

Mariusz DYBAŁ¹

FINANSOWANIE OKRESU PRZEJŚCIOWEGO W SYSTEMIE EMERYTALNYM

Streszczenie

Celem badawczym pracy była analiza wpływu postanowień decydentów na rachunki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w latach 1999-2012. Aby osiągnąć cel, autor postanowił zweryfikować następujące hipotezy badawcze:

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych uzyskał nadwyżkę między wpływami ze składek a wydatkami do pokrycia ze składek do roku 2012;
- źródłem refundacji kwot składek z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do Otwartych Funduszy Emerytalnych są wpływy z prywatyzacji;
- reformie systemu emerytalnego towarzyszą działania zmierzające do ukrócenia przywilejów sektorowych oraz grup społecznych, służących zmniejszeniu wydatków państwa.

W wyniku przeprowadzonych badań, zweryfikowano negatywnie zakładane hipotezy badawcze:

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie uzyskał nadwyżki między wpływami ze składek a wydatkami do pokrycia ze składek do roku 2012 – coroczny deficyt, w tym w 2012 roku w wysokości 54,8 mld PLN, tj. 31,1%;
- wpływy z prywatyzacji okazały się zbyt niskie – w latach 1999-2012 zrefundowały przekazanie składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych jedynie w 47%;
- reformie systemu emerytalnego przez długi okres nie towarzyszyły działania zmierzające do ukrócenia przywilejów sektorowych oraz grup społecznych, służących zmniejszeniu wydatków państwa, co więcej, przywileje powiększono – wyłączenie z powszechnego systemu emerytur mundurowych, przedłużenie możliwości nabywania prawa do wcześniejszej emerytury, wprowadzenie emerytur górniczych, redukcja składki rentowej.

Słowa kluczowe: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE), system emerytalny

FINANCING TRANSITION PERIOD IN POLISH PENSION SYSTEM

Summary

The purpose of the research study is to analyse the impact of the provisions established by policy-makers on the accounts of the Polish Social Insurance Institution in the years 1999-2012. The author has set out to verify the following hypotheses:

- Social Security Institution received a surplus of revenue from contributions over expenditures to be covered by contributions until year 2012;

¹ dr Mariusz Dybał – Wydział Prawa i Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski; e-mail: mariusz_dybal@prawo.uni.wroc.pl.

- The source of reimbursement of social security contributions from the Social Security Institution to pension funds are the proceeds from privatisation;
- The reform of the pension system is accompanied by measures taken to put an end to the privileges of sectoral and social groups in order to reduce public expenses.

The outcome of the research has proved the above hypotheses to be incorrect.

Key words: Social Insurance Institution (ZUS), Open Pension Funds (OFE), pension system

1. Wstęp

Wraz z początkiem 1999 roku wprowadzono w Polsce zmiany, które diametralnie odmieniły polski system emerytalny [Dybał, 2008, s. 35-52]. Stworzono system oparty na trzech filarach. Dotychczasowa emerytura z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) została zastąpiona przez świadczenia z kilku źródeł. Pierwszym źródłem miał być zreformowany ZUS. Emerytura nadal była oparta na finansowaniu repartycyjnym, ale każdy ubezpieczony miał w ZUS konto, na które przelewano składkę emerytalną. W efekcie zastąpienia zdefiniowanego świadczenia przez system zdefiniowanej składki, powiązano wysokość emerytury z wysokością przelewanych do ZUS składek. System miał być zbilansowany aktuarialnie. Drugi filar stanowiły prywatne Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE), oparte na finansowaniu kapitałowym i systemie zdefiniowanej składki [Jakubowski, 2013, s. 36]. Uczestnictwo w ZUS i OFE było obowiązkowe². Trzeci filar tworzyły prywatne emerytury finansowane kapitałowo, w których uczestnictwo było dobrowolne [Dybał, 2010, s. 229-246; Jakubowski, 2013, s. 3].

Było wiele przyczyn wprowadzenia reformy. Nie wchodząc w szczegóły, można powiedzieć, że miały charakter demograficzny, społeczny oraz może przede wszystkim ekonomiczny, gdyż zmierzano do odciążenia finansów publicznych – zbytnio obciążonych wydatkami emerytalnymi [Dybał, 2012, s. 75].

