

Marta Buchowiec

Wpływ transferów składek emerytalnych do sektora otwartych funduszy emerytalnych na wzrost długu publicznego w Polsce w latach 1999–2013¹

Wprowadzenie

Obecna negatywna sytuacja gospodarcza w Polsce (znajdująca odzwierciedlenie w spowolnieniu gospodarczym w kraju² oraz pogarszającej się sytuacji budżetowej państwa³) sprawiła, że przedmiotem zainteresowania rządzących jest poszukiwanie oszczędności budżetowych. Dotyczą one również systemu emerytalnego — w szczególności jej kapitałowej części. Poszukiwanie oszczędności akurat w obszarze otwartych funduszy emerytalnych (OFE⁴) wynikało z kilku przyczyn, m.in. z negatywnych wyników inwestycyjnych funduszy spowodowanych kryzysem finansowym, z wysokich prowizji pobieranych przez powszechne towarzystwa emerytalne (PTE) od członków OFE czy ze wzrostu długu publicznego wynikającego z finansowania transferów składek emerytalnych do OFE w tzw. okresie przejściowym⁵.

Szczególnie ostatni z wymienionych czynników przyczynił się do tego, że fundusze emerytalne (pomimo widocznych swoich istotnych wad) stały się źródłem potencjalnych oszczędności — zwłaszcza w obliczu pogarszającej się sytuacji fiskalnej kraju. Podobny proces był obserwowany

także w innych krajach, w których funkcjonują kapitałowe systemy emerytalne⁶. Jego efektem było ograniczanie skali działalności funduszy emerytalnych przez np. czasowe zawieszenie (lub zmniejszenie) składek emerytalnych, które są do nich przekazywane. W skrajnych wypadkach (np. na Węgrzech) powyższe zmiany doprowadziły *de facto* do likwidacji funduszy emerytalnych. W Polsce ograniczenie skali działalności funduszy emerytalnych nastąpiło częściowo w 2011 r., gdy zmniejszono udział składki emerytalnej przekazywanej z ZUS do OFE (z 7,3% do 2,3% podstawy wymiaru składek z perspektywą jej zwiększenia w kolejnych latach — docelowo do 3,5% od 2017 r.⁷). Ponadto obecnie trwają prace rządu, mające na celu wprowadzenie kolejnych zmian dotyczących działania OFE w Polsce, które wynikają z opublikowanego w połowie 2013 r. rządowego raportu na temat funkcjonowania systemu emerytalnego w Polsce⁸.

Jednym z argumentów przemawiających za wprowadzeniem zmian w zakresie funkcjonowania OFE jest to, że transfery składek emerytalnych wpływają na wzrost długu publicznego w Polsce⁹. Dlatego też celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu transferów składek emerytalnych do OFE na

przyrost długu publicznego w Polsce w latach 1999–2013¹⁰. W jego pierwszej części przedstawiono i zdefiniowano pojęcie długu publicznego oraz transferów składek emerytalnych do OFE, a następnie przedstawiono wybrane problemy związane z metodyką pomiaru ich wartości. Z kolei w drugiej części zaprezentowano, jak kształtowała się wartość długu publicznego w analizowanym okresie (tj. w latach 1999–2013) oraz jaki był udział transferów składek emerytalnych w jego przyroście. W kolejnym rozdziale dokonano symulacji polegającej na oszacowaniu wartości długu publicznego w sytuacji, gdyby transfery składek emerytalnych do OFE nie były realizowane, lecz zostałyby zaksięgowane na subkontach poszczególnych osób w ZUS. Na podstawie symulacji dokonano następnie oceny potencjalnych korzyści/strat wynikających z wdrożenia takiego rozwiązania (uwzględniając ich wpływ np. na wzrost ukrytego długu emerytalnego). Wyniki symulacji porównano również z rezultatami finansowymi osiągniętymi przez OFE w analizowanym okresie, aby odpowiedzieć na pytanie, czy opłacalne było zadłużanie się państwa w celu przekazywania składek emerytalnych do OFE.

Dług publiczny oraz transfery składek emerytalnych do OFE w latach 1999–2013

Dług publiczny, choć jest pojęciem powszechnie wykorzystywanym w naukach ekonomicznych, nie ma jednej i jednoznacznej definicji. Świadczą o tym m.in. różnorodność definicji powyższego pojęcia, jaka spotykana jest w literaturze naukowej¹¹, oraz problemy związane z metodą jego pomiaru. Najważniejsze z nich wynikają z:

1. przyjętego sposobu pomiaru długu publicznego — w tym kontekście należy wyróżnić przede wszystkim metodologię kra-

jową i unijną (ESA '95), które różnią się od siebie m.in. wartością zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (nieuwzględnianej w metodyce krajowej);

2. uwzględnienia/nieuwzględnienia kosztów obsługi długu publicznego (oprócz wartości samego długu publicznego);

3. konsolidacji danych¹² dotyczących długu publicznego lub jego braku;

4. sposobu przeliczania zagranicznego długu publicznego (dotyczy zmian wprowadzonych od 2013 r.¹³).

Przedstawione kwestie powodują, że użycie pojęcia długu publicznego wymaga każdorazowo jego zdefiniowania w celu uniknięcia wszelkich błędów interpretacyjnych. Jest to szczególnie ważne ze względu na konieczność zachowania spójności oraz porównywalności prezentowanych danych.

Podobne problemy, jak w wypadku pomiaru długu publicznego, dotyczą również transferów składek emerytalnych przekazywanych z ZUS do OFE. Najważniejsze z nich wynikają z:

1. analizy transferów składek emerytalnych przed/po uwzględnieniu dwóch głównych pobieranych opłat manipulacyjnych (m.in. opłaty od wpłacanych składek emerytalnych i opłaty za zarządzanie aktywami OFE);

2. analizy transferów składek emerytalnych przed/po uwzględnieniu przewidywanego w przyszłości podatku od wypłacanych z OFE emerytur;

3. uwzględnienia/nieuwzględnienia w wartości transferów składek emerytalnych odsetek karnych za ich nieterminowe przekazywanie przez ZUS;

4. uwzględnienia całości składek emerytalnych przekazywanych z ZUS do OFE lub jedynie tej części, która bezpośrednio powodowała przyrost długu publicznego (tj. nieznajdującej pokrycia w ich źródłach finansowania, np. przychodach z prywatyzacji).

