

Grażyna Ancyparowicz

Katedra Finansów i Rachunkowości
Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa
im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach

Wpływ reformy emerytalnej na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych

Streszczenie

Wdrożona w warunkach głębokiej nierównowagi na rynku pracy reforma ubezpieczeń pracowniczych wygenerowała ogromny dług publiczny. Koszty jego obsługi absorbowały coraz większą część dochodów budżetu państwa. Próba zmniejszenia deficytu poprzez przeniesienie niektórych zadań na samorząd terytorialny przyczyniła się jedynie do przyrostu długu w tym podsektorze instytucjonalnym. W 2009 r. strukturalny niedobór środków sektora instytucji rządowych i samorządowych był tak duży, że Komisja Europejska objęła Polskę procedurą nadmiernego deficytu. Reforma OFE oraz inne punkty programu konsolidacji fiskalnej dają szansę na realizację celu budżetowego w 2015 r. W dalszej perspektywie należy zwiększyć wpływy ze składek na FUS, zamiast obniżać siłę nabywczą świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, system ubezpieczeń społecznych, procedura nadmiernego deficytu, prywatyzacja emerytur.

1. Wprowadzenie

Polska aspiruje do członkostwa w strefie euro, jest sygnatariuszem Paktu stabilności i wzrostu, a normy ostrożnościowe i procedury sanacyjne dotyczące finansów publicznych mają umocowanie w ustawie zasadniczej, ustawie o finan-

sach publicznych, ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wielu innych przepisach dotyczących bezpieczeństwa finansowego państwa. Jednakże już w pierwszym roku członkostwa w Unii Europejskiej pojawiły się poważne trudności w utrzymaniu na poziomie referencyjnym (3% PKB) strukturalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*).

Konstatacja faktu, że czynnikiem sprawczym są transfery składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych, oraz negatywne stanowisko Eurostatu wobec wniosku Polski o zaliczenie aktywów OFE do sektora finansów publicznych [Eurostat 2004a, 2004b] stały się przesłanką decyzji o obniżeniu (od 2011 r.) partycypacji tych funduszy w składce emerytalnej¹. W czerwcu 2013 r. ukazał się rządowy raport z przeglądu systemu emerytalnego, zawierający rekomendacje gruntownej reformy kapitałowego filara systemu emerytalnego, a już 6 grudnia Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych [Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r.].

W niniejszym opracowaniu podjęto się weryfikacji następującej hipotezy badawczej: „Umorzenie nabytych przez Ministra Finansów papierów skarbowych przekazanych przez OFE do ZUS zmniejszy potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w stopniu wystarczającym do osiągnięcia celu budżetowego do 2015 r. Jednakże trwała poprawa równowagi sektora *general government* wymaga dalszych reform w celu ograniczenia deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”.

W badaniach zastosowano metodę krytycznej analizy dokumentów Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Eurostatu i Sekretariatu OECD dotyczących reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

2. Przesłanki prywatyzacji emerytur

Polska weszła w okres transformacji realnego socjalizmu w gospodarkę rynkową obciążona długiem przekraczającym ówczesne możliwości spłaty zobowiązań. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wraz z Bankiem Światowym [World Bank 1996, 1997] uzależniły swoje poparcie w negocjacjach z Klubem Paryskim i Klubem Londyńskim od akceptacji tzw. konsensusu waszyngtoń-

¹ Na mocy Ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 75, poz. 398) składka emerytalna przekazywana przez ZUS do OFE została od maja tego roku do końca 2012 r. zmniejszona z 7,3% do 2,3%. Była to redukcja przejściowa, gdyż zgodnie z tą ustawą udział OFE w składce emerytalnej w 2013 r. wyniósł 2,8% i miał zwiększyć się do 3,1% w 2014 r., a do 3,3% w latach 2015–2016 i osiągnąć wielkość docelową – 3,5% – w 2017 r.

skiego. Pod tą nazwą kryje się zbiór wytycznych nakazujących zadłużonym krajom wzmocnienie dyscypliny budżetowej, wycofanie państwa z gospodarki, ograniczenie do minimum transferów społecznych [Williamson 2004, s. 2–3]. Krajom z grupy gospodarek wschodzących (*emerging markets*), gdzie jeszcze nie występuje zjawisko hipertrofii aktywów finansowych – charakterystyczne dla dojrzałych rynków, zalecano prywatyzację emerytur [Lund i in. 2013, Atsmon i in. 2012]. Z dzisiejszej perspektywy doktryna neoliberalna² „okazała się bardzo skutecznym, obudowanym wzniosłymi hasłami o wolności i przedsiębiorczości, sposobem na przesunięcie dochodu i majątku od licznej grupy słabych na rzecz nielicznej grupy silnych, zarówno w obrębie społeczeństw pojedynczych krajów, jak i pomiędzy krajami” [Oręziak 2014, s. 41–42].

