

Władysława ŁUCZKA-BAKUŁA, Lidia JABŁOŃSKA-PORZUCZEK

Wpływ modyfikacji systemu emerytalnego na finanse Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Na koniec XX w. w wielu krajach, w tym także w Polsce, przeprowadzono reformę systemu emerytalnego, która była niezbędna w perspektywie zmian demograficznych i ekonomicznych (Lindbeck, 2003; Żukowski, 2006). Nowy system emerytalny miał przyczynić się przede wszystkim do ograniczenia wydatków publicznych na emerytury, a w ślad za tym obciążeń finansowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

Nowy system ubezpieczeń społecznych likwiduje liczne przywileje emerytalne i ogranicza możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Zwiększył się również jego zakres podmiotowy, gdyż ubezpieczeniami objęto wszystkie osoby pracujące poza rolnictwem i służbami mundurowymi. Nowy system sprzyja wzrostowi aktywności zawodowej, ponieważ wysokość emerytury zależy od kwoty środków, jaka zostanie zgromadzona w okresie aktywności zawodowej na koncie indywidualnym. Z kolei wysokość tej kwoty zależy od wysokości opłaconych składek oraz od liczby lat opłacania składek (tzw. lat składkowych).

Składka dzielona jest na dwie części: pierwsza część składki emerytalnej wpływa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), a druga przekazywana jest przez ZUS do wybranego przez ubezpieczonego Otwartego Funduszu Emerytalnego (OFE). Zastosowanie wielofilarowego systemu emerytalnego, łączącego elementy repartycji oraz kapitalizacji, wpłynęło na rozłożenie ryzyka. W systemie repartycyjnym ze zdefiniowaną składką ubezpieczony ponosi także ryzyko związane z niskimi zarobkami, przerwami w aktywności zawodowej, a także z wolniejszym wzrostem gospodarczym (Żukowski, 2006).

Celem artykułu jest analiza przychodów i wydatków FUS od 1999 r. do 2010 r. Okres ten obejmuje pierwsze lata działalności zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych oraz czas, w którym wprowadzano zmiany opóźniające realizację zamierzonych pierwotnie celów reformy.

PRZYCHODY

Przychody FUS pochodzą m.in.: ze składek na ubezpieczenia społeczne niepodlegające przekazaniu do OFE, ze środków rekompensujących kwoty składek przekazanych na rzecz OFE, z wpłat przekazanych na świadczenia, których wy-

płatę zlecono ZUS (z wyjątkiem świadczeń finansowanych z odrębnych rozdziałów budżetowych oraz wpłat instytucji zagranicznych), z oprocentowania rachunków bankowych, z lokat dokonywanych w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, z odsetek od nieterminowo regulowanych zobowiązań wobec FUS, ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, wraz z odsetkami, z dodatkowej opłaty i opłaty prolongacyjnej, z dotacji z budżetu państwa oraz z Funduszu Rezerwy Demograficznej¹.

Istotnym źródłem przychodów FUS jest dotacja z budżetu państwa, której udział w analizowanym dwunastoleciu znacznie wzrósł (z 12,8% do 24,4%), a kwota dotacji wzrosła o prawie 403%, tj. z 9,4 mld zł do 38,1 mld zł (tabl. 1).

Dotacja z budżetu państwa składa się z dotacji celowej i uzupełniającej. Dotacja celowa przeznaczona jest na finansowanie świadczeń pieniężnych innych niż z ubezpieczenia społecznego zleconych ZUS do wypłaty na podstawie odrębnych przepisów (np. wypłaty świadczeń dla inwalidów wojennych, wojskowych, kombatanów), wypłaty świadczeń niemających charakteru ubezpieczeniowego (np. ryczałtów energetycznych, dodatków kombatanckich, dodatków dla żołnierzy-górników), a także świadczeń pieniężnych dla osób deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR. Z kolei dotacja uzupełniająca przeznaczona jest na niedobory: składek z tytułu przekroczenia przez ubezpieczonych 30-krotności podstawy wymiaru składki, składek z tytułu przekazania pieniędzy do OFE i środków na wypłaty świadczeń (*Rocznik statystyczny ubezpieczeń...*, 2004 i 2007). W analizowanym okresie udział dotacji celowej w dotacji ogółem zmniejszył się z ponad 34% w 1999 r. do 0,7% w 2010 r., a dotacji uzupełniającej wzrósł z prawie 66% w 1999 r. do ponad 99% w 2010 r. Zmiana proporcji dotacji celowej i uzupełniającej wynikała z odmiennej refundacji zadań wykonywanych przez FUS.

