

# Tomasz M. Budzyński

---

## Budżetowe skutki reformy emerytalnej

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 43,  
149-166

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

TOMASZ M. BUDZYŃSKI

*Budżetowe skutki reformy emerytalnej*

Results of the pension reform for the state budget

Abstrakt: W artykule przedstawiono problematykę skutków finansowych dla budżetu państwa zapoczątkowanej w roku 1999 w Polsce reformy systemu ubezpieczeń społecznych, w tym przede wszystkim reformy emerytalnej. W pierwszej części pracy skoncentrowano się na przesłankach systemowych tworzenia się deficytu w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak też zaprezentowano kilka szczegółowych prognoz estymujących koszty reformy. Następnie dogłębnej analizie poddano kwestię wielkości i struktury faktycznych kosztów dla polskiego budżetu państwa prowadzonej reformy emerytalnej, poniesionych w latach 1999–2009. Natomiast w podsumowaniu dokonano próby oceny skutków finansowych tejże reformy oraz wskazano na niepokojące prognozy na przyszłość wskazujące na rozmiary deficytu w FUS.

WPROWADZENIE

Introduction

Konieczność zreformowania wysoce niewydolnego systemu emerytalnego o charakterze repartycyjnym nie budziła w zasadzie żadnych wątpliwości. Jednym z aspektów wdrożenia reformy było pojawienie się swoistej luki systemowej o charakterze finansowym. Przez okres około trzydziestu lat będzie obowiązywał system przejściowy, w którym będzie istniał i potrzebował środków finansowych zarówno stary, jak i nowy pracowniczy system emerytalny. Konieczność przystąpienia przez miliony obywateli do otwartych funduszy emerytalnych będzie powodować przez ten okres odpływ części składek pozostających do chwili startu reformy w zasobach FUS. Problemem, który pojawia się w związku z tym przed systemem finansów publicznych w Polsce, a przede wszystkim

przed budżetem państwa, jest obowiązek pokrycia tej luki. Proces przygotowań, wdrażania i wieloletniego kontynuowania reformy wymaga znalezienia na ten cel ogromnych środków finansowych. Problemem, który się rodzi, jest kwestia oszacowania rozmiarów tejże luki oraz określenia skonkretyzowanych źródeł jej sfinansowania na wiele lat, uwzględniając wcale niełatwą sytuację budżetową. Wspomniana finansowa luka systemowa niosąca za sobą, począwszy od 1999 roku, wzrost wydatków z budżetu państwa wynika głównie z następujących przyczyn<sup>1</sup>:

- ♦ przekazania części dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (20%) do otwartych funduszy emerytalnych tworzących tzw. II filar;
- ♦ obniżenia składki na ubezpieczenia społeczne od najlepiej zarabiających, gdyż ustanowiono limit pobierania składek na poziomie 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia, co tym samym uszczupliło dochody FUS;
- ♦ możliwości przekazania części składki (do 7%) do pracowniczych programów emerytalnych tworzących tzw. III filar;
- ♦ wprowadzenia konieczności opłacania składek na ubezpieczenie społeczne nowych licznych grup takich jak: stali zasiłkobiorcy, osoby przebywające na urloпах wychowawczych, opłacanych przez budżet państwa;
- ♦ utworzenia Funduszu Rezerwy Demograficznej, którego dochody miały być oparte na przekazaniu 1% wartości składek emerytalnych<sup>2</sup>;
- ♦ utworzenia funduszy rezerwowych w funduszach: rentowym, chorobowym i wypadkowym;
- ♦ konieczności poniesienia dodatkowych kosztów generowanych przez reformę, takich jak budowa, obsługa i działanie w ZUS-ie Komputerowego Systemu Informacji oraz naprawiania błędów w tym systemie czy też zatrudnienie dodatkowego personelu w instytucji przyjmującej wszystkie składki i obsługującej wypłatę świadczeń.

Ubytek dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku ze zmianami systemowymi był szacowany na okres 30–35 lat, czyli do czasu wejścia w wiek emerytalny wszystkich osób, które w chwili startu reformy przystąpiły do OFE. Przyjęto, iż głównym źródłem sfinansowania tego ubytku będą środki z budżetu państwa, które będą uzupełnione wpływami z prywatyzacji majątku

<sup>1</sup> J. Hrynkiwicz, *Wybrane aspekty społeczne i ekonomiczne reformy ubezpieczeń społecznych*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 3, s. 30; B. Kłosowska, *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*, Wyd. UMK, Toruń 2004, s. 61.

<sup>2</sup> Fundusz ten utworzono dopiero w 2002 roku, zaś z uwagi na napiętą sytuację w budżecie wartość odpisów była kilkakrotnie mniejsza, niż przewidywano. Zob. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 223–224.

Skarbu Państwa<sup>3</sup> oraz dodatkowymi środkami pochodzącymi z racjonalizacji dotychczasowych zasad przyznawania i wypłaty świadczeń.

Z pewnym niedowierzaniem należy przyjąć stanowisko twórców reformy odnoszące się do kwestii kosztów przemian systemu emerytalnego, wyrażone w dokumencie rządowym prezentującym założenia reformy. W stanowisku tym stwierdzono, iż „koszty reformowania systemu nie mogą przekroczyć możliwości gospodarki, a finansowanie kosztów przejścia musi być rozłożone w czasie”.<sup>4</sup> Takie sformułowanie tego ważkiego problemu pokazuje ogólnikowość podejścia autorów reformy i brak dogłębnego przygotowania scenariuszy kosztów, a także właściwego podejścia conceptualnego i organizacyjnego do możliwości oraz źródeł ich pokrycia na przestrzeni kilkudziesięciu lat.

#### SZACUNKOWE KOSZTY REFORMY EMERYTALNEJ

The estimated costs of the pension reform

Pierwszych szacunków dotyczących rozmiarów deficytu w funduszu emerytalnym dokonało w 1997 roku Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Systemu Zabezpieczenia Społecznego i wskazywały one, iż w 2000 roku, przy zakładanym rocznym wzroście PKB o 3%, deficyt ten osiągnie poziom 1,48% PKB (co stanowić miało kwotę 5,92 mld zł), zaś w roku 2017 stanowiłby on aż 2,22% PKB (co dawałoby kwotę 14,64 mld zł). Tak więc średnio deficyt w FUS miał oscylować wokół wartości 1,97% PKB, na co składało się:

- ♦ 0,35% PKB z tytułu górnego limitowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne;

- ♦ 1,39% PKB z tytułu przekazania części składek do II filaru;

- ♦ 0,23% PKB z tytułu przekazania części składek do III filaru.

