

Piotr Obidziński

Uniwersytet Szczeciński

FUNDUSZ REZERWY DEMOGRAFICZNEJ JAKO NARZĘDZIE PREWENCJI W POLSKICH FINANSACH PUBLICZNYCH

Streszczenie: Przedmiotem niniejszej pracy jest Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD). Celem niniejszego artykułu jest analiza czynników wpływających na zapotrzebowanie FRD, przedstawienie wybranego scenariusza i omówienie jego konsekwencji dla finansów publicznych. W artykule przedstawiono analizy, diagnozy i prognozy zapotrzebowania Funduszu na środki finansowe spowodowane wejściem w wiek emerytalny przez pokolenie wyżu demograficznego i zwiększenie liczby osób w wieku emerytalnym spowodowane przez proces starzenia się społeczeństwa.

Słowa kluczowe: system emerytalny, Fundusz Rezerwy Demograficznej, wyż demograficzny.

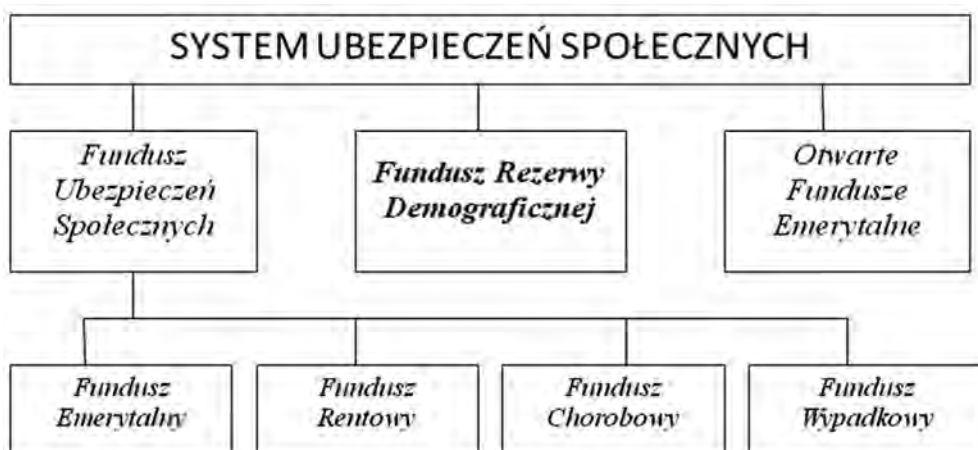
1. Wstęp

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie przesłanek demograficznych i społeczno-ekonomicznych utworzenia Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) jako narzędzia prewencji w systemie ubezpieczeń społecznych w związku z przewidywanymi przemianami demograficznymi. W pracy przedstawiony zostanie wybrany scenariusz (ostrzegawczy) zapotrzebowania FRD oraz wnioski na temat dalszego funkcjonowania Funduszu.

2. Ogólna charakterystyka Funduszu Rezerwy Demograficznej

Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD) został powołany ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Jego zadaniem jest gromadzenie długookresowych rezerw finansowych w czasie gdy przedstawiciele wyżu demograficznego znajdują się w wieku produkcyjnym, a następnie niwelowanie negatywnych dla budżetu skutków osiągnięcia przez tę grupę osób wieku emerytalnego. Umieszczenie FRD w strukturze systemu ubezpieczeń społecznych przedstawia rys. 1.

Ostatecznym celem Funduszu jest odciążenie budżetu państwa w okresach najtrudniejszych z demograficznego punktu widzenia. Pierwszy taki okres nastąpi, gdy



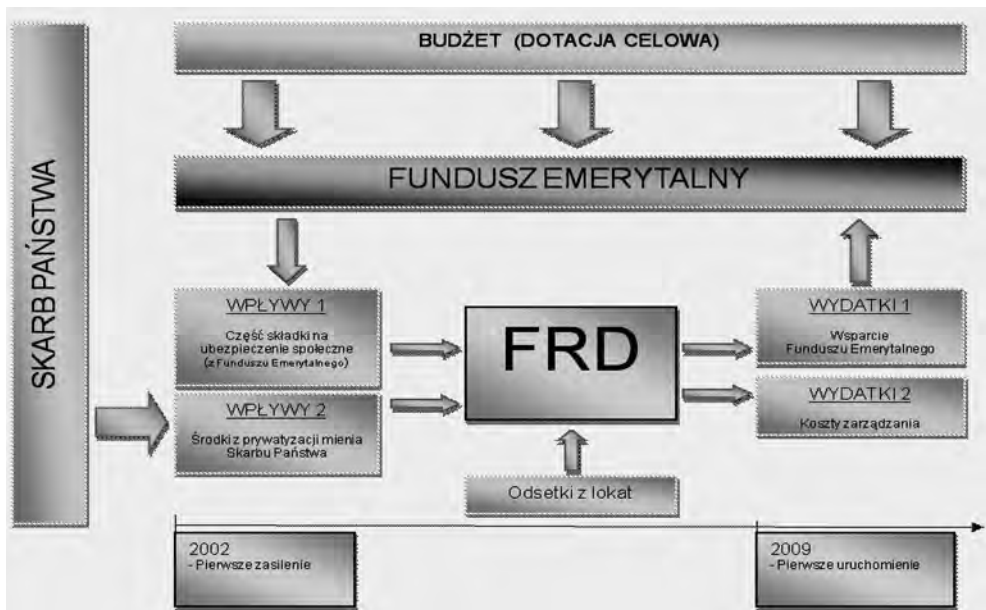
Rys. 1. FRD w strukturze systemu ubezpieczeń społecznych

Źródło: opracowanie własne.

w wieku emerytalnym znajdować się będą roczniki powojennego wyżu z lat 1946-1961 (okres ustalony na podstawie modelu ludności ustabilizowanej [Pociecha (red.) 2003, s. 15]). Do tego czasu środki Funduszu nie mogą być uruchomione. Zgodnie z ustawą na moment uruchomienia środków Funduszu wybrano 2009 r. Potencjalnymi źródłami wpływów do FRD są:

- część składki na ubezpieczenie społeczne (w 2003 r. stanowiła 0,1% podstawy wymiaru składek, od 2004 r. podwyższana corocznie o 0,05%);
- środki z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa;
- przychody z lokat środków FRD;
- odsetki z lokat na rachunkach prowadzonych przez ZUS, a niestanowiących przychodów FUS i ZUS.