Oprócz dotacji z budżetu państwa do FUS przekazywane są pieniądze na refundację składek do OFE. Od 2004 r. ubytek części składek emerytalnych odprowadzonych do OFE księgowany jest w ciężar rozchodów budżetu. Poprzednio obciążał wydatki budżetu państwa w postaci dotacji (*Sprawozdanie...*, 2005). W analizowanym okresie na ten cel przekazano od 2,3 mld zł (w 1999 r.) do 22,3 mld zł (w 2010 r.), co stanowiło od 3,6% do 25,1% wpływów z tytułu składek.

Kwota odpływu składek do OFE zależy od liczby przekazanych składek, która w analizowanym okresie wzrosła o prawie 700%. Z kolei na liczbę przekazanych składek bezpośrednio wpływa liczba członków OFE, która zwiększyła się o 53%. Kwota odpływu składek do OFE uzależniona jest również od wysokości składki na ubezpieczenie emerytalne oraz podstawy jej wymiaru. W badanym okresie średnia podstawa wymiaru składek przekazanych do OFE wzrosła o 43% i stanowiła ok. 60% przeciętnego wynagrodzenia (wykr. 1).

¹ Art. 52 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.).

TABL. 1. PRZYCHODY I WYDATKI FUS W MLN ZŁ

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Przychody												
Razem	73707,7	80967,4	91563,6	95427,5	98599,8	107713,2	110980,7	120859,0	129628,0	136096,5	138350,1	157608,2
Składki na ubezpieczenie społeczne	63726,2	65051,2	69655,7	67751,4	69725,8	73392,5	77426,1	80546,9	88397,9	81646,7	85300,2	88961,7
Dotacje	9459,0	15366,0	21156,9	26987,8	28265,3	22959,2	20112,1	24483,4	23892,9	33230,0	30503,3	38111,7
Pozostałe przychody	522,5	550,2	751,0	688,3	608,7	748,5	867,1	908,3	1117,9	1308,3	1460,6	687,6
Refundacja składek z tytułu przekazania składek do OFE	—	—	—	—	—	10613,0	12575,4	14920,4	16219,3	19911,5	21086,0	22347,2
Środki z FRD	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7500,0
Wydatki												
Razem	95639,4	89934,7	99481,1	101363,5	104392,9	108657,7	111169,4	119763,0	123755,1	136133,3	153358,6	170844,7
Transfery na rzecz ludności	77718,8	81777,2	92108,2	95417,5	100074,9	104381,0	107397,6	115908,5	118013,3	132180,8	147896,4	156898,7
emerytury i renty	69626,1	74603,7	84097,0	87313,3	91773,0	96262,0	99000,2	107164,5	109955,9	122288,8	135308,4	143442,7
pozostałe świadczenia	8092,7	7173,5	8011,2	8104,2	8301,9	8119,0	8397,4	8744,0	8057,4	9892,0	12588,0	13456,0
Wydatki bieżące	15347,7	4362,2	3463,7	277,3	307,4	180,2	107,1	3326,1	3784,8	3592,4	3637,5	4034,6
Odpis na działalność ZUS	2274,4	2734,2	2834,7	2784,7	1850,0	2843,9	3326,0	3015,9	3138,0	3349,5	3418,0	3773,6
Koszt obsługi kredytu i pożyczek	298,4	1061,0	1074,5	492,9	152,3	236,4	244,8	182,2	111,2	—	47,4	91,1
Rezerwy	—	—	—	—	—	1016,2	93,9	528,4	1957,0	—	—	—
Pozostałe zmniejszenia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	360,1	1824,7	9911,4
Odpis aktualizujący należności	—	—	—	2391,1	2008,3	—	—	—	—	—	—	—

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

Na wysokość odpływu składek do OFE wpływa także termin przekazania składek na odpowiednie konta. Przekazanie składek do OFE powinno nastąpić nie później niż w ciągu 15 dni roboczych. Termin ten rozpoczyna się, gdy płatnik składek w tym samym terminie przekaże do ZUS składki i deklarację rozliczeniową. Jeśli ZUS, z przyczyn leżących po jego stronie, nie przekaże do OFE składek, to należne są odsetki. W badanym dwunastoleciu odsetki przekazane przez ZUS do OFE wynosiły ponad 3 mld zł.