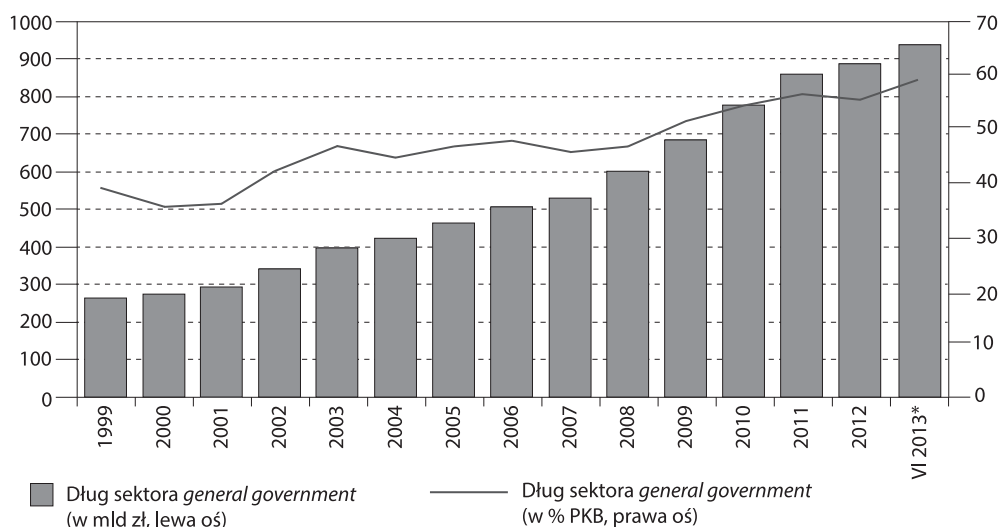
Problemy metodyczne dotyczące określenia wartości transferów do OFE są do-

datkowo potęgowane przez zmiany regulacji prawnych odnoszących się do udziału składki emerytalnej, która jest przekazywana do funduszy. Od początku reformy emerytalnej przeprowadzonej w 1999 r. wartość pobieranej składki emerytalnej wynosi 19,52% podstawy wymiaru składek i jest opłacana w równej części przez pracodawcę i pracownika, z czego 7,3% (tj. ok. 1/3 całości składki) przekazywano funduszom emerytalnym w celu jej inwestowania. Od maja 2011 r. jej wartość zmniejszyła się do zaledwie 2,3% podstawy wymiaru składek z perspektywą jej stopniowego wzrostu¹⁴ — docelowo do 3,5% od 2017 r. Należy jednak zaznaczyć, że trwające obecnie prace nad zmianami przepisów dotyczących OFE w Polsce sugerują, że w razie ich wdrożenia nastąpi kolejna modyfikacja udziału składki emerytalnej przekazywanej do OFE. Jednocześnie planowane wprowadzenie dobrowolności przynależności do OFE (wraz z okresową możliwością rezygnacji z uczestnictwa w funduszach emerytalnych) może powodować kolejne

trudności związane z określeniem wartości transferów w poszczególnych okresach i zapewnieniem ich porównywalności.

Dług publiczny w Polsce oraz transfery składek emerytalnych do OFE w okresie od 19.05.1999 r. do 30.06.2013 r.

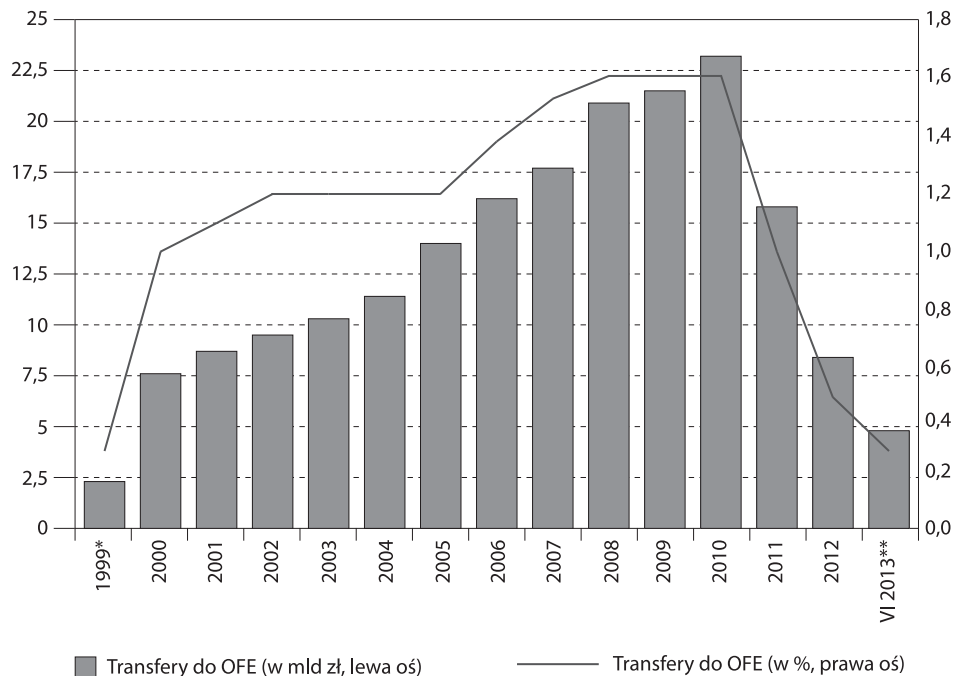
Jak już wcześniej wspomniano, dokładne określenie poziomu długu publicznego w Polsce oraz transferów składek emerytalnych przekazywanych do OFE może sprawiać pewne problemy. Nie zmienia to jednak tego, że zaprezentowane dane powinny być poddawane wnikliwej analizie. Na zamieszczonych rycinach przedstawiono wartość długu sektora instytucji rządowych i samorządowych¹⁵ (wg ESA '95) oraz przekazów składek emerytalnych do OFE od momentu wprowadzenia reformy emerytalnej w 1999 r. (ryc. 1 i 2).



Ryc. 1. Dług sektora *general government* Polski w latach 1999–2013 (w mld zł i % PKB)

* Wartość długu sektora *general government* na koniec I półrocza 2013 r. (w relacji do PKB) podana według danych Eurostatu.

Źródło: dane Ministerstwa Finansów oraz Eurostatu.



