

Alicja GOŁĘBIEWSKA¹

FUNKCJONOWANIE FUNDUSZU REZERWY DEMOGRAFICZNEJ W POLSCE – ZASADY I ZAGROŻENIA

Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki ubezpieczeń społecznych, a w szczególności Funduszu Rezerwy Demograficznej, zlokalizowanego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Fundusz ten utworzono w celu gromadzenia i pomnażania środków przeznaczonych w przyszłości na uzupełnienie niedoborów funduszu emerytalnego wynikających z przyczyn demograficznych. W artykule opisano istotne kwestie obejmujące funkcjonowanie i rolę Funduszu Rezerwy Demograficznej. Opracowanie ma na celu przedstawienie nieprawidłowości funkcjonowania funduszu i wskazanie niebezpieczeństw przedwczesnego wykorzystania jego środków.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, system emerytalny, Fundusz Rezerwy Demograficznej

FUNCTIONING OF DEMOGRAPHIC RESERVE FUND IN POLAND: PRINCIPLES AND DANGERS

Summary

The paper concerns issues of social security, in particular those connected with the first pillar pension scheme in the National Insurance Agency (ZUS), the Demographic Reserve Fund. The Fund was created in order to collect and multiply resources assigned for reducing the shortfall of assets in the pension system, resulting from demographic reasons. Crucial matters connected with the role and operation of the Demographic Reserve Fund are presented in the paper. The aim of the study is to show the irregularities in the Fund's functioning as well as the dangers of premature exploitation of its resources.

Key words: social security, pension scheme, Demographic Reserve Fund

1. Wstęp

Reforma systemu emerytalnego w Polsce przyniosła zmiany w jego organizacji i finansowaniu, polegające na wprowadzeniu trójfilarowości i mieszanego, czyli repartycyjno-kapitałowego finansowania. Poprzedni system nie był odporny na starzenie się społeczeństwa i istniało zagrożenie zbyt dużego obciążenia pokoleń pracujących ogrom-

¹ Dr Alicja Gołębiowska – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku; e-mail: a.golebiowska@uwb.edu.pl.

nymi wydatkami emerytalnymi. Natomiast nowy, obowiązujący od roku 1999, miał być dostosowany do zachodzących zmian demograficznych.

Systemy emerytalne finansowane metodą repartycyjną, czyli na zasadzie umowy pokoleniowej, nie są w stanie osiągać równowagi i stabilności finansowej. Wynika to z nasilającego się procesu starzenia się społeczeństwa, będącego rezultatem równoległe postępujących dwóch procesów, a mianowicie dożywania coraz późniejszego wieku i spadku dzietności. Oznacza to wzrost udziału ludzi starych w społeczeństwie, czyli grupy korzystającej z emerytur i spadek liczby pracujących, finansujących te świadczenia. Proces ten będzie nasilał się w ciągu najbliższych dwudziestu lat, ponieważ roczniki powojennego wyżu demograficznego wchodzi w wiek emerytalny. Spowoduje to relatywny spadek liczby osób w wieku produkcyjnym w stosunku do liczby uprawnionych do świadczeń emerytalnych.

Mając na uwadze pogarszającą się sytuację demograficzną i jej wpływ na finansowaną repartycyjnie część systemu emerytalnego, utworzono Fundusz Rezerwy Demograficznej. Miał on zapewnić funkcjonowanie systemu w warunkach sprawiedliwości międzypokoleniowej, a także bezpieczeństwo systemu emerytalnego w przyszłości. Sprawiedliwość międzypokoleniowa, rozumiana jako równe traktowanie poszczególnych pokoleń i uwzględnianie interesów pokoleń przyszłych, jest szczególnie ważna w warunkach starzenia się społeczeństwa. Zgodnie z przyjętymi założeniami, środki zgromadzone w funduszu miały być wykorzystane wyłącznie z powodu niekorzystnej sytuacji demograficznej, przede wszystkim w latach najtrudniejszych dla systemu, a mianowicie między rokiem 2020 a 2050. Według prognoz, to właśnie w tym okresie będą one niezbędne do uzupełnienia braków na koncie funduszu emerytalnego, będącego częścią Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jednak po te środki sięgnięto wcześniej i już od trzech lat dokonuje się pierwszych wypłat, a zgodnie z ustawą budżetową, na rok 2013 planuje się kolejne, co, niewątpliwie, utrudni funkcjonowanie funduszu.

Artykuł ma na celu przedstawienie zasad i problemów funkcjonowania Funduszu Rezerwy Demograficznej, jak również wskazanie niebezpieczeństw i zagrożeń wynikających z nieprawidłowego i niezgodnego z ustawą, przedwczesnego wykorzystania jego środków.