W badanych latach na kształtowanie się przychodów FUS w największym stopniu oddziaływały wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. W latach 1999—2010 ich udział spadł z 86% do 56%. Wpływy z tytułu składek wzrastały, z wyjątkiem lat 2002 i 2008. W 2002 r. nieznacznie spadła liczba ubezpieczonych w ZUS, co było spowodowane spadkiem poziomu zatrudnienia

w gospodarce. Z kolei w 2008 r. zmniejszeniu uległa stopa składki na ubezpieczenie rentowe.

Największą część wpływów ze składek przeznaczono na fundusz emerytalny (średnio 49%), nieco mniejszą na fundusz rentowy (średnio 40%), a w dalszej kolejności na chorobowy (7%) i wypadkowy (4%). Poziom przychodów poszczególnych funduszy zależy m.in. od obowiązujących zasad rozliczania składek, a w szczególności od kolejności ewidencjonowania na nich wpływów ze składek. Generalnie, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad oraz trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze², fundusz emerytalny i OFE oraz fundusz rentowy mają pierwszeństwo zaliczania wpłat składek przed innymi funduszami.

Na przychody FUS wpływa również ściągальność składek, która uzależniona jest od obowiązujących przepisów prawa. W analizowanych latach średnia ściągальność wynosiła 98,3%. Na poziom wskaźnika wpływa korzystna sytuacja gospodarcza, która skutkuje zarówno terminowym opłacaniem składek, jak i spłatą zadłużenia składek przez płatników.

Wysokość wpływów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, w tym wpływów poszczególnych funduszy, a także kwota refundacji składek do OFE zależą od zasad ich ustalania, a przede wszystkim od wysokości stopy procentowej składki oraz podstawy jej wymiaru. Na ubezpieczenie emerytalne opłacano najwyższą składkę wynoszącą 19,52% podstawy wymiaru składek, w tym 7,3% do OFE. Składka na ubezpieczenie rentowe ulegała stopniowemu obniżeniu z 13% w okresie 1.01.1999—30.06.2007 r. do 10% w okresie 1.07.2007—31.12.2007 r. i 6% od 1.01.2008 r. Generalnie podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla większości ubezpieczonych stanowi przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe³ — podstawy wymiaru nie stanowią wymienione w nim przychody. W latach 1999—2010 zmianom ulegały regulacje prawne dotyczące zarówno wysokości składki, jak i podstawy jej wymiaru, a w szczególności przepisy dotyczące zaliczania różnych składników wynagrodzenia do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe.

Dochody FUS, a w szczególności dochody funduszu emerytalnego i rentowego oraz kwota refundacji, uzależnione są również od ograniczenia w postaci rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Kwota zmniejszenia zależy od wielu czynników, do których można zaliczyć wysokość prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce

² Dz. U. z 1998 r. Nr 165, poz. 1197.

³ Dz. U. Nr 161, poz. 1106.

narodowej na dany rok, a także podstawy wymiaru składek ubezpieczonego. Na ubytek składek związanych z trzydziestokrotnością przeciętnego wynagrodzenia wpływa także sytuacja gospodarcza kraju. Wzrost gospodarczy powoduje zwiększenie wynagrodzeń. W warunkach dobrej koniunktury wzrost płac powoduje wzrost przeciętnego wynagrodzenia oraz wzrost płac osób lepiej zarabiających, które stosunkowo szybko osiągają kwotę ograniczenia, co niekorzystnie oddziałuje na przychody FUS.

Jednak znaczący wzrost przeciętnego wynagrodzenia może przyczynić się do zmniejszenia liczby osób osiągających trzydziestokrotność, co spowoduje zwiększenie przychodów FUS. Należy jednak uwzględnić fakt, że istnienie limitu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe ma pozytywny wpływ zarówno na system emerytalny, jak i budżet państwa. Dzięki ograniczeniu dla osób o wyższych dochodach, system oszczędnościowo-ubezpieczeniowy nie przekształca się w system o charakterze podatkowym. Zmniejszeniu ulegają zniekształcenia podatkowe, które powstałyby gdyby ograniczenie nie istniało. Limit, ograniczając wpływy do systemu emerytalnego, przyczynia się do zwiększenia podstawy opodatkowania, co z kolei powoduje wzrost wpływów podatkowych (Góra, 2003).

