



**Jolanta Szolno-Koguc**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
Wydział Ekonomiczny  
Katedra Finansów Publicznych  
jszolno@hektor.umcs.lublin.pl

## **FUNDUSZE ZWIĄZANE Z UBEZPIECZENIAMI SPOŁECZNYMI W POLSKIM SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH**

**Streszczenie:** Celem artykułu jest analiza istoty i pozycji poszczególnych funduszy związanych z ubezpieczeniem społecznym oraz ich powiązań finansowych z budżetem państwa. Zastosowano metodę normatywno-opisową, uwzględniającą elementy teorii finansów oraz analizę praktyki funkcjonowania wybranych funduszy sektora finansów publicznych w Polsce. Realizacja zamierzenia badawczego opiera się na krytycznym przeglądzie wybranej literatury przedmiotu oraz analizie aktów prawnych. Wykorzystano także dane ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz planów finansowych wybranych funduszy ubezpieczenia społecznego.

**Słowa kluczowe:** system finansów publicznych, publiczne fundusze celowe, fundusze ubezpieczeniowe, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

**JEL Classification:** H61, H55, H75.

### **Wprowadzenie**

Realizacji zadań państwa z zakresu ubezpieczeń społecznych zostały dedykowane w polskim systemie finansów publicznych specjalne instytucje prawno-finansowe, zachowujące z jednej strony odrębność w stosunku do budżetu państwa jako podstawowego urządzenia służącego gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych, z drugiej zaś powiązane z budżetem poprzez dodatkowe zasilenie dotacyjne i/lub pożyczkowe. Zarówno powszechny system ubezpieczeń społecznych, jak i odrębny dotyczący rolników zostały oparte na funduszach celowych. Wszystkie należą do sektora finansów publicznych, choć tylko niektóre wypełniają ustawową definicję państwowego funduszu celowego. Ce-

lem niniejszego opracowania jest analiza istoty i pozycji poszczególnych funduszy związanych z ubezpieczeniem społecznym oraz ich powiązań finansowych z budżetem państwa. Zastosowano metodę normatywno-opisową, uwzględniającą elementy teorii finansów, jak również analizę praktyki funkcjonowania wybranych funduszy sektora finansów publicznych w Polsce. Realizacja zamierzenia badawczego opiera się na krytycznym przeglądzie wybranej literatury przedmiotu, analizie aktów prawnych, sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz planów finansowych wybranych funduszy.

## 1. Fundusze celowe w doktrynie finansów publicznych

Ogólne pojęcie funduszu wiąże się z zasobem pieniężnym przeznaczonym na ściśle określone wydatki, realizowane przez organizacje o charakterze gospodarczym, jak i niegospodarczym. Szczególne miejsce wśród tego typu instytucji pieniężnych zajmują fundusze celowe systemu finansów publicznych. Są tworzone w ramach budżetu lub poza nim, stanowiąc alternatywne, w stosunku do budżetu, źródło finansowania zadań publicznych.

Fundusz celowy systemu finansów publicznych można zdefiniować jako utworzoną na mocy aktu prawnego wysokiej rangi formę instytucjonalną służącą organom władzy publicznej do gromadzenia środków pieniężnych ze ściśle określonych źródeł na precyzyjnie zdefiniowane cele [Szolno-Koguc, 2008, s. 226]. Wraz z utworzeniem funduszu celowego dochodzi do ograniczenia alokacji finansów publicznych, co w założeniu powinno sprzyjać efektywności, ale niestety niesie także ryzyko niegospodarności [Szolno-Koguc, 2007, s. 347 i n.].

Utworzenie funduszu oznacza uniezależnienie finansowe określonej dziedziny od bieżącej procedury budżetowej. Koniecznym jest jednakże zapewnienie wystarczająco wydajnego źródła jego zasilenia. Jeśli bowiem konstrukcja funduszu opiera się na znacznych dotacjach z budżetu, wspomniana niezależność staje się iluzoryczną.

Istotę i charakter publicznych funduszy celowych z reguły formułuje się poprzez porównanie do instytucji budżetu. Najważniejsza różnica tkwi w respektowaniu zasad budżetowych. Tworzenie publicznych funduszy celowych stanowi wszak odejście od klasycznych reguł powszechności i jedności materialnej budżetu. Obydwie instytucje różni zakres i stopień specjalizacji. Budżet to urządzenie uniwersalne, służące gromadzeniu dochodów z różnych źródeł i umożliwiające wydatkowanie uzyskanych zasobów na różne cele/zadania. Fundusz celowy zaś jest urządzeniem wyspecjalizowanym, tworzonym dla finansowania wąskiej grupy celów, na podstawie ściśle określonych źródeł.

## 2. Publiczne fundusze celowe w ujęciu prawnym

W katalogu podmiotów i form zaliczanych ustawowo do sektora finansów publicznych zostały wymienione w szczególności państwowe fundusze celowe oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze, jak również Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS-u [Ustawa, 2009, art. 9 pkt. 7) i 8)].

Zgodnie z definicją legalną [Ustawa, 2009, art. 29], państwowy fundusz celowy może być tworzony wyłącznie na podstawie przepisów odrębnej ustawy. Taki fundusz nie posiada osobowości prawnej, stanowi jedynie wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister (albo inny organ) wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Jego przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Z kategorii państwowych funduszy celowych definitywnie zostały wyłączone fundusze, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego oraz darowizn, jest dotacja z budżetu państwa.

Podstawę gospodarki finansowej każdego państwowego funduszu celowego stanowi jego roczny plan finansowy, przy czym istnieje obowiązek zamieszczania takich planów w ustawie budżetowej [Ustawa, 2009, art. 122.1 pkt. 1 lit. c)]. W załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2018 znajdują się plany finansowe 27 państwowych funduszy celowych, w tym: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, funduszu emerytalno-rentowego, funduszu prewencji i rehabilitacji, funduszu administracyjnego [Ustawa, 2018].

Zgodnie z regulacją ustawy o finansach publicznych do sektora finansów publicznych należą fundusze zarządzane przez ZUS oraz Prezesa KRUS-u. Włączeniem zatem instytucji typu funduszowego do sektora finansów publicznych skutkuje także sam fakt dysponowania i zarządzania nią przez wskazaną państwową osobę prawną (w przypadku ZUS-u) oraz organ administracji rządowej (Prezes KRUS).

## 3. Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych określają w szczególności zasady działania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), eksponując jego charakter jako państwowego funduszu celowego powołanego w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych [Ustawa, 1998, rozdz. 5]. FUS nie posiada osobowości prawnej, jego dys-

ponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. FUS jest podzielony na fundusze cząstkowe odpowiadające rodzajom ubezpieczeń społecznych, czyli emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu.

Podstawowym źródłem finansowania FUS-u są składki ubezpieczeniowe, stanowiąc ponad 70% jego przychodów [www1]. W granicach określanych co roku ustawą budżetową FUS może otrzymywać z budżetu państwa dotacje oraz nieoprocentowane pożyczki, z przeznaczeniem wyłącznie na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. Za zgodą ministra finansów FUS może zaciągać kredyty bankowe: korzystał z nich w latach 1999-2006, w 2009, oraz 2011-2012 [Bielawska, 2016, s. 13].

Z budżetu państwa pochodzą ponadto środki stanowiące refundację składek do otwartych funduszy emerytalnych. W latach 1999-2003 ubytek składek na ubezpieczenie emerytalne, spowodowany przekazywaniem ich części do OFE, był pokrywany w ramach dotacji uzupełniającej z budżetu państwa. Od 2004 r. refundacja stanowi pozycję rozchodów budżetu państwa, nie wpływając tym samym na rozmiary deficytu [Marchewka-Bartkowiak, 2011, s. 5]. W 2014 r. pojawił się tzw. suwak bezpieczeństwa, jako dodatkowe źródło finansowania FUS-u, zakładający mechanizm stopniowego przekazywania środków zgromadzonych przez członka OFE do funduszu emerytalnego FUS-u na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego ustawowego wieku emerytalnego [Bielawska, 2016, s. 10].

Warto podkreślić, iż FUS wypełnia jednocześnie dwie przesłanki decydujące o przynależności do sektora finansów publicznych: nie tylko stanowi państwowy fundusz celowy w rozumieniu ustawy o finansach publicznych (został utworzony odrębną ustawą dla realizacji zadań państwa, nie posiada osobowości prawnej, zasilany jest nie tylko z dotacji z budżetu państwa), ale jest również funduszem zarządzanym przez ZUS.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych zawiera także zasady działania i zarządzania Funduszem Rezerwy Demograficznej (FRD). Fundusz ten posiada osobowość prawną [Ustawa, 1998, art. 60 ust. 1], jego organem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych [Ustawa, 1998, art. 60 ust. 3, 4]. FRD nie jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, natomiast przynależność do sektora finansów publicznych wynika z faktu zarządzania jego środkami przez ZUS. FRD zasilają: część składki emerytalnej, środki pochodzące ze zbycia akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa (w wysokości 40% przychodów z ogólnej kwoty brutto w danym roku, pomniejszonej o kwoty obowiązkowych odpisów na Fundusz Reprywatyzacji), z przeniesienia

aktywów OFE, i inne [Ustawa, 1998, art. 59 ust. 2]. Początkowo odpis na FRD miał wynieść 1% podstawy wymiaru składki emerytalnej, jednakże problemy finansowe FUS-u na początku wdrażania reformy ubezpieczeń społecznych spowodowały przesunięcie terminu utworzenia FRD i zmniejszenie odpisu: w latach 2002-2003 wynosił 0,1% podstawy wymiaru, następnie był stopniowo zwiększany do poziomu 0,35% od roku 2008 [Rutecka, 2013, s. 103-104]. FRD nie ma natomiast możliwości zaciągania pożyczek i kredytów [Ustawa, 1998, art. 62]. Dotychczasowe wykorzystanie środków FRD obejmuje następujące lata i kwoty: w 2010 r. – 7,5 mld PLN, 2011 r. – 4 mld PLN, 2012 r. – 2,9 mld PLN, 2013 r. – 2,5 mld PLN, 2014 r. – 2,5 mld PLN. Nie uruchamiano natomiast środków FRD w latach 2015-2017 ani też nie przewidziano takiej konieczności w 2018 r.

ZUS dysponuje jeszcze jednym funduszem ubezpieczeniowym. Chodzi o Fundusz Emerytur Pomostowych, utworzony odrębną regulacją ustawową [Ustawa, 2008, rozdz. 5] jako państwowy fundusz celowy dla zabezpieczenia finansowania tzw. emerytur pomostowych (w planie finansowym na 2018 r. transfery z tego tytułu stanowią 852,25 mln PLN). Przychody FEP-u pochodzą ze składek na ten Fundusz, w ponad 70% uzupełnia je dotacja z budżetu państwa.

#### **4. Fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS-u**

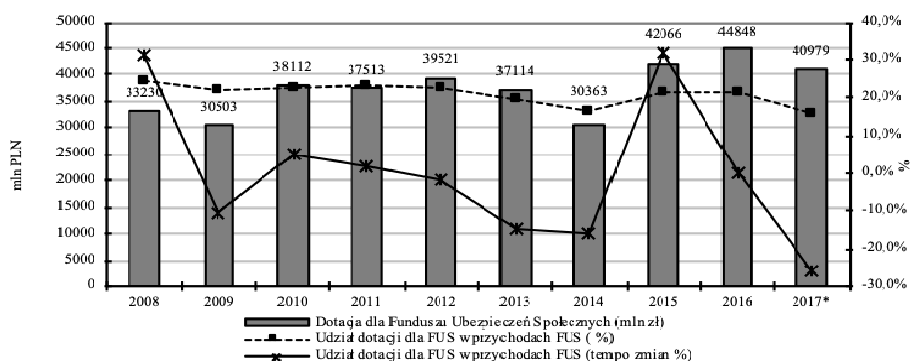
Odrębna regulacja ustawowa wprowadza fundusze ubezpieczeniowe zarządzane przez Prezesa KRUS-u. Zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników są to 3 państwowe fundusze celowe: fundusz emerytalno-rentowy, fundusz prewencji i rehabilitacji, fundusz administracyjny, oraz jeden fundusz tzw. pozabudżetowy, tzn. Fundusz Składkowy.

Pierwsze trzy wymienione fundusze nie posiadają osobowości prawnej, zasilane są nie tylko z dotacji z budżetu państwa, choć ta stanowi dominujący element. I tak, przychody funduszu emerytalno-rentowego pochodzą ze składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, refundacji ze środków FUS-u oraz dotacji uzupełniającej z budżetu państwa (według planu na 2018 r. w prognozowanych przychodach ogółem na poziomie 19,1 mld PLN, dotacja stanowi ok. 92%). Fundusz prewencji i rehabilitacji tworzony jest z odpisu od Funduszu Składkowego oraz dotacji z budżetu państwa (plan 2018: przychody 42,5 mln PLN, z tego 88,1% z odpisu od FS). Wreszcie finansowanie funduszu administracyjnego opiera się na odpisach od Funduszu Składkowego i funduszu emerytalno-rentowego oraz refundacji z innych instytucji (plan 2018: 644,5 mln PLN, z tego 82,7% z odpisu od FER-u).

Fundusz Składowy jako jedyny z wymienionych posiada osobowość prawną. Tworzony jest ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie oraz innych źródeł określonych w statucie Funduszu, a w razie niedoboru może być zaciągnięty kredyt. Regulacja ustawowa nie przewiduje natomiast zasilenia dotacją z budżetu państwa, stąd jego pozabudżetowy charakter.

## 5. Powiązania funduszy ubezpieczenia społecznego z budżetem państwa

Tylko część analizowanych funduszy związanych z ubezpieczeniem społecznym korzysta z dotacji z budżetu państwa. Są to Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytur Pomostowych, fundusz emerytalno-rentowy oraz fundusz prewencji i rehabilitacji. Ze względu na rozmiar zaangażowanych środków na szczególną uwagę zasługuje oczywiście pierwszy z wymienionych. W 2018 r. planowane przychody FUS-u sięgają ponad 238 mld PLN, przy zakładanych kosztach transferów na rzecz ludności na poziomie 228 mld PLN, w porównaniu do ogółu operacji prognozowanych w ramach budżetu państwa na poziomie 355,7 mld PLN po stronie dochodów oraz 397,2 mld PLN o charakterze wydatkowym. FUS to nie tylko najważniejszy i największy fundusz ubezpieczeniowy, ale także w ogóle instytucja funduszowa sektora finansów publicznych, dorównująca znaczeniu finansowemu budżetu. Stąd tak ważne stają się przepływy zasilające pomiędzy budżetem państwa a wskazanym funduszem celowym. Na rys. 1 przedstawiono rozmiary dotacji przekazywanej w latach 2008-2017 z budżetu państwa do FUS-u, z uwzględnieniem jej znaczenia w przychodach ogółem Funduszu oraz dynamiki.

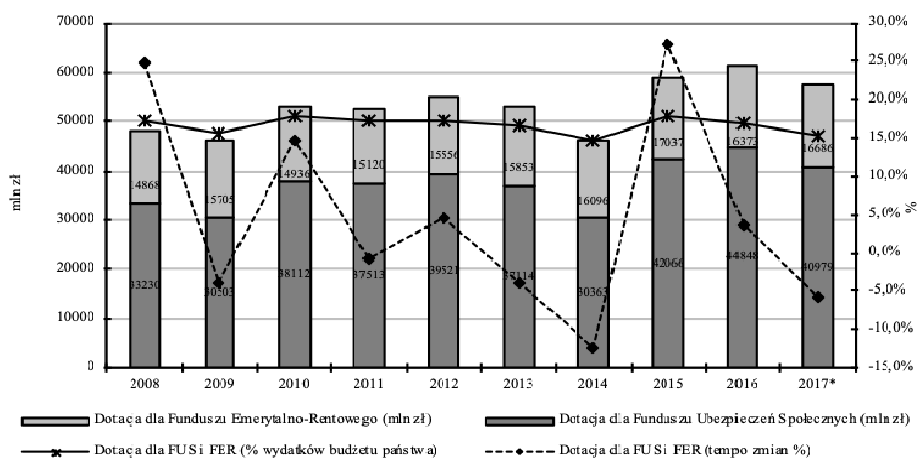


**Rys. 1.** Znaczenie dotacji z budżetu państwa w przychodach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2008-2017

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa 2008-2016 oraz Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń-grudzień 2017 r., dostępne na stronie internetowej [www2].

W całym przyjętym do analizy okresie wielkość dotacji z budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekraczała 30 mld PLN, najniższy poziom osiągając w latach 2009 oraz 2014, a najwyższy w 2016 r. (prawie 45 mld PLN). Wzrost przepływów dotacyjnych w latach 2010-2013 był przede wszystkim uzasadniany spowolnieniem gospodarczym, skutkującym relatywnie niską dynamiką wpływów składkowych [Bielawska, 2016, s. 8]. Zmniejszenie zapotrzebowania dotacyjnego przyniosły z kolei wprowadzone w 2014 r. zmiany dotyczące OFE (ograniczenie wielkości odprowadzanych do nich składek, jak i dobrowolność uczestnictwa). Zauważalny w kolejnych latach wzrost wynikał z rosnących potrzeb w zakresie wypłaty świadczeń (wejście w wiek emerytalny roczników powolnego wyżu demograficznego).

Rysunek 2 zawiera porównanie środków przeznaczanych w poszczególnych latach z budżetu państwa dla FUS-u oraz funduszu emerytalno-rentowego w relacji do ogółu wydatków budżetu państwa, z uwzględnieniem dynamiki.



**Rys. 2.** Udział dotacji dla FUS-u i FER-u w wydatkach budżetu państwa w latach 2008-2017

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa 2008-2016 oraz Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń-grudzień 2017 r., dostępne na stronie internetowej [www2].

W analizowanym okresie dotacje dla dwóch najważniejszych funduszy ubezpieczenia społecznego stanowiły od ok. 15% (w 2014 r.) do 18% (w latach 2010 i 2015) wydatków budżetu państwa. Dominowały transfery dla FUS-u.

Ważny element relacji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz budżetu państwa stanowi zasilenie pożyczkowe. Pojawiło się w pierwszych latach reformy ubezpieczeń społecznych: w 1999 r. – 4 mld PLN oraz w 2000 r. – 2 mld

PLN. Pożyczki te były oprocentowane, stąd stan zobowiązań Funduszu z tego tytułu (łącznie z odsetkami) na koniec 2002 r. wyniósł 8,142 mld PLN. Na mocy art. 15 ustawy z 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, dług został umorzony z dniem 1 stycznia 2003 r., jednocześnie zlikwidowano w ogóle możliwość zaciągania przez FUS pożyczek z budżetu państwa. Nie na długo, bo już w 2009 r. weszła w życie kolejna nowelizacja przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, która przywróciła proceder udzielania, tym razem nieoprocentowanych, pożyczek z budżetu państwa na wypłatę rent i emerytur. W okresie od 2009 do 2016 r. pomiędzy Skarbem Państwa a ZUS-em, działającym w imieniu i na rzecz FUS-u, zostało zawartych 19 umów na łączną wartość ponad 48 mld PLN. Należy zauważyć, iż udzielane pożyczki ujmowane są w budżecie państwa jako rozchody, nie powiększają tym samym rozmiarów deficytu budżetowego. Z ww. sumy zobowiązań Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dniem 1 stycznia 2017 r. umorzono 39,15 mld PLN (na podstawie art. 15 ustawy o budżecie państwa), a następnie 7,17 mld PLN z dniem 1 stycznia 2018 r. (art. 27 ustawy o budżecie państwa na kolejny rok). Choć w planach finansowych Funduszu zarówno na 2017 r., jak i 2018 r. nie przewidziano zasilenia pożyczkowego, w treści ustaw budżetowych pozostał zapis dotyczący upoważnienia dla ministra finansów do udzielania z budżetu państwa takich pożyczek (do kwoty do 12 mld PLN), dający alternatywne dla dotacji budżetowej zabezpieczenie wypłaty gwarantowanych przez państwo świadczeń.

## Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania i analizy prowadzą do następujących konkluzji.

Po pierwsze, fundusze celowe wciąż stanowią podstawową formę instytucjonalną służącą gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych w związku z realizacją zadań państwa w obszarze ubezpieczeń społecznych.

Po drugie, wszystkie fundusze ubezpieczenia społecznego należą do sektora finansów publicznych, niekoniecznie spełniając ustawową definicję państwowego funduszu celowego. Czyni to nadmiernie złożonym cały system, nie służy przejrzystości finansów publicznych tak w aspekcie organizacyjnym, jak i proceduralnym.

Po trzecie, system komplikuje również utrzymywanie odrębności w zakresie zarządzania funduszami dotyczącymi ubezpieczenia społecznego rolników (Prezes KRUS) oraz pozostałych grup ubezpieczonych (ZUS).



Po czwarte, analiza danych finansowych najważniejszych funduszy ubezpieczenia społecznego wskazuje na kluczowy związek z budżetem państwa poprzez przekazywane dotacje (wpływające na wynik budżetowy) i refundacje (element rozchodów budżetu państwa, „pod kreską”, jako takie nie wpływają na deficyt budżetu, ale zwiększają jego potrzeby pożyczkowe), oraz pożyczek (umorzonych w kolejnych okresach budżetowych). Zróżnicowanie form powiązań z budżetem państwa, choć pozwala na utrzymanie wymogów konwergencyjnych dotyczących sektora finansów publicznych (rozmiarów jego deficytu i zadłużenia), nie daje jednakże jawności i przejrzystości obrazu funkcjonowania jego najważniejszych instytucji.

Po piąte, zasadnicze znaczenie dla sytuacji najważniejszych funduszy, zwłaszcza FUS-u, i ich powiązań z budżetem państwa, miała w analizowanych latach zarówno sytuacja gospodarcza (efekty spowolnienia w latach 2010-2013), zmiany prawne (dotyczące składek i uczestnictwa w OFE), jak i demograficzne (wiek emerytalny roczników wyżowych).

## Literatura

- Bielawska K. (2016), *Rola pozaskładowych źródeł w finansowaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka”, nr 2.
- Marchewka-Bartkowiak K. (2011), *Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie w budżecie państwa*, „Analizy BAS”, nr 7(51).
- Rutecka J. (2013), *Fundusz Rezerwy Demograficznej – analiza działalności oraz konsekwencje przedterminowego wykorzystania aktywów*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH „Studia i Prace”, nr 3(15).
- Szołno-Koguc J. (2007), *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wyd. UMCS, Lublin.
- Szołno-Koguc J. (2008), *Pozabudżetowe fundusze celowe w Polsce (ewolucja problemu)* [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*, Wyd. UMCS, Lublin.
- Ustawa (1990) z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tj. Dz. U. 2017, poz. 2336 ze zm.
- Ustawa (1998) z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. Dz. U. 2017, poz. 1778 ze zm.
- Ustawa (2002) z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2002, nr 241, poz. 2074.

Ustawa (2008) z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, tj. 2017, poz. 664 ze zm.

Ustawa (2009) z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tj. Dz. U. 2017, poz. 2077 ze zm.

Ustawa (2016) z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (tzw. ustawa o budżecie), Dz. U. 2016, poz. 1984.

Ustawa (2017a) z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (tzw. ustawa o budżecie), Dz. U. 2017, poz. 2371.

Ustawa (2017b) budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r., Dz. U. 2017, poz. 108.

Ustawa (2018) budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r., Dz. U. 2018, poz. 291.

[www1] <http://www.mf.gov.pl> (dostęp: 24.04.2018).

[www2] <http://www.bip.zus.pl/documents> (dostęp: 24.04.2018).

## SOCIAL SECURITY FUNDS IN POLISH PUBLIC FINANCIAL SYSTEM

**Summary:** Both the general social insurance system and the separate system of farmers' social insurance were based on special legal and financial institutions (public special-purpose/earmarked funds). All institutions belong to the public finance sector, although only some fulfil the statutory definition of a state earmarked fund. The aim of the article is to analyse the essence and position of particular social insurance funds, including their financial links to the state budget. The normative-descriptive method was applied, taking into account the theory of finance, as well as the analysis of functioning of selected public finance sector funds in Poland. The research objectives are based on the critical review of published literature on the subject, the analysis of legal acts and other documents, including budget execution reports and financial plans of selected social security funds.

**Keywords:** public finance system, public special-purpose (earmarked) funds, social security funds, Social Insurance Fund.