Ze wskazanych przez ustawę źródeł finansowania wydatków Funduszu aż do 2009 r. rzeczywistym źródłem wpływów była jedynie część składki na ubezpieczenie społeczne oraz przychody z lokat środków FRD. Pierwsze środki z prywatyzacji pojawiły się w Funduszu w 2009 r. (tab. 1). Model wpływów i wydatków FRD przedstawia rys. 2. W kolejnych latach od 2009 r. w wiek emerytalny wchodzić będzie coraz większa liczba osób urodzonych w okresie powojennego wyżu demograficznego. Jednocześnie rynek pracy będzie się kurczył pod względem liczby pracujących. Połączenie tych dwóch czynników spowoduje zwiększenie niedoboru Funduszu Emerytalnego, a tym samym konieczność zwiększenia celowej dotacji budżetowej. Ze względu na rozmiar finansowych konsekwencji wydatek ten będzie stanowił z roku na rok coraz większe obciążenie dla budżetu państwa. Oprócz negatywnego wpływu samego wyżu demograficznego sytuację pogarszać będą spadek płodności oraz wydłużanie się przeciętnego trwania życia. Już same dwie ostatnie



Rys. 2. Schemat funkcjonowania FRD

Źródło: opracowanie własne.

determinanty przyczyniają się do wzrostu deficytu Funduszu Emerytalnego, falowanie struktur zaś dodatkowo nasila ten proces w okresach wyżyć (oraz odpowiednio łagodzi w okresach niżów).

Artykuł 112 ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych* stwierdza, że uruchomienie środków FRD może nastąpić nie wcześniej niż w 2009 r. Wtedy bowiem przewidywane jest powstanie niedoboru w funduszu emerytalnym wynikającego z przyczyn demograficznych.

Jednakże ze względu na zapis art. 59 dotyczący kosztów bieżącego zarządzania, środki Funduszu są co roku w niewielkim stopniu wykorzystywane. Zgodnie z tym artykułem środki Funduszu wykorzystywane są na pokrycie:

- wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego;
- kosztów bieżącego zarządzania (związanych z przepływem składki z FUS do FRD, lokowaniem środków w papiery wartościowe, a także kosztów wydania opinii o planie finansowym przez niezależnych aktuariuszów oraz kosztów badania sprawozdania finansowego).

Oznacza to, że na pokrycie niedoboru funduszu emerytalnego zostaną przeznaczone środki pozostałe po odliczeniu kosztów zarządzania. Wielkość tych kosztów określa odpowiednie rozporządzenie ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

W związku z celem FRD zdefiniowanym w ustawie (związanym z samym procesem falowania struktur) model zapotrzebowania Funduszu należy konstruować

Tabela 1. Przychody i koszty FRD w latach 2003-2009 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	31 XII 2003	31 XII 2004	31 XII 2005	31 XII 2006	31 XII 2007	31 XII 2008	31 XII 2009
Przychody	250 536	375 285	653 028	905 888	1 028 804	1 404 634	2 869 260
Składki	230 899	348 755	492 342	657 215	890 011	1 209 421	1 285 879
Wpływy z prywatyzacji	0	0	0	0	0	0	1 083 377
Inne przychody:	19 637	26 530	160 686	248 673	95 815	195 213	246 219
odsetki i dyskonto	b.d.	b.d.	60 499	34 894	70 255	173 635	228 977
dywidendy	b.d.	b.d.	0	0	0	21 578	17 242
aktualizacja papierów wartościowych	b.d.	b.d.	96 587	198 971	0	0	0
Pozostałe przychody – wycena papierów wartościowych	b.d.	b.d.	0	0	42 978	0	253 785
Koszty	1 944	6 565	541	632	838	430 513	765
Wydatki bieżące	b.d.	b.d.	541	632	838	109	765
Pozostałe koszty – wycena papierów wartościowych	b.d.	b.d.	0	0	0	430 404	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o przychodach i kosztach FRD – Biuletyn Informacji Publicznej ZUS.

w oparciu o identyfikację samego wyżu oraz jego finansowych konsekwencji [Ustawa z 13 października 1998..., art. 59, ust. 1].

Na zapotrzebowanie FRD w przyszłości istotny wpływ będzie miało obecnie wprowadzane ustawodawstwo (a więc decyzje polityczne) dotyczące wieku przechodzenia na emeryturę oraz dostępności i warunków przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Oprócz uwarunkowań demograficznych to właśnie decyzje polityczne mogą być główną przyczyną pogłębiania się w przyszłości deficytu Funduszu Emerytalnego. Środki FRD mają pokrywać ewentualny niedobór FE; w sytuacji gdy wynik Funduszu Emerytalnego będzie dodatni, zapotrzebowanie samego FRD odpowiednio się zmniejszy.

3. Czynniki wpływające na zapotrzebowanie FRD

Długofalowy charakter gospodarowania powierzonymi środkami wynika z celu Funduszu i oparty jest na corocznie wykonywanej przez ZUS wieloletniej prognozie kroczącej dochodów i wydatków Funduszu Emerytalnego [*Prognoza wpływów...*

2003]. Podstawą prognozy są założenia dotyczące kształtowania się zjawisk społeczno-ekonomicznych i demograficznych wpływających na wielkość zapotrzebowania Funduszu. Zasadniczymi determinantami tego zapotrzebowania są:

1) struktura ludności według płci i wieku – prognozowana w oparciu o założenia dotyczące (otoczenie demograficzne):

- płodności,
- umieralności,
- migracji zagranicznych;

2) rynek pracy – w oparciu o założenia dotyczące (otoczenie społeczno-ekonomiczne):

- struktury populacji w podziale na poszczególne grupy zawodowe oraz grupy znajdujące się poza siłą roboczą,
- wzrostu gospodarczego,
- inflacji,
- stopy bezrobocia,
- wysokości zarobków.