Jednocześnie prognozowano, iż większość szacowanego deficytu (ok. 75–80%) zostanie pokryta zwiększonymi wpływami z przyspieszonej z tego powodu prywatyzacji.<sup>5</sup>

Rok później przedstawiciele nowej ekipy rządowej podawali nowe wyliczenia kosztów reformy, z których wynikało, iż pomoc finansowa pochodząca z procesu prywatyzacji będzie potrzebna do roku 2006 i miała wynieść prawie 53 mld zł (wartość zasobów prywatyzacyjnych wyceniono na ok. 140 mld zł), przy czym w latach 1999–2001 kwota pozyskana ze sprzedaży majątku Skarbu

<sup>3</sup> Ustawa z 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 106, poz. 673).

<sup>4</sup> *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, Rada Ministrów, Warszawa 1997, s. VII.

<sup>5</sup> *Jakie braki i dlaczego*, „Rzeczpospolita” z 27 maja 1997 r. oraz *Na reformę ubezpieczeń społecznych*, „Rzeczpospolita” z 4 września 1997.

Państwa miała wynieść 20,3 mld zł, zaś w kolejnych trzech latach 32 mld zł. Warto wskazać również na pewien paradoks, pokazujący fakt, iż bardzo trudno było przewidzieć i oszacować całkowite koszty tej reformy, rozciągniętej na przecież kilkadziesiąt lat. Inny ośrodek rządowy (Ministerstwo Skarbu) podawał, iż całkowity koszt reformy, nie tylko ten poniesiony w ciągu 7 lat, miał wynieść jedynie 53,65 mld zł. Niewątpliwie faktyczne koszty reformy były w dużej mierze determinowane liczbą osób wybierających przystąpienie do II filaru. W prognozach rządowych w 1998 roku podawano, iż wariant ten wybierze: 100% osób w wieku do 30 lat (wariant jest obowiązkowy), 90% osób w wieku 31–35 lat, 60% w wieku 36–40 lat, 30% w wieku 41–45 lat oraz 20% w wieku 46–50 lat.<sup>6</sup>

W sposób kompleksowy i spójny pełne ujęcie budżetu polityki społecznej, czyli wydatków na całą sferę zabezpieczenia społecznego, w tym również szacowanych skutków odpływu składek do OFE i ich konsekwencji budżetowych opracowano dopiero w roku 2000 przy współpracy Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Dla celów tej symulacji przyjęto dwa warianty sytuacji gospodarczej Polski: wariant wzrostu gospodarczego (podstawowy) i wariant stagnacji (alternatywny) oraz uwzględniono horyzont czasowy do roku 2020.

Tab. 1. Sytuacja systemu ubezpieczeń społecznych – wariant stagnacji  
The situation of the social insurance system – version of stagnation

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liczba ubezpieczonych (tys. osób)	13 666	13 786	13 833	13 873	13 898	13 916	13 919	13 923
w tym:								
Pracownicy	11 328	11 324	11 329	11 335	11 330	11 324	11 308	11 307
Pracujący na własny rachunek	1454	1449	1446	1444	1443	1444	1446	1450
Bezrobotni	671	799	842	876	906	925	939	937
Osoby na urloпах wychowawczych	213	214	216	218	220	223	226	229
Wzrost realnego PKB (w %)	3,2	2,9	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0	1,8
w tys. zł								
Dotacje z budżetu państwa, w tym:	12 418	15 658	16 978	18 506	20 275	22 330	23 292	23 035
1. Dotacja na cele reformy, w tym:	9648	10 984	12 332	13 736	15 190	16 697	18 205	19 727
2. Dotacja uzupełniająca	2770	4675	4646	4770	5085	5632	5086	3309
Odpływ składek do OFE	9648	10 984	12 332	13 736	15 190	16 697	18 205	19 727
Odpis na FRD	—	2660	2879	3097	3315	3536	3748	3958

Źródło: Model „Budżetu polityki społecznej”, IBnGR, „Gazeta Ubezpieczeniowa” 2000, nr 14, s. 21.

<sup>6</sup> J. Hryniewicz, *op. cit.*, s. 42–43.

W modelu tym wyraźnie pokazano wspomniany już trend polegający na znacznym wzroście udziału ludności w wieku emerytalnym w ogólnej populacji. W przyjętym do prognozy okresie 25 lat ludność Polski miała wzrosnąć tylko nieznacznie o 1%, podczas gdy zmianie miała ulec struktura ludności: udział osób do 14 lat miał spaść o 27%, udział osób w wieku produkcyjnym również miał spaść, ale jedynie o 3%, natomiast udział osób w wieku emerytalnym miał zwiększyć się aż o 51%. Tę niekorzystną tendencję prezentują wyraźnie wskaźniki obciążenia demograficznego (wzrost z 0,62 do 0,68) oraz wskaźniki obciążenia osobami starszymi (z 0,26 do 0,40).<sup>7</sup>

Z uwagi na założone większe prawdopodobieństwo wystąpienia szerszej przeanalizowano wariant stagnacji. W tym przypadku (wolniejszy rozwój gospodarczy) przyjęto założenie, iż dochody FUS będą odpowiednio niższe, co wynika głównie ze spadku liczby pracujących, a tym samym ubezpieczonych i płacących składki, oraz z obniżenia produktywności pracy i realnych wynagrodzeń.

Natomiast ta sytuacja w niewielkim tylko stopniu miała wpłynąć na wysokość wydatków na świadczenia emerytalne i rentowe, gdyż przyjęty wskaźnik ich waloryzacji tylko w niewielkim stopniu był oparty na wzroście wynagrodzeń. Mniejsze wydatki miały być jedynie zrealizowane w zakresie wypłaty zasiłków chorobowych. Prawdopodobnie w związku z niższymi składkami na ubezpieczenie społeczne miał być notowany ich mniejszy odpływ do OFE, a to z kolei skutkowało by obniżeniem wielkości dotacji budżetowej.

Największy deficyt w środkach emerytalnych w tym modelu miał wystąpić w latach 2007–2008 i wynieść 20 mld zł. Uzupełnienie luki finansowej miało być dokonane częściowo z Funduszu Rezerwy Demograficznej, ale tylko w latach 2009–2010, zaś w latach następnych konieczne byłoby podwyższenie dotacji budżetowej. Z uwagi na pokaźne rozmiary deficytu w FUS w okresie 2000–2008, oprócz dotacji uzupełniającej z budżetu, miała pojawić się konieczność przekazywania dotacji związanej z wprowadzeniem reformy. Łącznie w ciągu wskazanych 9 lat wielkość dotacji z budżetu pokrywającej skutki reformy miała oscylować wokół kwoty 95 mld zł. W tym modelu prognozowany deficyt w systemie emerytalnym miał kształtować się w relacji do PKB na poziomie 2%, zaś w roku 2020 miałyby być jedynie na poziomie 0,5%. W okresie projekcji z przeprowadzonych analiz wynika, iż deficyt miał się zmniejszać zarówno w funduszu emerytalnym, jak i chorobowym. Natomiast jego powiększenie planowano dla funduszu rentowego, w szczególności po roku 2014, w związku z wzrostem wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy, co było skorelowane z proce-

<sup>7</sup> Wskaźnik obciążenia demograficznego pokazuje, ile osób w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym przypada na 1 osobę w wieku produkcyjnym, zaś wskaźnik obciążenia osobami starszymi wskazuje, ile osób w wieku poprodukcyjnym przypada na 1 osobę w wieku produkcyjnym.