2. Powstanie i rozwój Funduszu Rezerwy Demograficznej

Fundusz Rezerwy Demograficznej został utworzony zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z 13 października 1998 roku. Jest to fundusz posiadający osobowość prawną, którego organem, siedzibą i dysponującym środkami jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych [Ustawa..., 1998, art. 60]. Podobnie jak Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, jest on zorganizowany i zarządzany przez Zakład.

Funkcjonowanie funduszu regulują trzy podstawowe dokumenty prawne:

- *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z 13 października 1998 roku;*
- *Statut nadany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej;*

- *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej* [Fundusz Rezerwy Demograficznej, 2012, s. 4].

Nadzór nad działalnością funduszu sprawuje:

- Parlament;
- Minister Pracy i Polityki Społecznej;
- Zarząd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- Audyt zewnętrzny;
- Audyt wewnętrzny;
- Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- Najwyższa Izba Kontroli [Fundusz Rezerwy Demograficznej, 2012, s. 5, 6].

Podstawowym zadaniem Funduszu Rezerwy Demograficznej jest gromadzenie i pomnażanie środków finansowych, które mogą być wykorzystane na uzupełnienie niedoborów funduszu emerytalnego.

Celem Funduszu jest, zapisana w obowiązującej od 1999 roku pierwotnej wersji ustawy, akumulacja środków finansowych w latach 2002-2008. Miały być one przeznaczane na wypłatę emerytur w sytuacji, kiedy niedobór w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych byłby spowodowany przyczynami demograficznymi, czyli zgodnie z założeniami tej ustawy, nie wcześniej niż po roku 2009. Przez cały okres środki te powinny być lokowane i pomnażane, ponieważ Fundusz Rezerwy Demograficznej jest jedynym funduszem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który posiada gotówkę i powinien inwestować zgromadzone środki [Fundusz Rezerwy Demograficznej gwarancją..., 2010]. W rzeczywistości, fundusz rozpoczął działalność nie w roku 1999, a dopiero od roku 2002, kiedy to został mu nadany statut przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

3. Gospodarka finansowa Funduszu Rezerwy Demograficznej

Przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zawarte w artykule 58, określają rodzaj i pochodzenie środków zasilających konto funduszu. Źródłami przychodów Funduszu Rezerwy Demograficznej powinny być:

- środki pozostające na rachunku funduszu emerytalnego, będącego częścią Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na koniec roku, czyli w dniu 31 grudnia, pomniejszone o kwotę niezbędną do pokrycia emerytur styczniowych w następnym roku;
- środki pochodzące z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, przekazane do funduszu;
- środki z kolejnych wpłat pochodzące z części składki na ubezpieczenie emerytalne, odprowadzanej przez Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do funduszu;
- środki stanowiące przychody z lokowania środków funduszu.

W praktyce, do funduszu trafiają środki pochodzące jedynie z trzech źródeł. Z punktu widzenia ilości przekazywanych środków jest ważny trzeci z wymienionych sposobów finansowania funduszu, czyli wpłata środków pochodzących ze składki na ubezpieczenie emerytalne w ramach pierwszego filaru. Zgodnie z obowiązującymi przepisami

mi, od momentu wejścia w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, czyli od roku 1999 do 2008, do Funduszu Rezerwy Demograficznej miały trafiać środki stanowiące 1% podstawy wymiaru tych składek. Pierwsze wpłaty zasilily konto funduszu dopiero w roku 2002. Jednak zostały one zredukowane do 0,1% i w takiej wysokości były wpłacane również w roku 2003. Od 2004 roku stopniowo zwiększano składki o 0,05% rocznie, do poziomu 0,35% w 2008 roku. Środki w takiej wysokości, mimo zmiany obowiązującej ustawy, są nadal przekazywane na jego konto.

Wprowadzona, w dniu 9 stycznia 2009 roku, nowelizacja ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a w niej zmiany dotyczące Funduszu Rezerwy Demograficznej pozwoliły na wydłużenie terminu wpłat do funduszu po 2008 roku. Składka, przewidziana w realizowanej wersji ustawy, miała wciąż rosnać od roku 2009 i w 2011 wynosić 0,50%.

Nowelizacja z 2009 roku również zawiera regulację dotyczącą innego źródła przychodów, a mianowicie zasilania funduszu środkami pochodzącymi z prywatyzowanych spółek. Przegląd najważniejszych wydarzeń związanych z historią funduszu przedstawia tabela 1.