W wyniku wprowadzenia reformy, w nowym systemie emerytalnym zaczęły funkcjonować obok siebie dwa zjawiska. W pierwszym filarze było finansowanie repartycyjne, w drugim kapitałowe. W obu każdy ubezpieczony miał swoje konto, na którym ewidencjonowano składkę. W rezultacie, państwo musiało znaleźć pieniądze, aby wypłacić emeryturę w okresie przejściowym: dotychczasowym emerytom ze składek osób obecnie pracujących (czyli tak, jak do momentu wprowadzenia reformy) oraz dokonać płatności na rzecz członków OFE (nowe płatności powstałe przez wprowadzenie drugiego filara). Przewidywano, że dodatkowe wypłaty na konta w OFE spowodują deficyt w ZUS, ale najpóźniej w 2012 roku ZUS uzyska nadwyżkę [*Shaping...*, 1999, s. 46], a w długim okresie reforma emerytalna przyniesie osłabienie obciążenia systemem emerytalnym finansów publicznych³ [*The 2012...*, 2012, s. 328]. Według twórców reformy, deficyt w ZUS, powstały w wyniku przekazania składek do OFE, miał zostać sfinansowany wpływami z prywatyzacji oraz reformami mającymi ukrócić

² W zależności od wieku i charakteru pracy, dla pewnych osób uczestnictwo zarówno w ZUS, jak i OFE było dobrowolne lub zakazane.

³ Według Komisji Europejskiej, w perspektywie do 2060 roku wydatki na system emerytalny mają zmniejszyć się o 2,2% PKB.

przywileje grup społecznych, a tym samym zmniejszyć wydatki państwa [*Shaping...*, 1999, s. 40-50].

W związku z tym, ujawniła się przesłanka powstania artykułu – chęć weryfikacji przez autora następujących hipotez badawczych:

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych uzyskał nadwyżkę między wpływami ze składek a wydatkami do pokrycia ze składek do roku 2012;
- źródłem refundacji kwot składek z ZUS do OFE są wpływy z prywatyzacji;
- reformie systemu emerytalnego towarzyszą działania zmierzające do ukrócenia przywilejów sektorowych oraz grup społecznych, służących zmniejszeniu wydatków państwa.

Powyższe hipotezy zostały poddane weryfikacji w wyniku realizacji celu badawczego pracy, którym była analiza wpływu postanowień decydentów na rachunki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dążąc do realizacji celu, autor:

- poddał analizie przepływy finansowe między ZUS, OFE a państwem;
- ustalił kwotę refundacji z tytułu przekazania składek do OFE;
- ustalił wpływy i rozdysponowanie przychodów z prywatyzacji;
- ustalił deficyt/nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- zdefiniował, a także ocenił wpływ postanowień decydentów na powyższe relacje.

Można zatem stwierdzić, iż podmiotem badań były: ZUS, OFE oraz państwo, a przedmiotem badań relacje między wymienionymi podmiotami, służące wypełnieniu założenia reformy emerytalnej – nadwyżki w ZUS do 2012 roku. Badaniu poddano głównie lata 1999-2012, a autor wykorzystał w pracy następujące metody badawcze:

- badania dokumentów;
- monograficzną;
- analizy i konstrukcji logicznej;
- analizy i krytyki piśmiennictwa;
- statystyczną.

2. Rachunki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), który jest państwowym funduszem celowym, powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych [*Ustawa...*, 1998, s. 63]⁴. Tabela 1. przedstawia wpływy, wydatki oraz nadwyżkę/deficyt FUS. Na podstawie danych należy stwierdzić, iż w latach 1999-2012 zarówno wpływy, jak i wydatki FUS nieprzerwanie rok do roku były coraz wyższe. Na przykład wpływy w 1999 roku osiągnęły 73 707,8 mln PLN, podczas gdy w 2012 roku wyniosły 172 000 mln PLN. Z kolei, wydatki zwiększyły się w badanym okresie z 80 375,7 mln PLN do 176 400 mln PLN. W ciągu czternastu lat jedynie czterokrotnie osiągnięto nadwyżkę, a suma nadwyżek była wielokrotnie niższa od sumy deficytu za lata 1999-2012.

⁴ Zob. art. 51, Dz.U. 1998, Nr 137 poz. 887 z późniejszymi zmianami.

TABELA 1.

