

WOJCIECH NAGEL

## Nierównowaga funduszu rentowego FUS: przyczyny i implikacje

*Główne kierunki dyskusji na temat możliwych zmian w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce koncentrowały się w ostatnich latach wokół problematyki funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych oraz podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego. Katalog oczekiwanych zmian, które wzmocniłyby system zabezpieczenia społecznego w Polsce pozostaje nadal szeroki. Jedną ze szczególnie istotnych wydaje się być potrzeba dostosowania podsystemu rentowego do emerytalnego, który funkcjonuje w formule zdefiniowanej składki. Jej wdrożenie będzie miało ważne znaczenie o charakterze ekonomicznym i społecznym. Analiza zmiennych dotyczących przepływów finansowych w funduszu rentowym wyodrębnionym w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wskazuje na jego trwałą nierównowagę, także w ujęciu prognostycznym. Zdaniem autora, obecnie obowiązujące zasady przyznawania świadczeń prowadzą do trwałej dezaktywizacji zawodowej ubezpieczonych po ukończeniu przez nich 50 roku życia.*

*Autor podejmuje próbę analizy przyczyn niedoboru w funduszu oraz jego wpływu na kondycję finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z uwzględnieniem jego prognozy średnioterminowej na lata 2013–2017. Istotnym problemem do rozwiązania pozostaje wytyczenie kierunku zmian w sposobie przyznawania rent oraz kryteriów uprawniających do ich uzyskania. Zostanie on zarysowany w prezentowanym referacie.*

**Słowa kluczowe:** Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, fundusz rentowy, nierównowaga, prognoza, parametry makroekonomiczne.

### Wprowadzenie

Problematyka dalszego wzmocnienia europejskich systemów emerytalnych stała się w okresie po ujawnieniu skutków kryzysu rynku finansowego w latach 2007–2008 jednym z kluczowych obszarów pracy programowej Komisji Europejskiej. W opublikowanym w 2010 r. dokumencie zatytułowanym *Zielona Księga na rzecz adekwatnych i bezpiecznych systemów emerytalnych*

w Europie<sup>1</sup> zwrócono uwagę na szybszy od przewidywanego proces starzenia się społeczeństw. Dostrzeżono głębokość wstrząsu, któremu zostały poddane sektory finansów publicznych, prywatne instytucje finansowe oraz funkcjonowanie przedsiębiorstw. Wskazano, iż w bliskiej przyszłości niezbędne będzie podniesienie w krajach członkowskich UE wskaźnika aktywizacji zawodowej do wysokości 75 proc. (w szczególności pracowników w wieku 55–65 lat)<sup>2</sup> oraz stała modernizacja rozwiązań instytucjonalnych w celu ograniczenia zjawiska ubóstwa wśród emerytów. Dostrzeżono pozytywne działania krajów członkowskich, które zachęcały społeczeństwa do dłuższej pracy, w tym przedsięwzięcia na rzecz podwyższenia (i zrównania) wieku uprawniającego do uzyskania świadczeń. Towarzyszyło temu ograniczanie zjawiska wczesnych emerytur na skutek odejść z rynku pracy osób w pełni aktywności zawodowej.

Można założyć, iż uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych w 2008 r. było przykładem działania, które sprzyja dłuższej aktywności zawodowej zgodnie z rekomendacjami Rady i Komisji. Jednakże brak możliwości ponownego uchwalenia w 2009 r. ustawy zmieniającej sposób naliczania i wypłaty świadczeń rentowych, na skutek niepodpisania jej przez prezydenta, osłabiło korzyści wynikające z ograniczenia ścieżek prowadzących do uzyskiwania wczesnych emerytur. Reforma ubezpieczeń społecznych z 1999 r. zmieniła metodę naliczania świadczenia emerytalnego: dla ubezpieczonych urodzonych po 1948 r. wprowadzono zasadę zdefiniowanej składki w ubezpieczeniu emerytalnym, natomiast wysokość emerytury uzależniono od wieku przejścia na emeryturę oraz kwoty składek wpłaconych w okresie aktywności zawodowej. Emerytura obliczona zgodnie z nową formułą jest równa kwocie uzyskanej w wyniku podzielenia podstawy obliczenia (tj. sumy zwaloryzowanej kwoty kapitału początkowego obliczonego za staż ubezpieczeniowy przed 1999 r. oraz zwaloryzowanej kwoty składek emerytalnych wpłaconych po 1998 r.) oraz średniego dalszego trwania życia przewidywanego dla osoby przechodzącej na emeryturę.