Na poziom przychodów systemu emerytalno-rentowego oraz refundację składek do OFE wpływa liczba ubezpieczonych. Należy jednak pamiętać, że nie każda osoba ubezpieczona w powszechnym systemie emerytalnym jest członkiem OFE. Udział w OFE dotyczy osób, które urodziły się po 31 grudnia 1968 r. oraz osób, które urodziły się po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. Dla pierwszej grupy ubezpieczonych przynależność do otwartego funduszu emerytalnego ma charakter obowiązkowy, a dla drugiej — dobrowolny. W latach 1999—2010 liczba ubezpieczonych wzrosła o 10,4%, przy czym do 2003 r. systematycznie spadała (w 2003 r. wynosiła 12,7 mln osób), a od 2004 r. rosła, osiągając w 2010 r. 14,6 mln osób (wykr. 2).

Liczba ubezpieczonych jest uzależniona od czynników demograficznych oraz od regulacji prawnych, które z kolei określają zakres podmiotowy ubezpieczeń. W początkowych latach funkcjonowania zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych przepisy prawne ulegały wielokrotnym zmianom. Niektóre grupy społeczne zostały wyłączone z powszechnego systemu ubezpieczeń (np. w 2003 r. wyłączono żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Policji, UOP, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, BOR, którzy nie pozostawali w służbie w dniu obowiązywania ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Z kolei inne grupy włączono, np. w 2000 r. rozszerzono zakres podlegania ubezpieczeniom osobom wykonującym pracę na podstawie umowy-zlecenia, agencyjnej lub do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, a w 2001 r. ubezpieczeniami objęto osoby, za które ośrodek innej umowy o świadczenie usług pomocy społecznej opłaca składkę z tytułu sprawowania przez nie opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji lub ciężko chorym członkiem rodziny. Na liczbę ubezpieczonych wpływa

również sytuacja na rynku pracy, a w szczególności: liczba osób w wieku produkcyjnym, poziom aktywności zawodowej, granica wieku emerytalnego, wielkość bezrobocia, długość okresu kształcenia się, a także wymagana długość okresu ubezpieczenia niezbędna do uzyskania świadczenia (Czajka, 2003).

WYDATKI

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych przeznacza zgromadzone pieniądze na: wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego, wydatki na prewencję rentową, spłaty kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, które zostały zaciągnięte w celu wypłaty świadczeń z FUS, odsetki za nieterminowe wypłaty świadczeń, należności dla płatników składek za wykonywanie zadań związanych z ustalaniem prawa do świadczeń, ich wysokości oraz wypłatą, wydatki związane z wypłatą świadczeń zleconych ZUS, odpisy stanowiące przychody ZUS oraz wydatki na pokrycie niedoboru środków niezbędnych do zapewnienia wypłat emerytur kapitałowych⁴.

W latach 1999—2010 wydatki FUS uległy zwiększeniu o ponad 70% (z ok. 95 mld zł do 170 mld zł). Wydatki nie wzrosły tylko w 2000 r., kiedy to nastąpił ich spadek na skutek zmniejszenia wypłat na zasiłki chorobowe, macierzyńskie, opiekuńcze, wyrównawcze i świadczenia rehabilitacyjne. Spadek wydatków na pozostałe świadczenia wynikał z wprowadzenia ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁵. Nowe regulacje prawne miały przeciwdziałać nieuzasadnionej absencji chorobowej. W 2000 r. skutkowało to zmniejszeniem liczby dni

⁴ Art. 54 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.).

⁵ Dz. U. Nr 60, poz. 636, z późn. zm.

absencji chorobowej oraz wypłat zasiłków chorobowych z FUS odpowiednio o 40% i 31%. Wśród wydatków FUS największy udział — od 81% w 1999 r. do 92% w 2010 r. — stanowiły transfery na rzecz ludności, które kształtowały się na poziomie od 77,7 mld zł do 156,9 mld zł. W analizowanym okresie transfery te wypłacane były przede wszystkim w postaci emerytur i rent (89—93% wszystkich transferów na rzecz ludności). Pozostałe świadczenia⁶ charakteryzowały się niewielkim udziałem (7—10% wszystkich wydatków transferowych). Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe wzrosły o ponad 75%. Najwięcej świadczeń wypłacono z funduszu emerytalnego (średnio ok. 60%), rentowego (średnio ok. 30%), a w dalszej kolejności z funduszu chorobowego (średnio ok. 6%) i wypadkowego (średnio ok. 4%).

