zmieniającej ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, określających szczegółowe warunki dla uzyskiwania członkostwa w OFE, uzyskiwanie członkostwa w OFE następowało z chwilą zawarcia umowy z OFE. Następnie umowa była weryfikowana przez ZUS, który przyjmował lub odrzucał zgłoszenie podpisania danej umowy z OFE. Od dnia 1 kwietnia 2004 roku obowiązuje nowa definicja członkostwa w OFE, określona w art. 81 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, zgodnie z którą uzyskanie członkostwa w OFE następuje z chwilą zawarcia umowy z OFE, jeśli:
 - 1) w dniu zawarcia pierwszej umowy z OFE osoba przystępująca do OFE podlega lub podlegała, w okresie 12 miesięcy przed dniem zawarcia umowy, ubezpieczeniu emerytalnemu w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych,

Obecne przepisy zawarte w ustawie o emeryturach kapitałowych⁷ normują, iż od 2014 r. rozpocznie się wypłata tzw. dożywotnich emerytur kapitałowych, co oznacza, że liczba członków OFE zmniejszy się o te osoby, które na tę emeryturę się zdecydują.

W latach 1999–2010 procesy demograficzne sprzyjały zwiększaniu się liczby ubezpieczonych, wzrastała także liczba członków OFE. Odnotowano wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym (z 23,3 mln do 24,6 mln) oraz wzrost udziału tej grupy wiekowej w strukturze demograficznej populacji (z 60,8 proc. do 64,6 proc.). Spadek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym w latach 1999–2003 wynikał w szczególności ze zmian w sytuacji na rynku pracy. Przejawiały się one zmniejszeniem liczby osób zatrudnionych i wzrostem liczby osób bezrobotnych (stopa bezrobocia wzrosła z 10,4 proc. do 20,0 proc. w 2003 r.). W 2003 roku, jak już wspomniano, zdecydowano o wyłączeniu z jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, którzy przystąpili do służby po 1 stycznia 1999 r. i objęciu ich systemem zaopatrzenia społecznego. Odstąpiono tym samym od zwiększania zakresu podmiotowego powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. W kolejnych latach liczba osób podlegających ubezpieczeniom emerytalno-rentowym wzrastała, mimo przejściowego pogorszenia się sytuacji gospodarczej w 2009 roku.

Kolejnym istotnym czynnikiem wpływającym na poziom składek przekazywanych do OFE jest wysokość składki i podstawy jej wymiaru. T. Szumlicz zauważa, że w dokumencie programowym reformy emerytalnej „Bezpieczeństwo dzięki Różnorodności” zakładano udział w II filarze wszystkich osób w wieku do 30 lat i połowy osób w wieku 30–50 lat z „jedną piątą składki”⁸. Jak dalej zauważa T. Szumlicz, nie dookreślono, czy miała to być 1/5 całej składki na ubezpieczenie społeczne, czy tylko jej części przeznaczanej na system emerytalny. Przyjęcie tego pierwszego rozwiązania powoduje zdaniem T. Szumlicza, że można mówić o „przestrzeleniu wysokości składki kierowanej do OFE”⁹.

Składkę przekazywaną do OFE ustalono na poziomie 7,3 proc. podstawy wymiaru, ograniczając jednocześnie roczną podstawę wymiaru składek do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Dane o składkach przekazanych przez ZUS do OFE i o średniej podstawie ich wymiaru zawiera tablica 2. Prezentowane dane wskazują, iż kwoty składek przekazywanych do OFE w przedstawionym okresie sukcesywnie wzrastały. W 2010 składki wraz z odsetkami wyniosły 22,4 mld zł. W latach 1999–2010 ZUS przekazał łącznie do OFE środki w wysokości 161,7 mld zł, z czego ponad 3 mld zł z tytułu odsetek za nieterminowe przekazywanie składek¹⁰. Odsetki maleją od 2005 r. i w większej części dotyczą zaległości powstałych w latach 1999–2003 niż okresów bieżących¹¹, co świadczy o po-

2) Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokona odpowiedniego wpisu lub zmian w Centralnym Rejestrze Członków OFE.

7. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 228, poz. 1507).
8. Por. T. Szumlicz, *System zabezpieczenia społecznego po 10 latach – jaki powód sporu o OFE – głos w dyskusji*, „Polityka społeczna” 2010, nr 5–6.
9. Ibidem.
10. ZUS powinien przekazywać składki do OFE niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 15 dni od momentu przekazania ich przez płatnika wraz z deklaracją rozliczeniową i imiennymi raportami miesięcznymi. Odsetki od składek naliczane są w przypadku, gdy opóźnienia leżą po stronie ZUS.
11. Por. B. Kłos, *System emerytalny a deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] *Kontrowersje wokół systemu emerytalnego i długu publicznego*, Analizy BAS 2009, nr 17, s. 3.

prawie sprawności działania ZUS. Składki trafiają do OFE miesięcznie w kilku transzach, m.in. z powodu zróżnicowania terminów opłacania składek przez różnych płatników¹².