Wpływy i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w mln PLN)

Lata	Wpływy FUS	Wydatki FUS	Deficyt/Nadwyżka
1999	73 707,8	80 375,7	-6 667,9
2000	80 967,5	85 684,0	-4 716,5
2001	91 563,7	96 150,5	-4 586,8
2002	95 427,7	98 834,2	-3 406,5
2003	98 618,7	102 207,4	-3 588,7
2004	107 713,3	107 567,7	145,6
2005	110 980,8	111 075,5	-94,7
2006	120 858,5	119 233,0	1 625,5
2007	129 628,1	121 374,8	8 253,3
2008	136 096,5	135 649,8	446,7
2009	138 350,1	151 486,5	-13 136,4
2010	150 108,1	160 842,3	-10 734,2
2011	155 796,9	166 667,3	-10 870,4
2012	172 000,0	176 400,0	-4 400,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rocznik..., 2004, s. 13; *Ważniejsze...*, 2006, s. 7-9; *Ważniejsze...*, 2007, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2008, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2009, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2010; s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2011, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2012, s. 8-10; dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=2358>, data wejścia: 27.06.2013].

Tabela 1. stanowi punkt wyjścia weryfikacji/falsyfikacji hipotezy, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych uzyskał nadwyżkę między wpływami ze składek a wydatkami do roku 2012. Warto zatem przedstawić strukturę wpływów i wydatków FUS. Według artykułu 52. *Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*⁵, przychody FUS pochodzą z kilkunastu źródeł, które w celu klaryfikacji wyводу można przyporządkować do dwóch grup:

- wpływy ze składek i należności pochodnych FUS;
- pozaskładkowe wpływy FUS.

Tak uporządkowaną strukturę wpływów FUS przedstawia tabela 2.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 2. należy stwierdzić, iż wpływy ze składek i należności pochodnych FUS odznaczały się trendem rosnącym. W latach 1999-2012 wpływy z tego tytułu wzrosły z 64 248,8 do 121 400 mln PLN. Przy czym, zauważalny był coroczny wzrost za wyjątkiem lat 2002 i 2008. Podobnie prezentują się pozaskładkowe wpływy FUS. Można również dostrzec trend rosnący, ale jedynie w latach 1999-2010, gdzie wpływy wzrosły z 9 459 do 60 729,4 mln PLN. Tutaj także wystąpiły odstępstwa od wzrostu w latach 2005 i 2009. Jednak bardziej interesujące są dane za lata 2011-2012, które sugerują przełamanie trendu wzrostowego, w wyniku obniżenia się pozaskładkowych wpływów do odpowiednio: 53 247,9 i 50 600 mln PLN. W efekcie, został przełamany trend spadkowy udziału wpływów ze składek i należności pochodnych na FUS we wpływach FUS. W latach 1999-2010, wspomniany,

⁵ Zob. Dz. U. 1998, Nr 137, poz. 887 z późniejszymi zmianami.

udział zmniejszył się z 87,2% do 59,5%, by w latach 2011-2012 zwiększyć się do odpowiednio: 65,8% i 70,6%.

TABELA 2.
Struktura wpływów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w mln PLN)

Lata	Wpływy FUS		Udział wpływów ze składek i należności pochodnych na FUS we wpływach FUS
	Wpływy ze składek i należności pochodnych FUS	Pozaskładkowe wpływy FUS	
1999	64 248,8	9 459,0	87,2%
2000	65 601,5	15 366,0	81,0%
2001	70 406,7	21 157,0	76,9%
2002	68 439,8	26 987,9	71,7%
2003	70 271,8	28 346,9	71,3%
2004	74 032,7	33 680,6	68,7%
2005	78 181,9	32 798,9	70,4%
2006	81 328,5	39 530,0	67,3%
2007	89 362,6	40 265,5	68,9%
2008	82 692,2	53 404,3	60,8%
2009	86 537,7	51 812,4	62,5%
2010	89 378,7	60 729,4	59,5%
2011	102 549,0	53 247,9	65,8%
2012	121 400,0	50 600,0	70,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rocznik..., 2004, s. 13; *Ważniejsze...*, 2006, s. 7-9; *Ważniejsze...*, 2007, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2008, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2009, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2010, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2011, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2012, s. 8-10; dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=2358>, data wejścia: 27.06.2013].

Z powyższej tabeli wynika, że pozaskładkowe wpływy charakteryzowały się większą zmiennością, zatem zasadne jest przedstawienie ich struktury. Zgodnie z danymi w tabeli 3., w latach 1999-2012 pozaskładkowe wpływy FUS zanotowały trend wzrostowy z 7 196,3 do 42 581,5 mln PLN. Przeważnie ich wartość co roku była wyższa, za wyjątkiem lat: 2005, 2007, 2009, 2011. Na oszacowaną wysokość pozaskładkowych wpływów oddziaływały m.in. środki z budżetu państwa przeznaczone na:

- pokrycie wydatków na świadczenia pieniężne inne niż z ubezpieczenia społecznego, zlecone Zakładowi do wypłaty na mocy odrębnych przepisów, tj.: wypłaty świadczeń dla inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatanatów, wypłaty pozostałych świadczeń niemających charakteru ubezpieczeniowego, m.in.: ryczałtów energetycznych, dodatków kombatanckich, dodatków dla żołnierzy-górników, świadczeń pieniężnych dla osób deportowanych do pracy przymusowej i osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR, jak również uzupełnienie części składek na ubezpieczenia społeczne za zatrudnione osoby niepełnosprawne;

- uzupełnienie niedoboru składek z tytułu przekroczenia trzydziestokrotności podstawy wymiaru osób płacących składki, a także z tytułu niedoboru środków na wypłaty świadczeń;
- pokrycie wydatków na świadczenia pieniężne przyznawane w szczególnym trybie przez prezesa Rady Ministrów i prezesa ZUS.

TABELA 3.
Struktura pozaskładkowych wpływów FUS (w mln PLN)

Lata	Pozaskładkowe wpływy FUS		Udział refundacji z tytułu przekazania składek do OFE	
	Refundacja z tytułu przekazania składek do OFE	Pozostałe pozaskładkowe wpływy FUS	Wpływy FUS (w %)	Pozaskładkowe wpływy FUS (w %)
1999	2 262,7	7 196,3	3,1%	23,9%
2000	7 548,2	7 817,8	9,3%	49,1%
2001	8 652,9	12 504,1	9,5%	40,9%
2002	9 490,4	17 497,5	9,9%	35,2%
2003	9 868,0	18 478,9	10,0%	34,8%
2004	10 613,0	23 067,6	9,9%	31,5%
2005	12 575,4	20 223,5	11,3%	38,3%
2006	14 920,4	24 609,6	12,3%	37,7%
2007	16 219,3	24 046,2	12,5%	40,3%
2008	19 911,5	33 492,8	14,6%	37,3%
2009	21 086,0	30 726,4	15,2%	40,7%
2010	22 347,2	38 382,2	14,9%	36,8%
2011	15 430,8	37 817,1	9,9%	29,0%
2012	8 018,5	42 581,5	4,7%	15,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rocznik..., 2004, s. 13; *Ważniejsze...*, 2006, s. 7-9; *Ważniejsze...*, 2007, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2008, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2009, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2010, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2011, s. 8-10; *Ważniejsze...*, 2012, s. 8-10; dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=2358>, data wejścia: 27.06.2013].

Drugi element pozaskładkowych wpływów FUS stanowią środki z budżetu państwa, które są dla ZUS refundacją z tytułu przekazania składek do OFE. Na podstawie danych zgromadzonych w tabeli 3. należy stwierdzić, iż wartość refundacji w latach 1999-2010 nieprzerwanie rosła z poziomu 2 262,7 do 22 347,2 mln PLN. Dopiero w latach 2011-2012 refundacja uległa zmniejszeniu do odpowiednio: 15 430,8 i 8 018,5 mln PLN. Przyczyną zaistniałego zjawiska była decyzja rządzących o obniżeniu, dotychczas przekazywanej do OFE, składki emerytalnej z 7,3% podstawy jej wymiaru do 2,3% za okres od 1 maja 2011 do 31 grudnia 2012 roku. Powstała różnica w wysokości 5% podstawy wymiaru miała zostać zaewidencjonowana na subkoncie ubezpieczonego w ZUS [Dz. U. z 2011 r., Nr 75, poz. 398, art. 21-22]. W konsekwencji, został zahamowany wzrost udziału refundacji we wpływach FUS z 3,1% i 14,9% w latach 1999-2010 do odpowiednio: 9,9% i 4,7% w latach 2011-2012. W ostat-

nich latach zmniejszył się również udział refundacji w pozaskładkowych wpływach FUS – z 36,8% w 2010 roku do 29% i 15,8% w latach 2011-2012.

Ponieważ znana jest już wartość wpływów, wydatków oraz struktura rachunków ZUS, możliwa jest weryfikacja pierwszej hipotezy badawczej, której posłużyły dane zgromadzone w tabeli 4.