W badanych latach wydatki na świadczenia z funduszu emerytalnego wzrosły o 170%, a funduszu rentowego o 26%. Wzrost wydatków na świadczenia wynikał przede wszystkim ze wzrostu liczby wypłacanych emerytur, wzrostu przeciętnej miesięcznej wysokości świadczenia, a także zmiany zadań wykonywanych przez FUS. W analizowanym okresie przeciętna miesięczna liczba świadczeniobiorców zwiększyła się o ponad 2%, natomiast przeciętne miesięczne świadczenie wzrosło o 100%. Z wydatków FUS od 2007 r. wyłączono wypłaty świadczeń zleconych ZUS do wypłaty, które obejmują m.in. renty inwalidów wojennych i wojskowych i świadczenia dla kombatanów. Wydatki te przeniesiono do odrębnego rozdziału wydatków budżetowych (*Sprawozdanie...*, 2008). W badanym okresie ogólna liczba wypłaconych emerytur i rent z FUS wzrosła o 2,4% (z 7,2 mln w 1999 r. do 7,4 mln w 2010 r.). Większą dynamiką wzrostu wykazywała się liczba emerytur (o 50%), a spadkiem — liczba rent z tytułu niezdolności do pracy (o 56%).

W badanych latach w wypłatach FUS średni udział emerytur wynosił 56%, rent z tytułu niezdolności do pracy — 27% i rent rodzinnych — 17% (wykr. 3). Zmiany w liczbie osób pobierających emeryturę wynikają przede wszystkim z obowiązującego w tym zakresie ustawodawstwa. Zmiana przepisów dotycząca zawieszania prawa do emerytury⁷ przyczyniła się do najmniejszego wzrostu liczby emerytur w 2001 r. W roku tym wystąpiło najwyższe ujemne saldo pozostałych zmian⁸, które wyniosło 79 tys. Znaczny wzrost liczby emerytów w 2006 r. wynikał z przyznania emerytury z urzędu osobom urodzonym przed

⁶ Wydatki na ten cel obejmowały m.in.: zasiłki chorobowe, zasiłki opiekuńcze, zasiłki macierzyńskie, zasiłki pogrzebowe, ryczałty energetyczne, dodatki kombatanckie, jednorazowe odszkodowania powypadkowe, świadczenia dla osób deportowanych i osadzonych w obozach pracy przymusowej, pozostałe świadczenia (dodatki kompensacyjne, świadczenia rehabilitacyjne, deputaty węglowe, zasiłki wyrównawcze).

⁷ Prawo do emerytury było zawieszane z powodu kontynuacji zatrudnienia u pracodawcy, na rzecz którego wykonywano pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury (bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy) — ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 9, poz. 118). Przepis ten został uchylony w styczniu 2009 r. ustawą z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 228, poz. 1507).

⁸ Różnica pomiędzy liczbą emerytur i rent przywracanych, wstrzymanych i zawieszanych.

1 stycznia 1949 r., które dotychczas pobierały rentę z tytułu niezdolności do pracy, a osiągnęły wiek uprawniający do emerytury oraz podlegały ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu⁹. Kolejnym powodem wzrostu liczby emerytów był kończący się okres przyznawania wcześniejszych emerytur. Wprowadzając reformę planowano, że prawo do wcześniejszej emerytury będzie można uzyskać do końca 2006 r. Wobec tego osoby spełniające warunki do jej otrzymania skorzystały z prawa do świadczenia. Wydłużenie tego terminu do 2008 r. spowodowało dalszy wzrost liczby świadczeniobiorców.

Na liczbę rent z tytułu niezdolności do pracy wpływała liczba wydanych orzeczeń lekarskich. W analizowanym okresie organizacja systemu orzecznictwa ulegała zasadniczym zmianom. Była ona coraz bardziej rygorystyczna, co skutkowało zmniejszeniem liczby ponownych orzeczeń o niezdolności do pracy. W badanych latach liczba orzeczeń ponownych dla celów rentowych zmniejszyła się o ok. 16%, a liczba orzeczeń wydanych po raz pierwszy zwiększyła się o 40%. Na liczbę wydanych orzeczeń wpływ miały zmieniające się przepisy prawne. Do najważniejszych wprowadzonych zmian należy zaliczyć ograniczenie orzekania o niezdolności do pracy na okres nie dłuższy niż 5 lat oraz dwuinstancyjność w postępowaniu orzeczniczym z lekarzami orzecznikami ZUS oraz komisją lekarską ZUS.