Tablica 2. Składki przekazywane do OFE wraz z odsetkami i średnia podstawa ich wymiaru w latach 1999–2010 (w zł)

Lata	Składki i odsetki	Składki	Odsetki	Średnia składka	Średnia podstawa wymiaru składek
1999	2 285 535 490,08	2 262 672 022,30	22 863 467,78	96,92	1 327,63
2000	7 603 491 199,72	7 586 389 864,10	17 101 335,62	107,58	1 473,73
2001	8 706 881 612,32	8 652 943 742,47	53 937 869,85	115,48	1 581,98
2002	9 546 407 203,51	9 490 364 008,64	56 043 194,87	92,76	1 270,62
2003	10 274 252 420,05	10 140 515 707,17	133 736 712,88	81,69	1 118,99
2004	11 422 490 495,52	11 219 497 959,88	202 992 535,64	84,06	1 151,47
2005	14 021 647 210,44	13 405 816 868,03	615 830 342,41	89,59	1 227,19
2006	16 155 586 075,85	15 592 622 105,68	562 963 970,17	99,01	1 356,23
2007	17 718 887 538,48	17 142 753 485,87	576 134 052,61	103,43	1 416,91
2008	20 505 255 463,16	20 030 877 536,23	474 377 926,93	126,29	1 729,97
2009	21 043 236 086,14	20 859 905 819,19	183 330 266,95	141,37	1 936,62
2010	22 397 507 184,45	22 244 578 267,72	152 928 916,73	139,10	1 905,44
Ogółem	161 681 177 979,72	158 628 937 387,28	3 052 240 592,44	x	x

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=1319> (31.10.2011).

W 2011 r. zdecydowano o obniżeniu wysokości składek przekazywanych do OFE. Docelowo, od 2017, składka ma wynieść 3,5 proc. podstawy wymiaru, natomiast w okresie od 1 maja 2011 do 31 grudnia 2016 ma być odpowiednio niższa i wynieść¹³:

- od 1 maja 2011 do 31 grudnia 2012 – 2,3 proc. podstawy wymiaru,
- od 1 stycznia 2013 do 31 grudnia 2013 – 2,8 proc. podstawy wymiaru,
- od 1 stycznia 2014 do 31 grudnia 2014 – 3,1 proc. podstawy wymiaru,
- od 1 stycznia 2015 do 31 grudnia 2016 – 3,3 proc. podstawy wymiaru.

Różnica między bieżącą wysokością składki przekazywanej do OFE a jej wysokością przed zmianą (7,3 proc. podstawy wymiaru) odnotowywana jest na subkoncie prowadzonym przez ZUS. Obniżenie składki docelowo do poziomu 3,5 proc. podstawy wymiaru zwiększy przychody składkowe FUS, ale jednocześnie zwiększy wartość zobowiązań emerytalnych państwa. Warto w tym miejscu przypomnieć, że główną przesłanką wprowadzenia reformy emerytalnej było zmniejszenie tych zobowiązań w celu zapewnienia wypłacalności systemu w długim okresie wobec procesów starzenia się ludności.¹⁴ Jeśli państwo podejmuje działania, których

12. Osoby fizyczne, które opłacają składki na ubezpieczenie społeczne wyłącznie za siebie, powinny je przekazać wraz z dokumentami za dany miesiąc do 10 dnia następnego miesiąca, jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe do 5 dnia następnego miesiąca, a pozostali płatnicy do 15 dnia następnego miesiąca.

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

14. Por. m.in. M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 70; M. Szczepański, *Proponowane zmiany w publicznym systemie emerytalnym w Polsce – głos w dyskusji*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.

efektem jest wzrost zobowiązań wobec przyszłych świadczeniobiorców, to pojawia się pytanie o realność wywiązania się z tych zobowiązań wobec spodziewanego spadku liczby osób w wieku produkcyjnym i ograniczonymi możliwościami zwiększenia obciążeń fiskalnych osób aktywnych zawodowo.

Sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 1999–2010

Podstawowym źródłem wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) powinny być składki na ubezpieczenia społeczne. Wraz z wprowadzeniem reformy systemu ubezpieczeń społecznych zasadniczo zmieniono zasady finansowania składek. Nie tylko przypisano wysokość składki poszczególnym rodzajom ryzyka (i subfunduszom utworzonym w ramach FUS), ale wprowadzono również zasadę współfinansowania składek przez ubezpieczonych i ich pracodawców, a w określonych przypadkach przewidziano finansowanie składek ze środków publicznych. Warto dodać, że w latach 1999–2010 największe zmiany w wysokości składek nastąpiły w ubezpieczeniu rentowym, poprzez dwuetapowe obniżenie wysokości składki – z 13 proc. do 10 proc. podstawy wymiaru w okresie 01.07.2007 do 31.12.2007 oraz z 10 proc. do 6 proc. podstawy wymiaru z dniem 01.01.2008 r. Zmieniono również proporcje obciążenia składką (od 2008 r. pracodawca finansuje składkę w wysokości 4,5 proc. podstawy wymiaru, pracownik – 1,5 proc. podstawy wymiaru)¹⁵.