W drugiej połowie lat 90. XX w. polska gospodarka wyszła z zapaści wywołanej szokową terapią antyinflacyjną oraz pojawiły się efekty reform strukturalnych i podatkowych [Kowalik 2009, s. 25–78; Baszyński i in. 2013, s. 230–236], lecz nadal deficyt sektora *general government* był wyższy o ok. 2 pkt proc. od poziomu referencyjnego [GUS 2013b]. Nie przeszkodziło to w „podłączeniu prywatnych towarzystw zarządzających otwartymi funduszami emerytalnymi do budżetu państwa” [Lisowski 2013]. Pomoc techniczną oraz środki na sfinansowanie kampanii promującej OFE zapewniła United States Agency for International Development [USAID 1998]. Oficjalnie głównym argumentem przemawiającym za odejściem od modelu zdefiniowanego świadczenia (*pay-as-you-go*) i wdrożeniem modelu zdefiniowanej składki oraz utworzeniem w polskim systemie emerytalnym filaru kapitałowego była pogarszająca się struktura demograficzna [UNFE 2000, s. 90], a w rzeczywistości „(...) utworzenie OFE jako dodatku do systemu NDC (*Non-Financial Defined Contribution*) miało na celu tylko i wyłącznie dywersyfikację ryzyk inwestycyjnych, nie zaś generowanie dodatkowych funduszy, które mogłyby być użyte do niwelowania skutków starzenia się społeczeństwa” [Bezpieczeństwo... 2013].

Łącznie w latach 1999–2013 OFE przejęły 195 mld zł składek emerytalnych i ponad 50 mld zł odsetek od dłużnych papierów skarbowych. W opinii prawników „przekazanie części składki do otwartych funduszy emerytalnych to nic innego, jak wykorzystanie infrastruktury i potencjału podmiotów prywatnych do pomnażania środków przeznaczonych na wypłatę emerytur” [Uzasadnienie... 2013]. Natomiast z ekonomicznego punktu widzenia aktywa OFE nie mogą być utożsamiane z kapitałem inwestycyjnym, bo „takiego waloru nie posiadają oszczędności gromadzone na skutek zaciągania długu” [Uzasadnienie... 2013]. Z perspektywy teorii ubez-

² Krytyczny stosunek do neoliberalizmu ma obecnie wielu wybitnych ekonomistów, m.in.: N. Chomsky [1999], T.A. Harvey [2007], K.E. Stiglitz [2010], A. Åslund [2010], S. Claessens, M.A. Kose, M.E. Terrones [2010], G.W. Kołodko [1993, 2011], P.H. Dembinski [2012], J. Ricards [2012], P. Krugman [2013].

pieczeń (zob. [Kowalewski 2002, s. 95]) narażenie przyszłych emerytów na ryzyko spekulatywne było poważnym błędem metodologicznym. Emerytura nie powinna być dochodem rentierskim, a taki właśnie charakter ma świadczenie w systemie zdefiniowanej składki, niezależnie od tego, czy pochodzi z filaru repartycyjnego (zreformowanego ZUS), czy z otwartych funduszy emerytalnych. Funkcją emerytury jest bowiem „ochrona ryzyka dożycia wieku emerytalnego człowieka, który czerpie środki utrzymania z zatrudnienia lub innej działalności i dla którego zaprzestanie zatrudnienia (działalności) ze względu na wiek oznacza brak dochodu z pracy, także dochodu odłożonego (zaoszczędzonego, kapitalizowanego), bo kalkulacja płacy (przychodu) opiera się na założeniu, że okres starości zostanie objęty jakąś formą zabezpieczenia społecznego” [Jończyk 2001, s. 14].

Zmieniając w Polsce model ochrony ryzyka dożycia wieku emerytalnego, w szczególności tworząc OFE, *de facto* podporządkowano interes publiczny interesom inwestorów giełdowych i transnarodowych korporacji [Szumlicz 2002]. Ubytek składki w systemie repartycyjnym miały – z założenia – wyrównywać dochody z prywatyzacji spółek z udziałem Skarbu Państwa, OFE przyspieszyły więc tempo przekształceń własnościowych i przyczyniły się do wzrostu liczby debiutów giełdowych³. Udział tych funduszy w kapitalizacji rynku akcji – od początku znaczący (5% w 2000 r.) – urósł w lutym 2014 r. do 18%, w segmencie *free float* sięgał 40%. Inwestycje OFE poprzez wpływ na indeksy giełdowe pośrednio przyczyniły się do powstania i rozwoju rynku terminowego. Ponadto „(...) wejście funduszy emerytalnych na rynek kapitałowy spowodowało wzrost konkurencji w systemie finansowym. Pojawienie się nowego źródła finansowania zmusiło innych uczestników do obniżki kosztów i oferowania szerszego zakresu usług. OFE wymusiły także spadek opłat pobieranych przez biura maklerskie, na czym skorzystali wszyscy klienci giełdy” [Bezpieczeństwo... 2013].

Środowiska zafascynowane odrodzonym rynkiem kapitałowym traktowały składkę emerytalną jako „prawdziwe paliwo giełdowe” [Kurasz 2013], zapominając o tym, że paliwo daje energię, ale samo znika. Siła nabywcza jednostki rozrachunkowej – po wyeliminowaniu wpływu inflacji (158,2%) oraz wzrostu wynagrodzeń (138,2%) – stanowiła (przeciętnie) równowartość 16,87 zł (nominalnie 36,88 zł); w ujęciu realnym średnia roczna stopa zwrotu z inwestycji OFE wyniosła zaledwie 1,2%. Po czternastu latach oszczędzania kapitał członka OFE w wieku 51 lat nie przekraczał (średnio) 31 tys. zł. W lutym 2014 r. przeciętna okresowa emerytura (brutto) wyniosła ok. 90 zł i była o 10 zł niższa od przeciętnej

³ „Alternatywą mogłoby być np. zwiększenie inwestycji infrastrukturalnych, zwiększenie nakładów na badania naukowe czy też zmniejszenie długu publicznego. Podobnie środki uzyskane z cięcia wydatków nierozwojowych mogłyby być przeznaczone na sfinansowanie składki do OFE, ale mogłyby także sfinansować wyżej wymienione prorozwojowe cele lub obniżenie podatków” [Bezpieczeństwo... 2013].

miesięcznej składki [KNF 2013]. W tym czasie średnia emerytura z ZUS kształtowała się na poziomie 2000 zł; minimalna – przekraczała 831 zł. Teza, jakoby OFE stanowiły równorzędny – wobec ZUS – filar ubezpieczeń emerytalnych, jest w świetle przywołanych danych fałszywa.