Liczba świadczeniobiorców jest ściśle związana z wiekiem osób, którym przyznano świadczenia emerytalno-rentowe. W analizowanym okresie średni wiek osoby, której przyznano emeryturę wzrósł z 57,6 roku do 59,6 roku, a rentę z tytułu niezdolności do pracy — z 46,9 roku do 50,3 roku. Pomimo stopniowego zwiększania wieku osób uzyskujących prawo do świadczeń, jest on w Polsce w dalszym ciągu stosunkowo niski w porównaniu z większością krajów Unii Europejskiej (UE). W odniesieniu do 27 krajów UE w 2001 r. średni wiek osoby, która opuszczała rynek pracy wynosił 59,9 roku, natomiast w 2008 r. — 61,4 roku. Najpóźniej na emeryturę przechodzono w Irlandii w 2006 r. (w wieku 64,1 roku). Według European Commission w 2008 r. stosunkowo późno, bowiem w wieku powyżej 63. roku życia, aktywność zawodową kończyli Szwedzi (63,8 roku), Brytyjczycy (63,1 roku) oraz mieszkańcy Cypru (63,5 roku w 2007 r.) (*Interim...*, 2010).

W badanych latach wskaźnik zależności systemowej¹⁰ w Polsce uległ zmniejszeniu z 54,5% w 1999 r. do 50,5% w 2010 r., przy czym na początku wzrastał, osiągając najwyższy poziom w 2003 r., po czym zaczął spadać (wykr. 4). Wzrost wskaźnika związany był ze spadkiem liczby ubezpieczonych w latach 1999—2003, a także liczby świadczeniobiorców w latach 1999—2002.

⁹ Ustawa z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 169, poz. 1412).

¹⁰ Relacja wszystkich świadczeniobiorców do liczby osób płacących składki na podstawie opracowania B. Liberdy *Koszty i korzyści z reformy ubezpieczeń społecznych w Polsce — wpływ na oszczędności*, coin.wne.uw.edu.pl/Liberda.

Liczba beneficjentów zwiększyła się o ponad 2,4%, a liczba osób opłacających składki wzrosła o 10,4%. Jednak przyrost świadczeniobiorców byłby mniejszy, a przyrost ubezpieczonych większy, gdyby świadczenia nie były pobierane przez znaczną część osób w wieku produkcyjnym. Stosunkowo wczesne przechodzenie na emeryturę związane jest przede wszystkim z regulacjami prawnymi, które często zachęcają do rezygnacji z aktywności zawodowej. Wprowadzając reformę systemu ubezpieczeń społecznych zakładano, że prawo do wcześniejszej emerytury będzie można uzyskać do końca 2006 r. Jednakże termin ten został wydłużony do końca 2008 r., co generowało zwiększenie wydatków budżetowych.

Na wydatki systemu emerytalnego oraz liczbę emerytów wpływa również długość okresu pobierania świadczeń. Wpływ tego czynnika omówiono na podstawie informacji ZUS, który w 2000 r. i 2005 r. prowadził badania dotyczące długości okresów pobierania świadczeń emerytalno-rentowych (*Analiza...*, 2007; *Rocznik statystyczny...*, 2004 i 2007). Z tej analizy wynika, że przeciętny okres pobierania świadczeń emerytalno-rentowych wzrósł z 13 lat i 6 miesięcy w 2000 r. do 15 lat i 11 miesięcy w 2005 r. Przeciętny okres pobierania emerytury był dłuższy od okresu pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy odpowiednio o ponad 7 i 5 lat. W 2005 r. w stosunku do 2000 r. okres pobierania emerytury wydłużył się o ponad 1,5 roku, natomiast renty z tytułu niezdolności do pracy prawie o 4 lata.

Wydłużanie okresów pobierania emerytur związane jest przede wszystkim z długością życia. Mężczyźni pobierali krócej niż kobiety zarówno emerytury,

jak i renty. Przeciętny okres pobierania emerytury przez kobiety wyniósł 18 lat i 2 miesiące w 2000 r., w 2005 r. — 19 lat i 7 miesięcy, przez mężczyzn odpowiednio — 15 lat i 2 miesiące i 17 lat i 2 miesiące. Kobiety uzyskiwały renty z tytułu niezdolności do pracy przez 10 lat i 1 miesiąc w 2000 r. oraz przez 13 lat i 4 miesiące w 2005 r. Z kolei okres ten u mężczyzn wyniósł 9 lat i 7 miesięcy oraz 12 lat i 9 miesięcy. W analizowanych latach przeciętny okres pobierania renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji był najdłuższy i wyniósł 15 lat i 1 miesiąc oraz 18 lat i 3 miesiące. Renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy pobierana była w 2000 r. przez 12 lat i 2 miesiące, a w 2005 r. — 16 lat i 9 miesięcy, natomiast osoby uprawnione do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy uzyskiwały ją przez 6 lat i 4 miesiące w 2000 r. oraz 9 lat i 6 miesięcy w 2005 r. Kobiety pobierały renty dłużej niż mężczyźni.