TABELA 1.
Historia Funduszu Rezerwy Demograficznej w Polsce w latach 2002-2011

Data	Wydarzenie
2002 rok	Ogłoszenie statutu i rozpoczęcie działalności
2002-2003 rok	Obniżenie części składki emerytalnej trafiającej do Funduszu Rezerwy Demograficznej z 1% do 0,1% i zniesienie ograniczenia okresu akumulacji środków
2004 rok	Stopniowe zwiększenie składki o 0,05% rocznie do poziomu 0,15%
2005 rok	Stopniowe zwiększenie składki o 0,05% rocznie do poziomu 0,20%
2006 rok	Stopniowe zwiększenie składki o 0,05% rocznie do poziomu 0,25%
2007 rok	Stopniowe zwiększenie składki o 0,05% rocznie do poziomu 0,30%
2008-2011 rok	Stopniowe zwiększenie składki o 0,05% rocznie do poziomu 0,35% i utrzymanie wysokości do 2011 roku
2009 rok	Zagwarantowanie Funduszowi Rezerwy Demograficznej 40% rocznych przychodów z prywatyzacji
2009 rok	Umożliwienie Funduszowi Rezerwy Demograficznej udzielania nieoprocentowanych pożyczek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Źródło: [Moja emerytura, 2012; Grodzicki, 2012, s. 16].

Do ważnych zmian przedstawionych w tabeli należą przede wszystkim te mało korzystne z punktu widzenia działania funduszu, czyli związane z: trzyletnim opóźnieniem jego funkcjonowania, redukcją składki, a także decyzjami o przedwczesnych wypłatach środków. Wymienione działania miały wpływ na ilość i rodzaj zgromadzonych do tej pory środków. Dokładną strukturę przychodów Funduszu Rezerwy Demograficznej od początku jego funkcjonowania do roku 2011 prezentuje tabela 2.

TABELA 2.

**Struktura przychodów Funduszu Rezerwy Demograficznej w latach
2002-2011**

Lata	Przychody łącznie (w mld zł)	Z odprowadzanej składki (w mld zł)	Z lokowania środków (w mld zł)	Z prywatyzacji (w mld zł)	Z nadwyżki na rachunku funduszu emerytalnego
2002	0,23	0,22	0,01	0	0
2003	0,24	0,22	0,02	0	0
2004	0,42	0,35	0,07	0	0
2005	0,65	0,49	0,16	0	0
2006	0,91	0,66	0,25	0	0
2007	1,03	0,89	0,14	0	0
2008	0,97	1,21	(0,24)	0	0
2009	2,87	1,29	0,50	1,08	0
2010	10,36	1,34	0,67	8,35	0
2011	6,62	1,41	0,15	5,06	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie kolejnych Bilansów Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Dane z tabeli potwierdzają, iż podstawowym źródłem finansowania funduszu są środki pochodzące ze składki na ubezpieczenie emerytalne, zasilające konto systematycznie od momentu jego powstania. Dodatkowym źródłem są środki pochodzące z działalności inwestycyjnej, a od roku 2009 z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa w wysokości 40% przychodów z ogólnej kwoty brutto, pomniejszonej o kwoty obowiązkowych odpisów na fundusz celowy mienia. Dotąd nie zanotowano wpływu środków stanowiących nadwyżkę na rachunku funduszu emerytalnego, a zgodnie z definicją funduszu, one również miały zasilać jego konto.

Przychody funduszu od początku istnienia do września 2008 roku wynosiły około 4,4 mld zł, z czego 3,8 mld zł pochodziło z odpisu składki, a około 0,6 mld z lokowania środków [Fundusz Rezerwy Demograficznej gwarancją..., 2010]. Dodatkowo, wpłaty środków pochodzących z prywatyzacji, już w pierwszym roku obowiązywania przepisów, spowodowały wzrost przychodów z tego tytułu o 1,08 mld zł.

Artykuł 61 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych reguluje kwestie dotyczące gospodarki finansowej Funduszu Rezerwy Demograficznej, opartej na prognozie dochodów i wydatków funduszu emerytalnego, sporządzanej przez Zarząd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i co trzy lata przedstawianej wraz z opinią aktuariusza Radzie Ministrów. Prognoza ta jest opracowywana na podstawie szczegółowych założeń związanych z sytuacją demograficzną i społeczno-ekonomiczną kraju i publikowana w *Biuletynie Informacyjnym*. Sytuację finansową Funduszu, przedstawiającą stan na początku roku i zmiany spowodowane wpłatami, wypłatami i wynikami działalności, prezentuje tabela 3.

TABELA 3.

Gospodarka finansowa Funduszu Rezerwy Demograficznej w latach 2002-2012

Lata	Stan funduszu na początek roku (w mld zł)	Wpłaty (w mld zł)	Wypłaty (w mld zł)	Fundusz zgromadzony (w mld zł)	Wynik działalności (w mld zł)	Stan na koniec roku (w mld zł)
2002		0,22	–	0,22	0,01	0,23
2003	0,23	0,22	–	0,45	0,03	0,48
2004	0,48	0,35	–	0,83	0,07	0,90
2005	0,90	0,49	–	1,39	0,16	1,55
2006	1,55	0,65	–	2,21	0,25	2,46
2007	2,46	0,89	–	3,35	0,14	3,49
2008	3,49	1,21	–	4,70	(0,24)	4,46
2009	4,46	2,37	–	6,83	0,50	7,33
2010	7,33	9,69	7,50	9,52	0,67	10,19
2011	10,19	6,47	4,00	12,66	0,15	12,81
2012	12,81		2,89			16,02*

* – przewidywany.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bilansów Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 3., na początku roku 2010 Funduszu Rezerwy Demograficznej dysponował środkami w wysokości ponad 7,3 mld zł. W roku tym na jego konto trafiło łącznie ze wszystkich źródeł 9,69 mld zł i już pod koniec roku na koncie było ponad 10 mld zł. W bilansie na rok 2010 można było wykazać jeszcze większe wpływy, gdyby nie pierwsza wypłata na rzecz funduszu emerytalnego. W roku 2011 wpłynęło do funduszu 6,47 mld zł, w tym tylko 5 mld z prywatyzacji i dodatkowo zdecydowanie mniej fundusz zarobił na lokatach, co miało już ogromny wpływ na całość przychodów. Poza tym, wypłacono z niego na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych kolejne środki.

Rzeczywisty stan aktywów w roku 2010 wynosił 10,19 mld zł, przy czym potencjalny mógłby wynieść 17,7 mld. W roku następnym różnica między stanem potencjalnym (24,29 mld) a rzeczywistym (12,8 mld) stanowiła już wartość 11,49 mld zł.

Według prognoz opracowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stan aktywów Funduszu Rezerwy Demograficznej ma znacząco wzrosnąć w kolejnych latach. Jednak nie można zapomnieć, że stan, który można przyjąć jako rzeczywisty, i tak będzie się znacznie różnił od potencjalnego. Wysokość planowanych i potencjalnych aktywów przedstawia tabela 4.

TABELA 4.

**Prognozowana wysokość aktywów Funduszu Rezerwy Demograficznej
w latach 2013-2015**

Lata	Aktywa planowane (rzeczywiste) w mld zł	Aktywa potencjalne w mld zł
2012	16,02	31,19
2013	21,45	35,84
2014	26,45	40,84
2015	30,77	45,16

Źródło: [Samoń, 2012; *Prognoza wpływów i wydatków...*, 2010].

Planowany wzrost ma być rezultatem większych wpływów, w wyniku wzrostu składki i wpłat środków pochodzących z prywatyzacji.

Podstawowym zadaniem funduszu zapisanym w ustawie jest po pierwsze, omówione wyżej, gromadzenie środków na rachunku, a po drugie, odpowiednio korzystne ich inwestowanie, przy zachowaniu maksymalnego bezpieczeństwa i rentowności lokowanych środków. Do końca roku 2001 Fundusz Rezerwy Demograficznej lokował swoje środki w bonach i obligacjach skarbowych oraz innych papierach wartościowych, emitowanych przez Skarb Państwa.

W przypadku zgromadzenia przez fundusz środków przekraczających 250 000 tys. zł istnieje możliwość powierzenia zarządzania nimi uprawnionemu podmiotowi zewnętrznemu na zasadach określonych w ustawie i umowie o zarządzaniu. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako organ Funduszu Rezerwy Demograficznej może przekazać zarządzanie funduszem wybranemu podmiotowi. Zewnętrzny zarządzający może zostać wybrany w trybie negocjacji z ogłoszeniem lub bez ogłoszenia [*Ustawa...*, 1998, art. 64].

W myśl artykułu 65 ustawy, podmiot ten nie może zarządzać większą pulą środków niż:

- 40% środków Funduszu Rezerwy Demograficznej, jeżeli wartość tych środków nie przekracza 1 000 000 tys. zł;
- 25% środków Funduszu Rezerwy Demograficznej, jeżeli wartość tych środków mieści się w przedziale od 1 000 000 tys. zł do 2 000 000 tys. zł;
- 15% środków Funduszu Rezerwy Demograficznej, jeżeli wartość tych środków przekracza 2 000 000 tys. zł.

Zarządzający środkami, zgodnie z ustawą, jest obowiązany lokować je tylko w kraju i wyłącznie w:

- bonach, obligacjach skarbowych i innych papierach wartościowych Skarbu Państwa;
- papierach wartościowych, emitowanych przez: gminy, związki gmin i miasto stołeczne Warszawa;
- dłużnych papierach wartościowych, gwarantowanych przez Skarb Państwa;
- akcjach dopuszczonych do publicznego obrotu;
- zabezpieczonych całkowicie obligacjach dopuszczonych do publicznego obrotu;

- zabezpieczonych całkowicie obligacjach emitowanych przez spółki, których akcje zostały dopuszczone do publicznego obrotu [Jędrasik-Jankowska, 2003, s. 42; *Ustawa...*, 1998, art. 65].

Zgodnie z artykułem 66 p. 4 ustawy, środki Funduszu Rezerwy Demograficznej mogą także być lokowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych bezpośrednio w jednostkach uczestnictwa wybranych funduszy inwestycyjnych, jeżeli ich polityka inwestycyjna, określona w statucie i faktycznie realizowana, nie jest sprzeczna z wymogami sformułowanymi w przepisach. Rozporządzenie w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej ustala:

- obowiązkowe istotne elementy umowy o zarządzaniu środkami Funduszu Rezerwy Demograficznej;
- dopuszczalne proporcje udziału poszczególnych lokat środków Funduszu Rezerwy Demograficznej;
- sposób lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej przekazywanych z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa;
- szczegółowy sposób ustalania kosztów bieżącego zarządzania środkami Funduszu Rezerwy Demograficznej;
- inne formy lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej [*Rozporządzenie w sprawie lokowania...*, 2009].

W rozporządzeniu tym są podane dopuszczalne proporcje udziału poszczególnych lokat środków Funduszu Rezerwy Demograficznej, które nie mogą przekroczyć następujących wartości jego środków:

- 100% – w bony, obligacje skarbowe i inne papiery wartościowe Skarbu Państwa;
- 20% – w papiery wartościowe, emitowane przez: gminy, związki gmin i miasto stołeczne Warszawa;
- 80% – w dłużne papiery wartościowe, gwarantowane przez Skarb Państwa;
- 30% – w akcje zdematerializowane, zgodnie z przepisami ustawy o obrocie instrumentami finansowymi;
- 20% – w obligacje zdematerializowane, zgodnie z przepisami ustawy;
- 5% – w obligacje emitowane przez spółki publiczne, w rozumieniu ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych.

Środki Funduszu Rezerwy Demograficznej przekazywane z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa są lokowane w papierach wartościowych, emitowanych przez Skarb Państwa najpóźniej do końca miesiąca następującego po miesiącu, w którym środki te wpłynęły na bankowy rachunek funduszu.

Wykorzystaniem środków Funduszu Rezerwy Demograficznej zarządza Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, na wniosek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. U uruchomienie tych środków miało nastąpić z uzasadnionych powodów, nie wcześniej niż w 2009 roku. Artykuł 59 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z 2009 roku jednoznacznie określa możliwości ich wykorzystania. Mogą być one przeznaczane na:

- uzupełnienie niedoboru wynikającego z przyczyn demograficznych;

- nieoprocentowaną pożyczkę uzupełniającą środki funduszu emerytalnego na bieżącą wypłatę świadczeń, zapewniającą płynność finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale z zastrzeżeniem, że zwrotną w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia otrzymania środków przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z ustawą, koszty bieżącego zarządzania środkami funduszu są finansowane z jego środków. Ich wysokość określa się corocznie w planie finansowym Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Od roku 2010 rozpoczęto, wspomniane we wcześniejszej części opracowania, pobieranie środków z funduszu. Konto Funduszu Rezerwy Demograficznej jest systematycznie uszczuplane, a jego środki służą przedwczesnemu pokrywaniu niedoboru w funduszu emerytalnym, który jest niezgodny z celem określonym w ustawie. Niedobór ten nie jest bowiem wynikiem wpływu prognozowanej, wyjątkowo niekorzystnej dla systemu sytuacji demograficznej, która była przecież koniecznym, wymaganym i zapisanym w ustawie warunkiem wypłaty środków. Analizę wypłat w latach 2010- 2012 zawiera tabela 5.

TABELA 5.**Wypłaty środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej w latach 2010-2013**

Data	Wypłaty	Kwota
2010 rok	Pierwsza wypłata środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej w celu pokrycia deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	7,5 mld
2011 rok	Druga wypłata środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej w celu pokrycia deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	4 mld zł
2012 rok	Trzecia wypłata środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej w celu pokrycia deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	2,88 mld zł
łącznie na koniec 2012 rok	Wypłaty środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej w celu pokrycia deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	14,38 mld zł
2013 rok	Planowana wypłata środków	2,5 mld zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Samoń, 2012].

W latach 2010-2012 Fundusz Rezerwy Demograficznej przekazał do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych łączną kwotę w wysokości 14,38 mld zł. Pierwsza wypłata w wysokości 7,5 mld zł miała miejsce w 2010 roku, następna – 4 mld zł w roku 2011 i w 2012 roku na rzecz funduszu emerytalnego przekazano 2,88 mld zł. Według zapisów ustawy budżetowej, na rok 2013 jest planowana kolejna wypłata środków. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zamierza pozyskać, na pokrycie niedoboru funduszu emerytalnego, kolejne 2,5 mld zł, co uszczupli konto funduszu łącznie o około 17 mld zł.

4. Nieprawidłowości funkcjonowania Funduszu Rezerwy Demograficznej

Analiza rozwoju i prowadzonej gospodarki finansowej Funduszu Rezerwy Demograficznej pozwala na stwierdzenie, iż funkcjonowanie funduszu budzi wiele zastrzeżeń, a wprowadzane rozwiązania stanowią jego zagrożenie. Już od początku występowały pewne problemy, które uniemożliwiają mu sprawne działanie, zgodne z zapisami ustawy, obecnie i w przyszłości. Związane jest to z trzyletnim opóźnieniem wpływu pierwszych środków na jego konto, co spowodowało mniejsze od planowanego zasilenie konta, stanowiące niecałe 0,8% PKB, a nie planowane 4%.

Do nieprawidłowości funkcjonowania funduszu można również zaliczyć, przedstawione w tabeli 1., obniżenie o 0,9% wysokości środków przekazywanych na jego konto, pochodzących ze składki na ubezpieczenie emerytalne i niepodwyższenie jej, zgodnie z planem, w roku 2011. Konsekwencją takich działań są zbyt małe przychody środków na koncie funduszu. Poza tym, źle na stan, a w konsekwencji prawidłowe funkcjonowanie funduszu wpływa także fakt, iż nie był on do tej pory zasilany środkami pochodzącymi z innych, planowanych źródeł. Jak wynika z analizowanych w opracowaniu danych dotyczących struktury przychodów, na fundusz od początku jego istnienia nie wpłacano środków, które miały pochodzić z, dotychczas niestety jeszcze niewystępującej, nadwyżki pozostającej na koniec roku na koncie funduszu emerytalnego. Wpływ na ilość środków na koncie Funduszu Rezerwy Demograficznej miało jednocześnie opóźnienie wpłat z prywatyzacji. Regulacje, związane z zasileniem funduszu środkami pochodzącymi z tego źródła, wprowadzono dopiero w styczniu 2009 roku.

Przejawem dysfunkcyjności Funduszu Rezerwy Demograficznej jest równocześnie utrudnianie mu realizacji podstawowych zadań i celów. Fundusz ten został utworzony jako zabezpieczenie systemu emerytalnego przed niewydolnością spowodowaną zachodzącymi, niekorzystnymi zmianami demograficznymi. Jego środki miały być wykorzystywane w celu uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego spowodowanego sytuacją demograficzną [Jędrasik-Jankowska, 2003, s. 42]. Zadaniem funduszu jest gromadzenie długookresowych rezerw finansowych w czasie, gdy przedstawiciele wyżu demograficznego znajdują się w wieku produkcyjnym, a następnie niwelowanie negatywnych dla budżetu skutków przejścia tej grupy osób w wiek emerytalny. Z demograficznego punktu widzenia ostatecznym jego celem jest zatem odciążenie budżetu państwa w najtrudniejszych okresach. Pierwszy taki okres miał nastąpić wówczas, gdy wiek emerytalny osiągną roczniki powojennego wyżu demograficznego z lat 1946-1959. Do tego czasu środki funduszu nie mogły być wykorzystywane [Obiedziński, 2008, s. 199]. Jednak od roku 2010 są one wypłacane, a na domiar złego, pokrywanie nimi niedoboru na koncie funduszu emerytalnego jest związane nie tyle ze złą sytuacją demograficzną, co z problemami finansowymi, z jakimi boryka się ten fundusz. Fundusz Rezerwy Demograficznej został powołany do pokrywania części deficytu w pierwszym filarze systemu emerytalnego, a przedwczesne wypłaty środków mogą uniemożliwić mu realizację tego zadania. Oznacza to, niewątpliwie, możliwość wystąpienia nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu w przyszłości. Niezgodne z ustawą wyp-

laty, znacząco wpłynęły bowiem na obniżenie wartości przyszłych aktywów funduszu i stanowią zagrożenia jego działalności.

Gdyby uszczuplanie Funduszu nie miało miejsca, to na jego koncie na koniec roku 2012 znajdowałaby się kwota wynosząca ponad 31 mld zł. Jednakże, odliczając kolejne wypłaty z lat 2010-2012, pozostało tylko około 17 mld zł. Istnieje więc niebezpieczeństwo, że na skutek obecnych i być może kolejnych wypłat, fundusz za kilka lat nie będzie mógł spełniać swojego zadania, a w momencie, kiedy jego środki będą najbardziej potrzebne, może nawet przestać istnieć.

Aby zapobiec tej sytuacji, zarządzając środkami Funduszu Rezerwy Demograficznej należy pamiętać o niekorzystnym wpływie uwarunkowań demograficznych, gdyż na kształtowanie się struktury demograficznej w dłuższej perspektywie silnie oddziałuje proces starzenia się społeczeństwa. W wyniku wydłużania się trwania życia ludności, coraz więcej osób dożywa wieku emerytalnego i wzrasta długość okresu przebywania na emeryturze. Przy niewielkim podwyższeniu tego wieku, w krajach OECD okres emerytury wydłużył się w ostatnim półwieczu o ponad 5 lat. Oznacza to, że przez coraz dłuższy czas obywatele pobierają świadczenia emerytalne i tym samym wzrastają wydatki na emerytury w skali całego społeczeństwa. Dodatkowo, malejący poziom dzietności prowadzi do spadku liczby dzieci, młodzieży, a w przyszłości osób w wieku produkcyjnym, co znacząco wpływa na liczebność kolejnych pokoleń [Grodzicki, 2012, s. 6].

Na starzenie się są narażeni w znacznym stopniu Polacy, ze względu na występujące, począwszy od okresu powojennego, kolejne wyże i niże demograficzne. Mają one ogromny wpływ na strukturę populacji. Niekorzystne zmiany w tej strukturze obrazuje stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym. Prognozy demograficzne, sporządzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, przedstawiają wzrost tego ilorazu przez cały badany okres. Zgodnie z prognozą, w 2035 roku liczba ta będzie wynosić 736, a w 2060 roku na 1000 osób w wieku produkcyjnym będzie przypadać 1070 osób w wieku nieprodukcyjnym [*Prognoza wpływów i wydatków...*, 2010, s. 12].

Biorąc pod uwagę przedstawione fakty demograficzne, można spodziewać się, iż po 2020 roku na wypłatę emerytur dla dzisiejszych czterdziestokilkulatków może zabraknąć 46 mld zł rocznie, a w 2025 roku – nawet 63 mld zł. Stan Funduszu Rezerwy Demograficznej na koniec 2011 roku, po potrąceniu 4 mld zł na fundusz emerytalny, powinien wynieść ponad 14 mld zł, a wyniósł zaledwie 12,8 mld zł. Podczas gdy roczny deficyt systemu emerytalnego wynosi około 40 mld zł. Nasuwa się więc podstawowy wniosek, iż niewielki wpływ na wzrost środków funduszu mają wpłaty z prywatyzacji, ponieważ są one w znacznej części, około 70-90%, przeznaczane na wypłatę emerytur. Ponadto, zmniejszenie stanu konta poprzez pobieranie środków na rzecz funduszu emerytalnego może doprowadzić do takiej sytuacji, że w momencie kryzysowym dla systemu może ich zabraknąć. Niestety, określone w ustawie zasady funkcjonowania funduszu nie pozwalają w prosty sposób uzupełnić braków powstających na koncie, gdyż Fundusz Rezerwy Demograficznej, zgodnie z artykułem 62 *Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, nie może zaciągać pożyczek i kredytów. Wypłatę świadczeń emerytalnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych gwarantuje budżet państwa.

5. Podsumowanie

Od roku 1999 nie uregulowano do końca przepisów związanych z funkcjonowaniem Funduszu Rezerwy Demograficznej, który zgodnie z definicją, musi być dostosowany do sytuacji demograficznej. Ta, z kolei, w dużej mierze oddziałuje na pierwszy filar systemu emerytalnego, finansowany repartycyjnie.

Sam fakt utworzenia funduszu należy ocenić pozytywnie, ponieważ miał wpłynąć na zwiększenie bezpieczeństwa wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, czyli na bezpieczeństwo przyszłych emerytur. Jednak w praktyce okazało się, iż stał się on instytucją niezdolną do realizacji swoich celów. Niepokój budzi realna sytuacja funduszu związana z jego niedofinansowaniem, a także zbyt wczesnym wykorzystaniem zgromadzonych środków. Porównując zasoby Funduszu Rezerwy Demograficznej z rocznymi potrzebami, wynoszącymi około 40 mld, można stwierdzić, iż nie jest on w stanie pełnić powierzonej mu funkcji. Bezpośrednią przyczyną tej sytuacji stało się: opóźnienie momentu przyjmowania wpłat na konto funduszu, uniemożliwienie od początku istnienia zasilania go środkami pochodzącymi z prywatyzacji, jak również ograniczenie środków do niego wpływających przez redukcję składki i brak wpłat pochodzących z nadwyżki pozostającej na koncie funduszu emerytalnego. Przyczyniło się to do tego, iż nie mógł on i nadal nie może realizować swoich celów, do których został powołany. Nie może korzystnie lokować całości środków wpływających na konto, aby pomnożyć je w jak najwyższym stopniu i móc przeznaczyć na pokrycie deficytu funduszu emerytalnego w sytuacji koniecznej ze względów demograficznych. Natomiast wykorzystuje się go do realizacji celów krótkookresowych, czyli do tego, by wbrew zapisom ustawy, przedwcześnie finansować deficyt spowodowany jednak nie wpływem sytuacji demograficznej, a jedynie coraz bardziej odczuwalnym, złym stanem finansów publicznych. To nieustanne uszczuplanie funduszu negatywnie oddziałuje na jego funkcjonowanie, a wręcz zagraża jego istnieniu. Zabraknie bowiem odpowiedniej ilości środków na jego koncie w okresie, kiedy będą potrzebne na łagodzenie wpływu sytuacji demograficznej, czyli w momencie, gdy liczba świadczeniobiorców przekroczy liczbę aktywnych zawodowo. Należy więc szukać rozwiązań związanych z tą niepokojącą sytuacją, aby przyszli emeryci i podatnicy nie zostali obciążeni kosztami ostatnich działań.

Negatywny wpływ ubytku środków można częściowo zmniejszyć przez zastosowanie pewnych rozwiązań polegających na:

- przywróceniu planowanego 1% poziomu składki odprowadzanej do funduszu;
- przekazaniu ewentualnej (dotychczas jeszcze niewystępującej) nadwyżki z funduszu emerytalnego;
- zwiększeniu efektywności inwestycji i zarządzania środkami Funduszu Rezerwy Demograficznej;
- uwzględnieniu w budżecie państwa wydatku w postaci wpłaty na Fundusz Rezerwy Demograficznej;
- zmianie terminu korzystania ze środków funduszu.

Zmiana terminu, pozwalającego na korzystanie ze środków funduszu, miałaby pozytywnie oddziaływać, gdyby wypłata została zawieszona do roku 2020 roku. Słusznie twierdzi D. Samoń, iż termin ten trzeba przesunąć, ponieważ po roku 2010 jest prog-

nozowane znaczne zwiększenie deficytu publicznego systemu emerytalnego, a środki te w zamierzeniu miały: *być przeznaczone na łagodzenie fiskalnych skutków starzenia się społeczeństwa w nadchodzących okresach. Wcześniejsze ich wykorzystanie nie sprzyja długookresowej stabilności finansowej systemu emerytalnego* [Samoń, 2012; ZUS, 2010].

Literatura

- Bilans Funduszu Rezerwy Demograficznej z dnia 31 grudnia w latach 2002-2011*, ZUS Sprawozdania finansowe FRD, Warszawa, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.zus.pl/bip.sprawozdania FRD].
- Fundusz Rezerwy Demograficznej gwarancją wypłat naszych emerytur?* 15.09.2010, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.spoeczne.ubezpieczenie.com.pl/fundusz_rezerwy_demograficznej], data wejścia: 15.10.2012].
- Fundusz Rezerwy Demograficznej 2012*, ZUS, Warszawa, styczeń 2012, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.zus.pl/wai/seminariaprognozy/3_FRD.pps, data wejścia: 15.11.2012].
- Grodzicki, M. *Funduszowi Rezerwy Demograficznej należy umożliwić realizację celów, do których został powołany*, Analiza FOR, nr 12/2012, 17 lipca 2012, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.for.org.pl].
- Jędrasik-Jankowska I. 2003 *Ubezpieczenia społeczne, Część ogólna t. 1.*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Moja emerytura*, serwis dziennik „Rzeczpospolita”, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://rp.pl, data wejścia: 3.07.2012].
- Obiedziński P. 2008 *Rola i zapotrzebowanie Funduszu Rezerwy Demograficznej w systemie ubezpieczeń społecznych*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 2, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Obiedziński P. 2011 *Co dalej z Funduszem Rezerwy Demograficznej - wnioski z analiz i prognoz „Polityka Społeczna”*, Numer specjalny, *Problemy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i na świecie*, część I, Warszawa.
- Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku 2010*, ZUS, Departament Statystyki, marzec 2010 rok – przygotowana na bazie *Prognozy demograficznej na lata 2008 – 2035*, sporządzonej przez GUS w 2008 roku, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.zus.pl/bip/prognozy_fus/prognoza_do_2060_MGIPS.pdf].
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 maja 2009 roku w sprawie lokowania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej*, Dz. U. z 2009 roku, Nr 92, poz. 757.
- Samoń D. 2012 *Forum Obywatelskiego Rozwoju ostrzega. Rząd (znowu) zabiera nasze zasłoniaki*, komunikat nr 21 z 23 sierpnia 2012.
- Ustawa z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych*, Dz. U. z 1998 roku, Nr 137, poz. 887.
- Ustawa z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych*, Dz. U. z 2009 roku, Nr 205, poz. 1585, brzmienie od 21 lipca 2012 roku.