Przyjęta przez sejm w maju 2012 r. regulacja dotycząca zmian w wysokości wieku emerytalnego oraz wprowadzenie tzw. emerytur częściowych ukazały potencjalne słabości w wykonaniu nowego prawa. Jest niewykluczone, iż począwszy od 2013 r. ujawni się presja, której poddany zostanie system rentowy, z uwagi na możliwość uzyskania w nim wyższego świadczenia w wieku 60 lat, tj. w niższym wieku aniżeli niepełne świadczenie emerytalne (odpowiednio – 62 lata, 65 lat, dla kobiety i mężczyzny).

Dokumenty Rady i Komisji nie odnoszą się wprost do problematyki rentowej, jednakże można odnaleźć pewne wskazania, które obejmują wspomniany obszar analizy. Dotyczą one w szczególności polityki zdrowotnej, której celem ma być pomoc społeczeństwom, by starzały się w dobrym zdrowiu, co wydłuży aktywność zawodową oraz ograniczy zjawisko wczesnych emerytur.<sup>3</sup> Modernizacje: systemu emerytalnego, opieki zdrowotnej oraz opieki długoterminowej – stały się podstawą trzech filarów strategii wzmocnienia krajowych budżetów, które podjęto na początku dekady i rozwinięto we wspólne cele dotyczące adekwatnych, stabilnych i elastycznych emerytur.<sup>4</sup> W ostatnim czasie

- 
1. Komisja Europejska, Bruksela 7.07.2010, KOM(2010)365, wersja ostateczna.
  2. Zgodnie z założeniami dokumentu Europa 2020, przyjętego na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 7–8 czerwca 2010 r.
  3. Por. *Zielona Księga...*, op. cit., s. 11.
  4. Ustalenia Rady Europejskiej w Laeken w 2001 r.: *Jakość i wykonalność emerytur – Wspólne sprawozdanie dotyczące celów i metod roboczych w dziedzinie emerytur (10672/01 ECOFIN 198 SOC 272)*, także *Zielona Księga...*, s. 3.

na podstawie rocznych analiz wzrostu gospodarczego w latach 2011 i 2012 wzmocniono zalecenia dla krajów członkowskich w zakresie ograniczania wczesnych emerytur i innych możliwości wczesnego zaprzestania aktywności zawodowej<sup>5</sup>, a także dalszego wspierania przedsięwzięć na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się. Można postawić tezę, iż działania zmierzające do przebudowy krajowego systemu rentowego są objęte pożądanym obszarem zmian postulowanym przez międzynarodowe otoczenie Polski.

## 1. Fundusz rentowy: funkcjonowanie, średnioterminowa prognoza finansowa

Fundusz rentowy jest jednym z czterech wyodrębnionych funduszy w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z którego finansowane są świadczenia.<sup>6</sup> Obejmują w szczególności wypłaty związane z ryzykami niezdolności do pracy i śmierci żywiciela<sup>7</sup>. Wpłaty na fundusz rentowy od chwili wdrożenia reformy ubezpieczeń społecznych z dniem 1 stycznia 1999 r. miały przez długi czas solidarny charakter, co w ujęciu praktycznym oznaczało współpłacenie składki przez pracodawców i pracowników w równej wysokości. Wysokość łącznej składki rentowej, współpłaconej przez pracodawcę i pracownika, wynosiła 13 proc. podstawy wymiaru do 30 czerwca 2007 roku, po czym uchwalono w parlamencie jej zmniejszenie na rzecz pracownika o 3 p.p. Obniżenie składki obowiązywało do końca 2007 r., a następnie zostało pogłębione od 2008 r. o kolejne 2 p.p. obniżające świadczenie pracownika oraz odpowiednio – także pracodawcy. Oznaczało to obniżenie jej w łącznej wysokości o 7 proc. podstawy wymiaru. Regulację wprowadzono przed wyborami parlamentarnymi w Polsce oraz w okresie narastania skutków poważnego kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych. Powyższe rozwiązanie prawne obowiązywało przez kolejne 4 lata, po czym rząd zdecydował o podniesieniu wysokości składki do 8 proc. podstawy wymiaru – o 2 p.p. po stronie pracodawcy, począwszy od lutego 2012 roku. Oznacza to, iż pozostały potencjał ewentualnego podwyższenia jej wysokości istnieje zasadniczo wyłącznie wobec pracownika, chyba że uległaby zmianie zasada solidarności w opłacaniu składek emerytalno-rentowych przez pracownika i pracodawcę. Została ona wprowadzona przepisami tzw. ustawy systemowej<sup>8</sup>, przy czym metoda solidaryzmu współpłacenia jest zaliczana do jednej z głównych reguł konstytucyjnych ubezpieczeń społecznych.