Wydatki systemu emerytalnego zależą od wysokości wypłacanych emerytur. W latach 1999—2010 przeciętne miesięczne świadczenie wypłacane z FUS wzrosło o ponad 100%, przy czym emerytura wzrosła o 90%, a renta z tytułu niezdolności do pracy zwiększyła się o 83% (wyk. 5). Udział przeciętnej emerytury w przeciętnym wynagrodzeniu i minimalnym wynagrodzeniu wynosił odpowiednio: 52% i 140%, natomiast renty — 38% i 101%.

Wysokość wypłacanych świadczeń uzależniona jest od długości okresów składkowych i nieskładkowych. Osoby dłużej aktywne zawodowo uzyskują wyższe świadczenie, ponieważ do emerytury oprócz kwoty bazowej dolicza się po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych i po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych. Okres składkowy osoby, która uzyskała prawo do emerytury w badanym okresie zwiększył się w niewielkim stopniu (z 32,5 roku w 1999 r. do 32,9 roku w 2008 r.), a okres nieskładkowy wzrósł z 1,8 do 4,3 roku. W przypadku osoby, której przyznano prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy okres składkowy wzrósł z 22,5 roku do 24,4 roku, a nieskładkowy — z 1,7 roku do 2,4 roku.

Na wysokość świadczeń emerytalno-rentowych wpływa również wskaźnik ich waloryzacji. W latach 1999—2010 średni wskaźnik waloryzacji wynosił ponad 105%, a średnia kwota podwyżki — 47,50 zł (tabl. 2). W analizowanym okresie przeprowadzano waloryzację świadczeń, z wyjątkiem 2005 r. i 2007 r. W 2005 r. dokonano jednorazowej wypłaty w wysokości 100 zł lub 75 zł dla beneficjentów pobierających świadczenia w wysokości nieprzekraczającej kwoty najniższej emerytury bądź renty.

TABL. 2. WALORYZACJA ŚWIADCZEŃ

Wyszczególnienie	1.06. 1999	1.06. 2000	1.06. 2001	1.06. 2002	1.03. 2003	1.03. 2004	1.03. 2006	1.03. 2008	1.03. 2009	1.03. 2010
Wskaźnik waloryzacji w % ...	108,7	104,3	112,7	100,5	103,7	101,8	$\frac{106,2}{102,3^a}$	$\frac{106,5}{104,2^b}$	106,1	104,6
Przeciętna kwota podwyżki w zł	64,13	34,96	108,89	4,96	37,71	18,97	67,64	81,23	85,0 ^c	70,0 ^c

a, b Świadczenia, w których do obliczenia zastosowano kwotę bazową obowiązującą od: *a* — 1.03.2005 r. *b* — 1.03.2007 r.
c Dane szacunkowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

Obowiązujące zasady przewidują niemal automatyczną waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych. Świadczenia były waloryzowane w relacji do wysokości inflacji w poprzednim roku. Nawet przy niskim wskaźniku inflacji waloryzacja była przeprowadzona. Formuła waloryzacji oprócz wskaźnika inflacji obejmowała również co najmniej 20% realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Powoduje to ustalenie kwoty waloryzacji wyższej od inflacji w przypadku spowolnienia wzrostu gospodarczego oraz spadku dochodów i wzrostu wydatków budżetowych. Przyczynia się to do powstania asymetrii między świadczeniami emerytalno-rentowymi i wynagrodzeniami w sektorze publicznym, które nie podlegają podwyżce w wyniku napięć budżetowych (w latach 2002 i 2007 — z wyjątkiem nauczycieli) (*Program...*, 2003). Od momentu wprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych zasady przeprowadzania waloryzacji świadczeń ulegały wielokrotnym zmianom, które skutkowały destabilizacją wydatków FUS.