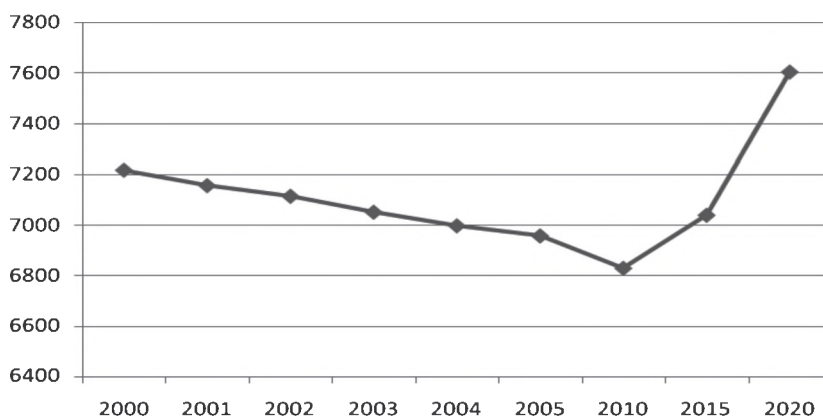
sem starzenia się społeczeństwa oraz dla funduszu wypadkowego.<sup>8</sup> W celu podsumowania pokażemy deficyt FUS w ujęciu wszystkich analizowanych w modelu wariantów (tab. 2).

Tab. 2. Saldo Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w % PKB)  
The balance of the Social Insurance Fund (in % of GDP)

	1999	2000	2005	2010	2015
Scenariusz podstawowy, waloryzacja legislacyjna	-2,00	-1,64	-0,27	—	—
Scenariusz alternatywny, waloryzacja legislacyjna	-2,10	-1,84	-1,87	-1,06	-1,17
Scenariusz podstawowy, waloryzacja 50 %	-2,18	-2	-1,65	-0,65	-0,50
Scenariusz alternatywny, waloryzacja 50 %	-2,23	-2,10	-2,51	-1,56	-2,51

Źródło: *Model „Budżetu polityki społecznej”*, IBnGR, „Gazeta Ubezpieczeniowa” 2000, nr 14, s. 21.

W aktualizacji modelu „Budżet polityki społecznej” zaprezentowano nowe wyliczenia skutków reformy emerytalnej i obciążenia wydatkami socjalnymi. Na przestrzeni lat 2000–2020 z pewnością miała wzrosnąć liczba świadczeniobiorców zarówno ZUS, jak i KRUS. O ile w pierwszej dekadzie XXI w. miało dojść najprawdopodobniej do spadku liczby osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe, o tyle w drugiej dekadzie miał nastąpić ich szybki wzrost, co prezentuje wykres 1.



Wykres 1. Liczba świadczeniobiorców ZUS (w tys.)

The number of beneficiaries from SII (in thousand)

Źródło: *Wydatki socjalne w latach 2000–2020. Raport na podstawie modelu „Budżet polityki społecznej”*, IBnGR, Warszawa 2003, s. 44.

O ile natomiast zakładano wzrost po roku 2010 osób ubezpieczonych w ZUS (o około 200 tys. do 12 394 tys. osób), o tyle w KRUS planowano spadek liczby osób ubezpieczonych. Nie budzi niepokoju szacowany bardzo niewielki wzrost

<sup>8</sup> B. Kołosowska, *op. cit.*, s. 65–68.

systemowego wskaźnika obciążenia dla ZUS<sup>9</sup> (z 0,59 do 0,61 w 2020 roku), natomiast w systemie ubezpieczeń rolniczych wskaźnik ten na początku wskazanego okresu przyjmuje niekorzystne wartości (1,34), a przedstawiona prognoza zakłada jego dalszy wzrost do 1,47.

Zakładane saldo dla całego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych miało być zdecydowanie ujemne w pierwszej dekadzie reformy. Estymowana wysokość deficytu miała być dość znaczna, szczególnie w pierwszych latach wprowadzania zmian systemowych, gdyż sięgała prawie poziomu 3% PKB. W obu wariantach scenariuszy deficyt FUS miał ulec stopniowemu zmniejszeniu, począwszy od roku 2003, zaś po roku 2010 miała wystąpić nadwyżka. Oba scenariusze podają różną wysokość tej nadwyżki, według scenariusza szybkiego rozwoju gospodarczego miała ona osiągnąć aż 13,2% PKB, zaś w wariantcie wolnego wzrostu gospodarczego jedynie 4,5% PKB. Główną przyczyną zakładanej poprawy sytuacji finansowej FUS miał być spadek wydatków Funduszu (z 11% do 7% PKB), przy generalnie stałym poziomie wpływów (około 9% PKB).

Tab. 3. Deficyt FUS w relacji do PKB (w %)

The deficit in the Social Insurance Fund in relation to GDP (in %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2015	2020
Deficyt FUS łącznie z FRD <sup>a</sup> – scenariusz podstawowy	2,7	2,6	2,8	2,5	1,9	1,4	0,3	-5,9	-13,2
Deficyt FUS łącznie z FRD <sup>a</sup> – scenariusz alternatywny	2,7	2,6	2,7	2,4	1,9	1,4	1,1	-1,6	-4,5

<sup>a</sup> – łącznie z ubytkiem składek z tytułu reformy emerytalnej, bez uwzględnienia zobowiązań budżetu państwa z tytułu nieprzekazanych składek do OFE w latach 1999–2001, przy założeniu, że dotychczasowe przepisy dotyczące niemożności przekazywania środków pomiędzy poszczególnymi podfunduszami rezerwowymi FUS ulegną zmianie.

