Grażyna Ancyparowicz
Główny Urząd Statystyczny

WPŁYW REFORMY EMERYTALNEJ NA BUDŻET PAŃSTWA

1. Ryzyko socjalne jako kategoria podlegająca ochronie państwa

Ryzyko socjalne można zdefiniować jako subiektywnie odczuwany, rzeczywisty lub potencjalny brak źródeł utrzymania, którego skutkiem jest utrata dotychczasowej pozycji społecznej, marginalizacja, wykluczenie lub inne negatywne następstwa ubóstwa. Ryzyko to podlega ochronie w systemie zabezpieczenia społecznego[1]. System ten można zdefiniować jako: całokształt urządzeń i świadczeń publicznych zabezpieczających obywateli przed skutkami zdarzeń, które mogą pozbawić ich niezbędnych środków utrzymania (Salwa 2004). W warunkach współczesnych, fundamentalne znaczenie w ochronie ryzyka socjalnego zagrażającego pracownikom najemnym ma humanizacja prawa pracy[2]. Jest to wielo-

[1] Idea systemu zabezpieczenia społecznego sięga głębokiej starożytności, w czasach nowożytnych jej wyrazem było elżbietańskie prawo ubogich (1601 r.), w XX w. znalazła wyraz m.in. w: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., Karcie Zabezpieczenia Społecznego uchwalonej w Moskwie w 1961 r. przez V Światowy Kongres Związków Zawodowych ŚFZZ, Międzynarodowym Pakiecie Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych przyjętym w 1966 r. przez Organizację Narodów Zjednoczonych, do którego wprost nawiązuje Karta Socjalna Wspólnoty Europejskiej.

[2] Prawo pracy wywodzi się z prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Zaczęło kształtować się w XIX w., chroniąc w tzw. ustawach fabrycznych wolność w relacjach społecznych i gospodarczych, rozumianą jako nieograniczone korzystanie z własności. Prowadziło to do powstawania zależności od właścicieli środków produkcji i wyzysku ludzi utrzymujących się z pracy zarobkowej. Dopiero po pierwszej wojnie światowej praca umownie podporządkowana staje się przedmiotem odrębnej regulacji. W Polsce pierwsze akty prawne regulujące stosunki pracy pochodzą z lat 30. XX w., wyodrębnienie prawa pracy nastąpiło jednak dopiero z 23 kwietnia 1964 r., po wejściu w życie Kodeksu cywilnego (art. XII § 1). W ustawie z 26 czerwca1974 r. – Kodeks pracy art. 300 formalnie potwierdza odrębność prawa pracy od innych gałęzi prawa. W skali globalnej proces humanizacji prawa pracy zainicjowała 12 maja 1944 r. Deklaracja Filadelfijska, głosząca, że wszyscy ludzie, bez względu na rasę, wyznanie i płeć, mają prawo do dobrobytu i rozwoju duchowego w warunkach wolności i godności. Deklaracja ta została przyjęta na zakończenie XXVI Międzynarodowej Konferencji Pracy i została włączona do rozdziału I Konstytucji MOP. Szerzej na ten temat: P. Czachorowski (2002); J. Auleytner, (2002), M. Gersdorf, K. Rączka (2006).

wiekowy proces, któremu od dziewięćdziesięciu lat przewodzi Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP)[3]. W zakresie ochrony ryzyka socjalnego MOP współpracuje z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Zabezpieczenia Społecznego (MSZS)[4], organami administracji państwowej, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców.

W systemie zabezpieczenia społecznego można wyróżnić trzy wzajemnie powiązane obszary interwencji państwa w sytuacjach powstania szkody. Pierwszy z nich to model zaopatrzeniowy, w którym świadczenia na rzecz pracowników i ich rodzin finansowane są w całości lub przeważającej części ze środków publicznych. Ten model ma zastosowanie w Polsce m.in. w ochronie wieku emerytalnego oraz trwałej lub okresowej niezdolności do pracy sędziów i prokuratorów, bezrobotnych w okresie pobierania zasiłku i rolników indywidualnych. Drugi, najstarszy, najbardziej rozpowszechniony model to obligatoryjne ubezpieczenia społeczne finansowane – w zależności od przyjętych zasad gromadzenia funduszu ubezpieczeniowego – wyłącznie przez pracodawców lub przez pracodawców z udziałem pracowników. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego są – po spełnieniu przez ubezpieczonego warunków ustawowych – należne, gwarantowane przez państwo, toteż ewentualne niedobory funduszu ubezpieczeniowego pokrywa budżet państwa. Ryzyko niedostatku dochodu w rodzinie i sytuacji kryzysowych łagodzi pomoc społeczna, w całości finansowana przez środki publiczne, która tym się różni od działalności charytatywnej, że ma charakter instytucjonalny i jest świadczona przez profesjonalistów. Te trzy sfery ochrony ryzyka socjalnego są względem siebie komplementarne, bowiem zbyt niskie zarobki, tak samo jak zbyt niskie renty i emerytury z ubezpieczenia społecznego, ze względów humanitarnych – mimo uznaniowości w przyznawaniu świadczeń w ramach pomocy społecznej – pociągają za sobą potrzebę wsparcia finansowego osób i rodzin spełniających kryteria dochodowe[5]. Należy podkreślić fakt, że im biedniejsze i bardzie spolaryzowane majątkowo jest społeczeństwo, tym relatywnie większy udział mają dotacje i inne wydatki budżetowe na cele socjalne.

[3] Angielska nazwa: *International Labour Organization – ILO*. Organizacja ta powstała 28 czerwca 1919 r. na paryskiej konferencji pokojowej, przejęła działalność Międzynarodowego Biura Pracy; ILO została nagrodzona w 1969 r. Pokojową Nagrodą Nobla.

[4] Angielska nazwa: *The International Social Security Association – ISSA*). Stowarzyszenie kontynuuje prace utworzonej 4 października 1927 r. w Brukseli Międzynarodowej Konferencji Ubezpieczeniowych Funduszy Chorobowych i Towarzystw Wzajemnych Korzyści. Jednym z członków ISSA jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

[5] Niektóre świadczenia, w tym zasiłki z tytułu urodzenia dziecka, zasiłki rodzinne, finansowanie wyprawek szkolnych, z mocy prawa, po spełnieniu kryterium dochodowego, stają się świadczeniem obligatoryjnym.

2. Ewolucja systemu ubezpieczeń emerytalno-rentowych w Polsce

Ubezpieczenia społeczne charakteryzuje – z zasady – bezpośredni związek ubezpieczenia z pracą zawodową oraz zdefiniowanym ustawowo sposobem finansowania określonych świadczeń. System ten jest skuteczny, gdy ubezpieczeniem została objęta cała populacja osób czynnych zawodowo. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego zazwyczaj są proporcjonalne do wynagrodzenia, ale zróżnicowane w zależności od rodzaju ryzyka, przywilejów branżowych, stażu ubezpieczeniowego. Jednym z głównych rodzajów ryzyka socjalnego, podlegających obligatoryjnej ochronie prawnej jest dożycie wieku emerytalnego przez człowieka czerpiącego środki utrzymania z zatrudnienia lub działalności gospodarczej i dla którego starość oznacza brak dochodu, bo w kalkulacji wynagrodzenia przyjęto, że uzyska świadczenie pieniężne z funduszu celowego (Jończyk 2001). Na ziemiach polskich pod zaborem pruskim i austriackim pracownicze ubezpieczenia emerytalne zostały wprowadzone w latach osiemdziesiątych XIX w., co w latach 30. XX w. znalazło zastosowanie w Ustawie z 28 marca 1933 r. (DzU RP nr 51 poz. 396) nazwanej scaleniową, gdyż połączyła ona ubezpieczenia zdrowotne, chorobowe, emerytalne i zaopatrzenia bezrobotnych. Ustawa ta stworzyła jednolity system ubezpieczeń społecznych zintegrowany z finansami państwa; składka obciążała pracowników i pracodawców (Łazowski 1934, Landau 1991). Największa – w stosunku do pierwotnej koncepcji reformy – zmiana ustawy dokonała się na podstawie dekretu z 24 października 1934 r., gdy utworzono Zakład Ubezpieczeń Społecznych[6], który rozpoczął działalność od 1 stycznia 1935 r. Ostatnim etapem budowy systemu ubezpieczeń w II Rzeczpospolitej było uchwalenie 28 lipca 1939 r. ustawy o sądach ubezpieczeń społecznych. Instytucja ta nie została wówczas powołana, lecz była pierwowzorem Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W czasie działań militarnych i okupacji działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych była ograniczona tylko do osób narodowości polskiej, przy czym Polacy otrzymywali wyłącznie niewielkie zasiłki chorobowe i podstawową pomoc medyczną[7]. Po drugiej wojnie światowej reaktywowano działalność ZUS, lecz wyłączono

[6] Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych powierzono zarządzanie pięcioma połączonymi administracyjnie, ale wyodrębnionymi finansowo funduszami: Funduszem Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników, Funduszem Ubezpieczenia Pracowników Umysłowych, Funduszem Ubezpieczenia od Wypadków i Chorób Zawodowych, Funduszem Ubezpieczenia od Bezrobocia Pracowników Umysłowych, Funduszem Ubezpieczenia na Wypadek Choroby i Macierzyństwa. Centralizacja kompetencji i uprawnień wzmocniła strukturę organizacyjną zakładu jako organu administrującego funduszami ubezpieczeń społecznych, a także rokowała sprawniejsze ściąganie składek na poczet różnych rodzajów ubezpieczeń. Zakład rozpoczął działalność 1 stycznia 1935 r., jego sieć terenową stanowiły ekspozytury w Poznaniu, Chorzowie, Krakowie, Lwowie i Łodzi.

[7] Na terytorium Generalnej Guberni obywatele Rzeszy Niemieckiej na mocy rozporządzenia z 17 czerwca 1940 r. (DzU RP. I, s. 908) podlegali w zakresie ubezpieczenia chorobowego Ogólnomiejscowej Kasie Chorych w Katowicach z sekcją w Krakowie, a pozostałe ubezpieczenia były wykonywane od 1 października 1939 r. przez odpowiednie instytucje ubezpieczeniowe Rzeszy (Kławuć 1986).

ubezpieczenia zdrowotne[8]. Prawo do ubezpieczeń społecznych przysługiwało pracownikom sfery uspołecznionej[9]. Od 1949 r. w ubezpieczeniach emerytalnych nastąpiło całkowite odejście od zindywidualizowanego rachunku lokat kapitałowych na rzecz powszechnie obowiązującego modelu solidaryzmu pokoleniowego, który przetrwał – przy pewnych modyfikacjach – do dziś. Wpływy ze składki nie pokrywały rozchodów funduszy ubezpieczeń społecznych, toteż od 1951 r. fundusze te zostały zintegrowane z systemem budżetowym (L. Mackiewicz-Golnik 1983). Na podstawie dekretów z 1954 r. i 1956 r. wprowadzono egalitaryzm świadczeń emerytalno-rentowych, na poziomie bliskim minimum egzystencji, zakazując kontynuowania pracy po przyznaniu świadczenia; przepis ten został złagodzony dopiero w 1958 r. W połowie lat 60., w miarę odchodzenia od radykalizmu epoki dyktatury proletariatu, zaczęto powoli dopuszczać do ubezpieczenia społecznego chłopów, rzemieślników, twórców i osoby pracujące na własny rachunek. Kompleksowy charakter miały nowele z lat 1974 i 1977; pierwsza z nich ustaliła nowe, wyższe stawki świadczeń, a także upoważniła Radę Ministrów do określenia zasad wcześniejszego przejścia na emeryturę. Na tej podstawie od 1975 r. umożliwiono kobietom oraz inwalidom I i II grupy uzyskanie emerytury, w pełnym bądź niepełnym wymiarze, przed osiągnięciem wieku wymaganego do ubiegania się o zwykłą emeryturę (60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn). Druga istotna zmiana przepisów polegała na ustawowym zobowiązaniu – oprócz ogólnej podwyżki świadczeń – do ustalania corocznego wzrostu poziomu minimalnych świadczeń (waloryzacji) na lata 1977–1981. Jednak mimo wszystko warunki bytowe emerytów i rencistów nie uległy poprawie, bo korekta wysokości świadczeń była niedostateczna i następowała ze znacznym opóźnieniem w stosunku do wzrostu kosztów utrzymania. Sytuacji nie zmienił fakt, że poza podwyżkami świadczenia głównego, w tym czasie dwukrotnie podwyższano dodatek rodzinny na żonę, przyznano dodatkowe świadczenie rencistom po osiemdziesiątym roku życia (tzw. dodatek pielęgnacyjny), wprowadzono szersze możliwości zarobkowania dla świadczeniobiorców. Większość tych dodatków nadal istnieje, a wypłacają je ośrodki pomocy społecznej.

W warunkach coraz wyższej inflacji i deregulacji rynku przeprowadzono w latach 1980–1981 kolejne trzykrotne podwyżki najniższych emerytur i rent, bowiem realna wartość tych świadczeń nie wystarczała na najskromniejsze utrzymanie.

W latach 80. władza państwowa starała się likwidować przerosty zatrudnienia w uspołecznionych zakładach pracy, tworząc zachęty do przejścia na wcześniejszą emeryturę, bądź uzyskanie renty z tytułu niezdolności do pracy. Wraz z łagodzeniem

[8] Rozwiązanie to było wzorowane na radzieckiej koncepcji autorstwa Siemaszki, według której państwo powinno zapewnić pracownikom sektora uspołecznionego i ich rodzinom bezpłatne usługi służby zdrowia (Włodarczyk 1998).

[9] Pierwsze świadczenia zaczęto wypłacać w 1947 r., w 1948 r. uprawnieni otrzymywali także zasiłki na dzieci i zasiłki pogrzebowe. Częściowe powiązanie świadczeń emerytalno-rentowych z płacami nastąpiło dopiero w 1949 r., głównym kryterium różnicowania świadczeń początkowo były osiągane dochody, później rodzaj wykonywanej pracy.

kryteriów uzyskiwania prawa do świadczeń starano się ograniczyć ich wysokość, lecz w warunkach coraz gwałtowniej narastającej inflacji nie udało się – mimo podwyższania składki – uniknąć coraz wyższych obciążeń wydatkami socjalnymi budżetu państwa. W 1985 r. sytuacja emerytów i rencistów była już dramatyczna, toteż podwyższono wszystkie świadczenia przyznane do końca 1983 r., a od 1986 r. rozpoczęła się kolejna waloryzacja świadczeń. W tym samym roku stworzono Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, łącząc administrację finansową różnych działów ubezpieczeń społecznych. Składka obciążająca wyłącznie pracodawców przeznaczana była na pokrycie wszystkich rodzajów ryzyka socjalnego (Szubert 1987), ale zatory płatnicze utrudniały jej ściagalność. Ten system ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej, mimo powołania w 1990 r. Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i przekazania do tej instytucji całości ubezpieczeń społecznych rolników indywidualnych, stawał się coraz mniej wydolny. Starano się temu zaradzić poprzez dalsze podnoszenie składki i wzrost dotacji budżetowych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co jednak nie było skuteczne. Liczba świadczeniobiorców rosła na skutek masowego przyznawania emerytur i rent z ubezpieczenia społecznego pracownikom likwidowanych i bankrutujących zakładów[10]. Niewydolność repartycyjnego systemu ubezpieczeń społecznych była wywołana nie tyle zakłóceniem proporcji między liczbą ubezpieczonych a liczbę świadczeniobiorców, ile destabilizacją sfery realnej gospodarki narodowej w pierwszym okresie transformacji ustrojowej. Konieczność podnoszenia składek na ubezpieczenia społeczne (do 45% podstawy opodatkowania w przededniu wprowadzenia reformy systemowej) wynikała z procesów i zjawisk bardzo pożądanych: rozszerzenia kręgu uprawnionych do uczestnictwa w systemie zabezpieczenia społecznego na prawie wszystkich polskich obywateli, podtrzymywania na tyle, na ile to było możliwe, realnej wartości świadczeń, a także z wydłużenia oczekiwanej długości życia.

3. Rzeczywisty i prognozowany deficyt FUS

Od początku zmian w systemie ubezpieczeń społecznych starano się uporządkować i ujednolicić zasady przyznawania emerytur. Fundamentalne znaczenie miało wydzielenie ubezpieczeń społecznych rolników indywidualnych w KRUS, potraktowanie dotacji do ubezpieczeń emerytalno-rentowych tej grupy społeczno-zawodowej jako jednego z obszarów działań osłonowych państwa. Wobec pozostałych grup ubezpieczonych utrzymano zasadę, że ubezpieczenia stanowią domenę pracodawcy; zasada ta została zmodyfikowana dopiero po reformie z 1999 r.

[10] W okresie 1990–1996 osoby przechodzące na emeryturę ze względu na likwidację miejsc pracy stanowiły przeciętnie ponad 40% wszystkich osób pobierających nowe emerytury (Muszalski 2006).

Tabela 1. Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe w ZUS i KRUS

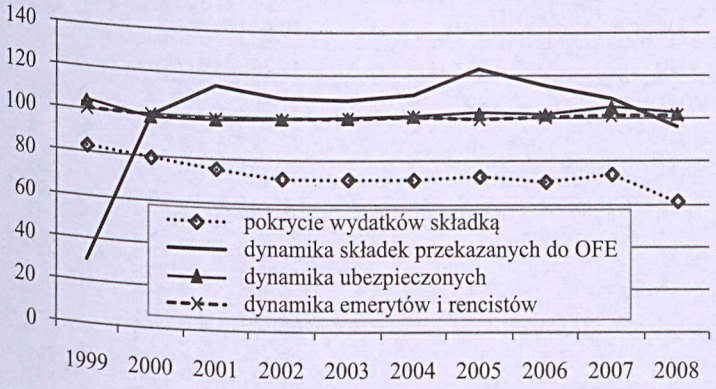
Rok	Zakład Ubezpieczeń Społecznych		Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	
	emeryci i renciści	ubezpieczeni	emeryci i renciści	ubezpieczeni
	w tys. osób			
1999	7 231,0	13 270,6	1 928,9	1 428,2
2000	7 217,0	13 059,9	1 887,3	1 452,4
2001	7 156,0	12 851,0	1 841,8	1 502,1
2002	7 122,0	12 761,0	1 797,9	1 559,5
2003	7 129,0	12 739,3	1 755,3	1 589,3
2004	7 175,0	12 857,4	1 708,6	1 540,2
2005	7 184,0	13 130,9	1 661,8	1 581,9
2006	7 217,0	13 354,1	1 586,0	1 615,3
2007	7 303,0	14 074,5	1 508,1	1 598,2
2008	7 414,0	14 366,1	1 455,8	1 574,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za 2005 r., s.6, 11, 14 oraz za 2008, s. 7, 11,13; Zestawienie liczby świadczeniobiorców KRUS i osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników w latach 1991–2008 http://www.krus.gov.pl.

W 1991 r. wprowadzono algorytm obliczania emerytury pracowniczej, który – z niewielkimi modyfikacjami – obowiązuje do dziś w obliczaniu świadczeń osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.[11]. Modyfikacje polegały na wydłużeniu okresu udokumentowanego zatrudnienia z trzech wybranych lat z ostatnich 12 lat pracy do 10 lat z ostatnich 20 lat, dopuszczając także wariant wyboru 20 najlepszych lat z całego okresu aktywności zawodowej. Dla obliczenia stażu ubezpieczeniowego ustalono przeliczniki: 1,3% za każdy rok składkowy i 0,7% za nieskładkowy zaliczany do okresu zatrudnienia ze względów społecznych. Dla zneutralizowania wpływu inflacji przy uwzględnianiu zarobków z poprzednich lat, odniesiono obliczanie tych mnożników dla każdego roku stażu ubezpieczeniowego do przeciętnego wynagrodzenia ogółu pracowników w kraju, wyrażając je w procencie dla danego roku. Średnią tak obliczonych procentów odniesiono do przeciętnego wynagrodzenia ogółu pracowników w dacie przyznawania świadczenia, które podwyższa się o część socjalną stanowiącą 24% kwoty bazowej. Zlikwidowano najróżniejsze dodatki o charakterze branżowym, przyznawane poprzednio pod wpływem różnych grup nacisku i przyznano osobom, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny (60 lat kobiety, 65 mężczyźni), prawo

[11] Emerytura składa się z dwu części: socjalnej stanowiącej 24% kwoty bazowej (przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej) oraz indywidualnej. Część indywidualną emerytury oblicza się, mnożąc kwotę bazową przez współczynnik stażu ubezpieczeniowego i przeciętny wskaźnik indywidualnego wynagrodzenia pracownika z „najlepszych lat" do średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w tym samym okresie.

do nieograniczonego zarobkowania[12]. Osoby, które skorzystały z prawa do wcześniejszej emerytury, miały to prawo ograniczone, lecz było to i tak atrakcyjne rozwiązanie dla wielu grup zawodowych, zwłaszcza zagrożonych bezrobociem.



Rysunek 1. Zmiany wskaźnika pokrycia wydatków FUS na emerytury; dynamika składek, ubezpieczonych i świadczeniobiorców w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS

Tabela 2. Transfery składki z ZUS do otwartych funduszy emerytalnych

Rok	SUMA składki i odsetki	Kwoty składek	Odsetki ZUS
	w złotych		
Ogółem	139 382 126 550,31	136 480 688 345,92	2 901 438 204,39
1999	2 285 535 490,08	2 262 672 022,30	22 863 467,78
2000	7 603 491 199,72	7 586 389 864,10	17 101 335,62
2001	8 706 881 612,32	8 652 943 742,47	53 937 869,85
2002	9 546 407 203,51	9 490 364 008,64	56 043 194,87
2003	10 274 252 420,05	10 140 515 707,17	133 736 712,88
2004	11 422 490 495,52	11 219 497 959,88	202 992 535,64
2005	14 021 647 210,44	13 405 816 868,03	615 830 342,41
2006	16 155 586 075,85	15 592 622 105,68	562 963 970,17
2007	17 718 887 538,48	17 142 753 485,87	576 134 052,61
2008	20 505 255 463,16	20 030 877 536,23	474 377 926,93
2009	21 043 236 086,14	20 859 905 819,19	183 330 266,95

Źródło: portal internetowy ZUS, lista z 6 stycznia 2010 r.

[12] Stopa zastąpienia wynagrodzenia emeryturą skalkulowana została po 45 latach pracy dla połowy przeciętnego wynagrodzenia w wysokości 100%, dla wynagrodzenia przeciętnego w wysokości 82,5%, przy 250% przeciętnego wynagrodzenia tylko 68,0%; przy stażu pracy 30 lat odpowiednio: 87,0%, 63,0%, 48,8%) na korzyść niżej zarabiających (Muszalski 2006).

Tabela 3. Prognozowane roczne saldo funduszu emerytalnego w mld PLN

Rok	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3
2008	-34 508	-38 031	-33 291
2009	-35 495	-40 631	-33 240
2010	-33 283	-39 157	-30 647
2011	-33 877	-41 160	-26 991
2012	-31 553	-39 619	-28 738
2013	-33 886	-43 350	-27 523
2014	-34 610	-44 707	-27 076
2015	-40 557	-51 806	-33 381
2016	-42 815	-54 423	-35 384
2017	-49 714	-62 375	-36 351
2020	-61 342	-75 373	-46 491
2025	-83 701	-101 928	-63 346
2030	-87 316	-110 585	-68 052
2035	-87 936	-117 636	-51 580
2040	-73 698	-109 450	-42 228
2045	-69 827	-112 075	-32 446
2050	-60 840	-109 946	-16 516

Źródło: *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2050 roku*, Warszawa, grudzień 2006, s. 16.

W 1999 r., obok systemu zdefiniowanego świadczenia, wprowadzono repartycyjno-kapitałowy system ubezpieczeń emerytalnych obowiązkowy dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. oraz osób urodzonych między 1 stycznia 1949 r. a 31 grudnia 1968 r. System ten początkowo z powodu nieuczciwej reklamy, przy nieznajomości zasad rządzących rynkiem finansowym, był przyjęty przez większość polskiego społeczeństwa bardzo entuzjastycznie. Jednak bardzo szybko poszczególne grupy zawodowe zorientowały się, że reforma w istocie prowadzi do obniżenia emerytury. Środowiska zawodowe o większej sile przebicia potrafiły wyłamać się lub przynajmniej opóźnić ukończenie eklektycznej i egzotycznej reformy emerytalnej[13]. Rozpoczął się wyścig o pozostanie w systemie zdefiniowanego świadczenia, w szczególności zapowiedź odebrania uprawnień do wcześniejszych emerytur większości grup zawodowych oraz niekorzystne dla urodzonych

[13] W systemie repartycyjno-kapitałowym stopa zastąpienia (relacja ostatniego wynagrodzenia do świadczenia) była szacowana przez Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi na ok. 30–40% dla osób nisko uposażonych. W przypadku osób o wysokich zarobkach wskaźnik ten był jeszcze niższy ze względu na ograniczone możliwości oszczędzania na emeryturę (do 250% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej). Pracownicze Programy Emerytalne oraz Indywidualne Programy Emerytalne również nie spotkały się z większym zainteresowaniem, choć miały stanowić uzupełnienie świadczenia uzyskiwanego w systemie FUS–OFE.

po 31 grudnia 1948 r. zmiany formuły obliczania emerytury w ZUS[14] wywarły istotny wpływ na przyrost liczby emerytów w latach 2007–2008, w następnym roku liczba świadczeniobiorców wzrosła z przyczyn demograficznych, ale także dlatego, że zezwolono na skorzystanie z prawa do emerytury bez konieczności rozwiązywania stosunku pracy[15].

W każdym z trzech wariantów, przeprowadzonej metodami aktuarialnymi symulacji, występuje wysoki, rosnący z roku na rok do połowy lat 30. bieżącego wieku deficyt funduszu emerytalnego, mimo ograniczenia wysokości świadczeń (co w wielu przypadkach będzie wymagało interwencji i wsparcia ubogich rodzin w ramach pomocy społecznej). Zmiany struktury wiekowej liczby ludności, choć pożądane i świadczące o postępie cywilizacyjnym, są jednak niekorzystne dla systemu emerytalnego. W 2005 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało średnio 241 osób w wieku poprodukcyjnym, w 2030 r. liczba ta wyniesie 462, a w 2050 r. już przeszło 750. Przez większość lat rośnie także współczynnik obciążenia ekonomicznego (rozumiany jako iloraz liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym). W 2005 r. na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadały średnio 563 osoby w wieku nieprodukcyjnym, w 2030 r. liczba ta wzrośnie do 718, a w 2050 r. do ok. 990. Jednak system nie musiałby stać się niewydolny. Emerytury – mimo waloryzacji – są znacznie niższe i rosną o wiele wolniej od wynagrodzeń, toteż – zgodnie z ideą umowy pokoleniowej – składka jednej wysoko uposażonej osoby mogłaby wystarczyć na utrzymanie jednego emeryta, gdyby w całości została przeznaczona na te cel. Jeśli jednak 37,5% składki osób pracujących urodzonych po 31 grudnia 1968 r. jest przymusowo kierowane do OFE, jeden ubezpieczony musi utrzymywać 1,4 emeryta, a to stanowić może duży problem.

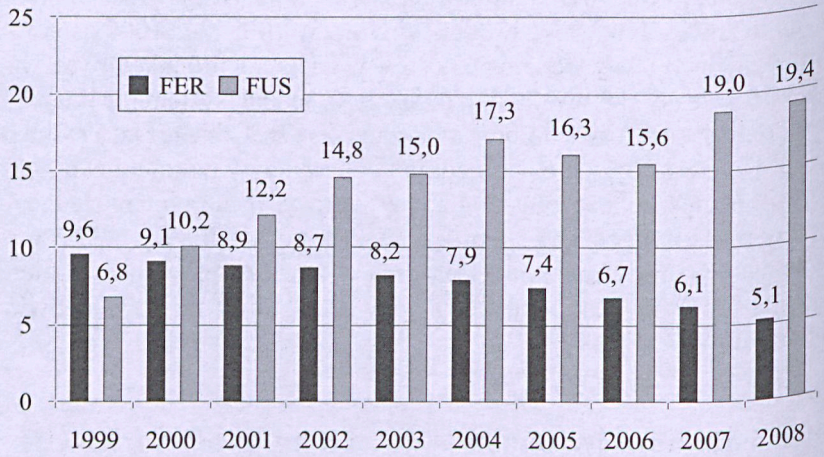
4. Obciążenia budżetu państwa dotacjami do FUS i KRUS

W 1998 r. dotacja budżetowa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 8,8 mld PLN, w pierwszym roku reformy emerytalnej zwiększyła się nieznacznie – 9,4 mld PLN, lecz już w następnym wzrosła do 15,4 mld PLN, w 2001 r.

[14] Ubezpieczonym, którzy osiągną wiek emerytalny w latach 2009–2013 i nie skorzystają z emerytury na zasadach przyjętych do końca 2008 r., a którzy nie należą do OFE, będzie przysługiwała emerytura składająca się z dwu części. Część pierwsza będzie ustalana na dotychczasowych zasadach, lecz jej udział w całości świadczenia z roku na rok będzie coraz niższy (80% w 2009 r.; 70% w 2010 r., 55% w 2011 r., 35% w 2012 r. i 20% w 2013 r.). Równocześnie odpowiednio wyrastać będzie udział części stanowiącej sumę zwaloryzowanego kapitału początkowego i składek zgromadzonych od 1999 r. podzielonych przez oczekiwaną długość życia.

[15] Art. 37 Ustawy z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (DzU nr 228, poz. 1507), uchylający przepis art. 103 ust. 2a Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 2004 r. nr 39, poz. 353 z późn. zm.).

osiągnęła poziom 21,2 mld PLN, w 2002 r. – 27,0 mld PLN, w 2003 r. – 28,3 mld PLN. Ministerstwo Finansów, przekazując opinii publicznej informację o dotacjach do FUS w 2004 r., po raz pierwszy zastosowało kreatywną księgowość[16], toteż dotacje do FUS pozornie obniżyły się, podczas gdy w rzeczywistości transfery na wyrównanie deficytu FUS rosły, i to znacznie szybciej niż transfery na emerytury dla rolników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego[17]. W latach 2004–2009, oprócz ogólnej dotacji do FUS, przekraczającej 30 mld PLN, rokrocznie transferowano za pośrednictwem ZUS ponad 22 mld dodatkowych środków budżetowych na zasilanie OFE. Na 2010 r. przewidziano dotację do FUS w kwocie ponad 60 mld PLN (w tym kolejne 22 mld PLN na wyrównanie składek wytransferowanych do OFE). Na koniec grudnia 2009 r. portfel inwestycyjny otwartych funduszy emerytalnych wyniósł 140 mld PLN, w tym 110 mld PLN stanowiły środki ulokowane w obligacjach skarbowych, ok. 9 mld PLN – środki ulokowane w obligacjach emitowanych przez podmioty sektora publicznego.

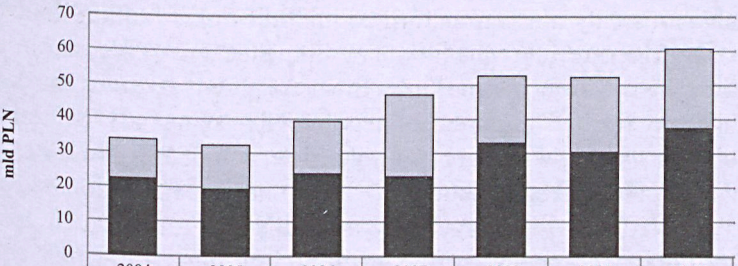


Rysunek 2. Udział transferów do FUS i FER w wydatkach budżetu państwa (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa, Ministerstwo Finansów

[16] W latach 1999–2003 środki przekazywane do ZUS finansujące ubytek dochodów z tytułu przekazania części składek do OFE były wykazywane łącznie z dotacją z budżetu państwa. Od 2004 r. refundacja składek przekazanych do OFE jest wykazywana odrębnie.

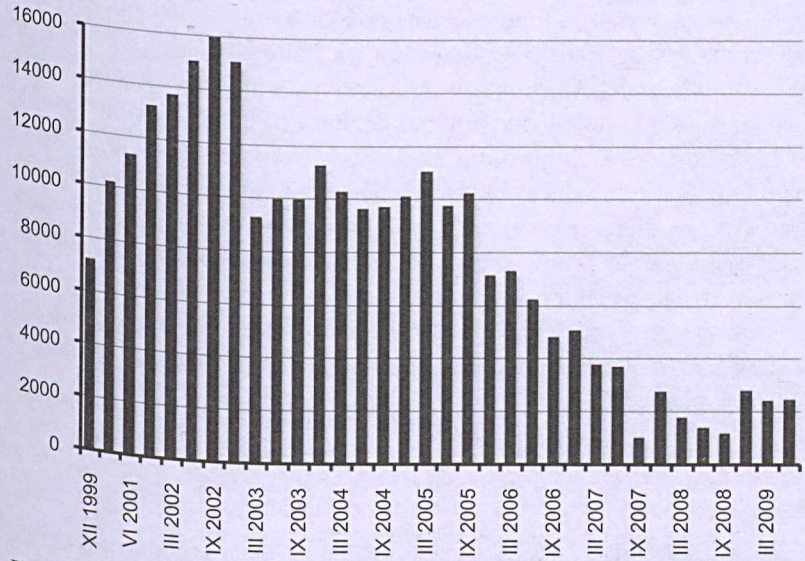
[17] Zazwyczaj dyskusje koncentrują się wokół reformy KRUS, która istotnie jest niezbędna, lecz ograniczenie praw do ubezpieczenia osób prowadzących działalność rolniczą nie rozwiąże problemu narastającego deficytu budżetu państwa (Mączyńska 2009), *Najpierw obcinamy, a potem liczymy*, „Gazeta Finansowa" z 27 listopada – 3 grudnia 2009 r.



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
refundacja składek przekazanych do OFE	11,3	12,6	14,9	23,7	19,9	22,3	22,5
dotacje	23,0	20,1	24,5	23,9	33,2	30,4	37,9

Rysunek 3. Transfery z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w mld PLN)

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa z lat 2004–2009, projekt ustawy budżetowej na 2010 r., Ministerstwo Finansów



Rysunek 4. Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (w mln PLN)

Źródło: *Zadłużenie SFP*, Ministerstwo Finansów

Kryzys finansów publicznych narasta. Odziedziczone po epoce realnego socjalizmu zadłużenie państwa zostało prawie w całości rozliczone[18], jednak utrzymujące

[18] Spłata znacznej części kredytów wobec Klubu Paryskiego oraz wykup obligacji Brady'ego na pokrycie zobowiązań wobec Klubu Londyńskiego obniżyły na koniec września 2009 r. zadłużenie wobec tych grup wierzycieli odpowiednio do 0,14% i 0,05% zadłużenia Skarbu Państwa (stanowiło to 0,51% i 0,20% zagranicznego zadłużenia Skarbu Państwa). *Biuletyn Statystyczny* GUS 10/2009, s. 86–87.

się przez cały okres transformacji ustrojowej niedobory budżetu państwa, samorządów terytorialnych, funduszy ubezpieczeń społecznych, a także zaciągnięte kredyty w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Światowym spowodowały znaczny wzrost długu publicznego. Według stanu na 31 grudnia 2008 r. państwowy dług publiczny wyniósł 597,8 mld PLN, w tym 565,5 mld PLN (94,6%) stanowiło zadłużenie Skarbu Państwa. Do długu publicznego zalicza się także dług jednostek samorządu terytorialnego (25,0 mld PLN, tj. 4,2% długu ogółem). Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych (mimo ogromnych transferów) w kwocie 2,8 mld PLN stanowiło 0,5% całego długu publicznego, bowiem – niezależnie od zasilania środkami budżetowymi – ZUS zapożyczał się w bankach komercyjnych, spłacając ze składek i dotacji budżetowych zarówno kapitał, jak i odsetki.

„Pożyczanie pieniędzy państwu nie jest działalnością filantropijną. To, co dla państwa jest kosztem i stratą, dla wierzycieli jest zyskiem. (...). Dług publiczny jest więc wynikiem nadmiernych dochodów części społeczeństwa, których ta część nie potrafi inaczej skonsumować niż pożyczając państwu na procent" (Karolczuk 2010). Problem ten ma tak wysoką rangę, że zarówno Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej, jak i kryteria konwergencji finansowej krajów członkowskich Unii Europejskiej wymagają nie tylko bieżącej kontroli deficytu budżetowego, ale także utrzymania bezpiecznej proporcji między długiem publicznym a PKB[19]. Zahamowanie wzrostu deficytu budżetowego i długu publicznego, a następnie ich trwałe obniżenie ma fundamentalne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju polskiej gospodarki narodowej zarówno jej sfery realnej, jak i rynku finansowego i jego podmiotów[20]. Już w 2009 r. Polska została poddana procedurze nadmiernego deficytu, a jedną z prób naprawy stanu finansów publicznych była rządowa zapowiedź obniżenia o połowę składki przekazywanej do OFE, która spotkała się z bardzo ostrym oporem zarówno pomysłodawców reformy emerytalnej, jak i zainteresowanych utrzymaniem *status quo* środowisk biznesu[21].

[19] Art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997 nr 78 poz. 483) zabrania zaciągania pożyczek, udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

[20] „Wycena długu publicznego stanowi bowiem podstawę dla ustalenia kosztu finansowania dla wszystkich innych podmiotów gospodarczych działających w kraju. (...). Ważnym skutkiem ograniczenia akumulacji długu publicznego będzie zmniejszenie efektu wypychania kredytu dla sektora prywatnego przez publiczny w polskim systemie bankowym" (*Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, NBP).

[21] Protest wywołała także decyzja o obniżeniu prowizji, które otrzymywały powszechne towarzystwa emerytalne za zarządzanie. Prowizje od składek, aktywów uczestników, w które w co najmniej 60% były inwestowane w obligacje Skarbu Państwa, wynosiły początkowo 10%, potem 7%, dopiero od 1 stycznia 2010 r. obniżono je do 3,5%, mimo że ten instrument finansowy praktycznie nie jest obarczony żadnym ryzykiem (*Gruszki na wierzbie,* 2009).

Zakończenie

Reforma emerytalna naruszyła zasady umowy pokoleniowej, a finansowe konsekwencje utrzymania systemu repartycyjnego wobec osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., przy rosnącym strumieniu wycofywanych z systemu ubezpieczeń społecznych składek pokolenia pracujących, zostały przeniesione na państwo. Osoby otrzymujące emerytury w systemie „zdefiniowanego świadczenia" jeszcze długo będą korzystały ze swych uprawnień[22], a w ślad za tym narastać będą jawne i ukryte dotacje dla FUS na wyrównanie składek przekazanych do OFE. Ta, jedna z silniejszych na polskim rynku, grupa inwestorów instytucjonalnych, nabywając (za uzyskane z budżetu środki) obligacje Skarbu Państwa, pożycza państwu publiczne pieniądze. Reforma emerytalna nie została ukończona, do tej pory nie rozstrzygnięto, jak będą wyglądały wypłaty środków z OFE, w szczególności nie zauważono problemu zmian wartości jednostek uczestnictwa w ramach tego samego funduszu w zależności od koniunktury na rynku kapitałowym. Może więc należy poszukać nie półśrodków, ale radykalnych rozwiązań? Wprawdzie pogląd Alaina Bihhra głoszący, że „wygaśnięcie ich wierzytelności nie będzie niczym innym niż ściągnięciem podatków, których państwo od dawna miało prawo się domagać. Niech się cieszą, że nie każe im się płacić kar za zwłokę," wydawać się może zbyt radykalny. Jednak utrzymywanie *status quo* nie jest możliwe, biorąc pod uwagę stan finansów publicznych i konieczność spełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji, warunkującej wejście naszego kraju do strefy euro.

Bibliografia

Bihr A. (2008), *Nowomowa neoliberalna. Retoryka kapitalistycznego fetyszyzmu*, Wydawnictwo Książka i Prasa, Warszawa.

Czachorowski P. (2002), *Międzynarodowa Organizacja Pracy. Geneza – Struktura – Funkcjonowanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Gersdorf M., Rączka K. (2006), *Prawo Pracy. Podręcznik w pytaniach i odpowiedziach*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszwa.

Gruszki na wierzbie (2009), wywiad z profesorem Markiem Górą z SGH, współtwórcą reformy emerytalnej, „Gazeta Bankowa nr 46(1098) 16 listopada.

Jackowiak Cz. (1993), *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce,* PWN Warszawa.

Karolczuk E. (2010), *Kto zarabia na zadłużeniu państwa*, „Przegląd nr 3(525) 24 stycznia.

Kławuć M. (1986), *Ubezpieczenia społeczne w latach okupacji w świetle wypowiedzi ludności pracującej*. „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych" Zeszyt 7.

[22] Oczekiwana długość życia dla osoby w wieku 62,5 roku wynosi obecnie ok. 230 miesięcy.

Landau Z. (1991), *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych. Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Ossolineum, Warszawa.
Łazowski J., *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, Lex Sopot 2000, reprint z 1934 r.
Mackiewicz-Golnik L. (1983), *Powszechne ubezpieczenia emerytalne. Aspekty ekonomiczne i problemy finansowania,* PWE, Warszawa.
Mączyńska E. (2009), *Najpierw obcinamy, a potem liczymy*, „Gazeta Finansowa" z 27 listopada–3 grudnia.
Muszalski W. (2006), *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2050 roku, (2006), ZUS Warszawa grudzień.
Salwa Z. (2004), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis" Warszawa.
Szubert W. (1987), *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, PWN Warszawa.
Włodarczyk W.C., (1998), *Reforma opieki zdrowotnej w Polsce*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne *Vesalius* Kraków.

INFLUENCE OF PENSION REFORM ON THE STATE BUDGET

Summary

One of the most important social achievements is the right to benefits from social insurance and particularly the pension earned during a lot of years of work activity. The social insurance system in Poland was established during the 20's and 30's of XX cc. In the period of "real socialism" restrictions against bad anti-socialistic elements were gradually abandoned, therefore at the end of 70's of XX cc. accessibility to social insurance benefits became common. The considerable growth of number of pensioners which has occurred in recent 20 years has been caused not only by demographic factors, but for the most part by unreasonable loosing of criteria for granting pension benefits. Quickly growing number of pensioners caused (as a main factor) the deficit of the Social Insurance Fund. This fact facilitated the introduction of neoliberal pension reform, which resulted in the huge and growing year on year transfer of public funds to the private companies managing Open Pension Funds. This gap between incomes and outcomes of the Social Insurance Fund have had to be supplemented by ever greater subsidies from the state budget, which have become the main reason of soaring the public debt in the last decade and it threatens the stability of system of public finances in Poland.