Podsumowanie

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych przyczyniła się do wielu pozytywnych zmian w przychodach i wydatkach FUS. Wśród pozytywnych zmian, jakie miały wpływ na przychody FUS, należy wymienić wzrost liczby ubezpieczonych. Drugą ważną zmianą jest spadek wydatków na świadczenia rentowe, będący skutkiem zmniejszenia liczby wypłacanych rent z tytułu niezdolności do pracy w rezultacie wprowadzenia nowego postępowania orzeczniczego. Trzecią zmianą jest wzrost średniego wieku osób, którym przyznano emerytury.

Analizując zmiany w przychodach i wydatkach FUS należy uwzględnić fakt, że FUS wypłaca też świadczenia pozaubezpieczeniowe, do których należy zaliczyć: emerytury oraz renty inwalidów wojennych, wojskowych i kombatantów, ryczałty energetyczne, dodatki kombatanckie. Świadczenia te zwiększają dotacje z budżetu państwa, przez co powstaje mylne przekonanie o pogorszeniu się sytuacji finansowej powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego (*Projekt budżetu...*, 2006).

prof. dr hab. Władysława Łuczka-Bakula, mgr Lidia Jabłońska-Porzuczek — Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

LITERATURA

- Analiza badania okresów pobierania emerytur i rent* (2007), ZUS, Warszawa
- Biuletyn roczny. Rynek OFE* (2006, 2007, 2008, 2009), Komisja Nadzoru Finansowego
- Biuletyn kwartalny. Rynek OFE* (2010), Komisja Nadzoru Finansowego
- Czajka Z. (2003), *Systemy emerytalne w Niemczech i w Wielkiej Brytanii wobec nowych wyzwań*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
- Góra M. (2003), *System emerytalny*, PWE, Warszawa
- Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego — IV kwartał/okres I—XII 2009 r. (2010) i IV kwartał/okres I—XII 2010 r. (2011)*, ZUS, Warszawa
- Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions* (2010), European Commission, Brussels
- Lindbeck A. (2003), *An Essay on Welfare State Dynamice*, „The Research Institute of Industrial Economics”, Working Paper, No. 595, Stockholm
- Posteraj J. (2009), *Otwarte fundusze emerytalne w Polsce*, BAS, „Infos”, nr 2(49)
- Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych* (2003), Rada Ministrów
- Projekt budżetu oraz planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i Funduszu Alimentacyjnego na rok 2006* (2006), ZUS, Warszawa
- Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych... — system pozarolniczy* (2004, 2007), ZUS, Warszawa
- Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2006—2008* (2009), ZUS, Warszawa
- Rocznik ubezpieczeń i funduszy emerytalnych* (2002, 2003, 2004, 2005), KNUiFE
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia (2000—2010)*, Rada Ministrów

SUMMARY

The paper analyzes the revenue and expenditure of the Social Insurance Fund (SIF) from 1999 to 2010. This period covers the first years of the reformed social security system and the time at which a number of regulatory change was introduced. In the analyzed period both revenue and expenditure of social insurance increased, while revenues grew faster than expenses. The higher revenue growth marked by subsidies from the state budget than revenues from social security premiums. Among the largest share of expenditure accounted for transfers to the population, which were paid primarily in the form of pensions. The analysis shows that the reform of social security system, despite the delays in the implementation of certain objectives, contributed to many positive changes. It affected the growth of insured persons, a drop in payments of inability to work, and the increase in the average age of persons who have been granted pension benefits.

РЕЗЮМЕ

В статье был проведен анализ доходов и расходов Фонда социального страхования (ФСС) с 1999 по 2010 г. Этот период охватывает первые годы деятельности реформированной системы социального страхования, а также время, в котором вводились многие юридические регуляции. В анализируемые годы как доходы, так и расходы ФСС повышались, а доходы росли быстрее чем расходы. Среди доходов более высоким темпом роста характеризовались субсидии из государственного бюджета чем взносы на социальное страхование. Среди расходов самую большую долю составляли передачи для населения, которые выплачивались прежде всего, в виде пенсии, пенсионерам и инвалидам.

На основе проведенного анализа можно сказать, что реформа системы социального страхования, несмотря на задержки в реализации некоторых задач, способствовала многим положительным изменениям. Она увеличила число застрахованных, уменьшила число выплачиваемых пенсий по нетрудоспособности, а также повлияла на повышение среднего возраста населения, которому были предоставлены пенсии.