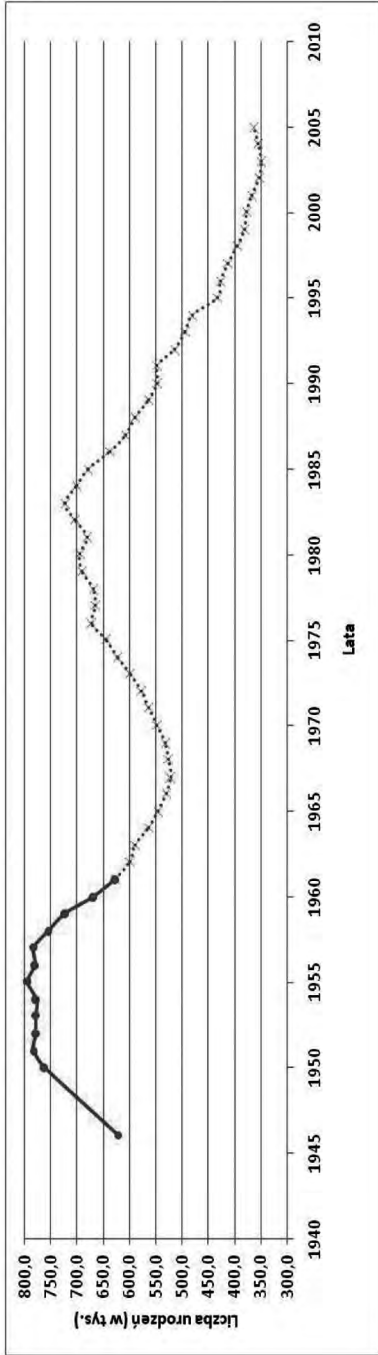
Dodatковым elementem wpływającym na wielkość zapotrzebowania jest otoczenie polityczno-prawne Funduszu. Wyraża się ono m.in. w ustaleniach dotyczących:

- wysokości wskaźników waloryzacji składek i świadczeń wypłacanych z ubezpieczeń społecznych,
- wieku przechodzenia na emeryturę dla kobiet i mężczyzn,
- zasad przechodzenia na wcześniejsze emerytury.

Podstawą oszacowania Funduszu Rezerwy Demograficznej w kolejnych latach jest demograficzna projekcja stanu i struktury ludności Polski według wieku oparta na założeniach dotyczących płodności, umieralności oraz migracji. Nie tylko ta konkretna sytuacja demograficzna oddziałuje na sytuację społeczno-ekonomiczną, ale w rzeczywistości zachodzi także związek odwrotny, sytuacja społeczno-ekonomiczna determinuje decyzje jednostek dotyczące procesów demograficznych. W szczególności związek ten widać na rynku pracy, gdzie podaż pracy wynika w dużym stopniu z potencjału demograficznego, popyt na pracę jest pochodną sytuacji gospodarczej kraju, a decyzje o prokreacji są często związane z warunkami na rynku pracy (por. [Kryńska i in. 1998]). Dlatego konieczne jest również ujęcie badania charakterystyk związanych z rynkiem pracy (struktura populacji w podziale na poszczególne grupy zawodowe oraz grupy znajdujące się poza siłą roboczą, wzrost gospodarczy, wysokość zarobków, stopa bezrobocia, inflacja). Dodatkowo zapotrzebowanie FRD na środki finansowe jest związane z uregulowaniami prawnymi dotyczącymi celów i zasad funkcjonowania systemu emerytalnego.

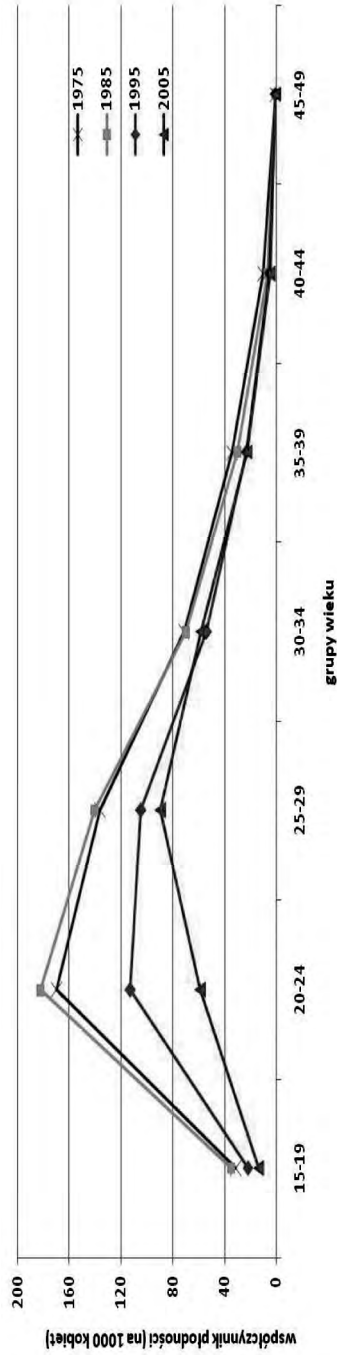
4. Demograficzne przesłanki zmian w systemie emerytalnym

Konieczność zmian w systemie ubezpieczeń społecznych podyktowana jest przede wszystkim przemianami demograficznymi. Przemiany te są nieuniknione i są one