Przeptywy finansowe funduszy wyodrębnionych w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w tym funduszu rentowego, obejmujące wpływy oraz wydatki, są poddawane analizie historycznej oraz prognozowaniu długoterminowemu. Dane z przeszłości służą budowie kolejnych modeli prognostycznych, a najdłuższa perspektywa czasowa projekcji obejmuje swoim zasięgiem rok 2060. Bazowym materiałem przy konstruowaniu modeli jest prognoza demograficzna na lata 2008–2035 wykonana w GUS, uzupełniona o tablice trwania życia do roku 2035 oraz

5. Por. *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, COM (2012) 55, Bruksela, 20 lutego 2012 r., s. 4–6.

6. Por. W. Muszalski, *Prawo Socjalne*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 111.

7. Por. T. Szumlicz, *Ubezpieczenie Społeczne – teoria dla praktyki*, Oficyna Branta, Bydgoszcz 2005, s. 218–220.

8. Por. ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, (Dz. U. Nr 137, z późn. zm.).

prognozę ludności w podziale na kohorty wiekowe.<sup>9</sup> Prognoza demograficzna została wydłużona o 25 lat, a także poszerzona o przedział wiekowy 100–110 lat, aby uwzględnić założenia modelu prognostycznego FUS10. Warto podkreślić, że przyjęte metody obliczeniowe szacują wydatki poszczególnych, wyodrębnionych funduszy: emerytalnego, rentowego, wypadkowego i chorobowego. Podobnie prognozowane są wpływy, również w podziale na poszczególne klasy funduszy, i uwzględniają one w szczególności<sup>10</sup>:

1. odpływ części składek do Funduszu Rezerwy Demograficznej,
2. odpływ części składek do otwartych funduszy emerytalnych oraz ograniczenie rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe<sup>11</sup>,
3. różnicowanie stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe w zależności od zagrożeń zawodowych, a także obniżenie stopy składki odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych.

Wyliczenia zaprezentowane w prognozie opublikowanej w październiku 2011 r. nie obejmują kwot za świadczenia zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych<sup>12</sup> i uwzględniają świadczenia finansowane z budżetu państwa wypłacane na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wpływy obejmują przychody ze składek oraz celowej dotacji budżetowej przeznaczonej na pokrycie świadczeń finansowanych z budżetu państwa (zaliczanych do FUS). Autorzy prognozy podkreślają, iż zastosowana klasyfikacja pozwala na uzyskanie przejrzystości w ocenie wyniku finansowego Funduszu dla kolejnych lat. Ujęte w materiale kwoty jego deficytów rocznych (ujemnych sald przepływów finansowych) nie są w całości pokrywane z dotacji z budżetu państwa. Wydatki Funduszu obejmują kwoty wypłacanych świadczeń, także tych, które są finansowane z budżetu państwa dotacją celową. Ponadto objęto nimi odpis na działalność Zakładu oraz koszty prewencji rentowej i wypadkowej.

Kluczowymi elementami prognozy są przyjęte założenia makroekonomiczne, a jej poszczególne warianty zawierają zmienne wartości dla pięciu wskaźników, które charakteryzują sytuację społeczno-gospodarczą kraju w danym roku prognozy. Należą do nich:

1. stopa bezrobocia (stan na koniec roku),
2. średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem,
3. wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia,
4. wskaźnik realnego wzrostu PKB,
5. ściążalność składek na ubezpieczenie społeczne.

Analiza poszczególnych wariantów prognozy wskazuje, iż autorzy przyjęli szereg założeń, które w istotny sposób wpływają na efekt końcowy, m.in. iż ceny towarów i usług będą rosły szybciej w gospodarstwach domowych emerytów i rencistów aniżeli w populacji. Istotne z punktu widzenia omawianej problematyki jest założenie o zmiennych częstościach przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy oraz rodzinnych. Odpowiednio: dla wariantu 1 – na poziomie średnim z lat