Na poziom wydatków FUS wpływają następujące czynniki o charakterze formalno-prawnym: warunki dostępu do świadczeń (wiek, wymagany staż ubezpieczenia, rozwiązanie stosunku pracy czy zasady orzekania o niezdolności do pracy), sposób ustalenia wysokości świadczeń i czas ich pobierania (np. świadczenia okresowe *versus* bezterminowe), zasady i terminy waloryzacji świadczeń (waloryzacja okresowa lub *ad hoc*, cenowa, płacowa lub mieszana).

Analizując dane przedstawione w tablicy 3, można zauważyć, że w latach 1999–2010 wydatki FUS były wyższe od wpływów ze składek, a stopień pokrycia wydatków wpływami ze składek mieścił się w granicach 56 proc. – 79 proc., z tendencją malejącą w latach 2007–2010. Nawiązując do wcześniejszych rozważań, czynniki demograficzne w analizowanym okresie nie oddziaływały negatywnie na sytuację Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Odnośnie do uwarunkowań ekonomicznych warto zwrócić między innymi uwagę na następujące kwestie:

- obniżenie dynamiki wzrostu gospodarczego w latach 2001–2002 (w 2001 r. do 101,0 proc. i 101,4 proc. w roku 2002) i wzrost bezrobocia powodujący spadek liczby ubezpieczonych – por. tablica 1) oddziaływały ujemnie na wpływy ze składek – w 2002 r. zmniejszyły się one w wartościach nominalnych o 2,7 proc. i nie zrekomensowały tego spadku wzrost wynagrodzeń w gospodarce; jednocześnie wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce powoduje zwiększenie kwoty bazowej, którą uwzględnia się przy naliczaniu świadczeń emerytalnych i rentowych, a także wpływa na wskaźnik waloryzacji okresowej emerytur i rent, co zwiększa wydatki FUS.

15. Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r., Nr 115, poz. 792).

Tablica 3. Przychody i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 1999–2010 (w mld zł)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Przychody, w tym:	73,7	81,0	91,6	95,4	98,6	107,7	111,0	120,9	129,6	137,3	140,5	159,9
– wpływ ze składek i należności pochodnych	63,7	65,1	69,7	67,8	69,7	73,4	77,4	80,5	88,4	82,2	86,5	89,0
dotacja celowa z budżetu państwa	3,2	3,3	3,7	3,4	3,5	3,5	3,6	3,5	0,2	0,2	0,3	0,2
Wydatki FUS, w tym:	80,4	85,7	96,2	98,8	102,2	107,6	111,1	119,2	121,4	136,1	153,4	161,0
– wydatki funduszu emerytalnego	37,8	40,3	46,1	49,0	52,9	58,0	61,0	69,2	73,7	84,1	95,3	99,5
Deficyt FUS*	13,5	17,3	22,8	27,6	29,0	30,7	30,1	35,2	32,8	53,7	66,6	71,8
Stopień pokrycia wydatków FUS wpływami ze składek	79,2	76,0	72,5	68,6	68,2	68,2	69,7	67,5	72,8	60,2	57,1	56,5
Dynamika przychodów FUS w proc. (r/r)		109,9	113,1	104,1	103,4	109,2	103,1	108,9	107,2	105,9	102,3	113,8
Dynamika wpływów ze składek w proc. (r/r)		102,2	107,1	97,3	102,8	105,3	105,4	104,0	109,8	93,0	105,2	102,9
Dynamika wydatków FUS w proc. (r/r)		106,6	112,3	102,7	103,4	105,3	103,3	107,3	101,8	112,1	112,7	105,0
Dynamika wydatków funduszu emerytalnego w proc. (r/r)		106,6	114,4	106,3	108,0	109,6	105,2	113,4	106,5	114,1	113,3	104,4

* deficyt FUS rozumiany jako ujemna różnica wpływów ze składek i należności pochodnych powiększonych o dotację celową i wydatków FUS.

Źródło: jak w tablicy 1 oraz *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2010 roku, tom 1 – omówienie*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

- w latach 2004 – 2008 sytuacja gospodarcza kraju poprawiła się; średnia dynamika wzrostu PKB w tym okresie wyniosła 105 proc., nastąpił wzrost zatrudnienia w gospodarce narodowej i wzrost liczby ubezpieczonych, co oddziaływało dodatnio na wpływy ze składek. Wynagrodzenia dalej rosły, z tym że dynamika ich wzrostu była zbliżona do dynamiki wzrostu PKB; w tym okresie wydatki FUS rosły wolniej niż wpływy (poza rokiem 2006), przy czym było to skutkiem realizacji praw do wcześniejszej emerytury, które pierwotnie w tym roku miały wygasnąć, a także przeprowadzenia waloryzacji świadczeń, która była wstrzymana w 2005 r.¹⁶