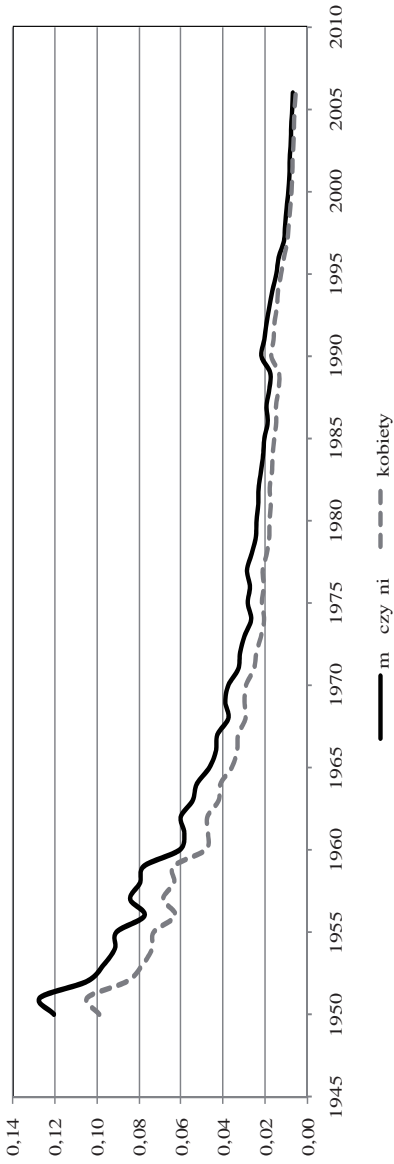
Rys. 3. Urodzenia żywe w Polsce w latach 1946-2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.



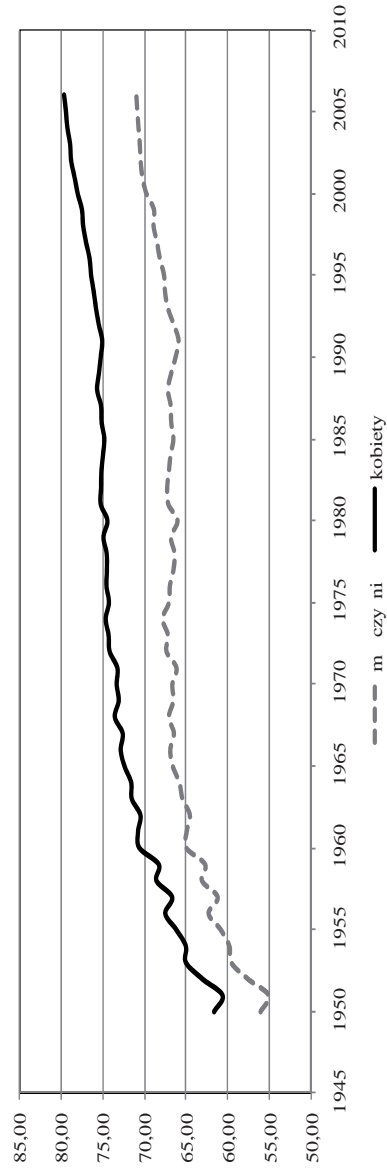
Rys. 4. Schemat płodności w Polsce dla lat 1975, 1985, 1995, 2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.



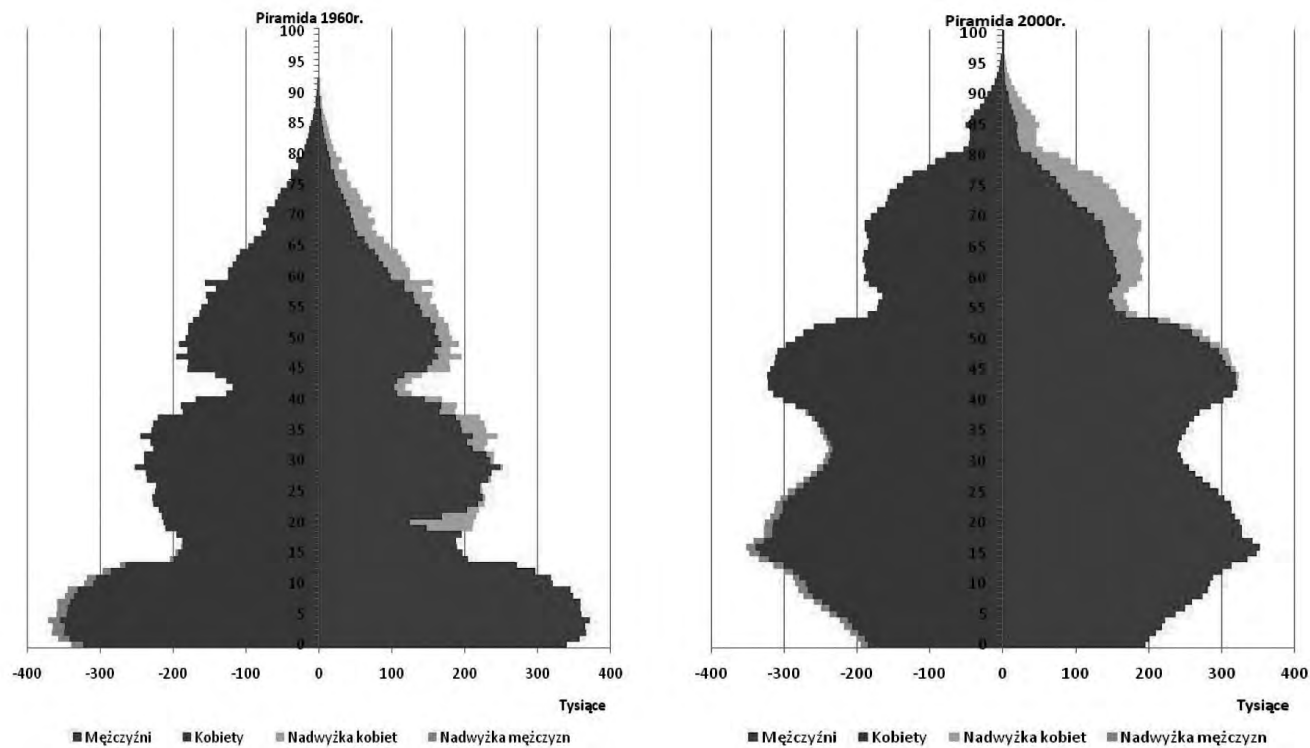
Rys. 5. Prawdopodobieństwa zgonu osoby w wieku 0-ukończonych lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.