---

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

10. Ibidem, s. 14.

11. Do wysokości trzydziestokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym roku.

12. Zostały one przeniesione od 2007 r. do odrębnego rozdziału wydatków budżetu państwa.

2008–2010, dla wariantu 2 i 3 – zmniejszenie bądź zwiększenie częstości przyznawania rent dla obu kategorii. Wreszcie – wskaźniki waloryzacji dla wszystkich wariantów obliczeń przyjęto na dopuszczalnym poziomie, uwzględniającym poziom inflacji oraz 1/5 stopy realnego przyrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Poziom wskaźników makroekonomicznych, który jest zmienny w każdym z przedstawionych wariantów prognozy na lata 2013–2017, świadczy o zdecydowanie bardziej optymistycznym aniżeli konserwatywnym podejściu do kształtowania się przyszłej sytuacji gospodarczej kraju. Przykładowo – skrajne wskaźniki (amplituda) dla przyjętych stóp bezrobocia w okresie prognozy kształtują się w przedziale od 10,93 proc.<sup>13</sup> do 5,49 proc. dla ostatniego roku prognozy. Analiza ukształtowania się stopy bezrobocia rejestrowanego w latach 2000–2011 pokazuje, iż najwyższy wskaźnik osiągnęła ona w 2003 r. – 20 proc., a najniższy w 2008 r., odpowiednio – 9,5 proc.<sup>14</sup> Jego przeciętna wysokość w latach 2009–2011 ukształtowała się na poziomie 12,3 proc., a zatem zdecydowanie powyżej przyjętych w prognozie założeń.

W przypadku prognozowania realnego wzrostu PKB wielkości ukształtowały się od 104 proc. w 2013 r. (z tym, że dla roku poprzedzającego przyjęto wyższy o 1,5 p.p. wskaźnik przyrostu aniżeli w budżecie państwa – 102,5 proc.) do 102,5 proc. – w 2017 r. Jednocześnie założono, iż w każdym z przedstawionych wariantów przyrost płac będzie wyprzedzał wskaźnik inflacji i ukształtuje się w przedziale pomiędzy 102,61 proc. a 104 proc. w analizowanym okresie prognozy.<sup>15</sup> Warto poczynić zatem pewne uwagi do przedstawionych założeń i zastanowić się nad ich zasadnością oraz wartością wniosków końcowych związanych z niedoborem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w tym funduszu rentowego.

Autor podjął próbę analizy drugiego (środkowego), z przedstawionych wariantów, zarówno z punktu widzenia wielkości przepływów, jak i oceny przyjętych parametrów makroekonomicznych. Przepływy finansowe w FUS w analizowanym okresie wskazują na trwały niedobór środków pieniężnych, a ujemny wynik finansowy jest generowany dla każdego roku prognozy. Wynosi on w okresie pięciu lat łącznie blisko 359 mld zł, w tym dla funduszu rentowego – około 87 mld zł. Przyczyn nierównowagi finansowej należy upatrywać zwłaszcza w pogorszeniu się bilansu poszczególnych funduszy, także na skutek obniżenia składki rentowej. W Polsce funkcjonuje ponadto nadmiernie rozbudowana sfera uprzywilejowań emerytalnych, która pochłania rocznie blisko 20 mld zł. Dotyczy to w szczególności systemu emerytalnego funkcjonariuszy i żołnierzy, którzy do 2013 r. zachowali możliwość przechodzenia na emeryturę po 15 latach pracy, a koszt uprzywilejowań wynosi obecnie ok. 11 mld zł rocznie. Do wymienionej sfery należy zaliczyć prokuratorów, sędziów, funkcjonariuszy służby więziennej, których świadczenia pochłaniają blisko 1,2 mld zł rocznie, a wymienione zawody wyłączone są z powszechnego systemu emerytalnego. Funkcjonują one w formule zaopatrzeniowej, którą cechuje finansowanie z budżetu państwa. Kolejna grupa zawodowa, obejmująca górników, opłaca wprawdzie składki na ubezpieczenie społeczne, jednakże jest wyłączona z rozwiązań ustawy o emeryturach pomostowych, która ograniczyła możliwość wczesnych odejść z rynku pracy. Obecnie górnicy pracujący pod ziemią, przechodzący na emeryturę po 25 latach, mogą to uczynić bez względu na wiek.

13. Podana wartość odbiega od ukształtowanej stopy bezrobocia w 2011 r. na poziomie 12,3 proc. oraz w wielkości zaplanowanej w założeniach makroekonomicznych do budżetu państwa na 2012 r. w wysokości 12,4 proc.