Niestety okresu dobrej koniunktury gospodarczej i ciągle jeszcze sprzyjających warunków demograficznych nie wykorzystano dla racjonalizowania systemu ubezpieczeń społecznych. W analizowanym czasie deficyt FUS (rozumiany jako ujemna różnica między sumą wpływów ze składek i dotacji celowej na finansowanie wypłaty z FUS świadczeń pozaubezpieczeniowych a wysokością wydatków) systematycznie się zwiększał, z wyjątkiem lat 2005 i 2007, kiedy był nieznacznie mniejszy w porównaniu do roku poprzedniego (por. tablica 4). W 2008 roku deficyt FUS stanowił już 65 proc. wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne, a dwa lata później relacja ta wyniosła około 80 proc. Szybkie pogorszenie sytuacji finansowej FUS w latach 2008–2010 było efektem nałożenia się w czasie zarówno

16. Było to jedno z działań racjonalizujących wydatki publiczne w ramach tzw. Planu Hausnera.

obniżenia wysokości składki na ubezpieczenie rentowe, jak i wzrostu wydatków na świadczenia emerytalne.¹⁷

Skarb Państwa jest gwarantem wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a więc w przypadku pojawienia się niedoboru środków na wypłaty świadczeń powinno się je uzupełniać poprzez przekazanie dotacji uzupełniającej. Jak wynika z danych przedstawionych w tabelicy 4, w badanym okresie dotacja uzupełniająca wzrosła z 3,9 mld zł w roku 1999 do poziomu 37,9 mld zł w roku 2010. W tym też roku po raz pierwszy wykorzystano na pokrycie deficytu FUS środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Ponieważ kwoty refundacji składek do OFE i dotacji uzupełniającej nie pokrywały całego deficytu, wykorzystano przewidzianą w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych możliwość zaciągania przez FUS, za zgodą ministra właściwego do spraw finansów, kredytów w bankach komercyjnych, a także pożyczek z budżetu państwa.

W latach 1999 i 2000 FUS otrzymał pożyczkę z budżetu państwa na kwoty odpowiednio 4 mld zł i 2 mld zł, a w okresie od 1999 do 2006 roku korzystał również z kredytów udzielonych przez banki komercyjne (ponosząc koszty odsetkowe)¹⁸. W 2003 roku umorzono pożyczki z budżetu państwa, a zadłużenie z tytułu kredytów wraz z odsetkami zostało spłacone do końca 2007 roku. W związku z pogłębieniem deficytu FUS po 2007 roku ko-

Tabela 4. Deficyt FUS i źródła jego finansowania w latach 1999–2010 (w mld zł)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Deficyt FUS*	13,5	17,3	22,8	27,6	29,0	30,7	30,1	35,2	32,8	53,7	66,6	71,8
Źródła finansowania ujemnego salda FUS, w tym:												
– dotacja uzupełniająca z budżetu państwa**	3,9	4,6	8,8	14,0	14,8	19,4	16,5	21,0	23,9	33,0	30,2	37,9
– refundacja składek przekazanych do OFE	2,3	7,5	8,7	9,5	9,9	10,6	12,6	14,9	16,2	19,9	21,1	22,5
– środki z FRD												7,5
Hipotetyczny deficyt FUS (po uwzględnieniu we wpływach składek do OFE)	11,2	9,8	14,1	18,1	19,1	20,1	17,5	14,2	16,6	33,8	45,5	49,3

* deficyt FUS rozumiany jako ujemna różnica wpływów ze składek i należności pochodnych powiększonych o dotację celową i wydatków FUS.

** po odjęciu w latach 1999 – 2004 kwot refundacji składek przekazywanych do OFE, które do 2003 roku ujmowane były w ramach dotacji uzupełniającej, a od 2004 r. wykazywane są jako pozostałe przychody FUS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznika Statystycznego Ubezpieczeń Społecznych – system pozarolniczy w latach 1999–2002*, ZUS, Warszawa 2003; *Rocznika Statystycznego Ubezpieczeń Społecznych – system pozarolniczy w latach 2003–2005*, ZUS, Warszawa 2006; *Rocznika Statystycznego Ubezpieczeń Społecznych – system pozarolniczy w latach 2006–2008*, ZUS, Warszawa 2009; *Ważniejszych informacji z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2010*, ZUS, Warszawa 2011 oraz *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa w 2010 roku, tom 1 – omówienie*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

17. Szerzej na ten temat zob. K. Bielawska, *Czynniki wzrostu deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po 1998 r.*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze i społeczne. Wybrane zagadnienia ekonomiczne*, red. W. Sułkowska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 226–227.

18. Por. H. Zalewska, *Wpływ reformy ubezpieczeń społecznych na finanse Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] *Reforma ubezpieczeń społecznych w Polsce, doświadczenia dla Europy*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa–Gdańsk 2008, s.11.

nieczne stało się ponowne korzystanie ze zwrotnych źródeł finansowania. W 2009 roku FUS zaciągnął kredyt w wysokości 4 mld zł oraz otrzymał pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 5,5 mld zł. Dzięki kolejnej pożyczce z budżetu w 2010 roku spłacony został kredyt bankowy, natomiast zobowiązania z tytułu pożyczek z budżetu państwa wzrosły na koniec 2010 roku do poziomu 10,9 mld zł.