3. Reforma OFE jako element konsolidacji finansów publicznych

Zmiana modelu zaopatrzenia emerytalnego w Polsce była adresowana głównie do pokolenia trzydziestolatków, lecz sukces marketingowy kampanii reklamowej przerósł oczekiwania. W maju 1999 r. do OFE przystąpiło 16 mln członków, w tym dobrowolnie ok. 2–2,5 mln więcej, niż wstępnie oszacowano. Wraz ze wzrostem płac i wchodzeniem kolejnych roczników osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. na rynek pracy rosły transfery na rzecz OFE, a w ślad za nimi potrzeby pożyczkowe państwa. Wbrew założeniom dochody z prywatyzacji nie wystarczały bowiem na refundację ubytku składki emerytalnej w filarze repartycyjnym⁴; niedobór pokrywano wpływami z emisji skarbowych papierów dłużnych.

Dług Skarbu Państwa zwiększył się z 263,5 mld zł (stan na 31.12.1999) do 838,0 mld zł (stan na 30.09.2013), z czego 307 mld zł, tj. 53,4% przyrostu zadłużenia, wygenerowały OFE. Koszty obsługi tego zadłużenia wyniosły łącznie 440 mld zł. Dążąc do zmniejszenia obciążeń budżetu państwa, zadania administracji rządowej coraz liczniej przekazywano w gestię samorządów terytorialnych, bez zapewnienia adekwatnych źródeł finansowania. W rezultacie od grudnia 1999 r. do września 2013 r. zadłużenie sektora samorządowego (po konsolidacji) zwiększyło się z 6,2 mld zł do 66,7 mld zł (prawie 11 razy). Szczegółowe dane zawiera tabela 1.

W maju 2009 r. Rada Ecofin stwierdziła występowanie w Polsce nadmiernego deficytu⁵, zaś w lipcu tegoż roku została wdrożona wobec naszego kraju procedura

⁴ W latach 1999–2013 dochody z prywatyzacji wyniosły ok. 157 mld zł, z tej kwoty na refundację składek przekazanych przez ZUS do OFE przeznaczono ponad 100 mld zł. W ujęciu względnym w latach 1999–2012 udział przychodów z prywatyzacji w relacji do PKB z 2012 r. wyniósł 5,26%, a składka do OFE w relacji do PKB z tego samego roku 11,59%. Do kosztów ubytku składki należy dodać koszt obsługi długu wynikającego z finansowania ubytku składki, stanowiący ok. 6,8% PKB [*Bezpieczeństwo...* 2013].

⁵ Polska, podobnie jak wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej, zobowiązała się do unikania nadmiernego deficytu budżetowego (art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 30.03.2010), informowania Komisji Europejskiej o bieżącym i prognozowanym stanie finansów oraz – w przypadku przekroczenia referencyjnego poziomu wskaźników konwergencji fiskalnej – podjęcia działań naprawczych. Sposób i zakres notyfikacji fiskalnej regulują: Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (Excessive Debt Procedure – EDP) oraz Rozporządzenie

nadmiernego deficytu⁶. W odpowiedzi na to wyzwanie gabinet Donalda Tuska podjął szereg działań naprawczych⁷, lecz przyniosły one rezultaty mniejsze od oczekiwanych (zob. tabela 2). W 2013 r. relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych nadal była za wysoka, do czego – obok ogromnych obciążeń dotacjami dla ZUS i refundacją składek przekazanych do OFE – przyczyniło się również spowolnienie wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji mniejsze od planowanych wpływy podatkowe [Eurostat 2014; „Program konwergencji” 2013].

Tabela 1. Dług publiczny i koszty jego obsługi

Rok	Państwowy dług publiczny		Dług sektora <i>general government</i>		Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	
	w mld zł	w % PKB	w mld zł	w % PKB	w mld zł	w % PKB
2001	311,6	43,2	302,1	41,9	20,9	2,9
2002	354,7	47,2	321,3	41,6	24,2	3,1
2003	420,0	51,6	369,7	45,4	24,1	3,0
2004	444,1	50,2	423,2	47,8	22,7	2,6
2005	467,7	47,7	461,1	49,8	25,0	2,5
2006	505,0	47,7	505,2	47,8	27,8	2,6
2007	543,6	47,0	545,4	47,1	28,1	2,4
2008	593,6	47,4	596,9	47,7	25,1	2,0
2009	669,9	49,9	684,1	50,9	32,2	2,4
2010	747,9	52,8	776,8	54,9	34,1	2,4
2011	815,3	53,5	859,0	56,3	36,0	2,4
2012	840,5	52,7	886,9	55,6	42,1	2,6
2013	899,5	54,8	952,1	58,0	42,7	2,6
2014	810,9	47,1	859,5	49,9	36,2	2,1
2015	875,5	47,8	934,9	51,1	35,4–37,0	1,9–2,0
2016	920,9	47,1	993,9	50,8	37,9–39,5	1,9–2,0
2017	964,9	46,2	1 046,6	50,1	41,2–43,0	2,0–2,1

Uwaga: dane za lata 2001–2012 – wykonanie, lata 2013–2017 – prognoza; koszty obsługi długu Skarbu Państwa w ujęciu kasowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [„Strategia zarządzania długiem...” 2002, s. 32; 2003, s. 31; 2004, s. 29; 2005, s. 29; 2006, s. 33; 2007, s. 29; 2010, s. 4; 2011, s. 4; 2012, s. 4; 2013, s. 4].

Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.

⁶ Zalecenia oraz opinie Rady na temat programu konwergencji na lata 2012–2015 są dostępne pod adresem: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:219:0065:0068:PL:PDF>.

⁷ Chodzi tu m.in. o „Wieloletni plan finansowy państwa 2010–2013” [2010], „Plan rozwoju i konsolidacji finansów” [2010], „Program konwergencji” [2010–2013].

Tabela 2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

Rok	Sektor <i>general government</i>		Podsektor rządowy (szczebel centralny)		Podsektor samorządowy (szczebel lokalny)		Podsektor funduszy ubezpieczeń społecznych	
	w mln zł	w % PKB	w mln zł	w % PKB	w mln zł	w % PKB	w mln zł	w % PKB
1999	-15 386	-2,3	-9 548	-1,4	-5 844	-0,9	6	0,0
2000	-22 541	-3,0	-12 699	-1,7	-3 061	-0,4	-6 781	-0,9
2001	-41 095	-5,3	-34 827	-4,5	-3 612	-0,5	-2 656	-0,3
2002	-40 317	-5,0	-34 186	-4,2	-3 265	-0,4	-2 866	-0,4
2003	-52 212	-6,2	-46 569	-5,5	-3 229	-0,4	-2 414	-0,3
2004	-49 773	-5,4	-48 282	-5,2	865	0,1	-2 356	-0,3
2005	-40 057	-4,1	-40 949	-4,2	-1 332	-0,1	2 224	0,2
2006	-38 476	-3,6	-43 200	-4,1	-2 662	-0,3	7 386	0,7
2007	-22 112	-1,9	-35 294	-3,0	510	0,0	12 672	1,1
2008	-46 950	-3,7	-49 831	-3,9	-2 364	-0,2	5 245	0,4
2009	-100 403	-7,5	-73 535	-5,5	-14 740	-1,1	-12 128	-0,9
2010	-111 784	-7,9	-91 002	-6,4	-17 703	-1,2	-3 079	-0,2
2011	-76 373	-5,0	-63 747	-4,2	-11 278	-0,7	-1 348	-0,1
2012	-62 439	-3,9	-61 772	-3,9	-4 127	-0,3	3 460	0,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2013b].

Rząd – starając się zapobiegać ewentualnym sankcjom Komisji Europejskiej za naruszenie dyscypliny fiskalnej⁸ oraz przyszłym zagrożeniom⁹ – nadał przyspieszony tryb pracom nad nowelizacją systemu ubezpieczeń pracowniczych. Przyjęta 6 grudnia 2013 r. ustawa nakazała m.in. przekazanie 51,5% aktywów OFE do ZUS oraz wprowadziła zakaz inwestowania składki emerytalnej w dłużne papiery skarbowe. Wojciech Kowalczyk, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, w jednym ze swoich wywiadów przyznał bowiem, że latach 2011–2013 OFE kupowały nowe obligacje skarbowe jedynie po to, aby zrolować wykupywane stare obligacje [Agencje... 2014].

⁸ Sankcje wobec państw strefy euro przyjmują formę nieoprocentowanego depozytu w UE, którego kwota składa się ze składnika stałego (0,2% PKB) i zmiennego (1/10 różnicy między deficytem wyrażonym jako procent PKB w roku, w którym deficyt został uznany za nadmierny, a wartością bazową). Jeżeli w ciągu dwóch kolejnych lat nadmierny deficyt nie zostanie skorygowany, depozyt wzrasta (do 0,5% PKB) i jest z zasady przekształcony w karę. Z mocy art. 139 ustęp 2 lit. b) TFUE (dawny art. 122 TWE) kraje spoza strefy euro nie podlegają tym sankcjom; kara polega na zablokowaniu dostępu do środków Funduszu Spójności.

⁹ Z prognoz ekspertów Ministerstwa Finansów wynikało, że skumulowany koszt utrzymania OFE stanowiłyby w 2060 r. równowartość 93,8–114,2% polskiego PKB [Kempa 2010].

Wartość nominalna przekazanych 3 lutego 2014 r. aktywów OFE wyniosła 146,0 mld zł, z czego 130,2 mld zł stanowiły skarbowe papiery wartościowe, 15,6 mld zł obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego, a resztę inne papiery wartościowe gwarantowane przez Skarb Państwa (252 mln zł) i gotówka (1 862 mln zł)¹⁰. Umorzenie nabytych przez Ministra Finansów od ZUS skarbowych papierów wartościowych skutkować będzie jednorazowo spadkiem nominalnej kwoty długu sektora *general government* o 145,8 mld zł (o ok. 8,5% PKB) i mniejszy w 2014 r. potrzeby pożyczkowe państwa o ok. 16,5 mld zł. Przy założeniu, że połowa członków zrezygnuje z uczestnictwa w OFE, Ministerstwo Finansów, uwzględniając wpływ mechanizmu dobrowolności oraz „suwaka bezpieczeństwa”, prognozuje obniżenie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o ponad 9% PKB [Komunikat... 2014]. Powinno to zahamować tempo wzrostu kosztów obsługi długu w perspektywie 2017 r.

4. Obciążenia budżetu państwa dotacjami do FUS

Reformę pracowniczych ubezpieczeń społecznych zainicjowano w czasie, gdy nie uporano się jeszcze ze skutkami likwidacji (netto) 2,5 mln miejsc pracy, a w wiek produkcyjny wchodził wyżej demograficzny z lat 80. XX w. [Kabaj 2003, s. 60]. Przeprowadzony w 2011 r. Narodowy Spis Powszechny ujawnił, że z ok. 25 mln osób w wieku produkcyjnym 10 mln to ludzie wykluczeni z rynku pracy [GUS 2012]. Wcześniejsza emerytura lub renta stała się dla wielu z nich alternatywą bezrobocia. Pogorszenie relacji liczby ubezpieczonych do liczby emerytów i rencistów (tabela 3) było jednym z koronnych argumentów zwolenników prywatyzacji emerytur.

Tabela 3. Liczba emerytów i rencistów oraz liczba ubezpieczonych w ZUS (w tys. osób)

Wyszczególnienie	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Emeryci i renciści	2346	4094	5598	7217	7184	7491	7414	7351	7271
Ubezpieczeni	11 069	14 029	14 124	13 060	13 131	15 742	15 853	15 921	14 564

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 1998, s. XXXVIII–XXXIX; ZUS 2005, 2008, 2013].

W latach 1999–2013 dotacje dla ZUS wyniosły łącznie 583,3 mld zł, z czego 387,4 mld zł stanowiły dotacje na wyrównanie deficytu FUS (wraz ze środkami na świadczenia bezpośrednio finansowane z budżetu państwa). Do końca 2014 r. obciążenia budżetu państwa dotacjami do pracowniczych ubezpieczeń społecz-

¹⁰ Po tej operacji wartość aktywów OFE obniżyła się z 298,1 mld zł w styczniu 2014 r. do 152,9 mld zł na koniec lutego 2014 r. [KNF 2014].

nych (wliczając w to refundację składek przekazanych do OFE) wzrosną do 621,9 mld zł (tabela 4). Jest to skutek niedostatecznej podaży nowych miejsc pracy [GUS 2014] oraz wysokiego, sięgającego 25% PKB (380 mld zł w 2012 r.) udziału szarej strefy w polskiej gospodarce [Schneider 2013]. Bezrobotni, emigranci oraz osoby uzyskujące dochody z nielegalnej działalności nie płacą ani składek na ubezpieczenia społeczne, ani podatków. Występują także inne, systemowe uwarunkowania deficytu FUS.

Tabela 4. Przychody, wydatki i wynik finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w tys. zł)

Rok	Przychody			Wydatki		Wynik
	ogółem	w tym dotacje z budżetu państwa	w tym refundacja składek dla OFE	ogółem	w tym transfery na rzecz ludności	
1999	83 891 815	5 786 998	3 962 672	95 639 405	77 718 801	-11 747 590
2000	84 875 551	5 412 567	10 331 371	87 427 869	81 777 202	-2 552 318
2001	94 700 479	12 504 025	8 652 944	99 481 075	92 108 167	-4 780 596
2002	99 013 167	17 497 532	9 490 364	102 776 062	95 417 545	-3 762 895
2003	101 372 909	18 397 328	9 867 983	104 392 985	100 074 932	-3 020 076
2004	109 842 026	12 346 272	10 612 950	108 657 726	104 380 964	1 184 300
2005	112 592 190	20 112 107	12 575 416	111 169 442	107 397 599	1 422 748
2006	123 900 568	24 483 424	14 920 385	119 762 998	115 908 467	4 137 570
2007	129 721 007	23 892 986	16 219 292	123 755 016	118 013 249	5 965 991
2008	137 329 987	33 229 968	19 911 481	136 133 380	132 180 820	1 196 607
2009	141 014 042	30 503 283	21 085 991	153 358 655	147 896 405	-12 344 613
2010	167 480 798	38 111 650	22 347 174	170 844 746	156 898 731	-3 363 948
2011	162 885 067	37 134 406	15 430 800	167 587 182	163 368 880	-4 702 115
2012	174 475 850	40 519 301	9 199 162	176 633 387	171 750 076	-2 157 537
2013	180 859 063	37 113 910	11 314 742	184 877 228	180 779 340	-4 018 165
Razem	1 903 954 519	387 408 550	195 922 727	2 137 356 284	2 035 838 520	-45 124 316
2014	188 277 449	30 362 793	8 198 142	194 859 128	190 167 342	-6 581 679

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej (1999–2012); załącznika do ustawy budżetowej na 2013 r. (część A, s. 14/11-14-13), załącznika 13, tabl. 28 do ustawy budżetowej na 2014 r., Ministerstwo Finansów, Finanse Publiczne, budżet państwa, <http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 10.03.2014.

Inwestorów zagranicznych przyciągają niskie – jak na standardy Unii Europejskiej – koszty pracy (ok. 7 euro/h wobec ponad 28 euro/h) [GUS 2013a, tablica 8, s. 87]. Polskie produkty cechuje z reguły mała wartość dodana, tania

Tabela 5. Średnia podstawa wymiaru składki na FUS w relacji do kwoty bazowej oraz udział dotacji w przychodach FUS i obciążenia dochodów budżetu państwa z tego tytułu

Rok	Rzeczywista średnia podstawa wymiaru składki (w % kwoty bazowej)	Ubytek składki z tytułu zaniżenia podstawy wymiaru (w mld zł)	Relacja dotacji z budżetu państwa do przychodów FUS (w %)			Udział dotacji dla FUS w relacji do dochodów budżetu państwa (w %)
			dotacje dla FUS/ przychody FUS	dotacja celowa/ przychody FUS	dotacja na refundację składki dla OFE/ przychody FUS	
1999	100,0	-2,1	6,9	4,7	11,6	7,7
2000	95,7	-3,4	6,4	12,2	18,5	11,6
2001	94,0	-23,3	13,2	9,1	22,3	15,1
2002	71,5	-41,5	17,7	9,6	27,3	18,8
2003	60,1	-40,8	18,1	9,7	27,9	18,6
2004	62,9	-45,5	11,2	9,7	20,9	14,7
2005	64,5	-44,0	17,9	11,2	29,0	18,2
2006	68,6	-47,9	19,8	12,0	31,8	19,9
2007	68,8	-39,0	18,4	12,5	30,9	17,0
2008	76,0	-42,6	24,2	14,5	38,7	21,0
2009	75,1	-58,5	21,6	15,0	36,6	18,9
2010	70,1	-64,0	22,8	13,3	36,1	24,3
2011	68,6	-74,2	22,8	9,5	32,3	18,9
2012	66,1	-104,2	23,2	5,3	28,5	17,3
2013	61,4	-29,7	20,5	6,3	26,8	20,9
Razem	x	-660,6	x	x	x	x
2014	59,2	-118,7	16,1	4,4	20,5	13,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie źródeł wymienionych pod tabelami 2 i 3 oraz [GUS 1999–2014]; http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4136_PLK_HTML.htm, dostęp: 19.03.2014, Serwis ZUS – baza wiedzy, <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=1319>, dostęp: 19.03.2014.

robocizna decyduje więc o pozycji rynkowej i sile konkurencyjnej producentów. Pod naciskiem lobby pracodawców „ukształtowano w Polsce swoistą psychozę kosztów pracy i negatywną – czasami aż do bólu nonsensowną – propagandę przeciw ważnym, a nieuniknionym elementom tych kosztów” [Żyżyński 2013, s. 54]. Przedsiębiorcy chętnie korzystają z tzw. elastycznych form zatrudnienia, ponieważ korzystniej jest ukryć część kosztów wynagrodzenia i (ewentualnie) zapłacić od nich 19% podatku CIT¹¹, niż obciążać się odpisami na FUS i inne

¹¹ Pierwotnie stawka CIT wynosiła 40%; od 1997 r., gdy zlikwidowano lub postawiono w stan upadłości 2/3 prywatyzowanych przedsiębiorstw, zaczęto sukcesywnie obniżać stawkę tego

fundusze celowe. Właściciele i pracowników ok. 4 mln małych (często rodzinnych) firm z reguły stać jedynie na opłacanie minimalnej składki na ubezpieczenia społeczne, część z nich na podstawie art. 18a.1 ustawy systemowej [Ustawa z dnia 13 października 1998 r... 1998] przez dwa lata korzysta z prawa do obniżenia o połowę podstawy wymiaru (30% zamiast 60% kwoty bazowej).

Tabela 6. Zagregowane przychody, wydatki i wynik subfunduszy FUS w latach 1999–2014 (w mln zł)

Subfundusz	Wpływy		Wydatki			Wynik
	ogółem	w tym składki	ogółem	w tym transfery na rzecz ludności		
				świadczenie główne	dodatki i zasiłki	
Ogółem	1 619 646	1 374 471	2 034 460	1 775 789	128 427	-414 816
Emerytalny	971 613	727 318	1 227 274	1 096 347	682	-255 662
Rentowy	459 704	459 010	609 511	514 371	95 140	-149 807
Chorobowy	116 612	116 535	124 442	105 103	19 339	-7830
Wypadkowy	71 717	71 608	73 233	59 968	13 266	-1517

Źródło: jak w tabeli 4.

Z tabeli 5 wynika, że przychody FUS byłyby wyższe o 660 mld zł¹², gdyby przeciętna podstawy wymiaru składki była równa kwocie bazowej (składka byłaby wówczas odprowadzana od faktycznych zarobków). Przy tej samej skali transferów na rzecz ludności w latach 1999–2014 zamiast zwiększającego dług publiczny deficytu (tabela 6) FUS wygenerowałyby nadwyżkę rzędu 250 mld zł.

5. Podsumowanie

Przyrost długu publicznego i wysokie koszty jego obsługi to następstwo źle przygotowanej i źle przeprowadzonej reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Ulegając naciskom MFW i Banku Światowego, zapomniano o zobowiązaniach Rzeczypospolitej Polskiej do zabezpieczenia społecznego [Auleytner 2002, s. 306–316]. Wbrew zapowiedziom system zdefiniowanej składki nie zapewni

podatku. Od 2004 r. stawka ta wynosi 19% (w strefie euro 30–35%); stosowane są liczne ulgi i zwolnienia z tego podatku. www.europa.eu, dostęp: 12.06.2013.

¹² Szacunek ten nie uwzględnia skutków obniżenia składki rentowej (ubytek 50 mld zł), uwzględnia natomiast ubytek 65 mld zł z tytułu ograniczenia do 250% kwoty bazowej poboru składki emerytalno-rentowej.

zbilansowania funduszu emerytalnego, zaś obniżenie świadczeń stanowi ogromne zagrożenie na przyszłość [Łaski 2003, s. 84]. Państwo nie może być silne ani nie może być silna gospodarka, gdy miliony doprowadzane są do nędzy. Trzeba ludziom dać gwarancje, jakie daje system o zdefiniowanym świadczeniu, te świadczenia muszą być na poziomie zapewniającym godne życie na emeryturze.

Proces naprawczy finansów publicznych napotyka w Polsce na opór środowisk biznesowych i jest niezrozumiały dla znacznej części społeczeństwa. Jednakże przejście portfela obligacyjnego OFE – *ceteris paribus* – pozwoli na jednorazową redukcję kosztów obsługi zadłużenia w stopniu wystarczającym do realizacji celu budżetowego do końca 2015 r. Trwała poprawa równowagi finansowej FUS i całego sektora *general government* wymaga podjęcia w trybie pilnym działań zwiększających przypis składki i wydajność źródeł fiskalnych. Tzw. stabilizacyjna reguła wydatkowa osłabiająca popyt krajowy prowadzi do deflacji i może wywołać skutek odwrotny do zamierzonego.

Literatura

- Agencje ratingowe mogą przychylniej spojrzeć na Polskę* [2014], „Dziennik Gazeta Prawna”, 14.02.2014.
- Åslund A. [2010], *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Atsmon Y., Child P., Dobbs R., Narasimhan L. [2012], *Winning the \$30 Trillion Decathlon: Going for Gold in Emerging Markets*, „McKinsey Quarterly”, August, http://www.mckinsey.com/insights/strategy/winning_the_30_trillion_decathlon_going_for_gold_in_emerging_markets.
- Auleytner J. [2002], *Polityka społeczna, czyli ujarzianie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa.
- Baszyński A., Jarmołowicz W., Piątek D., Szarzec K. [2013], *Przebieg i rezultaty transformacji gospodarczej w wybranych krajach europejskich* [w:] *Ekonomia. Teoria, historia, praktyka*, red. I. Bludnik, M. Ratajczak, J. Wallusch, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu. Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2011 r. nr 75, poz. 398, z późn. zm.)* [2013], Warszawa.
- Chomsky N. [1999], *Profit Over People: Neoliberalism and Global Order*, Seven Stories Press, New York–Toronto–London.
- Claessens S., Kose M.A., Terrones M. E. [2010], *The Global Financial Crisis: How Similar? How Different? How Costly?*, „Journal of Asian Economics”, vol. 21, nr 3, <http://dx.doi.org/10.1016/j.asieco.2010.02.002>.
- Dembinski P.H. [2012], *Finanse po zawale. Od euforii finansowej do gospodarczego ładu*, Studio Emka, Warszawa.

- Eurostat [2004a], *Classification of Funded Pension Schemes and Impact on Government Finance*, Luxembourg, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-002/EN/KS-BE-04-002-EN.PDF2004, dostęp: 10.03.2014.
- Eurostat [2004b], *Informacja Nr 30/2004 z dnia 2 marca 2004 r. dotycząca klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych, w przypadku których rząd jest zaangażowany albo jako zarządzający przepływem składek i świadczeń emerytalnych, albo jako gwarant ryzyka związanego z zapewnieniem wypłat emerytur*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-002/EN/KS-BE-04-002-EN.PDF, dostęp: 10.03.2014.
- Eurostat [2014], *Revenue and Expenditure of General Government. Excessive Deficit Procedure (Based on Esa 1995) Poland*, table 26A, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/2013/autumn2013_country_en.pdf, dostęp: 11.03.2014.
- GUS [1998], *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998*, Warszawa.
- GUS [2012], *Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa.
- GUS [2013a], *Koszty pracy w gospodarce narodowej w 2012 r.*, Warszawa.
- GUS [2013b], *Roczne wskaźniki makroekonomiczne. Deficyt/nadwyżka długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Aktualizacja 22.10.2013*, http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki_makroekon_PLK_HTML.htm, dostęp: 22.03.2014.
- GUS [2014], *Monitoring rynku pracy. Popyt na pracę w IV kwartale 2013 r.*, materiał na konferencję prasową w dniu 25 marca 2014 r.
- Harvey T.A. [2007], *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Jończyk J. [2001], *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna. Podręcznik*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Kabaj M. [2003], *Dezaktywizacja Polski. Wielkie marnotrawstwo [w:] Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny 2001–2003*, red. M. Deniszczuk, J. Supińska, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa.
- Kempa M. [2010], *Wpływ OFE na saldo Funduszu Emerytalnego*, MF Working Paper Series Nr 07-2010, Warszawa.
- KNF [2013], *Rynek OFE*, http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_ryнку/rynek_ofe/Dane_kwartalne/dane_kwartalne_ofe.html, dostęp: 12.03.2014.
- KNF [2014], *Rynek emerytalny. Dane miesięczne*, <http://www.knf.gov.pl>, dostęp: 14.04.2014.
- Kołodko G.W. [1993], *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa.
- Kołodko G.W. [2011], *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Komunikat w sprawie przekazania części aktywów OFE do ZUS* [2014], Ministerstwo Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/7498822/Komunikat+w+sprawie+przekazania+cz%C4%99%C5%9Bci+aktyw%C3%B3w+OFE+do+ZUS.pdf>, dostęp: 17.03.2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kowalewski E. [2002], *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Toruń.

- Kowalik T. [2009], *www.polskatransformacja.pl*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa.
- Krugman P. [2013], *Zakończcie ten kryzys*, Wydawnictwo Helion, Gliwice.
- Kurasz J. [2013], *List otwarty w obronie rynku kapitałowego*, <http://www.parkiet.com/artykul/32,1317535.html>, dostęp: 24.04.2013.
- Lisowski A. [2013], *Emerytalna hybryda*, „Rzeczpospolita”, 8.05.2013.
- Lund S. i in. [2013], *Financial Globalization: Retreat or Reset?*, report, McKinsey Global Institute, http://www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/financial_globalization, dostęp: 12.04.2013.
- Łaski K. [2003], *O nonsensach polskiej reformy emerytalnej [w:] Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny 2001–2003*, red. M. Deniszczyk, J. Supińska, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, Finanse Publiczne, budżet państwa, <http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 10.03.1014.
- Oręziak L. [2014], *OFE – katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- „Plan rozwoju i konsolidacji finansów” [2010], <http://grafik.rp.pl/grafika2/437956>, dostęp: 12.06.2011.
- „Program konwergencji” [2010–2013], http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/sytuacja-makroekonomiczna-i-finanse-publiczne/program-konwergencji/-/asset_publisher/QL4c/content/program-konwergencji-aktualizacja-2013, dostęp: 18.11.2013.
- Ricards J. [2012], *Wojny walutowe. Nadejście kolejnego globalnego kryzysu*, Wydawnictwo Helion, Gliwice.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu [2011], <http://eur-lex.europa.eu/Noticedo?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.pl>, dostęp: 20.09.2013.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (Excessive Debt Procedure – EDP) [2009], <http://eur-lex.europa.eu/Noticedo?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.pl>, dostęp: 20.09.2013.
- Schneider F. [2013], *The Shadow Economy in Europe*, http://www.akearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset_publisher/j8lucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192, dostęp: 6.01.2014.
- Stiglitz K.E. [2010], *Freefall. Jazda bez trzymanki*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych” [2002–2013], Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Szumlicz T. [2002], *Ubezpieczenia emerytalne w Unii Europejskiej [w:] Ubezpieczenia w Unii Europejskiej*, red. J. Monkiewicz, Poltext, Warszawa 2002.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE z 30.03.2010.
- UNFE [2000], *Bezpieczeństwo dzięki konkurencji. Ocena realizacji reformy emerytalnej – analiza II filara*, Warszawa.
- USAID [1998], *List do Ewy Lewickiej i Cezarego Mecha*, http://www.knf.gov.pl/Images/USAID_tcm75-27206.pdf, dostęp: 23.03.2014.

- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 137, poz. 887 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 75, poz. 398.
- 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, Dz.U. poz. 1717.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych [2013], http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/Uzasadnienie_12_11.pdf, dostęp: 25.09.2013.
- „Wieloletni plan finansowy państwa 2010–2013” [2010], www.mf.gov.pl/documents/764034/4075744/wpfp_2010_2013.pdf.
- Williamson J.B. [2004], *A Short History of the Washington Consensus*, Barcelona.
- World Bank [1996], *Implementation Completion Report. Poland. Debt and Debt Service Reduction Loan and Related Measures to Support the Debt Reduction Program of the Republic of Poland (Loan 3804-Pol), May 31. Report No 1571*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/1996/05/733513/poland-debt-debt-service-reduction-loan-project>, dostęp: 12.03.2013.
- World Bank [1997], *Poland Country Assistance Review*, vol. 1, *Main Report*, http://leg.worldbank.org/Data/reports/poland_car.pdf, dostęp: 12.03.2014.
- ZUS [2005–2008], *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych*, <http://www.zus.pl/files>.
- ZUS [2013], *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, <http://www.zus.pl/files/biul0412.pdf>, dostęp: 14.03.2014.
- Żyżyński J. [2013], *Suwerenność gospodarcza – mit i polityczny cel (refleksje ekonomisty)*, „Zeszyty Polityczne Prawa i Sprawiedliwości”, nr 2.

The Consequences of Pension Reform for the General Government Sector

The social security reforms implemented against the background of deep imbalances in the labour market have generated a huge public debt, whose interest burden has been absorbing a growing part of state budget revenues. To reduce these expenses, some of the government's tasks were transferred to local government. But in the absence of adequate financial resources this led to a sharp increase in debt in the local government sector. In 2009, the structural shortage of the general government budget was so large that the European Commission implemented an excessive deficit procedure against Poland, which remains in force. The reform of the open pension funds and other points of the fiscal consolidation program carry the promise that the budget target will be achieved in 2015. In the longer term, though, we should strive to increase inflows to the Social Insurance Fund instead of lowering the purchasing power of social security benefits.

Keywords: public finance, social security system, excessive deficit procedure, pension privatisation.