Rys. 6. Przeciętne dalsze trwanie życia osoby w wieku 0-ukończonych lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.

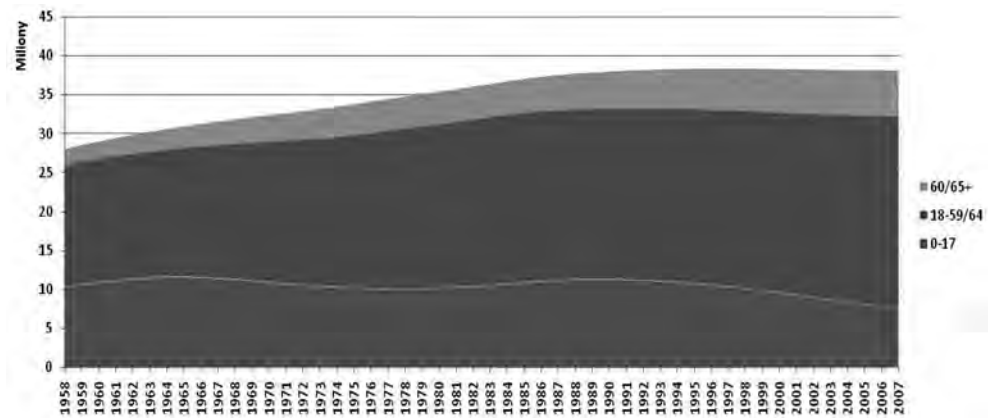


Rys. 7. Piramidy wieku ludności Polski dla lat 1960 i 2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.

związane głównie z występowaniem tzw. falowania struktur (wyże i niższe demograficzne), na które dodatkowo nakładają się zmiany wzorców płodności i umieralności. Silne obserwowane falowanie struktur jest efektem wystąpienia powojennego wyżu demograficznego. Wówczas w okresie konstrukcji systemu emerytalnego po wojnie przyjęto zbyt optymistyczne założenia co do struktury jego przyszłych wpływów i wydatków. Tymczasem liczba urodzeń w okresie od końca wojny do teraz ma trend stale malejący (rys. 5), co jest rezultatem zarówno samego falowania struktur, jak i niekorzystnych przemian w schemacie płodności (rys. 6).

Zmiany obserwowane są także w zakresie procesu umieralności. Dzięki poprawie jakości życia jego przeciętne trwanie wydłuża się (rys. 6). Jest to wynikiem w dużej mierze spadku umieralności wśród niemowląt (rys. 5).



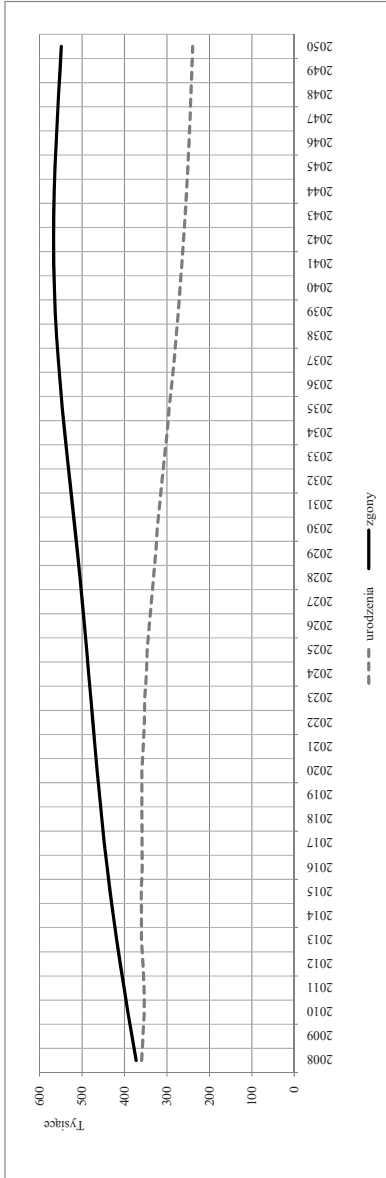
Rys. 8. Ludność Polski w latach 1958-2007 w podziale na ekonomiczne grupy wieku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.

Rysunek 7 obrazuje przemiany w strukturze ludności według wieku i płci, których konsekwencją jest utrata wydolności systemu emerytalnego. Zmiana kształtu piramidy (przesunięcie do góry i zwężenie podstawy) oznacza ograniczenie rozmiarów populacji osób najmłodszych (w wieku przedprodukcyjnym) oraz wzrost populacji osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. Proces ten szczegółowo zobrazowany jest na rys. 8. W okresie 1958-2007 obserwowaliśmy przyrost liczebności grupy aktywnych zawodowo, co m.in. przekładało się na wzrost bezrobocia w okresie po transformacji.

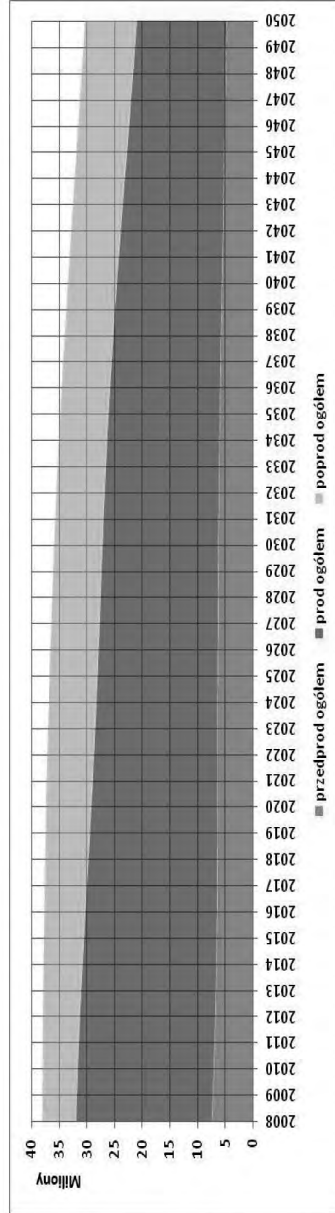
5. Wybrany scenariusz zapotrzebowania Funduszu Rezerwy Demograficznej