Na koniec tej części rozważań należy odnieść się do zasadniczego problemu: jaką rolę w kreowaniu deficytu FUS ma ubytek składek przekazywanych do OFE? W badanym okresie deficyt FUS był znacznie wyższy niż kwoty refundacji składek przekazywanych do OFE. Relacja refundacji składek do deficytu FUS zawierała się w przedziale 17 proc. – 49 proc. Najwyższy udział refundacji składek do OFE w deficycie FUS wystąpił w 2007 r. (prawie połowa). W 2010 r. deficyt FUS był już trzykrotnie wyższy niż refundacja składek. Dokładniej zjawisko to prezentuje wartość hipotetycznego deficytu, jaki wystąpiłby w FUS, gdyby składki przekazywane do OFE pozostały w FUS (por. tablica 4). W badanym okresie nawet całkowite wstrzymanie transferu składek do OFE nie wpłynęłoby na likwidację czy istotne zmniejszenie deficytu FUS. Jednocześnie należy stwierdzić, że pokrycie deficytu FUS, w części niewynikającej z refundacji składek do OFE, również następuje poprzez zaciągnięcie pożyczek publicznych.

Prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do 2017 roku

Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma obowiązek corocznego przygotowywania średniookresowej prognozy wpływów i wydatków FUS – to jest obejmującej okres pięciu lat – oraz co trzy lata długookresowej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego w ramach FUS. W 2010 roku ZUS sporządził zarówno prognozę pięcioletnią, jak i długookresową dla funduszu emerytalnego. Prognozy te są sporządzane przy zastosowaniu modelu aktuarialnego FUS z oznaczeniem numerycznym wersji.¹⁹ Zastosowane w modelu metody obliczeniowe umożliwiają oszacowanie wydatków na poszczególne rodzaje świadczeń wypłacanych z funduszy: emerytalnego, rentowego, wypadkowego i chorobowego. Wpływy prognozowane są również w podziale na poszczególne fundusze z uwzględnieniem różnej liczby osób objętych ubezpieczeniami: emerytalnym i rentowymi, wypadkowym oraz chorobowym. Metoda prognozowania wpływów uwzględnia między innymi: odpływ części składek do Funduszu Rezerwy Demograficznej, przekazywanie części składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych, ograniczenie rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe do trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz różnicowanie składki na ubezpieczenie wypadkowe dla płatników.

Ostatnia prognoza średnioterminowa dla FUS została upubliczniona w dniu 21 października 2011 i dotyczy okresu 2013 – 2017.²⁰ W wynikach uwzględniono obniżenie składki przekazywanej do OFE. W celu zachowania ciągłości okresu analizy w artykule, i jednocześnie uwzględnienia zmian wpływów FUS z tytułu obniżenia składki przekazywanej do OFE, dla lat 2011–2012

19. Model ten jest sukcesywnie udoskonalany – aktualnie jest to wersja *FUS10*.

20. *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2013–2017*, ZUS, Warszawa 2011.

zaprezentowane będą informacje o wpływach i wydatkach FUS na podstawie skorygowanego projektu ustawy budżetowej na 2012 rok²¹, zamiast poprzedniej prognozy na lata 2011–2015.

Na wstępie warto zauważyć, że zgodnie z prognozą demograficzną GUS, która wykorzystywana jest w kolejnych wersjach modelu FUS, od 2011 roku uwarunkowania demograficzne sytuacji finansowej FUS będą się stopniowo pogarszały (por. tablica 5). Oczekuje się stopniowego zmniejszania liczby osób w wieku produkcyjnym (do roku 2017 o 1235 tys.) przy jednoczesnym znacznym wzroście osób w wieku poprodukcyjnym (do roku 2017 o 1215 tys.). Udział osób w wieku produkcyjnym w populacji ogółem zmniejszy się z 64,2 proc. do 61,2 proc., natomiast udział osób w wieku poprodukcyjnym wzrośnie do 20,6 proc. i przewyższy udział osób w wieku przedprodukcyjnym (18,3 proc. w 2017 r.).

Tablica 5. Populacja w podziale na ekonomiczne grupy wieku (w tys.) według prognozy demograficznej GUS (stan na koniec roku)

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Populacja ogółem	38 082	38 069	38 056	38 037	38 016	37 988	37 957
z tego:							
– w wieku przedprodukcyjnym	7033	6978	6947	6925	6918	6921	6930
– w wieku produkcyjnym	24 462	24 317	24 136	23 944	23 718	23 477	23 227
– w wieku poprodukcyjnym	6586	6774	6971	7169	7380	7590	7801

Źródło: Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2013–2017, ZUS, Warszawa 2011, s. 11.

