



WPLYW UMORZENIA OBLIGACJI SKARBU PAŃSTWA STANOWIĄCYCH AKTYWA OFE NA FINANSE PUBLICZNE

Paweł Szczepanik

Streszczenie

Celem umorzenia obligacji Skarbu Państwa stanowiących aktywa OFE było księgowe obniżenie poziomu jawnego długu publicznego i tym samym uniknięcie przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego według metodologii krajowej do PKB. Było to najłatwiejsze rozwiązanie, mające natychmiastowy krótkoterminowy skutek. Rozumowanie, które przeprowadziła strona rządowa było następujące: bez konieczności finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych z tytułu OFE relacja długu do PKB byłaby znacząco niższa. Ograniczenie lub całkowita eliminacja OFE będzie miała pozytywny wpływ na finanse publiczne także w długim okresie. Celem artykułu jest wykazanie, że to nie OFE są odpowiedzialne za sytuację w finansach publicznych. Przyczyną nierównowagi są odstępstwa od zasad reformy emerytalnej poszczególnych ekip rządzących. W konsekwencji, jeżeli umorzenie nie rozwiązuje żadnego z problemów nierównowag strukturalnych w polskich finansach publicznych, tym samym nie zamyka ścieżki ku ponownemu narastaniu długu. W związku z tym niezbędne jest jak najszybsze rozpoczęcie reform strukturalnych oraz tym razem konsekwentne ich realizowanie.

Słowa kluczowe: OFE, emerytura, próg ostrożnościowy, deficyt, finanse publiczne, PKB

Wstęp

Punktem zwrotnym w rozwoju kapitałowego systemu emerytalnego w Polsce stało się uchwalenie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 roku¹. Jedną z głównych zmian polegała na przekazaniu przez OFE 51,5% aktywów do ZUS, co odpowiadało wartości obligacji w portfelu wszystkich OFE, gdzie miały zostać zapisane na subkontach w kwotach równych dotychczasowej ich wartości w OFE.

Rozumowanie, które przeprowadziła strona rządowa było następujące: bez konieczności finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych z tytułu OFE relacja długu do PKB byłaby

¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dziennik Ustaw z 2013 r. poz. 1717.

znacząco niższa i nawet w kryzysowych latach 2009-2012 utrzymywałyby się poniżej 40% wartości PKB. W związku z tym, jeżeli składki przekazywane do OFE zwiększają deficyt i dług sektora finansów publicznych, to rolę OFE należy radykalnie ograniczyć lub całkowicie wyeliminować². Jest to główna przesłanka podjęcia tej właśnie problematyki w prezentowanym artykule.

W artykule postawiono następującą tezę badawczą: Umorzenie obligacji Skarbu Państwa stanowiących aktywa OFE i zamiana tych obligacji na obietnice wypłaty emerytur w ZUS umożliwiła rządowi odłożenie w czasie koniecznych reform finansów publicznych i może posłużyć sfinansowaniu nieproduktywnych wydatków. Brak stosownych reform może spowodować ponowne zbliżenie się do progów ostrożnościowych.

1. Przekroczenie progów ostrożnościowych

Według Konstytucji RP³ nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Konstytucyjnemu progowi długu odpowiada analogiczny próg w prawodawstwie Unii Europejskiej. W przypadku niewypełnienia budżetowych kryteriów konwergencji (spójności), których wartości odniesienia dotyczą: 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych oraz 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych na państwo członkowskie Rada Unii Europejskiej nakłada procedurę nadmiernego deficytu⁴.

Istotne jest rozróżnienie pojęcia zadłużenia publicznego i deficytu publicznego, gdyż przekroczenie progu deficytu, a nie długu było w Polsce kluczem do nałożenia procedury nadmiernego deficytu. Oczywiście oba zagadnienia nie są od siebie oderwane, gdyż wyższy dług powoduje wyższe koszty obsługi tego długu, a wyższe koszty obsługi długu wpływają na wyższy poziom deficytu. I odwrotnie redukcja długu poprzez obniżenie kosztów obsługi długu redukuje deficyt⁵.

Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.⁶ przewiduje dodatkowe dwa progi ostrożnościowe dla długu publicznego (50 i 55% PKB), powyżej których rząd jest zmuszony do wprowadzania oszczędności budżetowych. Przekroczenie pierwszego z nich wymusza ograniczenie deficytu i znacznie ogranicza przestrzeń do prowadzenia elastycznej polityki fiskalnej. Przekroczenie drugiego progu zmusza do działań oszczędnościowych⁷:

² *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów 2013, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/4703655/20130626_przegląd.pdf (30.03.2015), s. 34.

³ Art. 216 ustęp 5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., *Dziennik Ustaw z 1997 r. Nr 78 poz. 483*.

⁴ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=CB1926B8D1C08F7CC1257A7100324798&litera=P> (08.11.2015).

⁵ 19 czerwca 2015 r. Rada Ecofin przyjęła decyzję, która zakończyła procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski. Przyczyną tej decyzji był spadek kosztów obsługi długu, co pozwoliło prognozować, że deficyt będzie poniżej 3%.

⁶ *Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.*, *Dziennik Ustaw z 2009 r. Nr 157 poz. 1240*.

⁷ P. Lewandowski, J. Baran, K. Pogorzelski, *Ocena wpływu na finanse publiczne ustawy z 6 grudnia 2013 o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, Instytut Badań Strukturalnych 2014, http://konfederacjaiewiatan.pl/aktualnosci/2014/1/_files/2014_02/IBS_Ocena_wplywu_na_finance_publiczne_ustawy_z_6_grudnia_2013_v2_310114.pdf (27.05.2015), s. 7.

- uchwalenie budżetu bez deficytu, lub z takim poziomem deficytu, który gwarantuje, że poziom długu publicznego do PKB będzie mniejszy niż w roku poprzednim;
- zamrożenie wynagrodzeń w sektorze publicznym;
- ograniczenie waloryzacji rent i emerytur;
- zamrożenie wydatków jednostek sektora finansów publicznych.

Przez 10 lat funkcjonowania OFE, czyli w okresie 1999-2009 kwestia wpływu OFE na sytuację finansów publicznych nie była poruszana. Sytuacja finansów publicznych na przełomie 2010-2011 r. stała się dramatyczna, gdyż rząd stanął wobec konieczności natychmiastowego ograniczenia deficytu w jednym tylko okresie rozliczeniowym, czyli w 2011 r. na kwotę nie mniejszą niż 18 mld zł oraz o kolejne ponad 50 mld do 2013 r., po to aby zejść z deficytem sektora finansów publicznych poniżej 3%. Minister finansów musiał w 3 lata znaleźć nie mniej niż 70 mld złotych. Gdyby rząd chciał zrealizować swoje dość optymistyczne zapowiedzi zejścia z deficytem poniżej 2% PKB, to dostosowanie fiskalne do 2013 r. musiałyby łącznie sięgać 90 mld zł. Taka sytuacja w polskich finansach publicznych nigdy wcześniej nie miała miejsca. Niestety w oficjalnych wypowiedziach ministra finansów z okresu 2009-2011 nie było ostrzeżeń przed rzeczywistą skalą wyzwań stojących przed finansami publicznymi w najbliższych latach. Wręcz przeciwnie, było tam dużo optymizmu, a ostrzegawcze głosy ekonomistów były lekceważone⁸.