W wyniku opisanych procesów oraz przyjętych założeń co do dalszego ich kształtowania otrzymano projekcję ludności na lata 2008-2050. W efekcie przyjętych za-



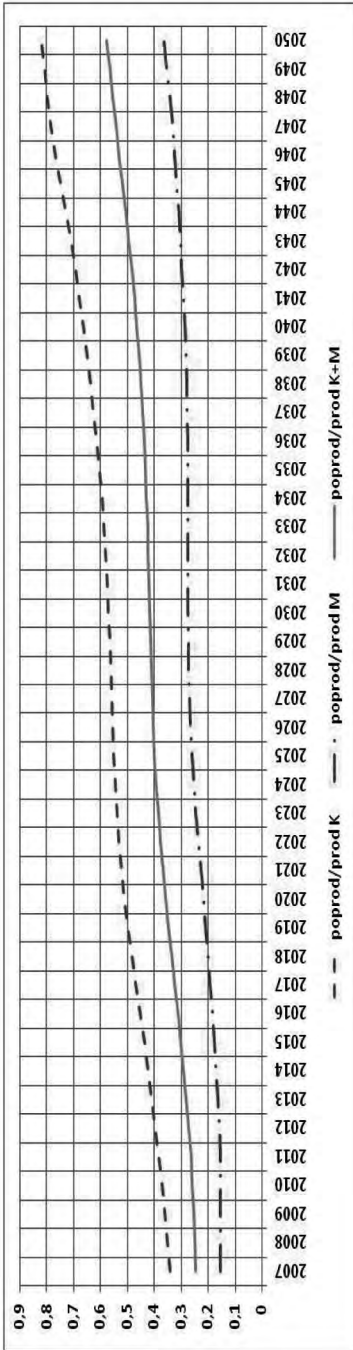
Rys. 9. Urodzenia i zgony w Polsce w latach 2008-2050

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.

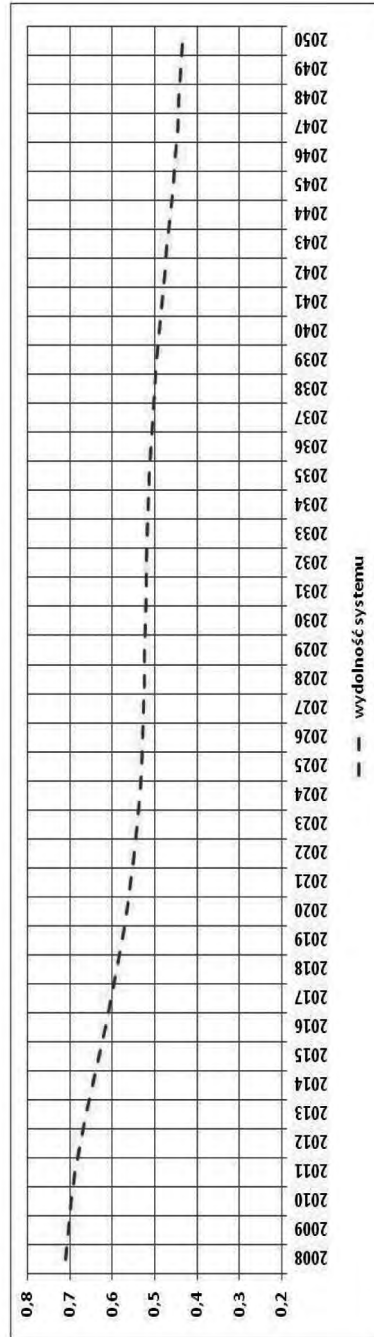


Rys. 10. Ludność Polski w latach 2008-2050 w podziale na ekonomiczne grupy wieku

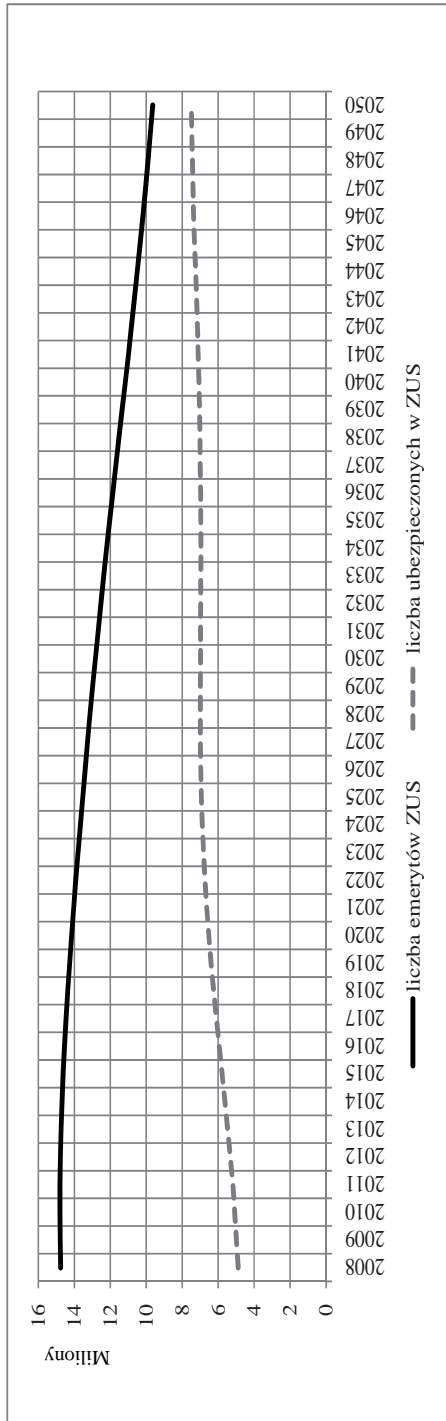
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.



Rys. 11. Wskaźnik obciążenia systemowego w Polsce w latach 2008-2050
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.

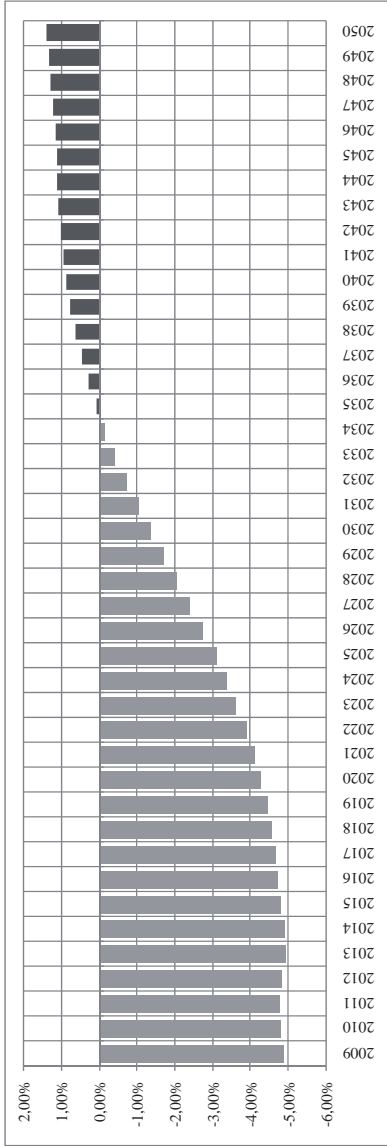


Rys. 12. Wskaźnik wydolności systemu emerytalnego w Polsce w latach 2008-2050
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.

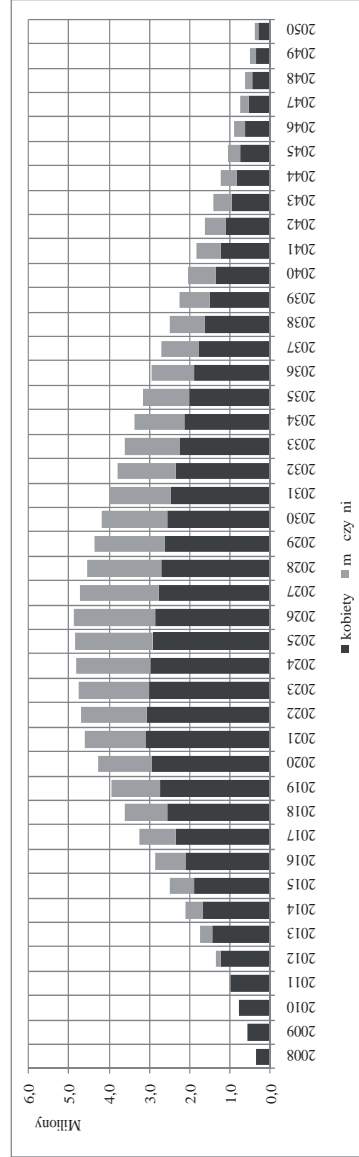


Rys. 13. Liczba ubezpieczonych i emerytów w Polsce w latach 2008-2050

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.



Rys. 14. Saldo roczne Funduszu Emerytalnego w okresie projekcji do 2050 r. jako procent sumy rocznych podstaw wymiaru składek
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.

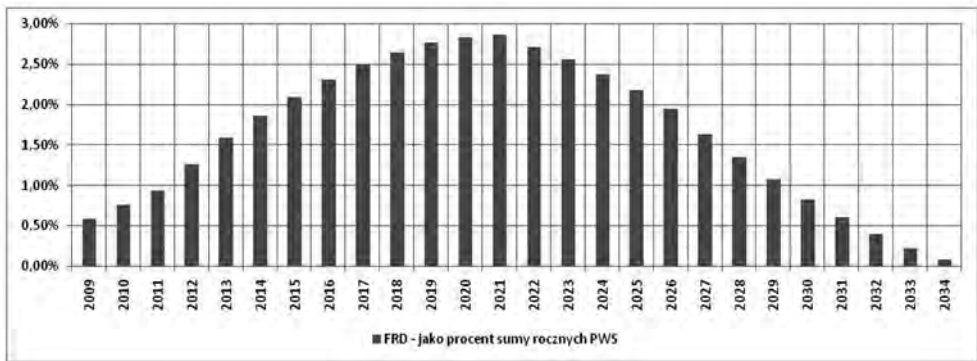


Rys. 15. Udział liczebności emerytów z roczników wyższych w ogólnej liczbie emerytów w okresie projekcji do 2050 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.

łożeń w badanym okresie liczba urodzeń będzie malała, a liczba zgonów rosła (rys. 9, 10).

Rosnący udział osób w wieku poprodukcyjnym w ogóle ludności spowoduje wzrost obciążenia systemowego (rys. 11) i spadek wydolności systemu emerytalnego (rys. 12). Liczba emerytów będzie rosła przy jednoczesnym silnym spadku liczby składujących (rys. 13).

Zmiany wprowadzone reformą emerytalną w 1999 r. oparte są na zupełnie nowym podejściu do wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Przede wszystkim utworzono w ramach FUS tzw. Fundusz Emerytalny i określono źródła jego wpływów oraz wydatków. Powiązано przyszłe świadczenia z wielkością wpłaconych w okresie aktywności zawodowej składek oraz zastosowano metody aktuarialne do określenia przeciętnego dalszego trwania życia osób wchodzących w wiek emerytalny i od tego uzależniono wysokość miesięcznych świadczeń. Wszystko to sprawiło, że wydatki systemu w ramach I filaru w przyszłości będą mniejsze w porównaniu z wydatkami jakie musiałby ponosić stary system. Dodatkowo rozwiązania nowego systemu prowadzą w dłuższej perspektywie czasu do jego pełnej wydolności. Perspektywa ta zależy oczywiście od przyjętego scenariusza. W przedstawionym scenariuszu zrównanie wpływów i wydatków FE nastąpi około 2035 r. (rys. 14).



Rys. 16. Zapotrzebowanie FRD w okresie projekcji do 2050 r. jako procent sumy rocznych podstaw wymiaru składek

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy „Demografia” GUS.

W okresie scenariusza Fundusz Emerytalny nie zawsze będzie wymagał wsparcia finansowego, gdyż od 2035 r. wystąpi dodatnie saldo i w tym okresie środki FRD nie będą musiały być użyte. Natomiast w okresie niewydolności systemu (lata 2009-2034) środki FRD powinny wesprzeć proces wypłat. Rysunek 16 przedstawia zapotrzebowanie na środki przeznaczone na wsparcie FE w kolejnych latach scenariusza.

6. FRD wyzwaniem dla finansów państwa – podsumowanie

Na koniec 2009 r. aktywa FRD wynosiły ok. 7,5 mld zł (suma przychodów w tab. 1), a w połowie sierpnia 2010 r. po zasileniu środkami z prywatyzacji i bieżącymi składkami wzrosły do 12,7 mld. Jednakże już w 2010 r. rząd zdecydował o uruchomieniu jego środków spowodowanym trudną sytuacją funduszu emerytalnego (na pokrycie niedoboru środków niezbędnych do zapewnienia wypłat emerytur kapitałowych). Tym samym uszczuplono aktywa FRD o kwotę 7,5 mld zł. Jednocześnie Centrum Informacyjne Rządu podało, że aktywa FRD po zasileniu kolejnymi środkami z prywatyzacji na koniec 2010 r. oszacowano na 13,3 mld zł. FRD powinien mieć przynajmniej 20 mld zł, gdyby z powodu kłopotów budżetowych nie zmniejszono składki. Tymczasem inne państwa, gdzie społeczeństwa się starzeją, odkładały w ostatnich latach po kilka miliardów dolarów rocznie. Według badania OECD z 2008 r. na 4,1 bln dolarów, zebranych przez 15 badanych państw, Polska z 1,5 mld dolarów była przedostatnia. A np. Francja w ciągu minionych 10 lat zebrała ok. 29 mld euro i chce do 2020 r. zwiększyć swój fundusz do ponad 200 mld dolarów.

Przeprowadzone badanie skłania do wyciągnięcia wniosków dotyczących Funduszu Rezerwy Demograficznej, Funduszu Emerytalnego oraz całego systemu emerytalnego. Przede wszystkim Fundusz Rezerwy Demograficznej w obecnym kształcie prawnym (ograniczenia wpływów) nie jest w stanie sprostać deficytowi Funduszu Emerytalnego w przyszłości. Zachowanie stabilności systemu emerytalnego w obliczu starzenia się ludności wymaga zmian na rynku pracy prowadzących do aktywizacji zawodowej osób w wieku przedemerytalnym i emerytalnym. Największy wpływ na poprawę stanu Funduszu Emerytalnego i zmniejszenie zapotrzebowania Funduszu Rezerwy Demograficznej ma podwyższanie wieku emerytalnego.

Zasygnalizowane przemiany demograficzne mają charakter wieloletni i bardzo głęboki. Są one w dużej mierze nieodwracalne. Poprzez doraźne działania w polityce społecznej nakierowane na wzrost dzietności można jedynie zmniejszyć skalę starzenia się społeczeństwa, ale nie da się odwrócić samego procesu. Dlatego jedynie zmiany ekonomicznego otoczenia systemu emerytalnego mogą skutecznie niwelować skutki falowania struktur.

Polska stoi przed zasadniczym wyborem: albo zacząć reformować finanse publiczne i dokończyć reformę systemu emerytalnego, co znacznie zmniejszyłoby zapotrzebowanie FRD, albo skazać budżet na długie lata na łatanie rosnącej dziury w FUS środkami samych ubezpieczonych, ze składek i podatków oraz środkami z prywatyzacji. Źródła te są ograniczone i wykorzystywanie ich do poprawy bieżącej sytuacji finansowej FUS będzie tylko pogłębiało problemy finansów państwa. Wyznaczone w scenariuszu zapotrzebowanie FRD uwidacznia skalę problemu i stanowi wyzwanie dla rządzących do podjęcia skutecznych choć trudnych reform emerytalnych.

Literatura

- Binczycka-Majewska T., *Fundusz Rezerwy Demograficznej w systemie zabezpieczenia ryzyka starości*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 10.
- Cieślak M. (red.), *Prognozowanie gospodarcze*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Holzer J., *Demografia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Kryńska E., Suhecka J., Suhecki B., *Prognoza podaży i popytu na pracę w Polsce do roku 2010*, IPISS, Warszawa 1998.
- Obidziński P., *Metody ilościowe w badaniu wpływu zmian czynników otoczenia systemu emerytalnego na zapotrzebowanie Funduszu Rezerwy Demograficznej*, praca doktorska, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.
- Pociecha J. (red.), *Ekonomiczne konsekwencje osiągnięcia wieku emerytalnego przez generacje powojennego wyżu demograficznego*, AE, Kraków 2003.
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Funduszu Emerytalnego do 2050 roku*, ZUS, Warszawa 2003.
- Sprawozdanie finansowe Funduszu Rezerwy Demograficznej za rok kończący się 31 grudnia 2003 roku*, ZUS, Warszawa 2004.
- Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, DzU 1998 nr 137, poz. 887 ze zm.
- Wóycicka I. (red.), *Wydatki socjalne w latach 2000-2020 – Raport na podstawie modelu „Budżet polityki społecznej”*, IBnGR, Warszawa 2003.

DEMOGRAPHIC RESERVE FUND AS A PREVENTION TOOL IN POLISH PUBLIC FINANCE

Summary: The subject of this paper is a Demographic Reserve Fund (DRF). The aim of this article is to analyze the factors affecting the demographic reserve fund requirement, a presentation of the selected scenario and a discussion of its consequences for public finances. The paper presents the analysis, diagnosis and forecast of the fund's demand on financial means caused by entering the retirement age by the generation of demographic explosion and increasing it by the process of population ageing.