Zmiany w strukturze demograficznej ludności Polski są wynikiem wydłużania się przeciętnego czasu trwania życia kobiet i mężczyzn, a także niskiej dzietności. W okresie ostatnich dwudziestu lat przeciętny czas trwania życia mężczyzny wzrósł o ponad pięć lat, a kobiet o niespełna pięć lat. Wskaźnik dzietności zmniejszył się z 1,99 w 1990 r. do 1,2 w roku 2003, a następnie wzrósł do 1,4 w 2010 r. Zmianom uwarunkowań demograficznych nie towarzyszyły zmiany w kształtowaniu ustawowego wieku emerytalnego. Jednocześnie warto zauważyć, że Polska jako jeden z nielicznych krajów członkowskich UE formalnie nie zdecydowała o stopniowym podnoszeniu wieku emerytalnego.²² Premier D. Tusk w *exposé* przedstawionym w Sejmie w dniu 18 listopada 2011 r. zapowiedział od 2013 r. stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn i zrównanie go na poziomie 67 lat.²³ Realizacja tego postulatu byłaby korzystna dla wszystkich interesariuszy (obecnych i przyszłych emerytów oraz państwa odpowiedzialnego za wypłatę świadczeń), pod warunkiem że wpłynie na zwiększenie okresu aktywności zawodowej.

Scenariusze ekonomicznych uwarunkowań realizacji wpływów i wydatków FUS przygotowywane są w trzech wariantach – podstawowym, optymistycznym i pesymistycznym. Odpowiednie wartości przyjmowane w rocznym planie finansowym FUS odzwierciedlają przyjęcie założeń w podstawowym wariantcie prognozy (por. tablica 6).

21. Projekt ustawy budżetowej na 2012 rok uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2011r., <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=277125>.

22. B. Kłos, *Europejskie systemy emerytalne – stan i perspektywy*, Analizy BAS 2011, nr 5 (49).

23. Podnoszenie wieku emerytalnego, zgodnie z propozycją D. Tuska, byłoby stopniowe, tj. o jeden miesiąc co cztery miesiące, więc proces dochodzenia do wieku emerytalnego na poziomie 67 lat w przypadku mężczyzn zakończyłby się w roku 2020, natomiast w przypadku kobiet w 2040.

Tablica 6. Wskaźniki makroekonomiczne przyjęte do prognozy wpływów i wydatków FUS w okresie 2011–2017 – wariant podstawowy prognozy

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Stopa bezrobocia (na koniec roku)	10,93%	9,96%	9,32%	8,50%	7,73%	7,09%	6,67%
Średnioroczny CPI	103,50%	102,80%	102,50%	102,50	102,50	102,50	102,50
Wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia	102,61%	102,93%	103,17%	103,57%	103,65%	103,53%	103,55%
Wskaźnik realnego wzrostu PKB	104,00%	104,00%	103,70%	103,90%	104,00%	103,70%	103,50%

Źródło: Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2013–2017, ZUS, Warszawa 2011, s.10.

Dodatkowym parametrem, który ma wpływ na sytuację finansową FUS, jest ściągłość składek na ubezpieczenie społeczne, która w podstawowym wariancie prognozy została przyjęta na poziomie 99 proc. i odpowiednio – 97,5 proc. w wariancie pesymistycznym i 99,5 proc. w wariancie optymistycznym prognozy.

W tablicy 7 przedstawiono dane o planowanej sytuacji finansowej FUS w latach 2011–2012. Jak wynika z danych przedstawionych w tablicy 7, wpływy ze składek i należności pochodnych w roku 2011 mają być o 14,7 mld zł wyższe niż w roku 2010, co jest przede wszystkim efektem obniżenia wysokości składki przekazywanej do OFE do 2,3 proc. z 7,3 proc. (od maja 2011 r.). W roku 2012 efekt wzrostu wpływów ze składek powinien być większy, ponieważ obniżona składka będzie dotyczyć całego roku, a nie tylko jego części. Wpływy ze składek i należności pochodnych mają wzrosnąć w 2012 r. o 19 proc. w porównaniu do roku 2011. Oznacza to jednocześnie, że kwoty refundacji składek przekazywanych do OFE będą mniejsze w porównaniu do lat ubiegłych – w 2011 roku o 8,4 mld zł.²⁴ Wydatki FUS mają wzrosnąć odpowiednio o 4 proc. w 2011 r. i o 5,3 proc. w roku 2012.

Tablica 7. Przychody, wydatki i deficyt FUS w latach 2011–2012 – według skorygowanego projektu ustawy budżetowej na 2012 r. (w mld zł)

Wyszczególnienie	2011*	2012	Dynamika w proc. (r/r)
Przychody, w tym:	161,6	176,8	109,4
– wpływy ze składek i należności pochodnych	103,7	123,4	119,0
Wydatki FUS, w tym:	167,4	176,2	105,3
– wydatki funduszu emerytalnego	106,3	111,9	105,3
Stopień pokrycia wydatków FUS wpływami ze składek (w proc.)	61,9	70,0	X
Deficyt FUS (różnica między wpływami ze składek i należnościami pochodnymi a wydatkami)	63,7	52,8	X
Źródła finansowania deficytu, w tym:			X
– dotacja z budżetu państwa	37,1	39,9	X
– refundacja składek do OFE	15,4	9,1	X
– środki z FRD	4,0	2,9	X

* Planowane wykonanie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Projektu ustawy budżetowej na 2012 rok uchwalonego przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2011r., <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=277125>.