TABELA 4.
Wydatki FUS do pokrycia ze składek a wpływy ze składek

Lata	Wydatki z FUS do pokrycia ze składek		Wpływy ze składek i należności pochodnych	Wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek
	w mld zł	w % wydatków FUS	w mld zł	w %
1999	77,1	96,0	64,2	83,3
2000	82,4	96,2	65,6	79,6
2001	92,5	96,2	70,4	76,1
2002	95,4	96,5	68,4	71,7
2003	98,6	96,5	70,3	71,3
2004	104,1	96,8	74,0	71,2
2005	107,5	96,7	78,2	72,8
2006	115,7	97,1	81,3	70,3
2007	121,1	99,8	89,4	73,8
2008	135,4	99,8	82,7	61,1
2009	151,2	99,8	86,5	57,2
2010	160,6	99,8	89,4	55,7
2011	166,4	99,9	102,5	61,6
2012	176,2	99,9	121,4	68,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rocznik..., 2004, s. 13; Ważniejsze..., 2006, s. 14; Ważniejsze..., 2007, s. 13; Ważniejsze..., 2008, s. 11; Ważniejsze..., 2009, s. 11; Ważniejsze..., 2010, s. 11; Ważniejsze..., 2011, s. 11; Ważniejsze..., 2012, s. 11; dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=2358>, data wejścia: 27.06.2013].

Z tabeli 4. wynika, iż zdecydowany udział w wydatkach FUS miały wydatki do pokrycia ze składek (między 96% a 99,9%). Były to: wydatki na emerytury i renty, zasiłki z ubezpieczeń społecznych, jednorazowe odszkodowania powypadkowe, pozostałe świadczenia. Wydatki do pokrycia spoza składek objęły 0,1-4% wydatków FUS i były to wydatki na działalność prewencyjną i pozostałe wydatki FUS. W latach 1999-2012 wydatki do pokrycia ze składek nieprzerwanie rosły, zwiększając swoją wartość z 77,1 mld PLN w 1999 roku do 176,2 mld PLN w 2012 roku. W badanych latach również wzrosły wpływy ze składek i należności pochodnych z 64,2 mld PLN w 1999 roku do 121,4 mld PLN w 2012 roku. Jednakże relacja między wpływami i wydatkami była niekorzystna. W latach 1999-2012 wskaźnik pokrycia wydatków wpływami zanotował trend spadkowy w latach 1999-2010, zmniejszając się z 83,3 do 55,7%, by w latach 2010-2012 zanotować wzrost z 55,7 do 68,9%. Tym samym zweryfikowano negatywnie hipotezę badawczą mówiącą, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych uzyskał nadwyżkę między wpływami ze składek a wydatkami do pokrycia ze składek do roku 2012.

Skoro wiadomo, że nie uzyskano nadwyżki, warto zastanowić się, dlaczego tak się stało. Kwestię tę poruszono w kolejnym punkcie artykułu.

3. Postanowienia decydentów

Naturalną przyczyną braku nadwyżki między wpływami ze składek a wydatkami do pokrycia ze składek wydaje się sytuacja na rynku pracy, do której odnoszą się dane zaprezentowane w tabeli 5.

TABELA 5.

Sytuacja na rynku pracy

Lata	Pracujący w gospodarce narodowej (w tys. osób)	Bezrobotni zarejestrowani ogółem (w tys. osób)	Stopa rejestrowanego bezrobocia ogółem
1999	.	.	.
2000	15 488,8	2 702,6	15,1%
2001	14 995,6	3 115,1	17,5%
2002	12 803,3	3 217,0	20,0%
2003	12 640,7	3 175,7	20,0%
2004	12 720,2	2 999,6	19,0%
2005	12 890,7	2 773,0	17,6%
2006	13 220,0	2 309,4	14,8%
2007	13 771,1	1 746,6	11,2%
2008	14 037,2	1 473,8	9,5%
2009	13 782,3	1 892,7	12,1%
2010	14 106,9	1 954,7	12,4%
2011	14 232,6	1 982,7	12,5%
2012	.	2 136,8	13,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm, data wejścia: 27.06.2013].

Jeśli pracujących będzie mniej, a bezrobotnych coraz więcej lub dynamiki wzrostu poszczególnych grup będą niekorzystne, to nie uda się zrealizować nadwyżki. Po prostu, będzie zbyt mało wpływów ze składek osób pracujących, aby pokryć wydatki do pokrycia ze składek. Rzeczywiście, w latach 2005, 2007 stopa bezrobocia zmniejszyła się do odpowiednio: 17,6% i 11,2%, co niewątpliwie pomogło zwiększyć wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek do 72,8% i 73,8% oraz osiągnąć najwyższą nadwyżkę między wpływami a wydatkami FUS. Z drugiej strony, w latach 2000-2003 stopa bezrobocia wzrosła z 15,1% do 20%, a mimo to deficyt FUS w tych latach był corocznie niższy. Wydaje się, że rozwiązanie tego zagadnienia można uzyskać dzięki analizie demograficznej struktury ludności. Tabela 6. przedstawia dane na temat struktury ludności w Polsce w latach 1999-2012 w podziale na ludność w wieku: przedprodukcyjnym, produkcyjnym, poprodukcyjnym i współczynnik obciążenia demograficznego.

Według danych zawartych w tabeli, wynika, iż w latach 1999-2012 procent ludności w wieku przedprodukcyjnym corocznie się zmniejszał. Stąd w roku 1999 było 24,9% osób w wieku 0-17 lat, podczas gdy w 2012 roku było ich tylko 18,3%. Odwrotny trend należy zauważyć w stosunku do osób w wieku poprodukcyjnym. Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 6., kobiet w wieku ponad 59 lat oraz mężczyzn w wieku ponad 64 lata było 14,5% w roku 1999, natomiast w roku 2012 już 17,8% ogółu społeczeństwa. Zatem, mamy do czynienia z negatywnymi tendencjami demograficznymi, które powinny ujawnić się przy obliczaniu współczynnika obciążenia demograficznego. Jednak sytuacja nie jest jednoznaczna, gdyż w latach 1999-2008 poziom współczynnika zmniejszył się z 65 osób do 55 osób. Z kolei, w latach 2009-2012 współczynnik obciążenia zwiększył się do 57 osób. Przyczyną zmiany kierunku trendu współczynnika obciążenia ekonomicznego była sytuacja w grupie ludności w wieku produkcyjnym. Najpierw w latach 1999-2008 udział tej grupy ludności rósł z 60,6% do 64,%, by następnie zmaleć do 63,9% w 2012 roku.

TABELA 6.

Struktura ludności

Lata	Ludność w wieku (w %)			Współczynnik obciążenia ekonomicznego (ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym)
	Przedprodukcyjnym (0-17 lat)	Produkcyjnym (18-59/64 lata)	Poprodukcyjnym (60/65 lat i więcej)	
1999	24,9	60,6	14,5	65
2000	24,4	60,8	14,8	64
2001	23,5	61,5	15,0	63
2002	22,7	62,2	15,1	60
2003	21,9	62,9	15,2	59
2004	21,2	63,5	15,3	57
2005	20,6	64,0	15,4	56
2006	20,1	64,2	15,7	56
2007	19,6	64,4	16,0	55
2008	19,3	64,5	16,2	55
2009	19,0	64,5	16,5	55
2010	18,8	64,4	16,8	55
2011	18,5	64,2	17,3	56
2012	18,3	63,9	17,8	57

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/roczne_wskazniki_makroekonomiczne_cz_III_.xls, data wejścia: 21.01.2014; dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.zus.pl/files/dzial1.pdf>, data wejścia: 21.01.2014].

Z drugiej strony, w latach 2011-2012 bezrobocie wzrosło do odpowiednio: 12,5% i 13,4%, zwiększył się również współczynnik obciążenia ekonomicznego, a mimo

to wskaźnik pokrycia wydatków FUS wpływami ze składek zwiększył się do 61,6 i 68,9%.

Zatem, muszą istnieć także inne czynniki wpływu. Za takie można uznać liczne modyfikacje i korekty systemu emerytalnego, które nie zawsze służyły poprawie jego finansowego zbilansowania. Tym samym w latach 1999-2012 decydenci podjęli następujące decyzje:

- wyłączenie w 2003 roku emerytur mundurowych z powszechnego systemu;
- przedłużenie w 2005 roku możliwości nabywania prawa do wcześniejszej emerytury do końca 2007 roku, a w 2007 roku przedłużenie do końca 2008 roku;
- wprowadzenie w 2005 roku emerytur górniczych;
- redukcja w 2007 roku składki rentowej [Przegląd..., 2013, s. 14].

W efekcie, zmniejszono dochody lub zwiększono wydatki FUS, stąd:

- całkowity koszt wcześniejszych emerytur górniczych w latach 2005-2020 wyniesie około 70 mld PLN, a w 2008 roku wcześniejsze emerytury górników kosztowały około 6,5 mld PLN;
- skumulowane koszty wpuszczenia do systemu 100 tys. nowych wczesnych emerytów to około 8,5 mld PLN (1,5 mld PLN rocznie), a w 2009 roku wszystkie emerytury wypłacane przez ZUS dla osób w wieku produkcyjnym kosztowały podatników ponad 23 mld PLN, w tym około 1,6 mld PLN ZUS wydał na wypłatę emerytur dla osób w wieku produkcyjnym, które po raz pierwszy zaczęły pobierać to świadczenie;
- koszt redukcji składki rentowej to kwoty od 0,1 mld PLN w 2011 roku do około 2,5 mld PLN w roku 2020 [Wojciechowski, Rzońca, 2010, s. 20].