14. Główny Urząd Statystyczny, *Stopy bezrobocia w latach 1990–2012 (bezrobocie rejestrowane)*, Warszawa 2012.

15. Por. *Prognoza wpływów i wydatków...*, op. cit., s. 10.

Koszt świadczeń emerytalnych dla tej grupy zawodowej wynosi ok. 8,2 mld zł rocznie, a średni wiek przejścia na emeryturę nie przekracza 48 lat. Przytoczone powyżej okoliczności wskazują na istotne różnicowania w systemie ubezpieczeń społecznych. Są one ważnym elementem ukształtowania się trwałej nierównowagi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na którą wpływa także opóźnianie wdrożenia jednolitej i powszechnej regulacji dla wszystkich ubezpieczonych, niezależnie od charakteru świadczonej pracy.

**Tabela 1. Wpływy, wydatki i saldo roczne Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu rentowego (w mln zł): prognoza na lata 2013–2017**

KATEGORIA FUNDUSZU	ROK PROGNOZY				
	2013	2014	2015	2016	2017
Wielkości dla funduszy w mln zł					
<b>Fundusz Ubezpieczeń Społecznych</b>					
Saldo roczne	-61 408	-64 567	-69 064	-73 124	-77 770
Wpływy	110 883	113 139	115 732	118 638	120 629
Wydatki	172 291	177 707	184 816	191 762	198 399
<b>Fundusz rentowy</b>					
Saldo roczne	-17 723	-17 693	-17 398	-17 162	-16 948
Wpływy	24 971	25 785	26 607	27 337	28 016
Wydatki	42 694	43 479	44 005	44 499	44 964

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Prognoza wpływów i wydatków...*, s. 19.

Autorzy prognozy, którą sporządzono w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, podkreślili, iż założenia makroekonomiczne zostały przygotowane poza instytucją. W zastrzeżeniach do wyników generowanych przez model prognostyczny stwierdzono, że odchylenia przyszłych realizacji od prognozy będą konsekwencją przyjętych założeń oraz wynikną z istoty zjawisk losowych. Założenia dotyczą poziomu ukształtowania się podstawowych parametrów makroekonomicznych, które przedstawiają punkt widzenia resortu finansów w zakresie kształtowania się przyszłej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. W szczególności wydaje się, iż dla prognozowania wpływów dochodowych do FUS, a zwłaszcza – funduszu emerytalnego, największe znaczenie ma zakładana stopa bezrobocia. W prezentowanym poniżej diagramie poziom bezrobocia został ukazany w trendzie opadającym – od 10 p.p. do niespełna 8 – w okresie pięciu lat. Zastrzeżenie, które należy poczynić do tej projekcji, jest związane z faktem, iż realnie ukształtowana stopa dla wyjściowego roku prognozy (2011) była wyższa o blisko 1,5 p.p., co ma związek z sytuacją na krajowym rynku pracy w następstwie kryzysu finansowego. Można założyć, iż w kolejnych latach, które objęte są prognozowaniem, poziom stopy bezrobocia będzie najbardziej wrażliwym parametrem makroekonomicznym, na którego wielkość będzie wpływał zarówno rozwój sytuacji w strefie euro, jak i czynniki krajowe. Poziom bezrobocia ukształtuje się zapewne od 1,5 p.p. do 2 p.p. powyżej założeń, co będzie miało istotny wpływ na prezentowaną wysokość niedoboru finansowego w FUS. Z perspektywy wyniku finansowego funduszu rentowego istotne są wskaźniki przyrostu inflacji i wynagrodzeń, które wpływają na poziom waloryzacji świadczeń. W prognozie zaprezentowano optymistyczne założenia związane w szczególności z niskim poziomem inflacji. W poprzedzającym analizowany okres 2012 r. zaplanowany wzrost cen był niższy o 1 p.p. od przyjętego w budżecie, a ukształtowany w 2011 r. – wyższy o 0,6 proc. aniżeli przyjęty w prognozie. Jednakże kluczowym parametrem

wpływającym na wynik finansowy funduszu rentowego jest poziom ukształtowanej składki, współpłaconej przez pracodawcę i pracownika. Wynosi ona obecnie 8 proc. podstawy wymiaru i jest niższa o 5 p.p. od wielkości, która została ukształtowana w okresie wprowadzania reformy emerytalnej. Można przyjąć, iż w najbliższych dwóch latach, być może już w 2014 r., poszukiwane będą możliwości zmniejszenia deficytu w FUS i funduszu rentowym poprzez podniesienie wysokości składki rentowej, tym razem – wyłącznie po stronie pracownika. Wysokość jej podwyższenia może ukształtować się zapewne w przedziale 1–3 p.p., w zależności od rozwoju sytuacji gospodarczej Polski i sektora finansów publicznych. Będzie ona związana w dużej mierze z kondycją gospodarek w otoczeniu zagranicznym, która wpłynie na ukształtowanie się sytuacji na rynku pracy, optymizm konsumencki oraz skłonność przedsiębiorstw do inwestowania. Z tego punktu widzenia należałoby sformułować rekomendację dla analityków resortu finansówna temat przekazywania założeń makroekonomicznych do prognozowania, które oparte byłyby bardziej na konserwatywnej aniżeli optymistycznej podstawie projektowania sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Zdaniem autora założenia makroekonomiczne zawarte w prognozie średnioterminowej FUS na lata 2013–2017 i w efekcie obliczenia dotyczące przepływów finansowych nie spełniają tego kryterium.

Tabela 2. Wybrane parametry makroekonomiczne – wariant nr 2 (środkowy) prognozy

WYSZCZEGÓLNIENIE PARAMETRU	ROK PROGNOZY						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Stopa bezrobocia (stan na koniec roku)	10,93%	10,32%	10,01%	9,31%	8,75%	8,21%	7,92%
2. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem	103,50%	101,80%	101,50%	101,50%	101,50%	101,50%	101,50%
3. Wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia	102,61%	102,30%	102,50%	102,65%	102,90%	102,70%	102,70%
4. Wskaźnik realnego wzrostu PKB	104,00%	103,00%	102,70%	102,90%	102,90%	102,70%	102,50%
5. Ściągalność składek na ubezpieczenia społeczne	97,50%	97,50%	97,50%	97,50%	102,90%	97,50%	97,50%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Prognoza wpływów i wydatków...*, s. 10.

## 2. Obecne zasady przyznawania świadczeń rentowych – elementy kluczowe

Uznanie osoby ubezpieczonej za niezdolną do pracy następuje na podstawie decyzji lekarza orzecznika, poprzedzonej badaniami lekarskimi. Świadczenie takie zasadniczo przyznawane jest na okres pięciu lat. Obecnie pobiera je ok. 1,27 mln osób.<sup>16</sup> Jednakże niezależnie od uznania niezdolności do pracy ubezpieczonego, winien on spełnić kryteria obejmujące okresy składkowe i nieskładkowe<sup>17</sup> (od roku do pięciu lat), w zależności od wieku jej zaistnienia<sup>18</sup>. Jeśli ich nie spełnia – istnieje

16. Por. *Informacja o wybranych świadczeniach pieniężnych*, ZUS, 2012.

17. Do okresów składkowych zalicza się także okres służby wojskowej, prowadzenia działalności gospodarczej lub urlopu macierzyńskiego, do nieskładkowych – w szczególności okres nauki w szkole wyższej oraz pobierania świadczeń: rehabilitacyjnego, opiekuńczego lub chorobowego.

18. Stopniowo od poniżej 20 lat do powyżej 30 lat.

alternatywne kryterium, związane z niezdolnością do pracy – na skutek wypadku w drodze do pracy lub w pracy. Ostatnim z kryteriów, które należy spełnić, aby mieć możliwość uzyskania świadczenia, jest okres stwierdzenia niezdolności do pracy. Zostanie ona uznana w sytuacji zaistnienia w okresach składkowych lub nieskładkowych, lub nie później aniżeli w ciągu 18 miesięcy po ich ustaniu. Zamiennie można zostać uznanym za osobę niezdolną do pracy, jeśli wykaże się 20-letnim (kobieta) lub 25-letnim (mężczyzna) stażem składkowym i nieskładkowym.

Analiza kryteriów przyznawania renty z tytułu niezdolności do pracy wskazuje, iż stanowią one wielopoziomowy, łączny katalog okoliczności, których spełnienie decyduje o decyzji przyznającej wymienione świadczenie. Najwyższa wysokość spośród najniższych świadczeń nie przekracza po ostatniej waloryzacji 950 zł brutto. Jest ona zależna od okoliczności jej przyznania oraz od tego, czy niezdolność do wykonywania pracy ma charakter całkowity, czy też częściowy. Najniższa wysokość świadczenia rentowego jest przyznawana z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Wynosi ono niespełna 640 zł brutto.

### 3. Zmiany w podsystemie rentowym – zasada zdefiniowanej składki

Autor przyjął założenie, iż świadczenia rentowe wchodzą w zakres publicznego systemu zabezpieczenia społecznego, w którym można wyróżnić publiczny system emerytalny organizowany przez państwo dla ubezpieczonych<sup>19</sup> oraz podsystem rentowy. Kluczowym elementem oczekiwanej zmiany powinno się stać wprowadzenie do niego zasady zdefiniowanej składki, która obowiązuje w systemie emerytalnym. W efekcie zastosowania podobnego mechanizmu naliczania świadczeń, wysokość renty stanie się pochodną zgromadzonego kapitału rentowego.

Ubytek wpływów do FUS w latach 2007–2008, związany ze wspomnianą uprzednio operacją obniżenia składki rentowej, wyłącznie w okresie od 30 czerwca 2007 r. do końca 2008 r., sięgnął kwoty blisko 23 mld zł. Stanowiło to dotkliwe obciążenie budżetu państwa w okresie podjęcia przedsięwzięć na rzecz konsolidacji finansów publicznych oraz programu konwergencji. Obniżenie składek na fundusz rentowy przyniosło spadek pozapłacowych kosztów pracy w warunkach słabnącej krajowej koniunktury gospodarczej i komplikującej się sytuacji finansowej w otoczeniu międzynarodowym. Wskazywano, iż obniżka składki rentowej po stronie pracodawcy przyczyni się do obniżenia tzw. klina podatkowego oraz spadku bezrobocia i wzrostu wynagrodzeń.<sup>20</sup> Wpływ zmniejszania pozapłacowych kosztów pracy na wewnętrzną oraz zewnętrzną konkurencyjność jest pozytywny. Pojawiały się jednak opinie, iż zamierzeniem nowego rządu będzie powrót do starej regulacji, co nastąpiło ostatecznie w 2012 r., choć można zauważyć, iż obniżyła się konkurencyjność gospodarki poprzez podniesienie kosztów zatrudnienia.

Implikacje trwałego niedoboru w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mogą zostać powiązane z napięciami w realizacji budżetu państwa w efekcie spowolnienia gospodarczego w latach 2013–2014. Nie można wykluczyć podniesienia obciążeń i danin o charakterze podatkowym i składkowym, także wobec gospodarstw domowych. Jak wspomniano, może to dotyczyć podniesienia

---

19. Por. M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 7.

20. Por. *Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, MPIP, kwiecień 2007 r.



wysokości składki rentowej, jako operacji nieuchronnej, która zostanie przeprowadzona stopniowo lub jednorazowo. Postępujący spadek liczby osób w wieku produkcyjnym w najbliższych latach oraz poszerzanie się sfery tzw. elastycznych form zatrudnienia wskazują jednakże na konieczność wykazania dużej ostrożności przy szacowaniu spodziewanego efektu podniesienia składki rentowej po stronie pracowników.

Tabela 3. Analiza efektów finansowych decyzji o obniżeniu składki rentowej w 2007 r.

Przepływy w FUS, efekty dla SFP i budżetu państwa		Rok	
I. Wpływy, dochody	II. Wydatki, efekty	2007 (w mld zł)	2008 (w mld zł)
Obniżenie wpływów składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych		-3,4	-19,5
Dodatkowe dochody z tytułu podwyższenia podstawy do PIT i składki NFZ		0,8	2,8
	w tym PIT (sektor FP)	0,5	1,5
	w tym budżet	0,3	0,8
II. Oszczędności na wydatkach sektora finansów publicznych		0,025	0,43
Wzrost wydatków FUS (podwyżka kwoty bazowej)			0,03
Efekt łączny dla sektora finansów publicznych		-2,58	-16,3
Efekt dla budżetu państwa		-3,08	-18,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Uzasadnienie do projektu zmiany ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, MPiPS, kwiecień 2007 r.

Elementem zmiany w 2013 r. powinna się stać korekta sposobu przyznawania rent rodzinnych dla osamotnionego współmałżonka, które obecnie przyznawane są wdowom i wdowcom i nie trafiają do dzieci ubezpieczonych. Z ponad 1,27 mln świadczeń blisko 1,042 mln pobierają obecnie osoby powyżej 50 roku życia, w dużej części mogące kontynuować zatrudnienie. Powoduje to dezaktywizację, w szczególności aktywnych zawodowo kobiet, ale także wprowadza negatywną selekcję wobec świadczenia emerytalnego, które jest obwarowane ostrzejszymi kryteriami przyznawania aniżeli rentowe. Przeciętna wysokość renty rodzinnej jest zbliżona do wysokości przeciętnej emerytury i często korzystniejszym rozwiązaniem jest wybranie świadczenia rodzinnego zamiast emerytury.

## Podsumowanie

Oczekiwane dostosowanie podsystemu rentowego do emerytalnego wypełniłoby lukę prawną związaną z brakiem uregulowań dotyczących zasad obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy. Odpowiednia regulacja powinna mieć na celu zmianę formuły naliczania rent przy pozostawieniu przepisów określających warunki, których spełnienie uprawnia do renty z tytułu niezdolności do pracy. Z uwagi na stworzenie jednolitej podstawy obliczenia emerytur i rent dla ubezpieczonych urodzonych po 1948 r., zasady wymiaru rent muszą być dostosowane do wprowadzonej zasady ekwiwalentności pomiędzy zgromadzonym kapitałem składkowym a świadczeniem emerytalnym. Umocniłoby to stabilność finansową systemu ubezpieczeń społecznych, która jest budowana w oparciu o ścisłą korelację między wnoszonymi aktywami składkowymi a wydatkami na wypłatę świadczeń. Nowa metoda obliczania wysokości rent powinna być adekwatna do wysokości

zebranego kapitału emerytalnego, podobnie jak to jest w przypadku emerytur kapitałowych.<sup>21</sup> Wydaje się, iż przewidywane oszczędności w systemie rentowym wystąpią w okresie początkowym i będą związane z wydatnie obniżoną przeciętną wysokością świadczeń, co oznacza, iż będą one oscylować wokół minimalnej wysokości. Dotyczyć to będzie w szczególności okresu po 2014 r., w którym spodziewane są najniższe stopy zwrotu z OFE dla ubezpieczonych mężczyzn, którzy zaczęli wówczas pobierać kapitałowe świadczenie emerytalne.

Zmiana sposobu naliczania rent wpłynie na wysokość rent rodzinnych po zmarłym członku OFE, który miał krótki staż uczestnika funduszu i niską kwotę zgromadzonych aktywów. Przyjęcie wskaźnika waloryzacji świadczeń rentowych, jako pochodnego wskaźnika inflacji, oraz wskaźnikowego (1/5) udziału w realnym wzroście wynagrodzeń, jako rozwiązania trwałego, z uwagi na niepewność ścieżki wzrostu gospodarczego w dłuższym horyzoncie czasowym powinno być przedmiotem szczegółowej analizy. Wydaje się, iż racjonalnym rozwiązaniem byłoby waloryzowanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego o wskaźnik inflacji, co pozwoliłoby na utrzymanie ich realnej wartości i zahamowałoby zwiększanie trwałego deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

## Wykaz źródeł

Główny Urząd Statystyczny, *Stopa bezrobocia w latach 1990–2012 (bezrobocie rejestrowane)*, Warszawa 2012.

Komisja Europejska, *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, COM [2012] 55, Bruksela 2012.

Komisja Europejska, *Zielona Księga: GREEN PAPER towards adequate, sustainable and safe European pension systems*, 2.07.2010 KOM(2010)365, Bruksela 2010.

Mszalski W., *Prawo Socjalne*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 111.

Rada Europejska, *Jakość i wykonalność emerytur – Wspólne sprawozdanie dotyczące celów i metod roboczych, w dziedzinie emerytur*, 1067/01 ECOFIN 198 SOC 272, Sztokholm 2001.

Szumlicz T., *Ubezpieczenie społeczne – teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2005, s. 218–220.

ZUS, *Informacja o wybranych świadczeniach pieniężnych*, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa 2012.

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

Żukowski M., *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 7.

## Imbalance of FUS allowance fund: causes and implications

*Over the last years, the main directions on the discussion on possibilities of changes in the social security system in Poland have focused on the issue of operation of open pension funds, as well as raising the retirement age and making it equal for men and women. The list of expected changes which*

---

21. Obliczane według zasad zawartych w art. 25 i 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

*would strengthen the system in Poland remains long. What seems to be one of the particularly important things is the need to adjust the allowance subsystem to pension one, which operates in the defined contribution formula. Its implementation will be of significant economic and social importance. The analysis of the variables related to cash flows in the allowance fund separated out of the Social Insurance Funds shows its permanent imbalance, also in forecast terms. The author believes that the current rules for providing benefits lead to lasting professional deactivation of insured persons once they reach the age of 50.*

*The author makes an attempt at analysing the reasons for the shortage in the fund and its influence on the financial condition of the Social Insurance Fund, taking into account its medium-term forecast for the years 2013–2017. What remains an important problem to be solved is setting out the direction of changes in the manner in which allowances are granted as well as the criteria which need to be fulfilled to obtain them. It will be outlined in this paper.*

**Key words:** Social Insurance Fund, allowance fund, imbalance, forecast, macroeconomic parameters.

**DR WOJCIECH NAGEL** – kierownik Zakładu Socjologii Organizacji i Instytucji, Instytut Socjologii, Uniwersytet w Białymstoku.