24. W planie finansowym FUS na rok 2011, przygotowanym przed uchwaleniem zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, zaplanowano kwotę refundacji składek do OFE na poziomie 23 868 mln zł.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że pomimo nominalnego zmniejszenia deficytu FUS w latach 2011–2012, w porównaniu do lat 2009–2010, i tak pozostaje on na kilkakrotnie (w 2012 roku prawie sześciokrotnie) wyższym poziomie niż refundacja składek do OFE.

Podobny wniosek można wysnuć, analizując średniookresową prognozę wpływów i wydatków FUS do roku 2017. W żadnym z przyjętych wariantów prognozy (podstawowym, pesymistycznym czy optymistycznym) saldo FUS nie będzie dodatnie (por. tablica 8).

Tablica 8. Saldo FUS w 3 wariantach prognozy wpływów i wydatków na lata 2013–2017

Wyszczególnienie		2013	2014	2015	2016	2017
Wariant nr 1 prognozy (podstawowy)	Saldo FUS w mld zł	-57,3	-60,0	-64,7	-69,0	-74,7
	Saldo FUS w proc. PKB	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3	-3,4
Wariant nr 2 prognozy (pesymistyczny)	Saldo FUS w mld zł	-65,7	-70,1	-76,1	-81,8	-88,3
	Saldo FUS w proc. PKB	-4,0	-4,0	-4,2	-4,3	-4,5
Wariant nr 3 prognozy (optymistyczny)	Saldo FUS w mld zł	-49,7	-50,3	-52,8	-55,2	-59,4
	Saldo FUS w proc. PKB	-2,8	-2,6	-2,5	-2,4	-2,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2013–2017*, ZUS, Warszawa 2011, s. 15–17, 24–26.

W tym miejscu należy również zaznaczyć, że wyniki prognozy zaprezentowane w tab. 8 uwzględniają scenariusze ekonomiczne przygotowane przez Ministerstwo Finansów, przyjęte jeszcze przed rządową korektą projektu budżetu państwa na rok 2012. Po opublikowaniu jesiennej prognozy ekonomicznej przez Komisję Europejską²⁵ rząd przyjął do konstrukcji budżetu na rok 2012 oraz na następne lata ostrożniejsze założenia. Założenia te są bardziej zbliżone do scenariusza pesymistycznego, przyjętego w prognozie wpływów i wydatków FUS na lata 2013–2017²⁶, tak więc w przypadku jego realizacji można oczekiwać deficytu FUS na poziomie 4 proc. PKB.

Podsumowanie

Jak wykazano w artykule, ubytek składek na ubezpieczenie emerytalne wynikający z przekazywania ich do OFE nie jest główną przyczyną wysokiego deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Największy udział refundacji składek przekazywanych do OFE w deficycie FUS wystąpił w roku 2007 i wyniósł 49 proc. W kolejnych latach wpływ transferu składek do OFE na poziom deficytu Funduszu zmniejszał się, co wskazuje, że inne czynniki miały na ten stan większy wpływ. Chodzi tu przede wszystkim o obniżenie składki na ubezpieczenie rentowe w powiązaniu ze zwiększeniem wydatków na świadczenia emerytalne. Z przeprowadzonej w artykule analizy wynika również, że zmiana podziału składki na ubezpieczenie emerytalne

25. *European Economic Forecast, Autumn 2011*, European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-11-10-stat-annex_en.pdf (12.11.2011).

26. W szczególności dotyczą one niższej dynamiki PKB w 2012 r. (102,5 proc.) i w latach następnych (103,4 proc. – 103,9 proc.) oraz wyższej stopy bezrobocia rejestrowanego, które do 2015 r. pozostanie na poziomie powyżej 10 proc.

między FUS a OFE (zwiększenie części składki pozostającej w FUS) nie wyeliminuje problemu finansowania FUS.

Biorąc pod uwagę poziom nierównowagi bieżącej i prognozowanej FUS, konieczne są zmiany w funkcjonowaniu systemu zabezpieczenia społecznego, które sprzyjałyby poprawie sytuacji finansowej FUS, a jednocześnie całego sektora finansów publicznych.

W systemie ubezpieczeń społecznych największy efekt finansowy w krótkim okresie wydaje się do osiągnięcia poprzez podniesienie składki na ubezpieczenie rentowe i ograniczenie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych do waloryzacji cenowej.

Podniesienie składki na ubezpieczenie rentowe zostało zapowiedziane przez premiera D. Tuska w *exposé*, a postulat ten zrealizowano poprzez uchwalenie w dniu 21 grudnia 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych²⁷. Przewiduje ona podniesienie składki na ubezpieczenie rentowe finansowanej przez pracodawcę o 2 p.p. do poziomu 8 proc. podstawy wymiaru. Podwyższony poziom składki zacznie obowiązywać od 1 lutego 2012 r.

W projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. przewidziano waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych wskaźnikiem 104,8 proc., a więc wyższym niż wynika ze zmiany poziomu cen.