Powyższe postanowienia pozwoliły zweryfikować negatywnie hipotezę o dążeniu do ukrócenia przywilejów sektorowych i branżowych. Ponadto, miały negatywny wpływ na wydatki państwa, gdyż spowodowały w latach 1999-2010 stopniowe obniżanie się wskaźnika pokrycia wydatków wpływami ze składek. Dopiero decyzje z lat 2011-2012 – o redukcji składki do OFE oraz utworzeniu subkonta w ZUS, podniesieniu wieku emerytalnego, podniesieniu składki rentowej, reformie emerytur mundurowych – spowodowały wzrost wskaźnika (tabela 4.).

Na wstępie pracy zauważono, że z założenia refundacja składek do OFE miała zostać sfinansowana wpływami z prywatyzacji. Dane na ten temat przedstawia tabela 7.

Gdyby w latach 1999-2012 wszystkie wpływy z prywatyzacji (124 432 mln PLN) zostały przekazane na refundację z tytułu przekazania składek do OFE (178 944,3 mln PLN), to, wspomniana, refundacja zostałaby sfinansowana w 70%. Przyczyną były zbyt niskie w stosunku do refundacji wpływy z prywatyzacji oraz poszerzenie katalogu celów, na które zaczęto przeznaczać wpływy z prywatyzacji. Oprócz reformy emerytalnej, środki z prywatyzacji zaczęto przeznaczać na:

- odpisy na cztery fundusze celowe: Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorstw, Fundusz Skarbu Państwa, Fundusz Nauki i Technologii Polskiej;
- wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy;

- odpis na Rezerwy Poręczenia i Gwarancyjne Skarbu Państwa;
- odpis na Fundusz Rezerwy Demograficznej;
- restrukturyzację przemysłowego potencjału obronnego i modernizację techniczną Sił Zbrojnych RP [Marchewka-Bartkowiak, 2011, s. 3].

W konsekwencji, po odliczeniu ustawowych odpisów, osiągnięto wpływy netto z prywatyzacji, które w latach 1999-2012 wyniosły 83 876,2 mln PLN. Zatem, mogły sfinansować refundację składek do OFE jedynie w 47%. Tym samym zweryfikowano negatywnie hipotezę jakoby źródłem refundacji składek do OFE byłyby wpływy z prywatyzacji.

TABELA 7.

Wpływy z prywatyzacji (w mln PLN)

Lata	Przychody z prywatyzacji	Wpływy netto z prywatyzacji	Refundacja z tytułu przekazania składek do OFE
1999	13 383	13 347,5	2 262,7
2000	27 323	26 746,2	7 548,2
2001	6 835	6 490,1	8 652,9
2002	2 862	1 971,6	9 490,4
2003	4 143	2 962,9	9 868,0
2004	10 254	7 370,5	10 613,0
2005	3 848	2 772,3	12 575,4
2006	621	446,2	14 920,4
2007	1 947	1 394,1	16 219,3
2008	2 371	1 021,3	19 911,5
2009	6 592	568,9	21 086,0
2010	22 037	9 026,2	22 347,2
2011	13 058	6 267,6	15 430,8
2012	9 158	3 490,8	8 018,5
Suma	124 432	83 876,2	178 944,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Odpowiedź..., 2013; Prywatyzacja..., 2010; dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://prywatyzacja.msp.gov.pl/porta1/pr/349/24611/?poz=1>, data wejścia: 30.06.2013; dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://prywatyzacja.msp.gov.pl/porta1/pr/60/1529/Zestawienie_przychodow_z_prywatyzacji__stan_na_31122005_r.html, data wejścia: 30.06.2013].

Na podstawie powyższych danych należy stwierdzić, iż przyczyna falsyfikacji hipotez badawczych tkwi w postanowieniach decydentów, którzy byli odpowiedzialni za: zbyt niskie wpływy z prywatyzacji, poszerzenie katalogu celów finansowanych z prywatyzacji, niedotrzymanie założeń, a także wprowadzanie zmian do systemu emerytalnego, które skutkowały pogorszeniem stabilności finansowej FUS. Ponadto, mimo zakładanego w dniu startu reformy emerytalnej dążenia do ograniczania wydatków oraz uzdrawiania finansów państwa, na przestrzeni lat 1999-2012 co roku notowano deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych.

4. Podsumowanie

Celem badawczym pracy była analiza wpływu postanowień decydentów na rachunki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. By go zrealizować, autor:

- poddał analizie przepływy finansowe między ZUS, OFE i państwem;
- ustalił kwotę refundacji z tytułu przekazania składek do OFE;
- określił wpływy oraz rozdysponowanie przychodów z prywatyzacji;
- sprecyzował deficyt/nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- zdefiniował, jak również ocenił wpływ postanowień decydentów na powyższe relacje.

W wyniku przeprowadzonych badań, zweryfikowano negatywnie zakładane hipotezy badawcze:

- ZUS nie uzyskał nadwyżki między wpływami ze składek a wydatkami do pokrycia ze składek do roku 2012 – coroczny deficyt, w tym w 2012 roku w wysokości 54,8 mld PLN, tj. 31,1%;
- wpływy z prywatyzacji okazały się zbyt niskie – zrefundowały przekazanie składek do OFE jedynie w 47%;
- reformie systemu emerytalnego przez długi okres nie towarzyszyły działania zmierzające do ukrócenia przywilejów sektorowych oraz grup społecznych, służących zmniejszeniu wydatków państwa, co więcej, przywileje powiększono – wyłączenie z powszechnego systemu emerytur mundurowych, przedłużenie możliwości nabywania prawa do wcześniejszej emerytury, wprowadzenie emerytur górniczych, redukcja składki rentowej.

Literatura

- Dybał M. 2010 *Istota i rodzaje systemów emerytalnych*, [w:] *Transformacje systemu gospodarczego*, L. Olszewski (red.), „Ekonomia”, nr 18, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław .
- Dybał M. 2008 *Efektywność inwestycyjna funduszy emerytalnych*, CeDeWu, Warszawa.
- Dybał M. 2010 *Funded Pension – a remedy for an ageing society?*, „Wrocław Review of Law, Administration and Economics”, vol. 2, no. 2 .
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://prywatyzacja.msp.gov.pl/portal/pr/349/24611/?poz=1>, data wejścia: 27.06.2013].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://prywatyzacja.msp.gov.pl/portal/pr/60/1529/Zestawienie_przychodow_z_prywatyzacji__stan_na_31122005_r.html, data wejścia: 27.06.2013].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm, data wejścia: 27.06.2013].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/roczne_wskazniki_makroekonomiczne_cz_III_xls, data wejścia: 21.01.2014].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.zus.pl/files/dzial1.pdf>, data wejścia: 21.01.2014].

- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=2358>, data wejścia: 27.06.2013].
- Jakubowski S. 2013 *Polish and global pension markets in the first decade of the second Millennium*, „Social Research”, nr 1 (30).
- Jakubowski S. 2013 *Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia i lokowania środków przez Otwarty Fundusz Emerytalny*, PiEBC, Wrocław.
- Marchewka-Bartkowiak K. 2011 *Przychody z prywatyzacji i ich rozdysonowanie w budżecie państwa*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Odpowiedź Ministra Finansów (sygnatura FN-6/0602/69-4/MAN/NJA/RWPD-39173/2013/RD-50041/2013) na oświadczenie senatora Jana Wyronińskiego złożone podczas 32. posiedzenia Senatu RP w dniu 25 kwietnia 2013r. dotyczące konsekwencji wprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych dla stabilności finansów publicznych 2013, Warszawa.
- Prywatyzacja 2010 na tle poprzednich lat 2010*, MSP, Warszawa.
- Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu 2013*, MPiPS oraz MF, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych. System pozarolniczy 1999-2002 2004*, ZUS, Warszawa.
- Shaping Pension Reform in Poland: Security Through Diversity 1999*, A. Chłoń, M. Góra, M. Rutkowski (red.), The World Bank.
- The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060) 2010*, European Commission.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, Dz. U. z 2011 r., Nr 75, poz. 398, art. 21-22.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, Dz. U. z 1998 r., Nr 137, poz. 887 z poz. zm.
- Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2005r.* 2006, ZUS, Warszawa.
- Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2006r.* 2007, ZUS, Warszawa.
- Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2007r.* 2008, ZUS, Warszawa.
- Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2008r.* 2009, ZUS, Warszawa.
- Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2009r.* 2010, ZUS, Warszawa.
- Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2010r.* 2011, ZUS, Warszawa.
- Wojciechowski W., Rzońca A., 2010 *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, FOR, Warszawa.