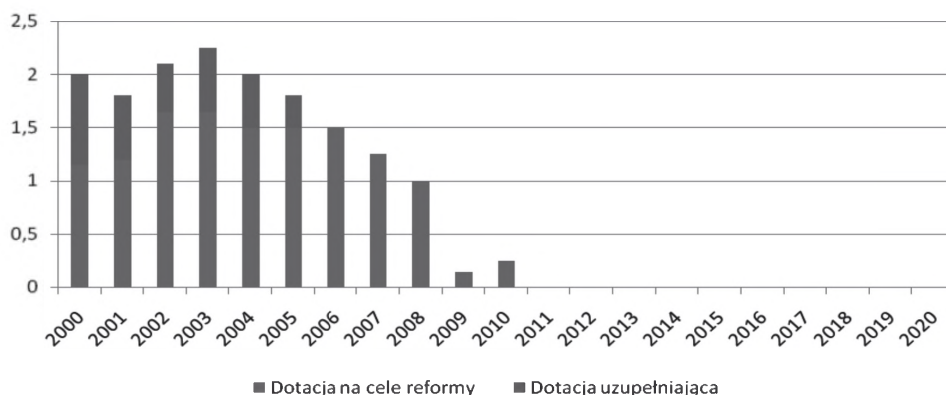
Źródło: *Wydatki...*, s. 49.

W związku z oszacowaniem rozmiarów deficytu w FUS określono także wysokość niezbędnej dotacji z budżetu państwa, dokonując jej podziału na część związaną z wprowadzeniem reformy oraz część uzupełniającą.

Bezpośrednią konsekwencją wskazywanej głębokiej nierównowagi w FUS była konieczność przekazywania znacznych rozmiarów dotacji budżetowej, głównie w latach 2000–2005 (corocznie powyżej 1,5% PKB, z najwyższą wysokością w roku 2003 na poziomie 2,25% PKB). W kolejnych pięciu latach miała występować wyłącznie dotacja na cele reformy, a jej wysokość miała być systematycznie redukowana. W latach 2009–2010 miała wystąpić konieczność doto-

<sup>9</sup> Przez współczynnik obciążenia systemowego należy rozumieć iloraz liczby emerytów do liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym.





Wykres 2. Dotacje z budżetu państwa do FUS (w % PKB)

The budgetary subsidies to the Social Insurance Fund (in % of GDP)

Źródło: *Wydatki...*, s. 56.

wania jedynie na minimalnym poziomie, zaś w okresie 2011–2020 w związku z planowaną w FUS nadwyżką miała zaniknąć konieczność dotowania Funduszu z budżetu państwa, o ile zostanie utworzony wspólny fundusz rezerwy dla pozaemerytalnych elementów FUS.

O ile przedstawiona sytuacja FUS jako całości prezentowała się bardzo korzystnie, o tyle faktyczna sytuacja poszczególnych podfunduszy wydzielonych od 1999 roku w ramach FUS miała wyglądać diametralnie różnie, na co wskazują dane zawarte w tab. 4. W tej symulacji przyjęto, iż zostaną zachowane wyodrębnione fundusze rezerwowe w ramach FUS (po transferze z FRD) oraz będą zachowane usztywnienia przepływów finansowych pomiędzy funduszami. Z prognozy wynikało, iż fundusz emerytalny w całym okresie będzie deficytowy, zaś pozostałe fundusze będą po roku 2006 wykazywały nadwyżkę. Rozwiązaniem powstającego problemu miała być korekta wysokości składek przez podwyższenie składki emerytalnej przy równoczesnym obniżeniu składki rentowej, dzięki czemu miała być zwiększona wartość emerytur. Ponadto zalecano wdrożenie mechanizmu pozwalającego na przepływ środków pomiędzy funduszami, którego rolę miał pełnić wspólny fundusz rezerwy dla FUS, powstały z odpisów z pozaemerytalnych funduszy FUS.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> *Wydatki socjalne w latach 2000–2020. Raport na podstawie modelu „Budżet polityki społecznej”*, IBnGR, Warszawa 2003, s. 57–58.

Tab. 4. Przychody, wydatki i saldo poszczególnych funduszy w ramach FUS (w % PKB)  
Revenues, expenditures and balance of the schemes within the Social Insurance Fund (in % of GDP)

	2002	2005	2010	2015	2020
<b>FUS – całość (saldo)</b>	-2,03	-1,72	-0,22	0,6	0,9
Przychody	9,41	8,74	8,57	8,21	7,99
Wydatki	11,44	10,46	8,79	7,61	7,09
<b>Fundusz emerytalny (saldo)</b>	-1,33	-1,65	-1,05	-0,82	-0,97
Przychody	4,43	3,87	3,70	3,30	3,08
Wydatki	5,76	5,52	4,75	4,12	4,05
<b>Fundusz rentowy (saldo)</b>	-0,43	0,03	0,78	1,29	1,64
Przychody	3,83	3,73	3,73	3,76	3,73
Wydatki	4,26	3,70	2,95	2,47	2,09
<b>Fundusz chorobowy (saldo)</b>	-0,05	0,02	0,04	0,04	0,06
Przychody	0,69	0,68	0,69	0,70	0,70
Wydatki	0,74	0,66	0,65	0,66	0,64
<b>Fundusz wypadkowy (saldo)</b>	-0,25	-0,13	0,01	0,1	0,16
Przychody	0,46	0,45	0,45	0,46	0,46
Wydatki	0,71	0,58	0,44	0,36	0,30

Źródło: *Wydatki...*, s. 60–62.

#### FAKTYCZNE KOSZTY REFORMY EMERYTALNEJ OBCIĄŻAJĄCE BUDŻET PAŃSTWA The Real costs of the pension reform charging the state budget

Koszty reformy złożone na barki budżetu państwa wynikały z kilku jednocześnie występujących tendencji, takich jak: dalszy permanentny deficyt w starym systemie emerytalnym, powiększany przez kolejne osoby przechodzące na emerytury, korzystanie przez wiele osób z obowiązujących przywilejów branżowych i prawa do wcześniejszej emerytury oraz pojawienie się wspomnianej już luki systemowej z tytułu reformy.

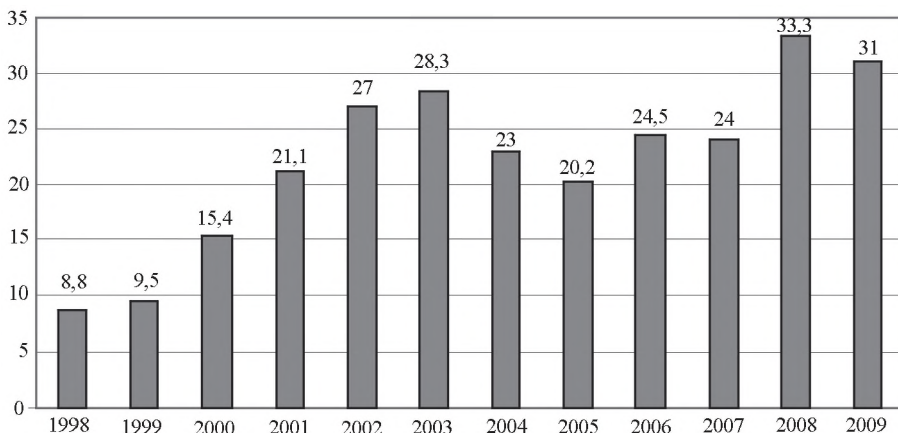
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych podlegał permanentnemu dofinansowaniu ze środków budżetu państwa. Dotacja ogółem do FUS składała się z następujących części:

- dotacji celowej, która była przeznaczona na sfinansowanie wypłaty świadczeń poza systemem ubezpieczeń społecznych zleconych do realizacji Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych<sup>11</sup>;
- dotacji uzupełniającej, której podstawą przekazywania jest gwarancja wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego przez państwo, w przypadku braku środków w Funduszu;

<sup>11</sup> Świadczenia te obejmowały emerytury i renty oraz zasiłki pogrzebowe kombatanatów, inwalidów wojennych i wojskowych, ryczałty energetyczne, dodatki kombatanckie, świadczenia w wysokości dodatku kombatanckiego, dodatki dla żołnierzy – górników, świadczenia pieniężne dla osób deportowanych oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR, deputaty węglowe.

– dotacji z tytułu wprowadzenia reformy powodującej znaczny ubytek we wpływach ze składek, w ramach której wyodrębniono dwie części: dotację z tytułu przekazania części składek do otwartych funduszy emerytalnych oraz dotację z tytułu ustanowienia limitu podstawy wymiaru składek (tzw. 30-krotności).

Począwszy od roku 2004, dokonano zmiany sposobu refundacji FUS odpływu części składek do OFE w ten sposób, iż nie są one przekazywane w formie dotacji, a stanowią rozchody budżetu państwa i są finansowane wpływami z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz przychodami z emisji skarbowych papierów wartościowych. Kolejnych zmian dokonano w roku 2007, przenosząc środki na finansowanie zadań zleconych, ujmowanych dotychczas jako dotacja celowa, do odrębnego rozdziału klasyfikacji budżetowej.<sup>12</sup>



Wykres 3. Dotacje z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w mld zł)

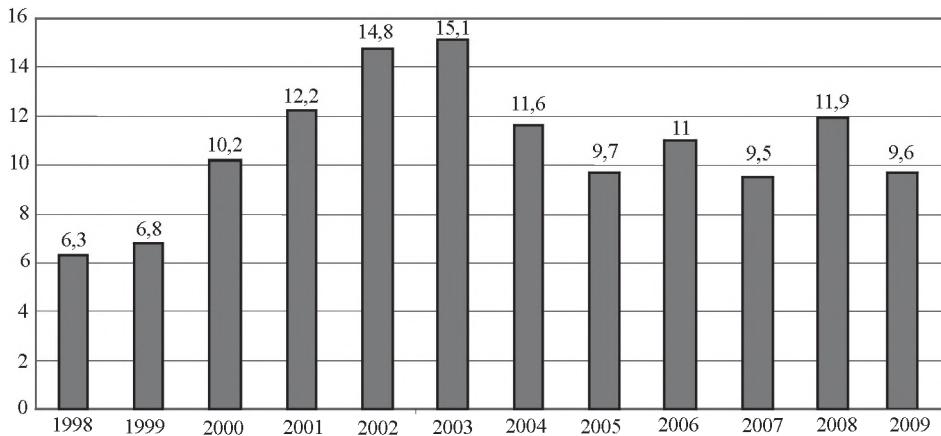
The budgetary subsidies to the Social Insurance Fund (in billion PLN)

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej za lata 1999–2007, szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2008 r. oraz Ustawa budżetowa na rok 2009.

Pierwszy rok reformy emerytalnej nie przyniósł poważniejszego wzrostu dotacji z budżetu dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Skala zwiększenia dotacji była niewielka, gdyż wyniosła jedynie 666,2 mln zł, zaś udział dotacji w wydatkach budżetu uległ powiększeniu o 0,5% (z 6,3% do 6,8%). Niewątpliwie sytuacja ta była wyjątkowa, gdyż to nie koszty reformy okazały się niskie, a zdecydowanie ich wielkość nie została w pełni ujawniona z uwagi na panujący chaos organizacyjny i techniczny w ZUS, którego efektem była niemożność

<sup>12</sup> Wykresy 3 i 4 obrazują wielkość i udział dotacji z budżetu państwa dla FUS z uwzględnieniem zmian w klasyfikacji środków budżetowych, natomiast dane przedstawione w tabeli 5 zawierają całość środków transferowanych z budżetu państwa do FUS bez względu na ich klasyfikację budżetową, co zapewnia porównywalność danych pomiędzy wszystkimi latami badanego okresu.

zidentyfikowania wielu milionów składek mających trafić do OFE, a co za tym idzie ich przekazania. W roku 1999 ZUS przekazał do OFE składki o wartości tylko 2262,7 mln zł, zaś wartość nieprzekazanych składek oszacowano na ok. 1 mld zł. Ponieważ równocześnie pojawiły się problemy z wypłatami świadczeń, głównie na skutek małych wpływów ze składki na fundusz emerytalny, zaszła konieczność udzielenia przez budżet państwa pożyczki w wysokości 4 mld zł finansowanej wpływami z prywatyzacji<sup>13</sup> oraz pozyskania kredytów bankowych na kwotę ok. 2,7 mld zł.



Wykres 4. Udział dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wydatkach budżetu państwa (w %)

Share of the budgetary subsidies to the Social Insurance Fund in total expenses of the state budget (in %)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej za lata 1999–2007, szacunkowych danych o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2008 r. oraz Ustawy budżetowej na rok 2009.

Kolejny rok przyniósł poprawę sytuacji organizacyjnej w ZUS, co wiązało się ze znacznie sprawniejszym przekazywaniem składek do OFE, a więc w ten sposób automatycznie rósł deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Całkowita dotacja budżetowa uległa zwiększeniu o 62 % (do 15,4 mld zł), co oznaczało, iż jej udział w całości wydatków budżetu państwa przekroczył 10%. Natomiast część dotacji bezpośrednio finansująca skutki reformy stanowiła już 2,5-krotność środków z roku ubiegłego, co było zdeterminowane poprawą w przekazywaniu składek do OFE (przekazano 7603,5 mld zł) oraz znacznie większym ubytkiem z tytułu limitu w wymiarze składek. Na cele wspierania reformy przekazano w ramach dotacji środki uzyskane z prywatyzacji w kwocie 11 mld zł.

<sup>13</sup> Analiza wykonania budżetu państwa i polityki pieniężnej w roku 1999, NIK, Warszawa 2000, s. 98.

Pomimo przekazania do FUS większych środków w ramach dotacji, nie zdołano pokryć w całości powstałego deficytu. Zaległości wobec OFE z tytułu przekazania składek wyniosły już 3,5 mld zł, przy czym całość zobowiązań określono na kwotę 12,8 mld zł, wobec 9,2 mld zł w roku 1999. Ponadto w celu zapewnienia terminowych wypłat świadczeń z FUS niezbędne okazało się po raz kolejny udzielenie z budżetu pożyczki w kwocie 2 mld zł.

Tab. 5. Wielkość dotacji przekazywanych dla FUS z budżetu państwa (w mln zł)  
The budgetary subsidies to the Social Insurance Fund (in million PLN)

	Dotacja ogółem	Dotacja celowa <sup>a</sup>	Dotacja uzupełniająca	Dotacja z tytułu reformy	a) z tytułu przekazania środków do OFE <sup>b</sup>	b) z tytułu limitu składek
1998	8 792,8	3 171,5	5 621,3	—	—	—
1999	9 459,0	3 203,0	2 245,0	3 945,0	2 262,7	1 700,0
2000	15 366,0	3 293,9	1 740,7	10 331,4	7 548,1	2 783,2
2001	21 157,0	3 692,4	5 709,9	11 754,7	8 652,9	3 101,8
2002	26 987,9	3 439,4	10 809,9	12 738,6	9 490,4	3 248,2
2003	28 265,3	3 540,6	11 197,0	13 527,7	9 868,0	3 659,7
2004	33 572,2	3 511,3	15 659,8	14 401,1	10 613,0	3 788,1
2005	32 660,0	3 584,9	12 181,8	16 893,3	12 575,4	4 317,9
2006	39 403,8	3 531,2	16 332,1	19 540,5	14 920,4	4 620,1
2007	43 428,6	3 546,4	18 719,4	21 162,8	16 219,3	4 943,5
2008	56 479,4	3 581,8	27 696,5	25 201,1	19 911,5	5 289,6
2009 (plan)	56 613,8	3 662,1	25 032,3	27 919,4	22 259,5	5 659,9
Łącznie	372 185,8	41 758,5	152 945,7	177 415,6	134 321,2	43 112

<sup>a</sup> – od 2007 roku uwzględniająca również środki dla ZUS przeznaczone na wypłatę świadczeń zleconych i wyodrębnionych w osobnych rozdziale 75313; <sup>b</sup> – od roku 2004 nastąpiła zmiana refundacji ubytku składek z tytułu przekazania ich części do OFE w ten sposób, iż środki te nie stanowią wydatków budżetu w formie dotacji, a są księgowane w ciężar rozchodów budżetu państwa.

Źródło: *Analiza wykonania budżetu państwa i polityki pieniężnej w 1998 roku*, NIK, Warszawa 1999; *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych. System pozarolniczy 1999–2002*; *Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych. System pozarolniczy 2003–2005*; *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2001–2007*, szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2008 r. oraz Ustawa budżetowa na rok 2009.

W latach 2001–2003 nastąpił dalszy eksplozyjny wzrost środków przekazywanych z budżetu w formie dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W pełni ujawniły się już prawdziwe koszty reformy systemu emerytalnego, jak również powstał znaczny ubytek w dotychczasowym systemie repartycyjnym, a także zaznaczył się na dodatek niekorzystny wpływ kryzysu gospodarczego. Dotacja z pułapu prawie 10 mld zł w pierwszym roku reformy urosła w krótkim czasie prawie trzykrotnie do 28,3 mld zł (w roku 2001 wyniosła 21,2 mld zł, zaś w 2002 27 mld zł), co równocześnie oznaczało, iż udział dotacji w wydatkach budżetu osiągnął wartość 15% (wzrost o 8 punktów). Główną przyczyną znacznego wzrostu wielkości dotacji była konieczność zapewnienia środków na bieżą-

cą wypłatę świadczeń z ubezpieczenia społecznego, co spowodowało 5-krotne powiększenie wielkości dotacji uzupełniającej, ponadto w dalszym ciągu, choć na znacznie mniejszą skalę, rosły dotacje bezpośrednio powiązane z finansowaniem reformy. Przychody z prywatyzacji w wysokości 4 mld zł wsparły koszty reformy emerytalnej jedynie w 2001 roku, zaś w latach 2002–2003 przeznaczenie środków z prywatyzacji z uwagi na ich skąpość na ten cel okazało się niemożliwe. W ciągu tych trzech lat przekazano do OFE łącznie 28,3 mld zł z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne w II filarze. Niemniej jednak nie zahamowało to dotychczasowego trendu kumulowania zaległości wobec OFE. Kwoty nieprzekazanych składek wyniosły w 2001 roku 5,5 mld zł, w 2002 roku 6,6 mld zł, w 2003 roku 5,5 mld zł, zaś łączne zadłużenie FUS osiągnęło wartość maksymalną w 2002 roku 17,1 mld zł. Źródłem finansowania przyrostu zobowiązań były kredyty bankowe. Sytuacja finansowa Funduszu poprawiła się bardzo w wyniku umorzenia z dniem 1 stycznia 2003 roku udzielonych w latach 1999–2000 pożyczek z budżetu państwa<sup>14</sup>, których wartość wraz z należnymi odsetkami wyniosła 8142,1 mln zł, dzięki czemu łączne zadłużenie Funduszu obniżyło się na koniec 2003 roku do 11,2 mld zł.

Tab. 6. Zadłużenie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w mln zł)  
Debt of the Social Insurance Fund (In million PLN)

	Łączne zadłużenie	Kwota nieprzekazanych składek do OFE	Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek
1999	7478	1006	6472
2000	8969	3593	7376
2001	14960	5469	9491
2002	17125	6587	10538
2003	11226	5470	4756
2004	10035	5409	4626
2005	8306	2513	4570
2006	2677	628	2610
2007	-1335	2745	0,2
2008 (pw)	-4003	b.d.	0
2009 (plan)	0,2	b.d.	0

Źródło: Za lata 1999–2004 *Analiza wykonania budżetu państwa i polityki pieniężnej w roku 2004*, NIK, Warszawa 2005, s. 207–208; *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2005–2007* oraz Ustawa budżetowa na rok 2009.

Jednocześnie stosowaną wobec Funduszu praktykę budżetową ostro skrytykowała Najwyższa Izba Kontroli. NIK wskazał, iż praktyka planowania dotacji z budżetu niższej niż rzeczywiste potrzeby Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wynikające z wypłaty świadczeń i przekazywania składek do OFE, powodowała permanentne zadłużanie się Funduszu przez zaciągnięcie kredytów bankowych,

<sup>14</sup> Na mocy ustawy z 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 241, poz. 2074).

nieterminowe przekazywanie środków do OFE, a nawet wykorzystywanie dotacji roku następnego. Ponadto podkreślono, iż celem tych zabiegów było sztuczne obniżenie wysokości deficytu budżetu państwa, przy jednoczesnym generowaniu dodatkowych kosztów związanych z kosztami odsetek i obsługi zadłużenia FUS, co w istotny sposób wpływało na rozmiary długu publicznego.<sup>15</sup>

Rok 2004 przyniósł istotne zmiany w systemie finansowania budżetowego deficytu generowanego w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez przeniesienia refundacji utraty części składek emerytalnych przekazywanych do OFE. Środki finansowane, wypłacane dotychczas w formie dotacji, zamieniono na rozchód budżetu państwa, dzięki czemu obniżono kwotę wypłacanej dotacji i przez nieuwzględnianie tych środków w wydatkach budżetu państwa wyeliminowano ich wpływ na kształtowanie się deficytu budżetu, ale nie zmniejszyła to deficytu sektora *general government* ani wielkości potrzeb pożyczkowych budżetu. Decyzja ta nie przyczyniła się natomiast do podniesienia przejrzystości polskiego budżetu.

Tab. 7. Źródła sfinansowania kosztów refundacji składek przekazanych do OFE (w mln zł)  
Sources of financing the costs of refund contributions transferred to the open pension funds (In million PLN)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Łącznie
Przychody z prywatyzacji	5 900,0	2 770,6	455,2	1 394,1	1 211,0	6 358,0	18 088,9
Emisja SPW	4 713,0	9 804,8	14 465,2	14 825,2	18 700,5	15 901,5	78 410,2
Razem	10 613,0	12 575,4	14 920,4	16 219,3	19 911,5	22 259,5	96 499,1

Źródło: *Analiza wykonania budżetu państwa i polityki pieniężnej za lata 2004–2007*, szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2008 r. oraz Ustawa budżetowa na rok 2009.

Dzięki wspomnianym zabiegom księgowym wartość wydatków budżetu przeznaczonych dla FUS obniżyła się do 23 mld zł, a ich udział w wydatkach ogółem spadł do 11,6%. Natomiast łączna kwota środków z budżetu przekazana do FUS, uwzględniająca dotacje i refundację, wzrosła o 5,3 mld zł do kwoty 33,6 mld zł. Refundacja składek do OFE, księgowana jako rozchód budżetu, została sfinansowana w 56 % z prywatyzacji, zaś w pozostałej części wpływami z emisji skarbowych papierów wartościowych.

Lata 2004–2008 przyniosły dalszy wzrost nakładów finansowych kierowanych z budżetu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Kwoty dotacji budżetowej wzrosły w 2008 roku do pułapu 33,3 mld zł, a więc maksymalnego w dotychczasowej historii, pochłaniając 11,9% wydatków ogółem budżetu.<sup>16</sup> O ile

<sup>15</sup> *Analiza wykonania budżetu państwa i polityki pieniężnej za rok 2002*, NIK, Warszawa 2003, s. 110–111.

<sup>16</sup> Pomimo zwiększenia wartości dotacji w 2008 o 20 mld zł w porównaniu do 2004, jej

Tab. 8. Składki przekazane do Otwartych Funduszy Emerytalnych (w tys. zł)  
Contributions transferred to the Open Pensions Funds (in thousand PLN)

	Suma składek oraz odsetek	Kwota składek	Kwota odsetek
Ogółem	118 240 434,7	115 524 453,3	2 715 984,4
1999	2 285 535,5	2 262 672,0	22 863,5
2000	7 603 491,2	7 586 389,9	17 101,3
2001	8 706 881,6	8 652 943,7	53 937,9
2002	9 546 407,2	9 490 364,0	56 043,2
2003	10 274 252,4	10 140 515,7	133 736,7
2004	11 422 490,5	11 219 498,0	202 992,5
2005	14 021 647,2	13 405 816,9	615 830,3
2006	16 155 586,0	15 592 622,1	562 964,0
2007	17 718 887,5	17 142 753,5	576 134,0
2008	20 505 255,4	20 030 877,5	474 378,0

Źródło: Informacja o przekazywaniu składek do OFE z dnia 28.01.2009, www.zus.pl.

dotacja celowa pozostawała w zasadzie na tym samym poziomie, to dotacja o charakterze uzupełniającym, pokrywająca generowany przez FUS deficyt i umożliwiająca realizację gwarancji państwowych wypłaty świadczeń, rosła w szybkim tempie (wzrost w 2008 roku w stosunku do 2004 o 12 mld zł do 27,6 mld zł). Konieczność pokrycia znacznie większego deficytu w FUS wynikała głównie z następujących przesłanek:

- przeprowadzonej waloryzacji rent i emerytur w 2006 roku oraz powrotu w 2008 roku do corocznej waloryzacji tychże świadczeń;
- przyspieszenia dokonywanej etapami likwidacji tzw. starego portfela przez podniesienie kwoty bazowej;
- dokonanej dwukrotnie redukcji składki rentowej – o 3% od 1 lipca 2007 r. oraz o kolejne 4% od 1 stycznia 2008.

Ponadto w ciągu ostatnich lat podniosła się o 80% kwota składek transferowanych do otwartych funduszy emerytalnych (z 11,2 mld zł w 2004 do 20 mld zł w 2008). Niewątpliwie był to wynik zarówno powiększenia się puli bieżących składek w wyniku wzrostu wynagrodzeń, jak i rozpoczęcia procesu regulowania zobowiązań z tytułu środków nieprzekazanych w latach ubiegłych, o czym świadczą duże kwoty przekazywanych wraz ze składkami odsetek za zwłokę. Bardzo pozytywnym efektem tychże działań finansowych była bardzo korzystna poprawa salda FUS, które zaczęło łącznie przyjmować wartości dodatnie. Dzięki pomocy budżetowej oraz przyrostu wartości otrzymywanych składek w wyniku wzrostu wynagrodzeń generowanego przez wzrost gospodarczy udało się znacznie zredukować wieloletnie zobowiązania wobec OFE oraz spłacić kredyty bankowe. Natomiast w dużej części nie sprawdził się model pokrywania refundacji odpływu składek do OFE przychodami z prywatyzacji. Biorąc pod uwagę łącz-

udział w wydatkach nie uległ zmianie z powodu włączenia do budżetu państwa środków otrzymywanych z Unii Europejskiej.



nie okres lat 2004–2009, należy stwierdzić, że wpływy z prywatyzacji wystarczyły jedynie na pokrycie niecałych 20% kosztów refundacji, pozostała ogromna część środków musiała być pozyskana przez emisję skarbowych papierów wartościowych. Splot wskazanych przyczyn doprowadził do sytuacji, w której środki przekazywane z budżetu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych urosły do kwoty 56 mld zł, a więc w stosunku do początku reformy wzrosły siedmiokrotnie.

Łącznie w okresie 1999–2009 przekazano z budżetu państwa do FUS środki o wartości 372,2 mld zł, w tym:

- w formie dotacji uzupełniającej 152,9 mld zł, co stanowiło 1,38% PKB;
- w formie dotacji z tytułu reformy 177,4 mld zł, co stanowiło 1,67% PKB (w tym z tytułu przekazania składek do OFE 134,3 mld zł oraz tzw. 30-krotności 43,1 mld zł).

Ponadto do kosztów reformy emerytalnej poniesionych w badanym okresie przez budżet państwa należy doliczyć także wartość składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez budżet państwa za osoby przebywające na urloпах macierzyńskich i wychowawczych oraz osoby niepełnosprawne w kwocie prawie 10 mld zł.

#### PODSUMOWANIE

#### Conclusion

Wskazać należy, iż szacowane koszty reformy emerytalnej przedstawione w kilku prognozach były zdecydowanie przyjęte na kilkakrotnie niższym poziomie. Łączne koszty poniesione w okresie 10 lat przez budżet państwa w celu sfinansowania ujemnego salda Funduszu Ubezpieczeń społecznych okazały się znacznie wyższe niż przewidywano. Deficyt FUS w latach 1999–2009 wyniósł średnio 3,05% PKB (przy czym charakteryzuje się on stałą tendencją wzrostową i dla roku 2008 wynosił już 4,13% PKB) oraz został pokryty środkami wyłącznie budżetowymi. Natomiast prognozowany deficyt w FUS miał utrzymywać się w pierwszej dekadzie na poziomie 2% PKB, a począwszy od 2010 w sposób istotny maleć. W aktualizacji modelu „Budżet polityki społecznej” założono nawet, iż od roku 2011 nie będą konieczne żadne dotacje na ten cel pochodzące z budżetu państwa, co świadczy o ogromnym „przestrzeleniu” opracowanych prognoz i przyjętych założeń.

Stan głębokiej i powiększającej się nierównowagi w Funduszu potwierdzają również dane finansowe FUS. Udział dotacji z budżetu państwa w przychodach Funduszu sięgał w badanym okresie 30%, przy czym bardzo niepokojąca jest tendencja permanentnego wzrostu tego udziału – z 11,8% w 1999 roku do 40,6% w roku 2009. Zatem bez ogromnego dofinansowania pochodzącego z budżetu

państwa FUS byłyby prawdopodobnie na skraju upadłości, a rzesze świadczeniobiorców nie otrzymywałyby należnych im świadczeń. Wskazuje to na bardzo niską wydolność systemu ubezpieczeń społecznych. Złą sytuację w systemie ubezpieczeń społecznych niewątpliwie pogorszyła znacznie decyzja o redukcji klina podatkowego w postaci radykalnego obniżenia wysokości składki rentowej, bez wskazania innego niż budżetowe źródła sfinansowania powstałej luki. W ten sposób uzależniono w wysokim stopniu działania całego systemu od kondycji finansowej budżetu.

Ogromne nakłady finansowe kierowane z budżetu państwa w celu wspierania systemu ubezpieczeń społecznych z tytułu zachowania płynności wypłat świadczeń emerytalno-rentowych oraz poniesienia bezpośrednich kosztów wygenerowanych przez reformę emerytalną spowodowały istotne przesunięcia w strukturze wydatków budżetu. Konsekwencją znacznego wzrostu udziału dotacji budżetowej do FUS (z 6,8% do maksimum 15,1 w 2003 r.) było zmniejszenie środków na inne, równie ważne zadania państwa, jak też usztywnienie i spetryfikowanie na długie lata niekorzystnej z punktu widzenia gospodarki budżetowej struktury wydatków. W ramach budżetu państwa doszło zatem w efekcie do uszczuplania nakładów na dziedziny prorozwojowe, takie jak: infrastruktura, nauka, edukacja.

Istotnym problemem, który ujawnił się wkrótce po stracie reformy, była kwestia znalezienia środków na pokrycie kosztów reformy emerytalnej. Wskazać należy zupełny brak przygotowania jakichkolwiek rozwiązań w tym zakresie zarówno na etapie prognoz i koncepcji, jak też realizacji programu, szczególnie w sytuacji, kiedy koszty reformy wymknęły się spod kontroli. W dużej części fiaskiem w dotychczasowym okresie skończył się też jedyny wskazywany sposób pokrycia odpływu składek do OFE przez wpływy z prywatyzacji. Ponadto kolejną istotną kwestią jest problem wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych, które pokryły koszty refundacji składek przekazywanych do OFE na łączną wartość 96,5 mld zł, generujących koszty obsługi, oraz konieczność ich wykupu.

Optymizmem nie napawają przedstawiane na najbliższe lata prognozy sytuacji finansowej FUS. Deficyt w FUS nadal ma być ogromny, choć jest widoczna tendencja do powolnego jego zmniejszania. Z obecnych 56 mld zł ma być dokonana redukcja do roku 2013 do 49 mld zł, przy poprawie wydolności systemu z 60% do 69%.<sup>17</sup> Natomiast w prognozie o horyzoncie czasowym do roku 2050 dla funduszu emerytalnego po przejściowym zmniejszaniu się wielkości deficytu (z 34 mld zł do 31,5 mld zł) ma nastąpić znów jego wzrost aż do osiągnięcia maksimum w 2027 na poziomie ok. 90 mld zł, po czym znowu będzie odnoto-

<sup>17</sup> *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2009–2013*, ZUS, Warszawa 2007, s. 12.

wana jego redukcja. Na rok 2050 jest prognozowany wciąż deficyt w funduszu emerytalnym w wysokości 60,5 mld zł. Jednocześnie w okresie prognozy liczba ubezpieczonych spadnie z obecnego poziomu 14,3 mln osób do 9,8 mln osób, liczba emerytów wzrośnie z 4,8 mln osób do 5,6 mln osób, zaś wskaźnik obciążenia systemowego ulegnie zwiększeniu z 0,32 do 0,57.<sup>18</sup> Będzie to rodzić doniosłe konsekwencje, jak też i obciążenia dla budżetu państwa, w szczególności w obecnej sytuacji kryzysu gospodarczego, która będzie powodować powstanie dużych napięć zarówno w budżecie, jak i w FUS.

#### SUMMARY

The article presents issues of financial results of the pension reform, which has been implemented in 1999 for the state budget in Poland. In the article has been pointed out many reasons leading to reveal a tremendous shortage in the Social Insurance Fund and discussed some of predictions for the costs charging the state budget in the perspective to 2020. The estimated deficit in the Social Insurance Fund would amount to 2% GDP, while the average shortage in SIF is amounted to 3,05% GDP. A lots of problems has been revealed in this matter connected with raising the share of budgetary subsidies to the Social Insurance Fund in the total budget expenditures and searching the sources of financing the costs of refund contributions transferred to the open pension funds.

---

<sup>18</sup> *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2050 roku*, ZUS, Warszawa 2006, s. 12–34.