W dłuższej perspektywie oszczędności powinno przynieść wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a następnie jego podniesienie, z tym że działania te muszą być prowadzone równoległe z właściwą polityką rynku pracy. Chodzi bowiem o uzyskanie efektu w postaci zwiększenia i wydłużenia aktywności zawodowej Polaków, co miałyby pozytywny wpływ na wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych i na sytuację sektora finansów publicznych (mniejsza nierównowaga FUS, mniejsze dopłaty do świadczeń minimalnych). Zapowiedź działań w tym kierunku omówiono wcześniej, niemniej trzeba zaznaczyć, że uzyskanie poparcia politycznego do uchwalenia odpowiednich zmian z pewnością będzie trudniejsze niż w przypadku podniesienia składki na ubezpieczenie rentowe.

Wart rozważenia wydaje się też powrót do idei zwiększania zakresu podmiotowego systemu ubezpieczeń społecznych. Poza nim pozostają nadal osoby pełniące służbę (policjanci, żołnierze zawodowi), sędziowie i prokuratorzy oraz rolnicy indywidualni.

Choć realizacja niektórych postulatów może być trudna, to wydaje się, że nie ma innej drogi, aby zapewnić wypłacalność systemu w przyszłości, przy utrzymaniu odpowiedniej wysokości emerytur. Społecznej akceptacji zmian w systemie emerytalnym sprzyjałoby rzetelne informowanie społeczeństwa o konsekwencjach społeczno-gospodarczych procesu starzenia się ludności. Brak dialogu społecznego w tym obszarze, wobec obserwowalnego wzrostu indywidualizmu, może stać się w przyszłości przyczynkiem do konfliktu pokoleń o kwestie granic solidaryzmu społecznego.

Wykaz źródeł

Bielawska K., *Czynniki wzrostu deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po 1998 r., gospodarcze i społeczne. Wybrane zagadnienia ekonomiczne*, Warszawa 2011.

Chłoń A., Góra M., Rutkowski M., *Shaping pension reform in Poland, Security through diversity, SP Discussion Paper No 9923*.

27. Dz. U. z 2011 r., Nr 291, poz.1706.

European Economic Forecast, Autumn 2011, European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-11-10-stat-annex_en.pdf (12.11.2011).

Kłos B., *Europejskie systemy emerytalne – stan i perspektywy*, Analizy BAS 2011, nr 5 (49), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/A4EF381AC5957507C12578B100441826/\\$file/Analiza_%20BAS_2011_49.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/A4EF381AC5957507C12578B100441826/$file/Analiza_%20BAS_2011_49.pdf) (27.10.2011)

Kłos B., *System emerytalny a deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Kontrowersje wokół systemu emerytalnego i długu publicznego*, Analizy BAS 2009, nr 17, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/728B65FA1209CE25C1257688004D2735/\\$file/Analiza_%20BAS_2009_25.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/728B65FA1209CE25C1257688004D2735/$file/Analiza_%20BAS_2009_25.pdf) (27.10.2011)

Projekt ustawy budżetowej na 2012 rok uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2011 r., <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=277125>.

Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2013–2017, ZUS, Warszawa 2011, s. 11.

Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych – system pozarolniczy w latach 1999–2002, ZUS, Warszawa 2003.

Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych – system pozarolniczy w latach 2003–2005, ZUS, Warszawa 2006.

Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych – system pozarolniczy w latach 2006–2008, ZUS, Warszawa 2009.

Rynek OFE w 2000 roku, Komisja Nadzoru Finansowego, http://www.knf.gov.pl/Images/rynek_ofe_2000_tcm75-4927.pdf (31.10.2011).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w 2010 roku, tom 1 – omówienie, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

Szczepański M., *Proponowane zmiany w publicznym systemie emerytalnym w Polsce – głos w dyskusji*, „Polityka Społeczna” 2010, nr. 5–6.

Szumlicz T., *System zabezpieczenia społecznego po 10 latach – jaki powód sporu o OFE – głos w dyskusji*, „Polityka Społeczna” 2010, nr. 5–6.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2003 r., Nr 166, poz. 1609.

Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r., Nr 115, poz. 792).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 228, poz. 1507).

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

Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za rok 2010, ZUS, Warszawa 2011.

Zalewska H., *Wpływ reformy ubezpieczeń społecznych na finanse Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] *Reforma ubezpieczeń społecznych w Polsce, doświadczenia dla Europy*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa–Gdańsk 2008.

Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.

Contributions paid to OFE and the financial situation of the Social Insurance Fund – Summary

There seems to be a general agreement that payment of part of compulsory pension insurance contributions to Open Pension Funds (OFE) is the main factor resulting in the deterioration of the Social Insurance Fund's (FUS) financial situation. The level of FUS's non-contribution revenue has been constantly rising since the pension reform introduced in 1999. Furthermore, in order to make benefit payments on time, FUS needs to use low interest rate loans from the state budget, as well as bank loans taken out on commercial terms and conditions.

In 2011, as a result of a change in the Act on Social Insurance System, the value of contributions paid to OFE was significantly reduced. The aim of the article is to examine the influence of the decrease in the revenue of the Social Insurance Fund connected with payment of contributions to OFE on the Fund's financial situation, and assessment of the reduction of FUS's deficit in connection with smaller pension insurance contributions paid to OFE.

DR KAMILA BIELAWSKA – jest adiunktem w Katedrze Finansów na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego.