

Wpływ zmian w filarze kapitałowym ubezpieczeń społecznych w Polsce na finanse publiczne

Renata Manacka, Anna Saniuk*

Streszczenie: *Cel* – Rynek otwartych funduszy emerytalnych jest relatywnie nową instytucją finansową. Pierwsze wnioski powszechnych towarzystw emerytalnych – wraz z wnioskami o wydanie zezwolenia na utworzenie otwartych funduszy emerytalnych – wpłynęły do odpowiednich organów 3 sierpnia 1998 roku. Kondycja rynku otwartych funduszy emerytalnych ma trudne do przecenienia znaczenie społeczne, polityczne i ekonomiczne. Decyduje ona o poziomie życia przyszłych emerytów. Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1717), wprowadziła zmiany w funkcjonowaniu OFE, które pomogły w obniżeniu poziomu jawnego długu publicznego i obniżyły koszty jego obsługi w związku z pojawieniem się dodatkowych środków w FUS.

Metodologia badania – Podstawowe metody badawcze wykorzystywane przez autorkę to: metoda opisowa, metoda analizy i krytyki piśmiennictwa, metoda analizy i krytyki aktów prawnych, metoda analizy porównawczej.

Wynik – Ze względu na swoją specyfikę otwarte fundusze emerytalne mają duże znaczenie ekonomiczne. Ich oddziaływanie obejmuje sferę finansów publicznych i gospodarki. Wprowadzone zmiany mają łagodzić negatywne krótko i średnioterminowe skutki reformy z 1999 roku.

Oryginalność/wartość – Zagadnienie wpływu OFE na finanse publiczne jest niejednoznacznie oceniane przez naukowców i praktyków, w literaturze przedmiotu dominują skrajne oceny omawianego zjawiska. W przypadku całej gospodarki, OFE wpływają pozytywnie na sektor prywatny, a negatywnie na publiczny. Bilans jest trudny do jednoznacznej oceny, bo choć znikają pewne korzyści dla wzrostu, to znika też część kosztów dla budżetu.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, finanse publiczne, rynek otwartych funduszy emerytalnych, rynek kapitałowy, dług publiczny

Wprowadzenie

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych z 1999 roku wprowadziła system oparty na trzech filarach, które są kombinacją dwóch systemów finansowania świadczeń emerytalnych. Koszty funkcjonowania obowiązkowego segmentu kapitałowego są ogromne, obciążają one uczestników funduszy emerytalnych. W Polsce ryzyko związane z uczestnictwem

* dr Renata Manacka, Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Makroekonomii i Finansów, ul. Podgórna 50, 65-246 Zielona Góra, e-mail: r.manacka@wez.uz.zgora.pl; dr inż. Anna Saniuk, Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Mechaniczny, Zakład Informatycznego Wspomagania Produkcji, ul. Prof. Z. Szafrana 4, 65-516 Zielona Góra, e-mail: a.saniuk@iizp.uz.zgora.pl.

w otwartych funduszach emerytalnych obciąża całkowicie ich uczestników. Autorzy polskiej reformy emerytalnej zakładali również poprawę sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), co okazało się uludą. Po reformie stan finansów FUS jest nieporównywalnie gorszy niż przed reformą. Przekazywanie przez ZUS części składek do funduszy emerytalnych oznaczało strukturalny deficyt FUS, który miał być pokrywany dochodami z prywatyzacji. Ze względu jednak na bardzo niskie dochody z tego tytułu, stan finansów FUS nie poprawia się. Jednocześnie komercjalizacja zabezpieczenia emerytalnego powoduje stopniowe uzależnienie państwa od prywatnych instytucji finansowych. W wyniku tego powstaje błędne koło. Instytucje finansowe wywierają presję na państwo, aby wzmocniło dyscyplinę budżetową, w tym celu państwo ogranicza gwarancje bezpieczeństwa socjalnego, ale gdy to czyni, wzmacnia – jak w przypadku naszego kraju – podmioty rynku kapitałowego i jednocześnie wzrasta dług publiczny.

Ze względu na to, iż możliwości podnoszenia podatków, redukcji wydatków publicznych i sprzedaży mienia państwowego są ograniczone, państwo musi pożyczać pieniądze, aby pokryć Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) ubytek składki emerytalnej przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych (OFE). 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. z 2013 r., poz. 1717), wprowadzająca zmiany w OFE, jest próbą ograniczenia niekorzystnego oddziaływania filara kapitałowego ubezpieczeń społecznych na finanse publiczne. Droga wybrana do realizacji tego celu jest jednak skomplikowana, a rezultaty są trudne do przewidzenia, nadal bowiem 2,92% wynagrodzenia ubezpieczonego będzie trafiało do OFE. Można przyjąć, że w wyniku wprowadzonych zmian nastąpi zmniejszenie długu publicznego, a to stworzy nowe możliwości zaciągania przez rząd pożyczek na sfinansowanie tego ubytku.

1. Społeczno-ekonomiczne znaczenie rynku otwartych funduszy emerytalnych

Rynek otwartych funduszy emerytalnych ze względu na swoją specyfikę ma ogromne znaczenie społeczno-ekonomiczne. Jego oddziaływanie obejmuje nie tylko uczestników funduszy emerytalnych, ale również całą sferę finansów publicznych i gospodarki.

Obecny kształt systemu emerytalnego jest pochodną dwóch koncepcji, tj. racjonalizacji repartycyjnego systemu finansowania świadczeń oraz utworzenia systemu kapitałowego (Steinmeyer 1998: 123). Ograniczenie reformy emerytalnej tylko do racjonalizacji uznano za niepożądane z uwagi na przekonanie, że kryzys systemu świadczeń emerytalnych jest kryzysem repartycyjnych systemów emerytalnych na całym świecie (*Bezpieczeństwo...* 2000: 14). Funkcjonujący w Polsce do momentu wprowadzenia w życie reformy system repartycyjny opierał się na zasadzie solidarności międzypokoleniowej. Był to system scentralizowany, bez określonej zależności między sumą składek wpłaconych przez aktualnych uczestników systemu a wysokością otrzymywanych przez nich w przyszłości świadczeń emerytalnych. Utrzymanie równowagi finansowej systemu opartego na powyższych zasadach jest możliwe

jedynie w warunkach dynamicznie rozwijającej się gospodarki, zdolnej do finansowania rosnących zobowiązań finansowych systemu ubezpieczeń emerytalnych oraz stałego dopływu do systemu ludzi aktywnych zawodowo (Jędrasik-Jankowska 2001: 15). Poza tym, brak zależności między wysokością składki a wysokością świadczenia generuje w praktyce szereg problemów społecznych i jest źródłem zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki.

System repartycyjny wykazuje dużą podatność na manipulacje polityczne, co przy jednoczesnym tworzeniu przywilejów branżowych prowadziło do powstania nierówności praw poszczególnych grup uczestników. Utrzymywanie tego *status quo* powodowało również naruszenie równowagi finansowej systemu oraz konieczność przywracania jej przy pomocy dotacji z budżetu państwa kosztem realizacji innych celów społecznych. Wobec powszechnego braku zaufania do istniejącego systemu ubezpieczeń społecznych, wprowadzenie reformy emerytalnej spotkało się z bardzo dużą akceptacją społeczną. Zwłaszcza zasady ubezpieczeń emerytalnych, uzależniające w znacznym stopniu wysokość przyszłej emerytury od wysokości płaconych składek, pozytywnie odpowiadały na społeczne oczekiwania, że emerytura przestanie być traktowana jak jałmużna, ale zostanie uzależniona od indywidualnej zapobiegliwości ubezpieczonego.

Twórcy reformy systemu ubezpieczeń społecznych przekonywali, że powstanie rynku prywatnych funduszy emerytalnych i ograniczenie roli państwa do regulacji i nadzoru nad systemem spowoduje, że wzrośnie poczucie bezpieczeństwa socjalnego, wzmacniane dodatkowo przez świadomość znacznego uniezależnienia przyszłego świadczenia od sytuacji finansów publicznych.

Gruntowna zmiana zasad funkcjonowania systemu emerytalnego w 1999 roku była w równej mierze celem społecznym, jak i ekonomicznym. Należy podkreślić, iż na kształt reformy w dużej mierze wpłynęło stanowisko międzynarodowych instytucji finansowych. Twórcy reformy stanęli przed dylematem, jak połączyć myślenie ekonomiczne i społeczne. Według pierwszego najbardziej racjonalne jest zlikwidowanie obowiązkowego systemu emerytalnego, co w konsekwencji prowadziłoby do niekorzystnych skutków ekonomicznych polegających na zwiększeniu kosztów związanych z koniecznością dodatkowych wydatków, związanych z zapewnieniem ochrony części społeczeństwa znajdującej się poza jakimkolwiek systemem emerytalnym, a więc bez środków do życia w okresie starości. Myślenie społeczne preferuje system emerytalny o charakterze solidarnościowym, co wywołałoby niekorzystne skutki społeczne, polegające na tym, że wkrótce nie byłoby czego dzielić w ramach tradycyjnie rozumianej solidarności pokoleń (Góra 2003: 212).

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych nakładała na podmioty zainteresowane utworzeniem towarzystwa emerytalnego i otwartego funduszu emerytalnego obowiązek uzyskania w Urzędzie Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE)¹ właściwego zezwolenia. Pierwsze wnioski o uzyskanie

¹ Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi działał w latach 1998–2002. Zastąpiony w kwietniu 2002 r. przez Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, która we wrześniu 2006 r. zastąpiona została przez Komisję Nadzoru Finansowego.

zezwoleń na utworzenie powszechnych towarzystw emerytalnych wpłynęły już 3 sierpnia 1998 r. – niespełna trzy miesiące od powołania UNFE. Razem z nimi założyciele towarzystw mogli składać wnioski o wydanie promesy zezwolenia na utworzenie otwartego funduszu emerytalnego. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone. Decyzją UNFE zezwolenie na utworzenie powszechnych towarzystw emerytalnych otrzymało dwadzieścia jeden podmiotów. W czterech przypadkach Urząd odmówił wydania zezwolenia z powodu niespełnienia wymogów określonych w ustawie. W sześciu przypadkach postępowanie licencyjne umorzono (Multan 2000: 24). Na koniec 1999 roku na rynku funkcjonowało 21 otwartych funduszy emerytalnych. Sformowany został rynek otwartych funduszy emerytalnych. Kondycja rynku otwartych funduszy emerytalnych ma trudne do przecenienia znaczenie społeczne, polityczne i ekonomiczne. Pierwsze wypłaty świadczeń emerytalnych w ramach II filara systemu ubezpieczeń emerytalnych pojawiły się w 2009 roku.

Na rysunku 1 przedstawiono konstrukcję polskiego systemu emerytalnego oraz instytucje tworzące jego infrastrukturę.

<i>Rodzaj systemu</i>	<i>Zasady przystępowania</i>	<i>Zasady finansowania</i>
	Obowiązkowe	Dobrowolne
Bazowy	Filar I	Repartycyjna
Dodatkowy	Filar II	Kapitałowa
		Filar III

Rysunek 1. Konstrukcja polskiego systemu emerytalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Szumilicz (1999).

W Polsce autorzy reformy przyjęli za wzór chilijski model reformy ubezpieczenia emerytalnego. Reforma emerytalna w Polsce nie była tak kompleksowa jak w Chile.

Nowy system opiera się na **trzech filarach**, które są kombinacją dwóch systemów finansowania świadczeń emerytalnych. Emerytura pracownicza może składać się z dwóch lub trzech części. Emeryturę z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych uzupełniają dwa dodatkowe: z funduszu emerytalnego oraz dobrowolnie z pracowniczego programu emerytalnego.

I filar repartycyjny w swej istocie, zreformowany według modelu obowiązującego w Szwecji, tworzy Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Bieżące emerytury są finansowane z bieżących składek płaconych przez pracowników i pracodawców. Został on zreformowany tak, aby zachowując zasady umowy międzypokoleniowej, powiązać indywidualny wkład pracy z przyszłymi świadczeniami.

II filar ma charakter obowiązkowy i kapitałowy, tworzą go otwarte fundusze reprezentowane i zarządzane przez powszechne towarzystwa emerytalne. Emerytura z II filara zależy od kwoty zgromadzonej na indywidualnym rachunku ubezpieczonego w funduszu oraz wieku ubezpieczonego.

Świadczenie z I i II filara tworzy emeryturę podstawową, składa się na nią część otrzymana z funduszu emerytalnego (ok. 35% całości emerytury) oraz część otrzymana z ZUS (ok. 65% emerytury), przy założeniu, że stopa zwrotu z obu systemów jest zbliżona (*Bezpieczeństwo...* 2000: 18). W założeniu twórców reformy część z funduszu powinna być wyższa, gdyż środki powierzone funduszowi są aktywnie inwestowane. W rozumieniu definicji stosowanych przez Unię Europejską i OECD, I i II filar polskiego systemu emerytalnego są odpowiednikami I filara systemu emerytalnego.

III filar ma charakter dobrowolny i umożliwia podniesienie poziomu przyszłej emerytury do poziomu odpowiadającego preferencjom i możliwościom finansowym tym ubezpieczeniowym, dla których poziom emerytury podstawowej nie jest zadowalający. Pracownicze programy emerytalne, indywidualne konta emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego to dodatkowy, dobrowolny, kapitałowy system oszczędności zarządzany przez prywatne instytucje finansowe gromadzące składki na indywidualnych kontach.

2. Wpływ filara kapitałowego ubezpieczeń społecznych na sferę finansów publicznych

W ciągu prawie szesnastu lat funkcjonowania liczba otwartych funduszy emerytalnych zmniejszała się w wyniku konsolidacji, obecnie na rynku pozostało 12 funduszy. Zmniejszała się również wysokość składki emerytalnej przekazywanej przez ZUS do OFE z początkowego pułapu 7,3 % do 2,3%. Była to redukcja przejściowa, gdyż zgodnie z ustawą 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.) wysokość składki w 2013 roku wynosiła 2,8%, w 2014 roku 3,1%, natomiast w 2015 i w 2016 roku osiągnie ona poziom 3,3%, a w roku 2017 3,5%.

Celem istnienia każdego systemu emerytalnego jest zabezpieczenie jego uczestnikom dochodów po zakończeniu aktywności zawodowej w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych realizują zasadę dożywotności wypłaty świadczenia emerytalnego poprzez wypłatę ostatniego świadczenia emerytalnego za miesiąc, w którym świadczeniobiorca zmarł. Realność ochrony ubezpieczeniowej, czyli pewność spełnienia świadczenia, jest gwarantowana przez państwo. W razie niedoboru środków oznacza to konieczność dotowania przez budżet państwa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tak by zgromadzone środki wystarczyły na wypłatę emerytur. Dodatkowo system ubezpieczeń społecznych nie może dyskryminować uczestników ze względu na płeć.

W wyniku zachodzących procesów demograficznych (zmiany w zakresie umieralności, dzietności, migracji), przeszłych lub tych, które wystąpią w przyszłości – relacja wydatkowanych środków w stosunku do pozyskiwanych ze składek i podatków, ulega fluktuacjom. Przy założeniu stałości stóp podatkowych i stóp procentowych składek na ubezpieczenie

emerytalne miernikiem w najlepszy sposób opisującym ryzyko demograficzne jest liczba osób utrzymujących system (płacących składki) oraz liczba osób pobierających świadczenia. W tym ujęciu ryzyko demograficzne to ryzyko państwa. Zarządzanie ryzykiem demograficznym sprowadza się do zachowania równowagi pomiędzy adekwatnością świadczeń a wypłacalnością państwa i możliwością realizowania jego zadań.

Przekazanie części składki na ubezpieczenie emerytalne otwartym funduszom emerytalnym i powiększenie deficytu w budżecie ubezpieczeń społecznych nie zostało powiązane z przekazaniem części ryzyka demograficznego prywatnym podmiotom zarządzającym finansami ubezpieczeń społecznych. Wycofanie się państwa z funkcji ostatecznego gwaranta pewności wypłaty świadczeń emerytalnych w systemie powszechnym nie wydaje się możliwe, co samo w sobie powoduje brak możliwości scedowania ryzyka demograficznego na prywatne podmioty.

Na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych został wprowadzony mechanizm okresowych analiz zmian dotyczących funkcjonowania kapitałowej części systemu emerytalnego.

W 2012 roku na emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przeznaczono 9,8% PKB. Emerytury albo renty otrzymywało 9,0 mln osób, z tego 5,0 mln osób otrzymywało emerytury wypłacane z FUS. Wydatki na świadczenia z funduszu emerytalnego FUS stanowiły w 2012 roku 7,0% PKB, z czego jedynie 65 % miało pokrycie we wpływach ze składek pozostałych po odprowadzeniu składek do otwartych funduszy emerytalnych. Refundacja składek przekazywanych do OFE kosztowała budżet państwa 0,5% PKB (w latach 1999–2012 koszt ten wyniósł średnio 1,2% PKB), a koszt obsługi dodatkowego długu publicznego z tytułu przeprowadzenia reformy emerytalnej wyniósł 0,9% PKB (Uzasadnienie... 2013). Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów całkowite zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem OFE wyniosło na koniec 2012 roku 279,4 mld zł, co stanowiło 17,5% PKB. Oznacza to, iż dług z tytułu OFE stanowił ponad 30% całego długu publicznego.

Wyżej przytoczone dane były jednym z argumentów wykorzystanym do tego, aby uzasadnić konieczność zmian w funkcjonowaniu filara kapitałowego w Polsce. Według autorów ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych utworzenie OFE i ich funkcjonowanie w obecnej formule powoduje konieczność finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Wynikają one z konieczności finansowania z budżetu ubytku składki emerytalnej przekazywanej do OFE od początku reformy emerytalnej (tj. od 1999 r.) oraz wydatków na obsługę dodatkowego długu publicznego z tego tytułu. Wprowadzone zmiany w systemie emerytalnym mają łagodzić negatywne krótko- i średnioterminowe skutki reformy z 1999 roku. Nowe regulacje nie mają wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego, wpływają jednak na sektor finansów publicznych w związku z pojawieniem się dodatkowych środków w FUS oraz

niższymi kosztami obsługi długu Skarbu Państwa (Uzasadnienie... 2013). Dodatni wpływ na sytuację FUS będą miały pożytki z przeniesionych aktywów z OFE do ZUS – m.in. odsetki i kapitał otrzymany w dniu wykupu obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa oraz obligacji komunalnych.

Zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone ustawą z dnia 6 grudnia 2013 roku dotyczą:

1. Składki – zmieniła się wysokość składki odprowadzanej przez ZUS do OFE.
2. Przekazanie części obligacji z OFE do ZUS – dotyczy to około 154 mld zł zgromadzonych w OFE, co stanowi 51,5% aktywów. Obligacyjna część otwartych funduszy emerytalnych zostanie przeniesiona do ZUS i umorzona. Umorzone jednostki rozrachunkowe OFE zostaną zaewidencjonowane na prowadzonych przez ZUS subkontach. Środki te będą także podlegały dziedziczeniu, co doprowadzi do zamiany obligacji będących w dyspozycji OFE na gwarantowaną ustawowo przez państwo przyszlą wierzytelność.
3. Dobrowolność składek – stworzono obywatelom możliwość wyboru między ZUS a OFE. Na podjęcie stosownej decyzji i przekazanie jej do ZUS ubezpieczeni mieli cztery miesiące, od 31 kwietnia do 31 lipca 2014 roku. Brak decyzji ze strony ubezpieczonego oznaczał przekazywanie całej składki do ZUS. Decyzja lub jej brak nie ma charakteru ostatecznego. Po dwóch latach będzie można zmienić zdanie, a w przyszłości będzie to możliwe co 4 lata. Tak zwane okna transferowe między OFE i ZUS będą pozwalały na rezygnację z przynależności do OFE. Środki zgromadzone zarówno w OFE, jak i na subkoncie ZUS podlegają dziedziczeniu na dotychczasowych zasadach. Osoby wybierające ZUS nie muszą składać żadnego oświadczenia, ich składki automatycznie trafiać będą na subkonto.
4. Suwak bezpieczeństwa – określenie to odnosi się do wypłacania świadczeń. Wprowadzony został obowiązek stopniowego przekazywania aktywów z OFE do ZUS, na 10 lat przed osiągnięciem przez członka OFE wieku emerytalnego. Środki te zostaną zaewidencjonowane na subkoncie utworzonym w ZUS i wypłacone na potrzeby realizacji bieżących świadczeń emerytalnych. ZUS ponosi wyłączną odpowiedzialność za wypłatę świadczeń emerytalnych.
5. 50% obniżenie opłat – dotychczas składka pobierana przez OFE utrzymywała się na poziomie 3,5% odprowadzanej składki. W 2014 roku uległa obniżeniu o połowę, tj. do wysokości 1,75%. Należy podkreślić, że system opłat pobieranych przez otwarte fundusze emerytalne i powszechne towarzystwa emerytalne nie jest uzależniony od osiągniętych wyników inwestycyjnych.
6. Polityka inwestycyjna – liberalizacji uległa polityka inwestycyjna OFE. Jedynym ich ograniczeniem w tym zakresie będzie inwestowanie w obligacje Skarbu Państwa lub obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa. Minimalny poziom inwestycji w akcje został określony na rok 2014 na poziomie 75%. OFE staną się tym samym funduszami określonego ryzyka.

7. Zakaz reklamy – wszelkie reklamy informujące o OFE lub zawierające informacje sugerujące o OFE zostały od 31 lipca 2014 roku zakazane. Za nieprzestrzeganie zakazu grozi sankcja finansowa w wysokości 3 000 000 zł.

Należy dodać, że omawiana ustawa budzi spore kontrowersje i została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego.

3. OFE jako źródło długu publicznego

Pierwsze zmiany w ustawodawstwie zmierzające do ograniczenia tempa przyrostu państwowego długu publicznego poprzez zmniejszenie kosztów wprowadzenia filara kapitałowego wprowadzono w 2011 roku, przy jednoczesnym zachowaniu neutralności tego rozwiązania dla wysokości emerytur. Istotne jest to, że mimo znaczącego wysiłku konsolidacyjnego w latach 2011–2012, realny PKB zwiększył się w tym okresie o ok. 6,5%. Utrzymaniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w warunkach silnej konsolidacji sprzyjała odpowiednia jej struktura. Dzięki redukcji składki do OFE, możliwe było ograniczenie działań konsolidacyjnych po stronie podatkowej i w zakresie wydatków prorozwojowych.

Wszystkie argumenty mogące świadczyć o pozytywnym wpływie OFE na wzrost gospodarczy, związane są z aktywnością OFE na giełdzie. Jednak większość składki OFE wykorzystywana jest do zakupu obligacji, tworząc „jałowy” z punktu widzenia procesów gospodarczych obieg pieniądza: sektor publiczny zaciąga dług, by przekazać OFE środki, za które OFE kupuje ten zaciągnięty dług. Jedyny efekt tego obiegu to statystycznie wyższy poziom deficytu budżetowego (także z powodu płacenia odsetek od obligacji posiadanych przez OFE) i wyższy dług publiczny, co zmniejsza wiarygodność Polski w oczach agencji ratingowych i inwestorów. W efekcie ta część długu ma wyłącznie negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, gdyż zwiększa premię za ryzyko, zawartą w oprocentowaniu długu publicznego i kredytów bankowych dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

Zgodnie z europejskimi zasadami statystycznymi składki przekazywane do OFE zwiększają deficyt i dług sektora finansów publicznych. Bez konieczności finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych z tytułu OFE, relacja długu do PKB byłaby znacząco niższa i nawet w kryzysowych latach 2009–2012 utrzymywałyby się poniżej 40% wartości PKB (*Przegląd...* 2013: 18). Oczywiście nie tylko koszt OFE powoduje wzrost długu publicznego, a faktyczny jego wzrost mógłby być inny niż wzrost relatywny z tytułu istnienia OFE. W szczególności mógłby być wolniejszy, jeśli równoległe podjęte zostałyby działania oszczędnościowe w innych dziedzinach. To skłania zwolenników udziału OFE w systemie do twierdzenia, że wprowadzenie OFE nie musiało prowadzić do wzrostu długu publicznego i dlatego nie należy traktować wpływu OFE na dług publiczny jako okoliczności istotnej przy ocenie roli OFE w systemie emerytalnym. Takie rozumowanie prowadzi jednak do absurdalnego wniosku, że żaden wydatek sektora finansów publicznych nie zwiększa długu publicznego, bo podejmując go, można by jednocześnie dokonać cięć innych wydatków.

Jeśli chodzi o długoterminowe skutki istnienia OFE, to z obliczeń przedstawionych w 2010 roku w Ministerstwie Finansów, z uwzględnieniem obowiązujących wówczas przepisów, w tym składki przekazywanej do filara kapitałowego na poziomie 7,3% wynika, że skumulowany koszt utworzenia OFE mógłby osiągnąć w 2060 roku co najmniej 93,8% PKB, w tym 34% PKB jako skumulowany bezpośredni koszt OFE (tab. 1) wynikający z transferów ZUS do OFE, a 59% PKB to koszt finansowania (Oręziak 2013: 257). Przyjmując scenariusz bardzo negatywny, dług publiczny związany z OFE zbliży się w 2060 roku do poziomu 114% PKB.

Tabela 1

Dług publiczny i koszty jego obsługi wynikające z finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych związanych z OFE (% PKB*)

Rok	Wariant I bazowy	Wariant II (wzrost wynagrodzeń + 1 pp.)
2015	23,7	24,0
2025	42,7	45,2
2035	61,6	68,2
2045	76,8	88,5
2050	82,9	97,3
2055	88,4	105,7
2060	93,8	114,2

* na podstawie przepisów obowiązujących od 1999.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Oręziak (2014): 257.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1, funkcjonowanie filara kapitałowego powoduje narastanie długu publicznego. Obciążenie finansów publicznych dodatkowym długiem na poziomie 94–114% PKB pokazuje, jak ogromny koszt generuje filar kapitałowy ubezpieczeń społecznych. Wprowadzone w 2013 roku zmiany w funkcjonowaniu filara kapitałowego ubezpieczeń społecznych spowodowały poprawę sytuacji finansów publicznych. Deficyt budżetu państwa za 2014 roku był niższy o ponad 17 mld zł od zakładanego w ustawie budżetowej na rok 2014 i wyniósł poniżej 30 mld zł. Dochody budżetu były wyższe o ponad 5 mld zł, a wydatki niższe o ok. 12 mld zł. Szacuje się, że już w zeszłym roku deficyt sektora finansów publicznych spadł do 3% PKB.

Zgodnie z zapisami ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 153), deficyt nie powinien przekroczyć 46 mld 80 mln zł. Dochody zaplanowano na 297 mld 252 mln 925 tys. zł (wobec 277 mld 782,2 mln zł zaplanowanych na rok 2014), a wydatki na 343 mld 332 mln 925 tys. zł (wobec 325 mld 287,4 mln zł przewidzianych na rok ubiegły). Założono, że PKB wzrośnie o 3,4%, inflacja wyniesie 1,2%, a deficyt sektora finansów publicznych spadnie poniżej 2,8% PKB.

Jak widać z wyżej przytoczonych danych, przewiduje się dalsze obniżenie jawnego długu publicznego i kosztów jego obsługi, należy jednak podkreślić, że weszliśmy w okres

intensywnego cyklu wyborczego, a to z pewnością wzmoże presję polityczną i społeczną na wzrost wydatków.

Uwagi końcowe

Obowiązkowy filar kapitałowy został wprowadzony w niewielu krajach. Jak pokazuje empiria, model ten we wszystkich krajach powodował narastanie długu publicznego (np. Chile, Boliwia, Argentyna). Podstawowym celem przeprowadzonej w Polsce w 1999 roku reformy emerytalnej było zapewnienie wypłat emerytur w sytuacji przewidywanych niekorzystnych zmian demograficznych, powodujących problemy z finansowaniem świadczeń w przyszłości. Z tego względu zdecydowano się zmienić sposób naliczania świadczeń na taki, w którym wysokość emerytury zależy od wpłaconego kapitału składkowego w czasie aktywności zawodowej ubezpieczonych. Ponadto postanowiono wprowadzić system indywidualnych kont niezbędny do rejestracji opłacanych składek i wyliczania w przyszłości świadczenia. Jednym z elementów reformy było przekazanie zarządzania częścią składki na ubezpieczenie emerytalne prywatnym podmiotom. Spowodowało to natychmiastowy wzrost kosztów działania systemu emerytalnego. Ubytek składki w FUS jest bowiem finansowany przez budżet państwa.

Zmiany dotyczące zasad funkcjonowania filara kapitałowego ubezpieczeń społecznych wprowadzane w 2011 i 2013 roku zgodnie z założeniami legislatorów powinny w najbliższych latach wpłynąć na poprawę finansów publicznych. Czy te nadzieje się ziszczą, czas pokaże. Na makroekonomiczne konsekwencje wprowadzenia zasadniczych zmian w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych trzeba będzie jeszcze poczekać. Podsumowując, bilans wprowadzonych zmian jest trudny do jednoznacznej oceny. Bo choć znikają pewne korzyści dla wzrostu, to znika też część kosztów dla budżetu.

Literatura

- Bezpieczeństwo dzięki konkurencji* (2000), UNFE, Warszawa.
- Góra M. (2003), *System emerytalny*, PWE, Warszawa.
- Jędrasik-Jankowska I. (2001), *Ubezpieczenia emerytalne, trzy filary*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Multan G. (2000), *II filar – konsolidacje, konsolidacje*, „Przegląd Ubezpieczeniowy dla Ciebie” nr 12.
- Oreżniak L. (2015), *OFE katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu* (2013), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Steinmeyer H.D. (1998), *Indywidualne zabezpieczenie na starość. Część I*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” nr 5.
- Szumilicz T. (1999), *Vademecum funduszy emerytalnych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i gospodarczych” nr 4.
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. nr 139, poz. 932 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, z późn. zm.).

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).

Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. poz. 153).

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych z 10 października 2013 r. (2013), www.mpips.gov.pl.

THE INFLUENCE OF CHANGES IN THE FULLY-FUNDED PILLAR OF SOCIAL INSURANCES IN POLAND ON PUBLIC FINANCES

Abstract: *Objective* – Open pension funds’ market is a comparatively new financial institution. The first applications of general pension societies – together with applications for giving authorization to establish open pension funds – were filed to competent authorities on 3rd August 1998. The condition of open pension funds is of great social, political and economic importance which is difficult to overemphasize. It determines future pensioners’ standard of living. The Act of 6th December 2013 on changes of several acts in relation to determining the rules of pension payment from the funds collected in open pension funds (Dz.U. 2013, item 1717) made modifications in the performance of open pension funds. These modifications helped reduce the level of declared public debt and reduce its service charges with respect to appearance of extra funds in Social Insurance Fund.

Result – Due to its specific nature, open pension funds are of enormous economical importance. Their effects include sector of public finances and economy. The implemented changes are supposed to mitigate negative short and intermediate effects of reform of 1999.

Authenticity/value – The issue of influence of open pension funds on public finances has not been explicitly evaluated by scientists and practitioners, in the literature there have been extreme evaluations of the subject. In case of our whole economy open pension funds have a positive effect on private sector and a negative one on public sector. The balance is difficult to assess clearly. Although some of the benefits for the increase have been disappearing, so has a part of expenses for the budget.

Keywords: social insurance, public finances, open pension funds’ market, capital market, public debt

Cytowanie

Manacka R., Saniuk A. (2015), *Wpływ zmian w filarze kapitałowym ubezpieczeń społecznych w Polsce na finanse publiczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 855, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 74, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 509–519; www.wneiz.pl/frfu.