W 2013 r. nastąpiło ponowne pogorszenie sytuacji finansów publicznych. Przewidywane przychody okazały się o 24 mld zł niższe niż założono w budżecie na 2013 r. co wymusiło jego nowelizację. Aby móc podwyższyć deficyt budżetowy (o 16 mld zł) zawieszono funkcjonowanie pierwszego progu ostrożnościowego. Skumulowany dług publiczny według krajowej metodologii wyniósł na koniec roku 54,8% PKB, czyli niewiele mniej niż drugi próg ostrożnościowy. Dwa czynniki wymagały neutralizacji. Po pierwsze, relatywnie niskie tempo wzrostu gospodarczego spowodowało utrzymywanie się niskich przychodów i wysokich wydatków budżetowych. Po drugie, obsługa istniejącego długu publicznego, polegająca na jego zrolowaniu, czyli zaciągnięciu nowego długu na spłatę wcześniejszych zobowiązań, prowadziła do jego podwyższenia (tzw. efekt kuli śnieżnej). Gdyby oba te efekty nie zostały zneutralizowane, dług publiczny Polski w 2014 r. wyniósłby blisko 57% PKB według metodologii krajowej i 60,3% PKB według metodologii europejskiej (ESA95). W takiej sytuacji obniżenie zadłużenia zostałoby wymuszone przez drugi próg ostrożnościowy. Gdyby tak się nie stało, na koniec 2015 r. dług publiczny Polski sięgnąłby odpowiednio 59% PKB według metodologii krajowej i 62,8% PKB według metodologii ESA95, zaś w 2016 r. niezależnie od zastosowanej miary jego poziom przekroczyłby zapisany w Konstytucji próg 60% PKB⁹.

Rozwiązanie dające natychmiastowe efekty o wymaganej skali sprowadzało się do wyboru: podwyżka podatków albo wzrost obciążeń nakładanych na pracę. Wybór któregoś rozwiązania powinien zostać dopełniony przez długofalowe działania o charakterze strukturalnym, domykające deficyt w funduszu ubezpieczeń społecznych¹⁰. Z kolei dokonywanie zmian strukturalnych w momencie, kiedy deficyt się znacząco powiększył nie miało już sensu, gdyż efekty działań strukturalnych przychodzą po latach, a nie przychodzą natychmiast¹¹. W konsekwencji najłatwiejszym rozwiązaniem, mającym natychmiastowy krótkoterminowy skutek, było sięgnięcie po pieniądze OFE. Rozumowanie, które przeprowadziła strona rządowa i podała do publicznej wiadomości było następujące: bez

⁸ J. Jankowiak, *OFE: non possumus i kompromis*, PTE 2011, http://www.pte.pl/pliki/2/12/ofediagnoza_31.01.11.pdf (3.06.2015), s. 1.

⁹ P. Lewandowski, J. Baran, K. Pogorzelski, *Ocena...*, op. cit., s. 7-8.

¹⁰ J. Jankowiak, *OFE...*, op. cit., s. 1-2.

¹¹ D. Filar, *Problemem jest obniżenie długu publicznego*, *Moja Emerytura* 2013, <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/1028153.html> (26.03.2015).

konieczności finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych z tytułu OFE, relacja długu do PKB byłaby znacząco niższa i nawet w kryzysowych latach 2009-2012 utrzymywałaby się poniżej 40% wartości PKB¹². Celem umorzenia było księgowe obniżenie poziomu jawnego długu publicznego i tym samym uniknięcie przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego, czyli 55% jawnego długu publicznego według metodologii krajowej do PKB¹³.

2. Czy OFE zrujnowały finanse publiczne?

Patrząc ex post i odejmując wydatki na sfinansowanie OFE, to ewidentnie deficyt budżetu państwa byłby mniejszy. Ale czy to oznacza, że gdyby nie przeprowadzono reformy emerytalnej w 1999 r., to deficyt byłby mniejszy? Policzony przez M. Wiśniewskiego¹⁴ współczynnik korelacji pomiędzy deficytem budżetu państwa, a wydatkami na OFE wyniósł 0,07, co oznacza, że dwie zmienne statystycznie są niezależne od siebie. Co więcej bardzo trudno jest znaleźć dwie zmienne ekonomiczne, który są od siebie tak bardzo niezależne. A zatem nie ma żadnego dowodu na to, że gdyby nie było OFE to deficyt państwa byłby mniejszy. Bez reformy OFE deficyt byłby mniej więcej taki sam, bo on ma swoją dynamikę polityczną, która nie ma nic wspólnego z tym czy pieniądze są wydawane na OFE czy PKP. Według IGTE twierdzenie, że dług Polski mógłby być niższy, opiera się tylko na wierze, że równowartość refundacji do OFE nie byłaby wydawana i nie powiększałaby zadłużenia¹⁵.

Bez powstania II filara systemu emerytalnego dług publiczny byłby najprawdopodobniej istotnie wyższy niż 38% PKB i byłby zapewne zbliżony do jego obecnego poziomu – warto zauważyć, że zarówno przed powstaniem II filara w latach 1995-1998, jak i po jego powstaniu w latach 1999-2012 deficyt sektora finansów publicznych był niemal identyczny i wynosił 4,6% PKB¹⁶. Co więcej według wyliczeń J. Jankowiaka i M. Gronickiego¹⁷ byłby on na poziomie 50,7%.

W latach 2000-2010 ubytek dochodów publicznych związanych z wpłatami do OFE stanowił 2,5-3,7% wydatków publicznych (refundacja składki przekazywanej do OFE). Po obniżeniu składki wpłacanej do OFE w 2011 r. spadły one do 2,3% w 2011 r. i do zaledwie 1,2% wydatków publicznych w 2012 r. Inne wydatki publiczne były w 2012 r. ponad 82 razy większe niż wpłaty do filara kapitałowego. Wydatki publiczne wyraźnie rosły w przeciwieństwie do wpłaty do filara kapitałowego systemu emerytalnego, które drastycznie ograniczono w 2011 r. Na przykład realny wzrost wydatków publicznych w latach 1998-2012 na wynagrodzenia w sektorze publicznym był siedmiokrotnie większy niż wpłaty do filara kapitałowego w 2012 r.¹⁸

¹² *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów 2013, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/4703655/20130626_przegląd.pdf (30.03.2015), s. 34.

¹³ A. Łaszek, D. Samoń, M. Tatała, *Opinia Forum Obywatelskiego Rozwoju nt. Projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych z dnia 10 października 2013 r.*, FOR 2013, <https://www.for.org.pl/pl/d/0b7582c55702c3e89ca2addc1d7e175a> 11.04.2015), s. 3-4.

¹⁴ W. Wiśniewski, Wypowiedź podczas zorganizowanej przez Akademię Leona Koźmińskiego debaty: *Debata o systemach emerytalnych*, Sala Senatu Akademii Leona Koźmińskiego, Warszawa 2013.

¹⁵ *Stanowisko Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych w sprawie Raportu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Finansów z przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego pt. „Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu” z dnia 26 czerwca 2013 r.*, IGTE 2013, http://www.igte.com.pl/files/16082013_Opinia_IGTE.pdf (12.10.2015), s. 5.

¹⁶ A. Łaszek, D. Samoń, *Komentarz do raportu o funkcjonowaniu systemu emerytalnego*, FOR 2013, <https://www.for.org.pl/pl/d/2654ccab8b7ba481db88669a8b9c7c22> (25.04.2015) s. 4.

¹⁷ *Stanowisko Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych w sprawie Raportu Ministerstwa Pracy...*, op. cit., s. 5.

¹⁸ A. Łaszek, *Cztery mity na temat II filaru systemu emerytalnego*, FOR 2013, <https://www.for.org.pl/pl/d/e58a9a8e2bb0da07dad59404d1c91dc7> (25.04.2015), s. 3.

Za wzrost długu publicznego odpowiadają wszystkie wydatki publiczne, a nie tylko II filar systemu emerytalnego¹⁹.

Cały system emerytalny jest niezbilansowany. Jeżeli chodzi o FUS to w 2012 r. świadczenia wyniosły 175 mld zł, wpływy ze składek 120,50 mld zł. Powstał niedobór 53,50 mld zł. Dodatkowo miał miejsce niedobór 15,50 mld zł w KRUS, co daje razem 69 mld zł. Tymczasem cały deficyt sektora finansów publicznych - liczony w sposób prawidłowy, czyli tak jak liczy Eurostat, bez manipulacji w tzw. metodzie polskiej - to jest przedział 55-60 mld zł. Deficyt systemu emerytalnego pomijając emerytury budżetowe dla służb mundurowych itd. wynosi znacznie więcej niż pozostały deficyt sektora finansów publicznych, który jest zbilansowany, a w zasadzie wykazuje w ujęciu zbiorczym nadwyżkę. Jak wielki jest wpływ na niezbilansowanie systemu emerytalnego przez OFE? To jest wspomniane 8 mld zł²⁰.

Warto podkreślić, że wpływ refundacji z tytułu przekazania składek do OFE na deficyt sektora publicznego jest znacznie mniejszy niż dotacje do ZUS i KRUS. O ile suma refundacji z tytułu przekazania składek do OFE w latach 1999-2012 osiągnęła wartość blisko 179 mld zł, to suma dotacji do systemów emerytalnych administrowanych przez ZUS i KRUS (bez OFE) przekroczyła w tym samym czasie 535 mld zł. Strona rządowa wskazała, że refundacja z tytułu przekazania składek do OFE wywołała łączne skutki dla długu publicznego w wysokości 279,4 mld zł. Gdyby zastosować podobne rozumowanie dla pozostałej dotacji do ZUS i KRUS, ich łączny skutek dla długu wyniósłby 835,5 mld zł, co odpowiada 99,4% państwowego długu publicznego na koniec 2012 r.²¹

Podsumowując, stwierdzenie strony rządowej, że bez OFE relacja polskiego długu publicznego do PKB byłaby o kilkanaście punktów procentowych niższa niż obecnie jest nadużyciem²². Co więcej dane wskazują na konieczność reformowania ZUS i KRUS, a nie OFE. Przyczyna nierównowagi leży poza zreformowanym systemem emerytalnym. Jest nią deficyt środków na bieżące finansowanie emerytur, które pochodzą ze starego systemu emerytalnego, opartego na zasadzie zdefiniowanego świadczenia. Deficyt systemu emerytalnego wynosił w 2012 r. znacznie więcej niż pozostały deficyt sektora finansów publicznych, który wykazywał w ujęciu zbiorczym nadwyżkę.

3. Odstępstwa od zasad reformy emerytalnej

Według założeń reformy, składka do OFE miała być finansowana z dwóch źródeł²³:

- oszczędności z przewidywanego wprowadzenia zmian w pozostałych segmentach systemu emerytalnego, rentowego i zabezpieczenia społecznego;
- przychody z prywatyzacji.

Na nierównowagę ZUS-u istotny wpływ ma uprzywilejowane traktowanie niektórych grup świadczeniobiorców²⁴. Szczególną uwagę należy zwrócić na emerytury górnicze, KRUS, eme-

¹⁹ A. Łaszek, D. Samoń, *Komentarz..., op. cit.*

²⁰ A. Wernik, Wypowiedź podczas zorganizowanej przez Prawo i Sprawiedliwość debaty: *Bezpieczna emerytura. Twój wybór - ZUS czy OFE*, Sejm RP, Warszawa 2013

²¹ *Opinia Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego do Projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłat emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8321/1/1/KNF_2.pdf&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ei=oDatVcnwCMfJPbyxgYAP&ved=0CBkQFjAB&sig2=_k_g3JjakYf6lX3DdpngnsA&usq=AFQjCNGDG1KkUpojSzizvL6KAFp8ndaKwA (15.04.2015), s. 8.

²² *Stanowisko Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych w sprawie Raportu Ministerstwa Pracy...*, op. cit., s. 6.

²³ S. Kawalec, M. Gozdek, *Wpływ OFE na rynek kapitałowy i rozwój gospodarki*, Europejski Kongres Finansowy 2013, http://www.efcongress.com/sites/default/files/kawalec-przezencja_dla_ekf_-_2013-06-26.pdf (2.06.2015), s. 3.

rytury służb mundurowych włączając w nie sędziów i prokuratorów, system rentowy i zabezpieczenia społecznego. Ustawa o emeryturach i rentach²⁵ włączyła do systemu powszechnego częściowo górników, ostatecznie jednak od stycznia 2007 r. bezterminowo przywrócono dla górników²⁶ stary system ubezpieczenia emerytalnego (do nich stosuje się stare zasady emerytalne – emerytura bez względu na wiek i stary wymiar zdefiniowanego świadczenia ze wszystkimi przelicznikami stażu)²⁷.

Skalę uprzywilejowania górników pokazuje m.in. struktura wiekowa emerytów. Ponad 60% emerytowanych górników nie spełnia ustawowego minimalnego wieku emerytalnego dla mężczyzn, a ponad 25% ma nie więcej niż 54 lata. Dla porównania, dwa razy mniej emerytów z systemu powszechnego ma mniej niż 65 lat, a tylko niecałe 2% to osoby młodsze niż 54 lata. Emerytowany górnik jest średnio o prawie 8 lat młodszy niż osoba objęta powszechnym systemem emerytalnym. Przywileje emerytalne górników są jeszcze bardziej widoczne z punktu widzenia struktury wiekowej nowo przyznawanych świadczeń. Prawie 2/3 z nich trafia do górników młodszych niż 50 lat, a tylko 3% ma przynajmniej 55 lat. W przypadku systemu powszechnego tylko 5% nowo przyznawanych świadczeń trafia do osób poniżej 50 roku życia, czyli ponad 12-krotnie mniej niż w przypadku górników. Górnicy przechodzą na emeryturę dużo wcześniej, średnio aż o 12 lat wcześniej niż osoby pozbawione przywilejów. 85% nowo przyznanych górnikom świadczeń emerytalnych w 2012 r. było wyższe niż 3,5 tys. zł. W przypadku emerytur z powszechnego systemu 85% nowo przyznanych świadczeń mieści się w przedziale od 600 zł do 3 tys. zł, a ponad 30 proc. świadczeń jest nie wyższa niż 1200 zł. Emerytury górnicze są niezwykle hojnym przywilejem i istotnym przykładem dotowania górnictwa przez państwo, czyli z kieszeni podatnika²⁸.

Formalnie metodą ubezpieczeniową finansowany był i nadal jest system ubezpieczeń społecznych rolników, który jest wyodrębniony z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych²⁹. Ubezpieczenia rolnicze są niemal całkowicie finansowane środkami budżetowymi. Przykładowo w 2008 r. składki zapłacone przez rolników pozwalały na sfinansowanie około 9,2% wypłat świadczeń ubezpieczeniowych i około 7,8% całkowitych wydatków KRUS. Proporcje te są i tak lepsze niż kilka lat temu, gdy środki budżetowe finansowały ponad 95% wydatków KRUS³⁰. Dotacja budżetowa mieściła się ostatnio w przedziale 15-16 mld zł rocznie³¹.

Drugi z istniejących obok ZUS-u systemów to wydatki na emerytury mundurowe oraz sędziów i prokuratorów. Płace osób korzystających z tego systemu nie są obciążone jakimikolwiek składkami na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, więc wydatki te ponosi ogół podatników. Ustawa o emeryturach i rentach³² początkowo włączyła do systemu powszechnego służby

²⁴ D. Filar, *Między zieloną wyspą a dryfującą krą. Gospodarka Polski w latach 2007-2015*. Wydawnictwo Arche, Gdańsk 2015, s. 47.

²⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dziennik Ustaw z 1998 r. Nr 162 poz. 1118.

²⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, Dziennik Ustaw z 2005 r. Nr 167 poz. 1397.

²⁷ A. Wiktorow, *Polski system emerytalny po zmianie ustrojowej (1989–2014)*. „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka”, nr 6 (123) 2014, s. 8.

²⁸ D. Samoń, *Politycy przejmują oszczędności zamiast likwidować przywileje górników*, FOR 2014, <https://www.for.org.pl/pl/d/e62003428b071b382930083c8be7e00e> (28.04.2015), s. 1-2.

²⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jednolity, Dziennik Ustaw z 2008 r. Nr 50 poz. 291 z późn. zm.

³⁰ W. Misiąg, *Wpływ systemu emerytalnego na budżet państwa i dług publiczny*, w: *Wielofunduszowość w systemie emerytalnym*, red. A. Wiktorow, B. Wyżnikiewicz, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/KUS/publikacje/Documents/Wielofunduszowosc_w_systemie_emerytalnym_DS_2010.pdf (6.02.2015), s. 9.

³¹ D. Filar, *Między...*, op. cit., s. 48.

³² Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dziennik Ustaw z 1998 r. Nr 162 poz. 1118.

mundurowe, jednak od października 2003 roku służby mundurowe ponownie wyłączono z powszechnego systemu emerytalnego³³. Od samego początku reformy emerytalnej z 1999 r. obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, a więc i emerytalnego, nie zostali objęci sędziowie³⁴ i prokuratorzy³⁵. Łącznie ponoszone wydatki to ponad 10 mld zł rocznie³⁶.

Należy także pamiętać o transferze pieniędzy w ramach mechanizmów należących do zabezpieczenia społecznego (stypendia, świadczenia rodzinne, związane z bezrobociem etc.). Przykładowo L. Balcerowicz³⁷ zwraca uwagę na istnienie grup społecznych, które dostają 100% płacy w zasiłku, czyli nie tracą chorując i przez to mniej pracują.

Powszechnie znany katalog zaniechań przedstawili M. Gronicki i J. Jankowiak³⁸:

- W 2008 r. koszty wcześniejszych emerytur służb mundurowych wyniosły około 5 mld zł, a górników około 6,5 mld zł. Wedle szacunków MPiPS z 2005 r. całkowity koszt wcześniejszych emerytur górniczych w latach 2005-2020 wyniesie 70 mld złotych.
- O dwa lata (2007-2008) opóźniono ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Dodatkowo, umożliwienie przechodzenia na wcześniejsze emerytury mężczyznom, którzy w 2008 r. mieli od 60-64 lat (wykonanie wyroku TK, który zakwestionował nierówne prawa kobiet i mężczyzn do wcześniejszych emerytur). W latach 2006-2008 liczba nowo przyznanych wczesnych emerytur w systemie pozarolniczym wynosiła odpowiednio 84, 177 i 292 tys. Skumulowane koszty wpuszczenia do systemu 100 tys. nowych wczesnych emerytów to około 8,5 mld zł. (1,5 mld zł rocznie). Zatem w 2009 i 2010 r. koszty opóźnienia likwidacji wcześniejszych emerytur o 2 lata wyniosą odpowiednio 2,5 mld i prawie 7 mld zł.
- Z systemu emerytur pomostowych wyłączono nauczycieli. Stworzenie świadczeń kompensacyjnych oznacza dla budżetu koszt rzędu 1,3 mld zł rocznie.
- Od 2007 r. wszystkie świadczenia społeczne, w tym emerytury, wypłacane przez ZUS są znów corocznie waloryzowane o wskaźnik inflacji powiększony o 20% realnego wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce. Oznacza to nieplanowane koszty w wysokości 1 mld zł rocznie.
- Nie wprowadzono bezpiecznych funduszy emerytalnych typu B, przewidzianych pierwotnie w planie reformy od 2005 r. Chcąc łagodzić skutki tego zaniechania dla osób, które przystąpiły do OFE i przejdą na emeryturę w ciągu najbliższych 4 lat rząd umożliwił występowanie z OFE i przejście na tzw. emeryturę mieszaną. Dodatkowe koszty dla budżetu z tytułu rezygnacji z OFE to ok. 0,45 mld zł.
- Nie dostosowano systemu rentowego do nowego sposobu wyliczania emerytur. Zamiast tego obniżono składkę rentową doprowadzając fundusz rentowy od nadwyżki do 17 mld zł deficytu. To zaniechanie oprócz namacalnego już teraz wymiaru finansowego oznacza, że w przyszłości emerytury mogą być niższe od rent z tytułu niezdolności do pracy. Posunięcie to należy do najbardziej kuriozalnych posunięć w historii polskich finansów publicznych³⁹.

³³ Ustawa z 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dziennik Ustaw z 2003 r. Nr 166 poz. 1609 z późn. zm.

³⁴ Art. 69 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dziennik Ustaw z 2001 r. Nr 98 poz. 1070 z późn. zm.

³⁵ Art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, tekst jednolity, Dziennik Ustaw z 2008 r. Nr 7 poz. 39 z późn. zm.

³⁶ D. Filar, *Między...*, op. cit.

³⁷ L. Balcerowicz, *Zostawcie OFE, a zlikwidujcie przywileje emerytalne*, Newseria 2013, http://www.info.newseria.pl/news/prof_1_balcerowicz,p1350497974 (26.03.2015).

³⁸ M. Gronicki, J. Jankowiak, *Otwarte fundusze emerytalne i gospodarka polski w latach 1999-2013*, Konfederacja Lewiatan 2013, http://konfederacjalewiatan.pl/_files/2013_05/OFE_i_gospodarka_Polski_1999-2013.pdf (28.05.2015), s. 9-10.

³⁹ D. Filar, *Między...*, op. cit., s. 33.

Z katalogu ważnych zaniechań wyjęto likwidację wcześniejszych emerytur (w perspektywie 2020 r. oszczędności rządu 21 mld zł rocznie w cenach stałych 2010) i wydłużenie wieku emerytalnego. To ważne zmiany.

Permanenne niezbilansowanie systemu finansów publicznych w Polsce ma charakter strukturalny. Składają się na to po stronie wydatkowej: rosące dotacje do FUS; stabilne na wysokim poziomie dla KRUS; rosące nakłady na świadczenia dla służb mundurowych⁴⁰. Warto także pamiętać, że deficyt w systemie emerytalnym w długim okresie związany jest głównie z brakiem równowagi w innych częściach systemu ubezpieczeń społecznych, w tym w obszarze emerytur górniczych, rent czy zasiłków chorobowych i macierzyńskich⁴¹.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami koszty transferów do OFE miały być sfinansowane przede wszystkim z przychodów z prywatyzacji, które szacowano na około 14% PKB. Ta kwota powinna była w pełni pokryć prognozowane wówczas koszty transferów do OFE⁴². To założenie nigdy nie zostało zrealizowane, bo przychody prywatyzacyjne były zużywane na inne niecierpiące zwłoki cele albo prywatyzacji nie było ogóle⁴³. Gdyby od 1999 r. przychody z prywatyzacji były w całości przeznaczane na pokrycie kosztów reformy emerytalnej, to pokryłyby one aż 75% transferów z budżetu państwa do OFE⁴⁴. W latach 1999-2012 wpłaty do filara kapitałowego wyniosły 254 mld zł (ceny z 2012 r.), a wpływy z prywatyzacji (brutto) – 194 mld zł. Różnicę wyniosła 60 mld zł. Dla porównania dług publiczny na koniec 2012 r. wyniósł 886 mld zł.⁴⁵ W latach 1999-2012 wysokość wpłat do filara kapitałowego systemu emerytalnego wyniosła 16,8% PKB., a wpływy z prywatyzacji - 12,8% PKB. Różnica to 4 p.p. PKB⁴⁶.

Zaprezentowane różnice mogłyby być mniejsze, gdyby procesy prywatyzacji nie były spowalniane, do czego dochodziło również w okresach dobrej koniunktury⁴⁷. Dla zilustrowania strat, jakie ponosi Polska gospodarka w związku z brakiem prywatyzacji należy rozważyć następujące przykłady⁴⁸:

- Gdyby założyć, że w 2005 roku rząd PiS-LPR-Samoobrona wykonał ambitny, dwuletni program prywatyzacji obejmujący połowę aktywów przedsiębiorstw upolitycznionych (oraz że proces restrukturyzacji prywatnych już przedsiębiorstw zająłby kolejne 2 lata) to PKB Polski w 2009 roku byłby wyższy o 3,8%.
- Rzeczywisty koszt zaniechania prywatyzacji przez rząd PiS LPR Samoobrona wynosi w takim szacunku 15,2% PKB⁴⁹.
- Gdyby z kolei założyć, że w 2007 roku ambitny, dwuletni program prywatyzacji obejmujący połowę aktywów przedsiębiorstw upolitycznionych został zrealizowany przez rząd PO-PSL (oraz, że proces restrukturyzacji prywatnych już przedsiębiorstw zająłby kolejne 2 lata) to

⁴⁰ M. Gronicki, J. Jankowiak, *Otwarte...*, op. cit., s. 13.

⁴¹ A. Chłoń-Domińczak et alii, *Stanowisko w sprawie rozwoju systemu emerytalnego w Polsce*, Polish Pension Group SGH niedatowany, http://uczelnia.sgh.waw.pl/pl/uczelnia/badania/grupy_badawcze/ppg/Documents/stanowiskoPPG_system_emytalny.pdf (20.04.2015), s. 5.

⁴² W. Wojciechowski, A. Rzońca, *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, FOR 2010, <https://www.for.org.pl/upload/File/raporty/RaportFORReformaemerytalnaafinansepublicznePolsceFINAL.pdf> (21.04.2015), s. 14.

⁴³ J. Jankowiak, *O co chodzi z tym OFE*, Blog Janusza Jankowiaka, wpis z 1 lutego 2011 r., <http://januszjankowiak.bblog.pl/strona,4.html> (26.03.2015).

⁴⁴ W. Wojciechowski, A. Rzońca: *Reforma...*, op. cit., s. 18.

⁴⁵ *Prywatyzacja pokryła 3/4 kosztów*, IGTE 2013, <http://www.igte.com.pl/files/newsletter/news/Newsletter11092013.pdf> (20.04.2015), s. 2.

⁴⁶ A. Łaszek, *Cztery...*, op. cit.

⁴⁷ M. Tatała, *Wystarczy sięgnąć do rocznika. Polemika z prof. Leokadią Oręziak*, Wyborcza.pl z 9 sierpnia 2013, http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,132749,14415171,Wystarczy_siegnac_do_rocznika.html (18.05.2015).

⁴⁸ L. Kalina, M. Lewandowska-Kalina, *Prywatyzacja - czyli jak ograniczając nepotyzm przyspieszyć wzrost gospodarczy?*, FOR 2013, <https://www.for.org.pl/pl/d/e8ef24734d68e7374f2e6a2bbfee2aa7> (25.04.2015), s. 10.

⁴⁹ Suma wyższego PKB o 3,8 % każdego roku mnożona przez liczbę lat okresu 2010-2013.

PKB Polski już w 2011 r. były wyższy o 3,8%. Rzeczywisty koszt zaniechania prywatyzacji przez rząd PO-PSL wynosi w takim szacunku 7,4 % PKB⁵⁰.

Skutecznie rozpowszechnioną jest teza, że w Polsce nie ma już wiele do prywatyzacji. Nieliczne przedsiębiorstwa, których jeszcze nie sprywatyzowano to głównie firmy o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa i jego gospodarki. L. Kalina i M. Lewandowska-Kalina⁵¹ wykazały, że spółki pod kontrolą Skarbu Państwa posiadają aż 28% aktywów trwałych całości aktywów polskiego sektora przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 10 pracowników. Co więcej aktywa te są wykorzystywane w procesie produkcji mniej efektywnie, niż robią to przedsiębiorstwa prywatne. Przeprowadzona analiza pokazała, że przedsiębiorstwa sektora publicznego są dwukrotnie mniej efektywne niż te z sektora prywatnego. Ich produktywność kapitału (wartość dodana na jednostkę kapitału) wyniosła zaledwie 47% produktywności przedsiębiorstw sektora prywatnego, a krańcowy produkt kapitału (MPK) - czyli przyrost produktu wynikający, *ceteris paribus*, ze zużycia dodatkowej jednostki kapitału - jedynie 48% (MPK) w porównaniu z sektorem prywatnym⁵². Wyniki te są zgodne z bardzo liczną literaturą naukową pokazującą, że przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo są mniej efektywne niż przedsiębiorstwa prywatne. Zaawansowana prywatyzacja zwiększyłaby efektywność, z jakim w polskiej gospodarce wykorzystywany jest majątek produkcyjny, a zatem doprowadziłaby do przyspieszenia rozwoju gospodarczego Polski⁵³.

Na początku reformy nowy system emerytalny zatrzymał eksplozję długu emerytalnego i znacząco go obniżył. Oszacowano, że dzięki reformie dług emerytalny został obniżony z 462% PKB do 194%, czyli o ponad 268% PKB, co odpowiadało prawie 2 bln zł w cenach bieżących z 2001 r.⁵⁴. Później okazało się, że fiskalne koszty przejścia z w pełni repartycyjnych systemów emerytalnych do systemów z obowiązkowymi filarami kapitałowymi w krajach Europy Środkowo-Wschodniej okazały się znacznie wyższe w porównaniu do szacunków przygotowywanych przed rozpoczęciem tych reform. W Polsce w 1998 r. szacowano, że koszty pokrycia ubytku składek emerytalnych przekazywanych do funduszy kapitałowych będą ponoszone przez budżet tylko przez nieco ponad dekadę. Późniejsze obliczenia pokazały, że obciążenia te będą ponoszone przez co najmniej cztery dekady⁵⁵. Przyczyną są zaniedbania polityków, którym zabrakło konsekwencji w realizowaniu reformy emerytalnej.

4. Dyscyplina budżetowa kolejnym etapem umorzenia obligacji Skarbu Państwa stanowiących aktywa OFE

W listopadzie 2013 r. uchwalono modyfikację funkcjonowania progów budżetowych w postaci tzw. stabilizującej reguły wydatkowej, która określiła, że wydatki sektora finansów publicznych w danym roku nie mogą wzrosnąć więcej niż iloczyn średniorocznego realnego za okres wcześniejszych 8 lat oraz wskaźnika inflacji. Jeśli przekroczony zostanie pierwszy próg długu publicznego (50% PKB) to pierwszy czynnik przedstawionego iloczynu pomniejsza się o 1,5 p.p., zaś jeśli dług publiczny przekroczy drugi próg ostrożnościowy (55% PKB), to czynnik ten pomniejsza się o 2 p.p. Korekty te nie obowiązują, jeśli prognozowane tempo wzrostu gospodarczego za dany rok odchyła się w dół o więcej niż 2 p.p. od 8-letniego trendu. Stabilizują-

⁵⁰ Suma wyższego PKB o 3,8 % każdego roku mnożona przez liczbę lat okresu 2012-2013.

⁵¹ L. Kalina, M. Lewandowska-Kalina, *Prywatyzacja...*, op. cit., s. 2.

⁵² Ibid, s. 6.

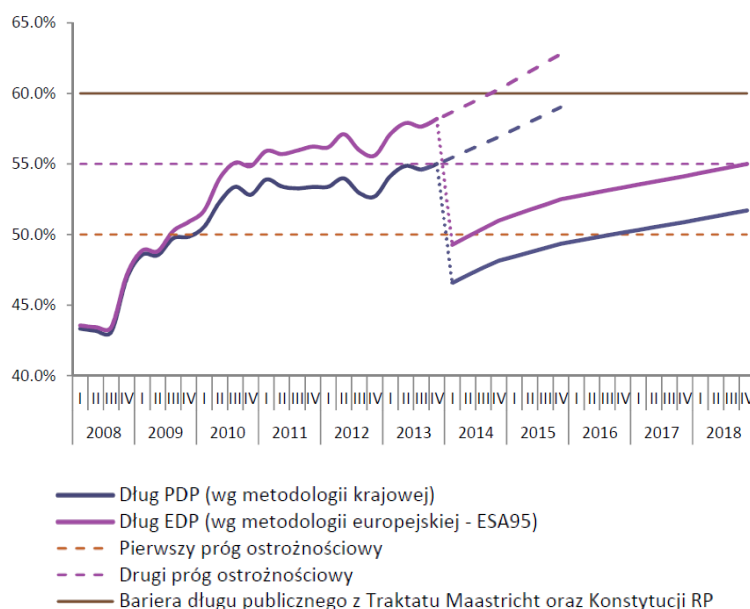
⁵³ Ibid, s. 7.

⁵⁴ D. Stańko, *Wpływ systemu emerytalnego na gospodarkę*, „Studia Ekonomiczne” nr 3/2010, s. 309.

⁵⁵ W. Wojciechowski, *Wpływ utworzenia kapitałowych filarów emerytalnych na stabilność finansów publicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, w: J. Borowski et alii: *Kapitałowy filar emerytalny a wzrost gospodarki*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2013, s. 32.

ca reguła wydatkowa nieznacznie osłabia siłę progów ostrożnościowych w stosunku do wcześniejszych uregulowań⁵⁶.

Zakładając, że w latach 2014 – 2016 tempo wzrostu gospodarczego będzie przekraczało 4% rocznie (zgodnie z oficjalną prognozą Ministerstwa Finansów), a budżet państwa będzie notował deficyt w wysokości 3% PKB rocznie, czyli będzie spełniał kryteria dyscypliny budżetowej z Traktatu z Maastricht, to w 2018 r. dług publiczny Polski osiągnie poziom z 2010 r., czyli 55% PKB wg metodologii europejskiej oraz 51,7% PKB wg metodologii krajowej (rysunek 1)⁵⁷.



Rysunek 1. Ścieżka długu publicznego według metodologii krajowej i europejskiej przy założeniu, że zmiana ustawy została przeprowadzona (linia ciągła) lub nie została przeprowadzona (linia przerywana)

Źródło: Lewandowski, J. Baran, K. Pogorzelski: *Ocena wpływu na finanse publiczne ustawy z 6 grudnia 2013 o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*. [online]. Instytut Badań Strukturalnych 2014. [dostęp: 27 maja 2015]. Dostępny w internecie [http://konfederacjaiewiatan.pl/aktualnosci/2014/1/_files/2014_02/IBS_Ocena_wplywu_na_finance_publiczne_ustawy_z_6_grudnia_2013_v2_310114.pdf], s. 13.

Zwiększenie wydatków finansowane przejęciem oszczędności emerytalnych sprawia, że dług ukryty rośnie bardziej niż spada dług jawny. Ukrywając część zobowiązań do ZUS, rząd zyskał możliwość dalszego zadłużania się, w szczególności w wyborczym 2015 r. By efekt netto był zerowy, wzrost długu ukrytego musi równać się spadkowi długu jawnego, co oznacza brak jakiegokolwiek wzrostu zadłużenia na inne cele. Tymczasem rząd, korzystając z oddalenia się od krajowego progu 55% oraz unijnego progu 60% PKB, może pozwolić sobie na dodatkowy wzrost długu na inne cele⁵⁸.

⁵⁶ P. Lewandowski, J. Baran, K. Pogorzelski, *Ocena...*, op. cit., s. 7.

⁵⁷ Ibid, s. 12.

⁵⁸ A. Łaszek, *Falszywy dylemat: wyłączenie Polaków z oszczędności emerytalnych w OFE albo katastrofa nowy propagandowy chwyt w kampanii na rzecz przejścia oszczędności w OFE przez rząd PO-PSL*, FOR 2013, <http://www.for.org.pl/pl/d/e2269c0e791d6b4276f62693de2fc270> (26.04.2015), s. 7.

O ile umorzenie obligacji zgromadzonych w OFE w celu obniżenia relacji długu do PKB może się wydawać działaniem uzasadnionym, to tylko pod warunkiem, że nie zostanie stracony z pola widzenia jednorazowy i doraźny charakter tego ruchu. Nie rozwiązuje on bowiem żadnego z problemów nierównowag strukturalnych w polskich finansach publicznych, a tym samym nie zamyka ścieżki ku ponownemu narastaniu długu⁵⁹. Ponadto można sądzić, że uzyskane w ten sposób środki umożliwią rządowi odłożenie w czasie koniecznych reform finansów publicznych, a mogą posłużyć sfinansowaniu nieproduktywnych wydatków. W efekcie wzrostowi długu ukrytego nie będzie towarzyszył proporcjonalny spadek długu jawnego⁶⁰.

Zakończenie

Umorzenie obligacji Skarbu Państwa stanowiących aktywa OFE było decyzją słuszną. Jeśli nie można było utrzymać systemu emerytalnego, który powoduje koszty budżetowe, nie można obniżyć deficytu, nie można ciąć w szybki sposób wydatków i rząd nie chciał podnosić podatków w takiej skali jak wymagała tego sytuacja, to jedynym sposobem było sięgnięcie po pieniądze OFE. Dodatkowo, kraj który musiał ze środków publicznych finansować budowę infrastruktury nie mógł pozwolić sobie także na zamrożenie deficytu i dlatego strona rządowa miała dobry punkt wyjścia, aby dokonać zmiany.

Wątpliwości budzi natomiast argumentacja strony rządowej, iż to OFE są odpowiedzialne za stan finansów publicznych. Stwierdzenie, że bez OFE relacja polskiego długu publicznego do PKB byłaby o kilkanaście punktów procentowych niższa niż obecnie jest nadużyciem. Co więcej dane wskazują na konieczność reformowania ZUS i KRUS, a nie OFE. Przyczyna nierównowagi leży poza zreformowanym systemem emerytalnym. Jest nią deficyt środków na bieżące finansowanie emerytur, które pochodzą ze starego systemu emerytalnego, opartego na zasadzie zdefiniowanego świadczenia.

Warto też pamiętać, że u podstaw reformy emerytalnej z 1999 r. leżały przesłanki demograficzne. Pogarszająca się relacja pracujących do utrzymywanych w wieku emerytalnym jest nieodwracalna. System repartycyjny nie ma szans, aby się w takiej demografii utrzymać. Z definicji także wiadomo, że reforma systemu emerytalnego polegająca na wprowadzeniu systemu kapitałowego nie może polegać na prostej zamianie długu ukrytego na jawny, gdyż taka zamiana oddziałuje m. in. w kierunku zwiększenia kosztów obsługi długu publicznego. W związku z tym konieczne staje się znalezienie dodatkowych źródeł finansowania ubytku bieżących składek. Według założeń reformy emerytalnej w Polsce, składka do OFE miała być finansowana z dwóch źródeł: oszczędności z przewidywanego wprowadzenia zmian w pozostałych segmentach systemu emerytalnego, rentowego i zabezpieczenia społecznego oraz przychodów z prywatyzacji. Oba elementy nie zostały zrealizowane. Przyczyną są zaniedbania polityków, którym zabrakło konsekwencji w realizowaniu reformy emerytalnej.

Umorzenie obligacji Skarbu Państwa stanowiących aktywa OFE obniżyło poziom długu, jednak nie powstrzymało mechanizmów deficytowych. Przeprowadzona operacja była niczym innym jak zastąpieniem długu, który już został ujawniony, długiem ukrytym. Zobowiązania nie zniknęły, a jedynie zostały odłożone na przyszłość. Ważną kwestią jest, aby zgromadzone w systemie kapitałowym środki finansowe oraz składki tam wpływające nie zostały „przejedzone” przez polityków, szczególnie w okresie spowolnienia gospodarczego lub kampanii wyborczych, gdyż będzie to miało bardzo negatywne skutki, szczególnie dla osób obecnie młodych, które w przyszłości nie będą mogły liczyć na godziwie emerytury wyłącznie z części repartycyjnej ze względu na starzejące się społeczeństwo. Niewydolny budżet nie będzie w stanie sfinansować

⁵⁹ D. Filar, *Niszczenie świadomości przyszłych emerytów*, Wyborcza.biz 2013, http://wyborcza.biz/biznes/1,100897,14171935,Niszczenie_swiadomosci_przyszlych_emerytow.html (26.03.2015).

⁶⁰ A. Łaszek, D. Samoń, M. Tatała: *Opinia...*, op. cit., s. 2.

także „wirtualnych” obligacji pochodzących z umorzenia obligacji Skarbu Państwa stanowiących aktywa OFE.

Bez rozwiązania problemów strukturalnych omówionych w artykule, dług znacznie ponownie narastać. Skala wzrostu zależy od koniunktury gospodarczej. W okresach dobrej koniunktury, dochody państwa są wyższe i wzrost długu jest wolniejszy. W przypadku złej koniunktury dług znacznie narastać szybciej. Może się okazać, że za 5 lat dług publiczny będzie ponownie wysoki, tylko że tym razem nie będzie go już jak skompensować. W wariantcie negatywnym państwa polskiego nie będzie stać na wypłatę emerytur. Wtedy strona rządowa stanie przed wyborem, podniesienie składki do ZUS (np. dwukrotnie), co zastępuje gospodarkę, czy obniżyć emerytury. Wariant drugi jest bardziej prawdopodobny. Bez względu jednak na przyszłe scenariusze rozwoju niezbędne jest jak najszybsze rozpoczęcie reform strukturalnych oraz tym razem konsekwentne jej realizowanie.

Literatura

1. Balcerowicz L., *Zostawcie OFE, a zlikwidujcie przywileje emerytalne*, Newseria 2013, http://www.info.newseria.pl/news/prof_1_balcerowicz,p1350497974 (26.03.2015)
2. Chłoń-Domińczak A. et alii, *Stanowisko w sprawie rozwoju systemu emerytalnego w Polsce*, Polish Pension Group SGH niedatowany, http://uczelnia.sgh.waw.pl/pl/uczelnia/badania/grupy_badawcze/ppg/Documents/stanowiskoPPG_system_emerytalny.pdf (20.04.2015)
3. Filar D., *Niszczenie świadomości przyszłych emerytów*, Wyborcza.biz 2013, http://wyborcza.biz/biznes/1,100897,14171935,Niszczenie_swiadomosci_przyszlych_emerytow.html (26.03.2015)
4. Filar D., *Problemem jest obniżenie długu publicznego*, Moja Emerytura 2013, <http://www.ekonomia.rp.pl/arttykul/1028153.html> (26.03.2015)
5. Filar D., *Między zieloną wyspą a dryfującą krą. Gospodarka Polski w latach 2007-2015*. Wydawnictwo Arche, Gdańsk 2015
6. Gronicki M., Jankowiak J., *Otwarte fundusze emerytalne i gospodarka polski w latach 1999-2013*, Konfederacja Lewiatan 2013, http://konfederacjalewiatan.pl/_files/2013_05/OFE_i_gospodarka_Polski_1999-2013.pdf (28.05.2015)
7. Jankowiak J., *O co chodzi z tym OFE*, Blog Janusza Jankowiaka, wpis z 1 lutego 2011 r., <http://januszjankowiak.bblog.pl/strona,4.html> (26.03.2015)
8. Jankowiak J., *OFE: non possumus i kompromis*, PTE 2011, http://www.pte.pl/pliki/2/12/ofediagnoza_31.01.11.pdf (3.06.2015)
9. Kalina L., Lewandowska-Kalina M., *Prywatyzacja - czyli jak ograniczając nepotyzm przyspieszyć wzrost gospodarczy?*, FOR 2013, <https://www.for.org.pl/pl/d/e8ef24734d68e7374f2e6a2bbfee2aa7> (25.04.2015)
10. Kawalec S., Gozdek M., *Wpływ OFE na rynek kapitałowy i rozwój gospodarki*, Europejski Kongres Finansowy 2013, http://www.efcongress.com/sites/default/files/kawalec-przezентация_dla_ekf_-_2013-06-26.pdf (2.06.2015)
11. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, Dziennik Ustaw z 1997 r. Nr 78 poz. 483
12. Lewandowski P., Baran J., Pogorzelski K., *Ocena wpływu na finanse publiczne ustawy z 6 grudnia 2013 o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, Instytut Badań

- Strukturalnych 2014,
http://konfederacijalewiatan.pl/aktualnosci/2014/1/_files/2014_02/IBS_Ocena_wplywu_na_finanse_publiczne_ustawy_z_6_grudnia_2013_v2_310114.pdf (27.05.2015)
13. Łaszek A., *Cztery mity na temat II filaru systemu emerytalnego*, FOR 2013, <https://www.for.org.pl/pl/d/e58a9a8e2bb0da07dad59404d1c91dc7> (25.04.2015)
 14. Łaszek A., *Falszywy dylemat: wywłaszczenie Polaków z oszczędności emerytalnych w OFE albo katastrofa nowy propagandowy chwyt w kampanii na rzecz przejścia oszczędności w OFE przez rząd PO-PSL*, FOR 2013, <http://www.for.org.pl/pl/d/e2269c0e791d6b4276f62693de2fc270> (26.04.2015)
 15. Łaszek A., Samoń D., *Komentarz do raportu o funkcjonowaniu systemu emerytalnego*, FOR 2013, <https://www.for.org.pl/pl/d/2654ccab8b7ba481db88669a8b9c7c22> (25.04.2015)
 16. Łaszek A., Samoń D., Tatała M., *Opinia Forum Obywatelskiego Rozwoju nt. Projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych z dnia 10 października 2013 r.*, FOR 2013, <https://www.for.org.pl/pl/d/0b7582c55702c3e89ca2addc1d7e175a11.04.2015>
 17. Misiąg W., *Wpływ systemu emerytalnego na budżet państwa i dług publiczny*, w: *Wielofunduszowość w systemie emerytalnym*, red. A. Wiktorow, B. Wyżnikiewicz, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/KUS/publikacje/Documents/Wielofunduszowosc_w_systemie_emerytalnym_DS_2010.pdf (6.02.2015)
 18. *Opinia Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego do Projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłat emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8321/1/1/KNF_2.pdf&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ei=oDAtVcnwCMfJPbyxgYAP&ved=0CBkQFjAB&sig2=_k_g3JjaKYf6lX3DdpngnsA&usg=AFQjCNGDG1KkupojSzizvL6KAFp8ndaKwA (15.04.2015)
 19. *Prywatyzacja pokryła 3/4 kosztów*, IGTE 2013, <http://www.igte.com.pl/files/newsletter/news/Newsletter11092013.pdf> (20.04.2015)
 20. *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów 2013, http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/4703655/20130626_przeglad.pdf (30.03.2015)
 21. Samoń D., *Politycy przejmują oszczędności zamiast likwidować przywileje górników*, FOR 2014, <https://www.for.org.pl/pl/d/e62003428b071b382930083c8be7e00e> (28.04.2015)
 22. *Stanowisko Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych w sprawie Raportu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Finansów z przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego pt. „Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu” z dnia 26 czerwca 2013 r.*, IGTE 2013, http://www.igte.com.pl/files/16082013_Opinia_IGTE.pdf (12.10.2015)
 23. Stańko D., *Wpływ systemu emerytalnego na gospodarkę*. „Studia Ekonomiczne” nr 3/2010.
 24. Tatała M., *Wystarczy sięgnąć do rocznika. Polemika z prof. Leokadią Oreziak*, Wyborcza.pl z 9 sierpnia 2013, http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,132749,14415171,Wystarczy_siegnac_do_rocznika.htm (18.05.2015)

25. *Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, tekst jednolity*, Dziennik Ustaw z 2008 r. Nr 7 poz. 39 z późn. zm.
26. *Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jednolity*, Dziennik Ustaw z 2008 r. Nr 50 poz. 291 z późn. zm.
27. *Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, Dziennik Ustaw z 1998 r. Nr 162 poz. 1118.
28. *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Dziennik Ustaw z 2001 r. Nr 98 poz. 1070 z późn. zm.
29. *Ustawa z 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*, Dziennik Ustaw z 2003 r. Nr 166 poz. 1609 z późn. zm.
30. *Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela*, Dziennik Ustaw z 2005 r. Nr 167 poz. 1397.
31. *Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.*, Dziennik Ustaw z 2009 r. Nr 157 poz. 1240.
32. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, Dziennik Ustaw z 2013 r. poz. 1717.
33. Wernik A., *Wypowiedź podczas zorganizowanej przez Prawo i Sprawiedliwość debaty: Bezpieczna emerytura. Twój wybór - ZUS czy OFE*, Sejm RP, Warszawa 2013
34. Wiktorow W., *Polski system emerytalny po zmianie ustrojowej (1989–2014)*. „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka”, nr 6 (123) 2014
35. Wiśniewski W., *Wypowiedź podczas zorganizowanej przez Akademię Leona Koźmińskiego debaty: Debata o systemach emerytalnych*, Sala Senatu Akademii Leona Koźmińskiego, Warszawa 2013
36. Wojciechowski W., *Wpływ utworzenia kapitałowych filarów emerytalnych na stabilność finansów publicznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, w: J. Borowski et alii: *Kapitałowy filar emerytalny a wzrost gospodarki*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2013
37. Wojciechowski W., Rzońca A., *Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce*, FOR 2010, <https://www.for.org.pl/upload/File/raporty/RaportFORReformaemerytalnaafinansepublicznePolsceFINAL.pdf> (21.04.2015)

THE IMPACT OF THE NATIONALIZATION OF THE PENSION FUND ASSETS EXPRESSED BY TREASURY BONDS ON PUBLIC FINANCE

Summary

The aim of the nationalization of the pension fund assets expressed by treasury bonds was accounting reducing of open level of public debts and thus avoid exceeding the second prudential threshold according to national methodology to GDP. It was the easiest solution, which had immediate short-term effect. Reasoning that was conducted by government side was as follows: without necessity to fund additional borrowing needs due to OFE relation between debt and GDP would be significantly lower. Limiting or complete elimination of OFE will have positive influence on public finance also in a long-term period. The aim of the article is to demonstrate that OFE is not responsible for our public finance. The main reason for the imbalance are exceptions to the rules of the

pension reform of individual governing groups. Consequently, if nationalization doesn't solve any of the problems of structural imbalances in the polish public finance thus doesn't close the path to re-build-up of debt. Therefore, it is necessary as soon as possible to star structural reforms and this time implementing them consistently.

Keywords: OFE, pension, prudential threshold, deficit, public finance, GDP

Paweł Szczepanik
Niestacjonarne Studia Doktoranckie,
Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Gdański
e-mail: ps1997a@gmail.com