Ryc. 2. Transfery składek emerytalnych¹⁶ z ZUS do OFE w okresie od 19.05.1999 r. do 30.06.2013 r. (w mld zł i % PKB)

* Transfery składek do OFE w okresie od 19.05.1999 r. do 31.12.1999 r.

** Wartość transferów składek emerytalnych do OFE w I półroczu 2013 r. (w relacji do PKB) została obliczona na podstawie szacunkowej wartości PKB podanej przez Eurostat.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Ministerstwa Finansów oraz Eurostatu.

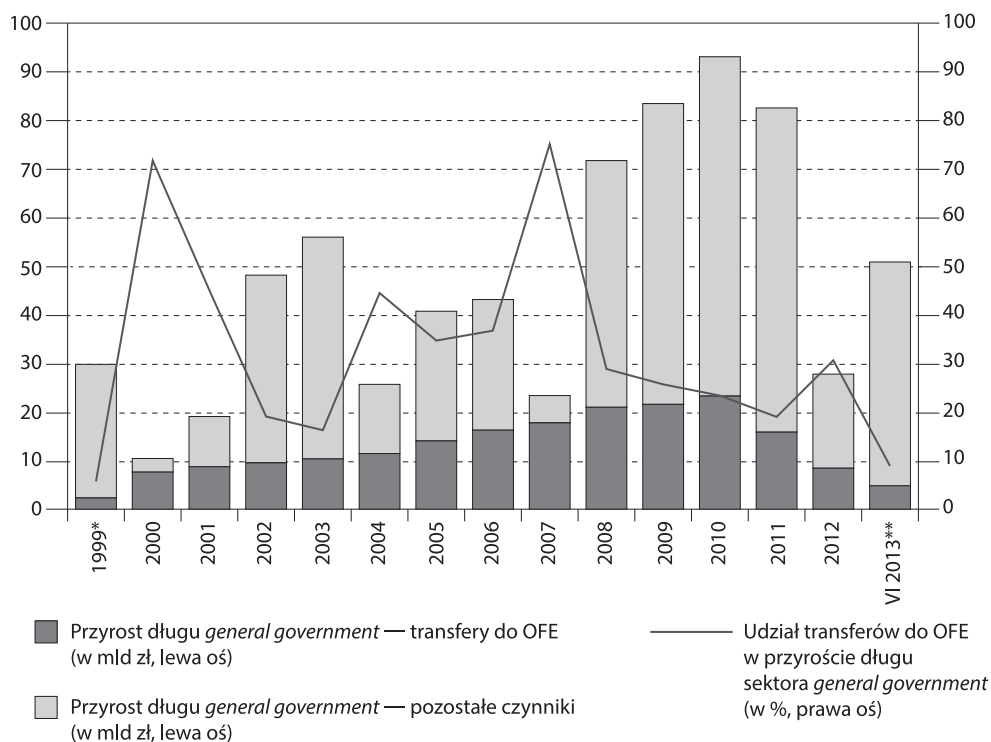
Na podstawie ryc. 1 można zauważyć, że w analizowanym okresie nastąpił znaczący przyrost długu instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) w Polsce. W ujęciu nominalnym wzrósł on ponad trzykrotnie: z ok. 263,4 mld zł na koniec 1999 r. do ok. 937,4 mld zł na koniec pierwszego półroczu 2013 r. Z kolei w relacji do PKB zadłużenie to wzrosło o ok. 18,7 pkt proc. PKB¹⁷, osiągając na koniec drugiego kwartału 2013 r. poziom 58,3% PKB. Jednocześnie w danym okresie wartość transferów składek emerytalnych przekazywanych do OFE podlegała istotnym wahaniom. Od 19.05.1999 r. do końca 2010 r. ich wartość systematycznie rosła (z 0,3% PKB w 1999 r. do ok. 1,6% PKB w 2010 r.), co związane było ze wzrostem liczby członków OFE

oraz ze wzrostem wypłacanych wynagrodzeń (od których zależna jest wartość opłacanej składki emerytalnej). Znaczące ograniczenie dokonywanych transferów nastąpiło w 2011 r., gdy zmniejszono udział składki emerytalnej przekazywanej z ZUS do OFE (z 7,3% do 2,3% podstawy wymiaru składek z perspektywą ich wzrostu w kolejnych latach). W efekcie transfery składek emerytalnych w kolejnych latach wyniosły zaledwie ok. 1,0% PKB w 2011 r. oraz ok. 0,5% PKB w 2012 r. Z kolei w pierwszej połowie 2013 r. zwiększyły się one do ok. 0,3% PKB (tj. proporcjonalnie były nieznacznie wyższe niż w analogicznym okresie ub.r.), co miało związek m.in. ze wzrostem w tym roku udziału składki emerytalnej przekazywanej do OFE (do 2,8% podstawy wymiaru składek).

Na podstawie danych z ryc. 1 i 2 można oszacować, jaki procent przyrostu długu sektora *general government* w latach 1999–2013 wynikał z dokonanych transferów składki emerytalnych. Do przeprowadzenia tego typu analizy przyjęto wartość transferów wraz z odsetkami za ich nieterminowe przekazywanie przez ZUS oraz wartość długu sektora *general government* Polski (wg ESA' 95). Wyniki przeprowadzonych obliczeń zaprezentowano na ryc. 3.

Wykres wskazuje, że udział transferów składki emerytalnych do OFE w przyroście długu sektora *general government* Polski był bardzo zróżnicowany w zależności od danego roku (od ok. 7,7% w 1999 r. do ok. 76,1% w 2007 r.). Najwyższą wartość przyjmował w latach, w których obserwowano wysoki

wzrost gospodarczy, z kolei najniższą — w latach cechujących się niskim wzrostem gospodarczym¹⁸. Ponadto zmniejszenie wielkości składki emerytalnej przekazywanej do OFE w 2011 r. przyczyniło się do dalszego ograniczenia udziału powyższych transferów w generowaniu długu sektora *general government*. Biorąc pod uwagę cały analizowany okres (tj. od 1999 r. do końca I półrocza 2013 r.) udział przekazów składki emerytalnych w zwiększeniu długu sektora *general government* wyniósł ok. 27,3%, czyli ponad jedną czwartą całego przyrostu długu w tym czasie. Jednocześnie należy zaznaczyć, że powyższe szacunki są i tak dodatkowo zawyżone, ponieważ część transferów do OFE była finansowana m.in. z przychodów z prywatyzacji. W rezultacie



Ryc. 3. Udział transferów składki emerytalnych do OFE w przyroście długu sektora *general government* w latach 1999–2013 (w mld zł i %)

* Obliczenia obejmują transfery składki do OFE w okresie od 19.05.1999 r. do 31.12.1999 r.

** Obliczenia obejmują jedynie I półrocze 2013 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Ministerstwa Finansów.

powyższa część nie powodowała bezpośredniego przyrostu długu publicznego. Uwzględnienie transferów w całości wynika jedynie z faktu, że wskazane środki z prywatyzacji mogłyby być wykorzystane na inne cele, stanowiąc tym samym koszt alternatywny wynikający z przekazania ich właśnie do OFE.

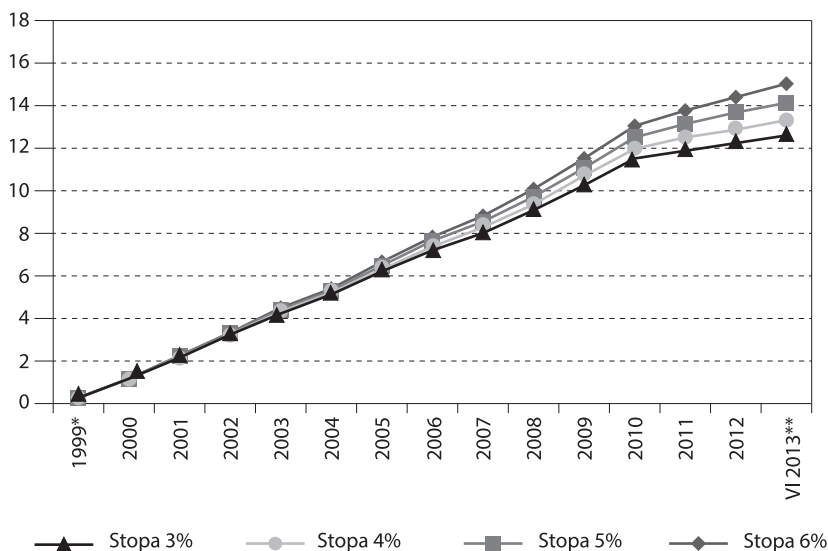
Wzrost długu sektora *general government* a wzrost ukrytego długu emerytalnego w okresie od 19.05.1999 r. do 30.06.2013 r.

W kolejnej części artykułu dokonano symulacji, której celem jest próba odpowiedzi na pytanie, jak kształtowałaby się wartość długu sektora *general government*, gdyby nie przekazywano transferów składek eme-

rytalnych do OFE, lecz zgromadzone środki pozostałyby w ZUS. Została ona oparta na następujących założeniach:

1. transfery składek emerytalnych do OFE uwzględniają odsetki za zwłokę w ich przekazywaniu przez ZUS;
2. koszty obsługi długu sektora *general government* w analizowanym okresie przyjęto w granicach 3–6% w skali roku — w zależności od wybranego wariantu;
3. skumulowane transfery składek emerytalnych (wraz z kosztami obsługi długu publicznego obliczonymi dla poszczególnych wariantów) odjęto od długu sektora *general government* zanotowanego na koniec każdego roku w analizowanym okresie¹⁹, otrzymane wyniki zaś wyrażono w relacji do PKB.

Wyniki przeprowadzonej symulacji przedstawia ryc. 4.

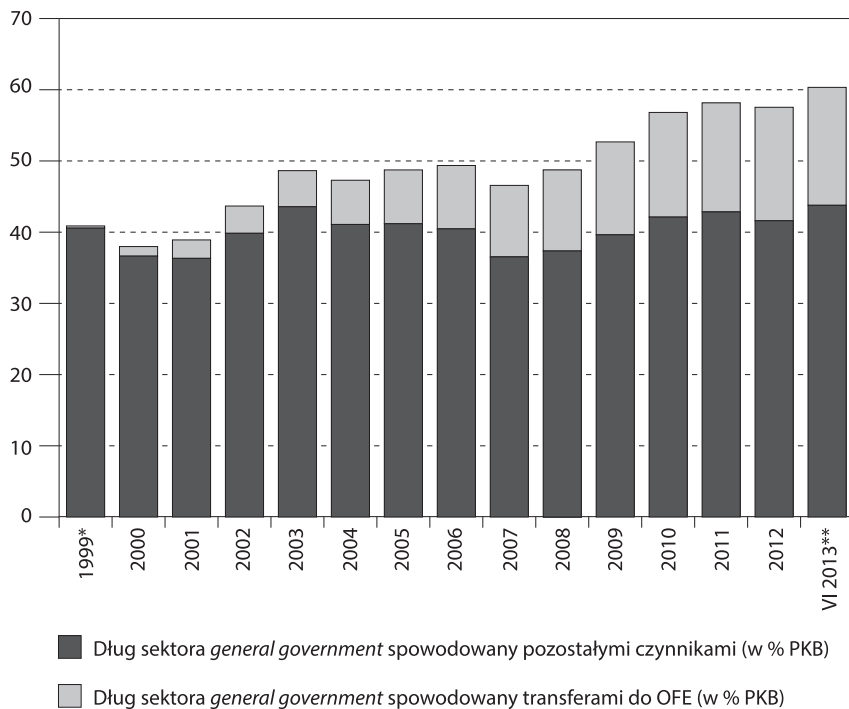


Ryc. 4. Potencjalny wpływ nieprzekazywania składek emerytalnych do OFE na zmniejszenie długu sektora *general government* Polski w okresie od 19.05.1999 r. do 30.06.2013 r. w zależności od przyjętej wartości kosztów obsługi długu publicznego (w % PKB)

* Obliczenia obejmują transfery składek do OFE w okresie od 19.05.1999 r. do 31.12.1999 r.

** Wartość długu sektora *general government* na koniec I półrocza 2013 r. (w relacji do PKB) została obliczona na podstawie szacunkowej wartości PKB podanej przez Eurostat.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Ministerstwa Finansów oraz Eurostatu.



Ryc. 5. Potencjalny wpływ nieprzekazywania składek emerytalnych do OFE na zmniejszenie długu sektora *general government* Polski w okresie od 19.05.1999 r. do 30.06.2013 r. przy założeniu pięcioprocentowych kosztów obsługi długu publicznego w skali roku (w % PKB)

* Obliczenia obejmują transfery składek do OFE w okresie od 19.05.1999 r. do 31.12.1999 r.

** Wartość długu sektora *general government* na koniec I półrocza 2013 r. (w relacji do PKB) została obliczona na podstawie szacunkowej wartości PKB podanej przez Eurostat.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Ministerstwa Finansów oraz Eurostatu.

Na podstawie ryc. 5 można stwierdzić, że w wypadku nieprzekazywania transferów składek emerytalnych do OFE (i uwzględnienia przyjętych założeń) na koniec I półrocza 2013 r. wartość długu sektora *general government* mogłaby być niższa o ok. 14,2–17,0 pkt proc. PKB — w zależności od przyjętego wariantu kosztów obsługi długu publicznego (3–6% w skali roku). Wpływ nieprzekazywania powyższych transferów na dług publiczny w poszczególnych latach ilustruje ryc. 5.

Na ryc. 5 kolorem jaśniejszym oznaczono wartość długu sektora *general govern-*

ment, wynikającą z przekazywania składek emerytalnych do OFE w analizowanym okresie (przy założeniu pięcioprocentowego kosztu obsługi długu w skali roku). W powyższym wariantcie symulacji w wypadku nieprzekazywania transferów składek emerytalnych do funduszy wartość długu sektora *general government* na koniec I półrocza 2013 r. byłaby niższa o ok. 16,0 pkt proc. PKB, kształtując się na poziomie ok. 42,3% PKB.

Rezultaty przeprowadzonej symulacji są zbliżone (choć nie identyczne) do wyni-

ków zaprezentowanych w opublikowanym w 2013 r. rządowym raporcie dotyczącym funkcjonowania systemu emerytalnego. Według niego dług sektora *general government* w wypadku braku transferów do OFE wyniósłby na koniec 2012 r. ok. 38,1% PKB (wobec zanotowanej wartości 55,6% PKB), a państwowego długu publicznego (obliczonego według metodologii krajowej) — ok. 35,2% PKB (wobec zanotowanej wartości 52,7% PKB). Z kolei według przeprowadzonej symulacji dług sektora *general government* na koniec 2012 r. wyniósłby w zależności od przyjętych kosztów obsługi długu publicznego (od 3% do 6% w skali roku) od 39,3% PKB do 41,8% PKB. Rozbieżności pomiędzy powyższymi wynikami mogą wynikać m.in. z przyjęcia odmiennych kosztów długu publicznego w analizowanym okresie.

Wyniki dotychczasowych analiz porównano jednocześnie z hipotetycznym wzrostem stanu subkont osób ubezpieczonych w ZUS (w wypadku, gdyby transfery nie były przekazywane do OFE, lecz pozostałyby w ZUS). W efekcie na podstawie powyższej symulacji można ocenić, o ile w analizowanym okresie wzrósłby tzw. ukryty dług emerytalny (tj. przyrost zobowiązań państwa wobec przyszłych emerytów), a jednocześnie o ile zwiększyłby się kapitał emerytalnych osób ubezpieczonych. Daje to zatem możliwość porównania, które z rozwiązań (oszczędzanie w OFE czy w ZUS) byłoby lepsze dla przyszłych emerytów. Przeprowadzona symulacja została oparta na następujących założeniach:

1. transfery składek emerytalnych byłyby przekazywane do ZUS, księgowane na subkontach osób ubezpieczonych i wydawane na bieżące wypłaty emerytur;

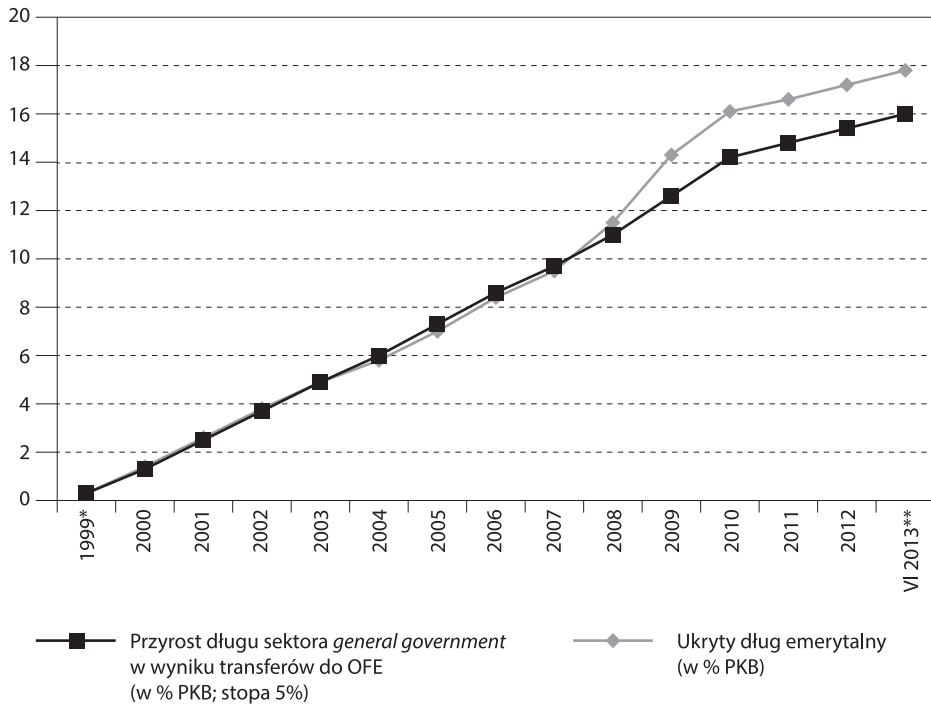
2. wartość transferów składek emerytalnych użytych do przeprowadzenia symulacji w zakresie wzrostu ukrytego długu emerytalnego nie uwzględnia odsetek karnych²⁰, a w wypadku przyrostu długu wynikającego z ich przekazywania do OFE jest przedstawiona wraz z odsetkami za opóźnienia;

3. waloryzacja stanu środków na subkontach w ZUS następuje na koniec każdego roku²¹ i odzwierciedla wskaźnik waloryzacji obowiązujący w I filarze systemu emerytalnego;

4. obliczona wartość zobowiązań ZUS wobec przyszłych emerytów stanowiłaby z jednej strony tzw. ukryty dług emerytalny, który będzie musiał być spłacony przez przyszłe pokolenia, z drugiej zaś należności przyszłych emerytów, którzy wcześniej opłacali składki emerytalne.

Rezultaty przeprowadzonej symulacji prezentuje ryc. 6. Na podstawie zamieszczonych danych można zauważyć, że w wypadku nieprzekazywania transferów składek emerytalnych do OFE, wartość długu sektora *general government* na koniec I półrocza 2013 r. (przy założeniu pięcioprocentowych kosztów obsługi długu w skali roku) byłaby niższa o ok. 16,0 pkt proc. PKB w stosunku do zanotowanej w rzeczywistości. Niemniej jednak w tym samym okresie wartość ukrytego długu emerytalnego (przy zastosowaniu ustawowych wskaźników waloryzacji gromadzonych składek emerytalnych) wzrosłaby o ok. 17,8 pkt proc. PKB. W efekcie przeprowadzonej symulacji można zatem stwierdzić, że przyrost ukrytego długu emerytalnego na koniec analizowanego okresu byłby wyższy niż przyrost długu sektora *general government* zanotowany w wyniku przekazywania transferów składek do OFE. Należy jednak poczynić wyraźne zastrzeżenia:

1. Ukryty dług emerytalny będzie częściowo zmniejszony dzięki wpływom ze składek emerytalnych oraz podatkom planowanym przez przyszłe pokolenia. Dopiero pozostała jego część, która nie zostanie sfinansowana w przez te wpływy lub inne źródła (np. środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej), będzie pokryta przez wzrost długu publicznego. Dodatkowo czynnikami, które będą mogły sprzyjać w przyszłości ograniczeniu wydatków emerytalnych



Ryc. 6. Dług sektora *general government* wynikający z funkcjonowania OFE a ukryty dług emerytalny powstały w wypadku przekazywania transferów składek emerytalnych do ZUS zamiast do OFE w okresie od 19.05.1999 r. do 30.06.2013 r. (w % PKB)

* Obliczenia obejmują transfery składek do OFE w okresie od 19.05.1999 r. do 31.12.1999 r.

** Wartość długu sektora *general government* oraz ukrytego długu emerytalnego na koniec I półrocza 2013 r. (w relacji do PKB) została obliczona na podstawie szacunkowej wartości PKB podanej przez Eurostat.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Ministerstwa Finansów oraz Eurostatu.

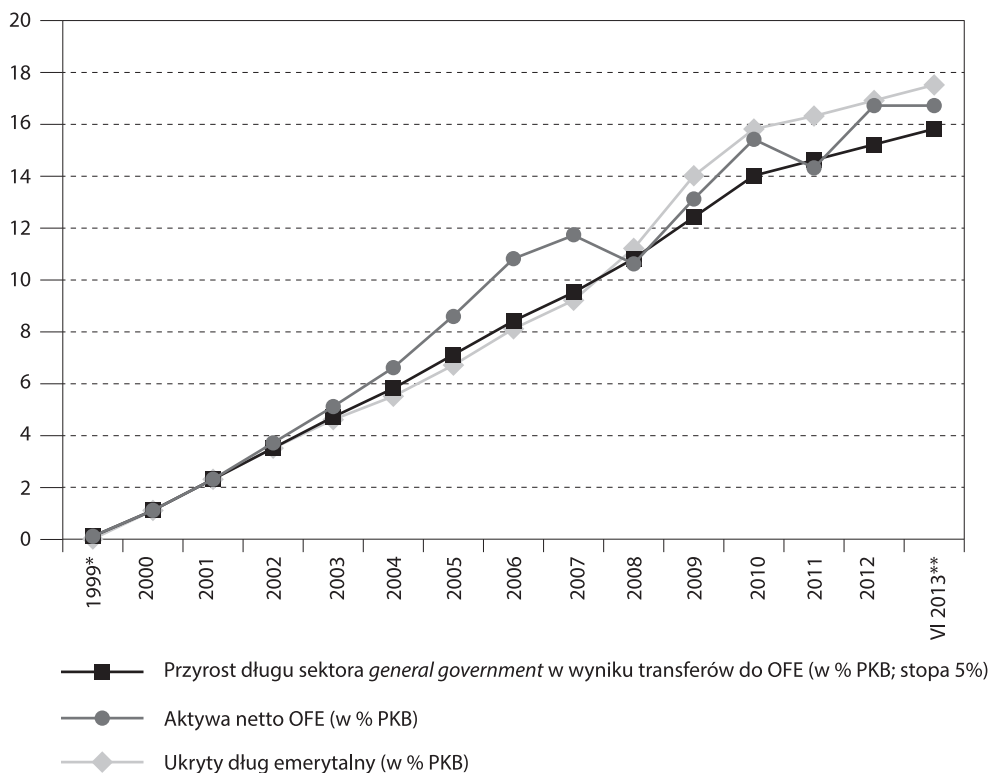
będą: wzrost liczby osób (wraz z upływem lat) otrzymujących świadczenia emerytalne wyliczone według zasad nowego systemu emerytalnego (uzależniającego wysokość wypłacanej emerytury od wartości środków zaksięgowanych na subkoncie w ZUS), wydłużenie wieku emerytalnego oraz potencjalne zmiany obowiązujących przywilejów emerytalnych. Z kolei istotnym zagrożeniem dla stabilności I filaru systemu emerytalnego jest postępujący w szybkim tempie proces starzenia się polskiego społeczeństwa.

2. Generowanie długu sektora *general government* przez bieżące transfery skła-

dek emerytalnych do OFE przyczynia się do zwiększenia kosztów obsługi powyższego długu w tzw. okresie przejściowym, ale w perspektywie długoterminowej powinien przyczynić się do ich zmniejszenia. Wynika to przede wszystkim z faktu, że dzięki dokonywaniu bieżących transferów składek emerytalnych państwo nie będzie musiało w przyszłości pozyskiwać środków (w postaci składek emerytalnych, podatków itp.) na wypłaty emerytur finansowanych ze środków zgromadzonych w OFE. Tym samym będzie to sprzyjać zmniejszeniu przyrostu zadłużenia oraz kosztów jego obsługi — tym bardziej że wraz

z upływem czasu coraz większa liczba emerytów będzie miała obliczone świadczenia według nowych zasad. Zagrożeniem dla przedstawionego procesu jest jednak to, że zanim widoczne staną się pełne pozytywne skutki wdrożenia reformy emerytalnej, problemem będzie pozyskiwanie środków na refundację transferów do OFE w tzw. okresie przejściowym, który może wynosić nawet ok. 40–50 lat. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w obliczu nielicznych reform²² w pozostałych częściach systemu emerytalnego.

W dalszej części powyższej symulacji dokonano porównania wartości długu sektora *general government*, wynikającego z transferów do OFE oraz potencjalnego wzrostu ukrytego długu emerytalnego (w wypadku, gdyby transfery składek były przekazane do ZUS, a nie OFE) z rzeczywistymi wynikami zanotowanymi przez OFE w analizowanym okresie. W tym celu przedstawiono wartość aktywów netto OFE na koniec każdego analizowanego roku (w 2013 r. — na koniec jego I półrocza). Wyniki przeprowadzonej analizy obrazuje ryc. 7.



Ryc. 7. Porównanie długu sektora *general government* powstałego na skutek dokonania transferów składek do OFE, ukrytego długu emerytalnego w wypadku przekazania ich do ZUS oraz aktywów netto OFE w okresie od 19.05.1999 r. do 30.06.2013 r. (w % PKB)

* Obliczenia obejmują transfery składek do OFE w okresie od 19.05.1999 r. do 31.12.1999 r.

** Wartość długu sektora *general government*, ukrytego długu emerytalnego oraz aktywów netto OFE na koniec I półrocza 2013 r. (w relacji do PKB) została obliczona na podstawie szacunkowej wartości PKB podanej przez Eurostat.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Ministerstwa Finansów oraz Eurostatu.

Należy zauważyć, że wartość aktywów netto OFE (odzwierciedlająca wartość oszczędności emerytalnych ich członków), pomimo widocznego wzrostowego trendu²³, podlegała pewnym wahaniom. Do momentu rozpoczęcia się kryzysu finansowego w 2008 r. ich wartość systematycznie rosła. Świadczy o tym m.in. występująca nadwyżka aktywów netto OFE nad wartością transferów do funduszy emerytalnych powiększonych o koszty obsługi długu zaciągniętego na ich sfinansowanie. Dopiero okres kryzysu obserwowanego w ostatnich latach pokazał, że aktywa netto funduszy rosły w niższym tempie niż wspomniane wcześniej transfery składek powiększone o koszty obsługi długu, w niektórych okresach zaś uległy one nawet zmniejszeniu. Należy jednak zaznaczyć, że nawet w sytuacji zanotowanego spadku aktywów netto OFE nie był on na tyle gwałtowny, aby ich wartość była znacząco niższa niż wartość zaciągniętego długu na transfery składek do OFE powiększonego o koszty jego obsługi. Ponadto zgodnie z wynikami przeprowadzonej symulacji na koniec I półrocza 2013 r. wartość długu zaciągniętego na sfinansowanie transferów składek do OFE wraz z kosztami jego obsługi (5% w skali roku) wyniosłaby 16,0% PKB, podczas gdy wartość aktywów netto OFE wyniosła 16,9% PKB. Świadczy to zatem o występującej korzystnej nadwyżce pomiędzy wynikami inwestycji dokonywanych przez OFE a kosztami związanymi z pozyskaniem finansowania bieżących transferów składek emerytalnych.

Z kolei biorąc pod uwagę wartość aktywów OFE w stosunku do hipotetycznego stanu konta uczestników OFE w sytuacji, gdyby część składki emerytalnej, która jest przekazywana do OFE, pozostawiono w ZUS, należy zaznaczyć, że wyniki również kształtują się podobnie. W okresie przed rozpoczęciem się kryzysu wartość aktywów netto OFE była zbliżona (choć momentami

także i nieznacznie niższa) do wartości subkont osób ubezpieczonych w ZUS. W okresie dobrej koniunktury na rynkach finansowych (w szczególności w latach 2004–2007) ich wartość zaczęła szybko rosnąć, przewyższając znacząco hipotetyczny stan konta osób ubezpieczonych w ZUS. Z kolei obserwowany w ostatnich latach kryzys finansowy (2008–2013) spowodował, że ich wartość (m.in. na skutek negatywnej sytuacji na rynkach finansowych) była niższa w stosunku do wyników zanotowanych w ZUS. Na koniec I półrocza wyniosły one 16,9% PKB wobec hipotetycznego stanu subkont w ZUS osób ubezpieczonych w wysokości 17,8% PKB. Należy przy tym jednak wyraźnie podkreślić, że oszczędności w OFE mają pokrycie w aktywach finansowych, w wypadku ZUS zaś ich pokryciem są przyszłe wpływy ze składek emerytalnych i podatków. Ponadto wyniki inwestycyjne OFE należy rozpatrywać z perspektywy długoterminowej²⁴.

Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat wpływu transferów składek emerytalnych do OFE na wartość długu publicznego Polski, warto zwrócić uwagę na kilka szczegółów. Po pierwsze, w analizowanym okresie transfery składek emerytalnych do OFE były jednym ze znaczących, lecz nie głównym czynnikiem generującym przyrost długu publicznego. Są one odpowiedzialne jedynie za nieco ponad 1/4 przyrostu długu publicznego w tym okresie, pozostała jego część wynikała z innych czynników. Po drugie, przyrost długu publicznego był w tym okresie uzależniony od sytuacji makroekonomicznej w kraju. Bywały okresy, kiedy dług sektora *general government* w relacji do PKB ulegał nawet zmniejszeniu (np. w 2007 r.), mimo że w tym samym czasie zanotowano jedne z najwyższych (zarówno w ujęciu nominalnym, jak i w relacji do PKB) transferów

składek do OFE. Po trzecie, transfery do OFE mogą być traktowane jako pewnego rodzaju inwestycja. Państwo, zadłużając się w celu refundacji składek emerytalnych przekazywanych do OFE, powoduje przyrost długu publicznego w tzw. okresie przejściowym oraz kosztów związanych z jego obsługą. Niemniej w przyszłości powyższe działanie powinno sprzyjać zmniejszeniu zadłużenia państwa z racji tego, że część przyszłych wydatków emerytalnych będzie pokrywana ze środków zgromadzonych w OFE. Wyniki przeprowadzonej symulacji pokazują, że w analizowanym okresie dodatkowy przyrost długu państwa, wynikający z refundacji składek emerytalnych do OFE, był niższy niż wartość

ukrytego długu emerytalnego, który powstałby, gdyby składki były przekazane jedynie do ZUS. Jednocześnie zestawienie powyższych wyników z wartością aktywów netto OFE pokazuje, że mimo iż w początkowym okresie wykazywały one lepsze wyniki niż ZUS (przewyższające równocześnie koszty zadłużenia się państwa w celu refundacji składek do OFE), to w ostatnim czasie notują nieco niższe wyniki niż ZUS. Powyższa sytuacja jest efektem z jednej strony negatywnych skutków kryzysu finansowego, z drugiej zaś innych czynników, które wpływają na zmniejszenie efektywności inwestycji dokonywanych przez OFE (np. wysokich opłat pobieranych przez PTE od członków OFE).

¹ Powstanie artykułu było możliwe dzięki środkom z grantu badawczego pozyskanego przez autorkę w ramach konkursu na badania młodych naukowców i uczestników studiów doktoranckich w Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

² W 2012 r. tempo wzrostu PKB (w cenach stałych) wyniosło ok. 1,9%, podczas gdy w latach 2009–2011 kształtowało się ono na poziomie ok. 1,6% do 4,5% r/r. Ponadto dane szacunkowe za I i II kwartał 2013 r. pokazują, że powyższy wskaźnik w analizowanym okresie był jeszcze niższy i wyniósł odpowiednio 0,5% oraz 0,8%.

³ Skutkującej m.in. koniecznością zawieszenia tzw. I progno ostrożnościowego, zapisanego w ustawie o finansach publicznych, oraz dokonania nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r.

⁴ W dalszej części artykułu pojęcie OFE będzie wymiennie stosowane z pojęciami (otwarte) fundusze emerytalne lub fundusze.

⁵ Przez pojęcie okresu przejściowego należy rozumieć okres od momentu rozpoczęcia reformy emerytalnej w 1999 r. do momentu, kiedy większość emerytów w przyszłości będzie otrzymywała już emeryturę wypłacaną ze środków zgromadzonych w OFE.

⁶ Szczegółowe informacje na ten temat: *Analiza sytuacji gospodarczej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Instytut Ekonomiczny Narodowego Banku Polskiego, s. 46–51, http://nbp.pl/publikacje/nms/nms_07_13.pdf (dostęp: 26.11.2013).

⁷ Zgodnie z Ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 75 poz. 398 z 2011 r., ze zm.

⁸ *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013, s. 84–94, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1159300/20130626_przeglad.pdf (dostęp: 26.11.2013).

⁹ Należy jednak zaznaczyć, że w momencie wdrożenia reformy emerytalnej w Polsce w 1999 r. wiadomo było, że konieczne stanie się znalezienie źródła finansowania transferów składek do OFE w tzw. okresie przejściowym. Służyć temu miały m.in. przychody z prywatyzacji. Okazały się one jednak niewystarczające w stosunku do wielkości dokonywanych transferów, co przyczyniało się do stopniowego przyrostu długu publicznego. Nie zmienia to jednak faktu, że przeprowadzenie reformy emerytalnej było konieczne w celu stworzenia nowoczesnego systemu emerytalnego, który jednocześnie przyczyniałby się do stabilizacji sytuacji sektora finansów publicznych w perspektywie długoterminowej. Mechanizm działania nowego systemu emerytalnego wraz z jego wpływem na dług publiczny (w tym również w tzw. okresie przejściowym) opisuje m.in. Marek Góra. Por. M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003, s. 77–98, 167–173, 183–208.

¹⁰ W artykule poddano analizie okres od 19.05.1999 r. do 30.06.2013 r. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w dostępnej literaturze naukowej istnieje wiele publikacji, które poruszają kwestie związane z wpływem OFE oraz pozostałych części systemu emerytalnego na dług publiczny — zwłaszcza w obliczu toczącej się debaty nad przyszłością OFE w Polsce. Por. M. Gronicki, J. Jankowiak, *Otwarte fundusze emerytalne i gospodarka Polski w latach 1999–2013*, s. 10–14, http://konfederacjalewiatan.pl/_files/2013_05/OFE_i_gospodarka_Polski_1999-2013.pdf (dostęp: 26.11.2013); B. Kłos, K. Marchewka-Bartkowiak, *Kontrowersje wokół systemu emerytalnego i długu publicznego*, Analizy Biura Analiz Sejmowych 2009, nr 25 (17), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/728B65FA1209CE25C1257688004D2735/\\$File/Analiza_%20BAS_2009_25.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/728B65FA1209CE25C1257688004D2735/$File/Analiza_%20BAS_2009_25.pdf) (dostęp: 26.11.2013); G. Gołębiowski, Ł. K. Kozłowski, *Dług ukryty w Polsce*, [w:] G. Gołębiowski, Z. Szpringer (red.), *Zadłużenie Polski*, Studia Biura Analiz Sejmowych 2011, nr 4 (28), s. 25–47, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/EEBC3246D6FDAFC8C125795A004B9FE4/\\$file/Studia_BAS_28.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/EEBC3246D6FDAFC8C125795A004B9FE4/$file/Studia_BAS_28.pdf) (dostęp: 26.11.2013).

¹¹ Szerokie spektrum metod pomiaru długu publicznego prezentuje w swojej publikacji m.in. Kamil Marchewka-Bartkowiak. Por. K. Marchewka-Bartkowiak, *Konsekwencje różnicowania metodologii pomiaru długu publicznego w Polsce*, Analizy Biura Analiz Sejmowych 2013, nr 11 (100), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/025C60C3AF1CDA67C1257BA3002AD312/\\$file/Analiza_BAS_2013_100.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/025C60C3AF1CDA67C1257BA3002AD312/$file/Analiza_BAS_2013_100.pdf) (dostęp: 31.10.2013).

¹² Powyższy proces ma na celu wyeliminowanie wzajemnych zobowiązań pomiędzy poszczególnymi jednostkami sektora publicznego, których zadłużenie jest wliczane do państwowego długu publicznego.

¹³ Od 2013 r. wartość zagranicznego długu publicznego, obliczana według metody krajowej, jest przeliczana według średniego kursu średniego waluty obcej w danym roku (ogłaszanego przez NBP), nie zaś według kursu na koniec danego roku.

¹⁴ W okresie od maja 2011 r. do końca 2012 r. wynosiła 2,3% podstawy wymiaru składek. Z kolei w 2013 r. wzrosła do 2,8% podstawy wymiaru składek.

¹⁵ W dalszej części artykułu powyższy rodzaj zadłużenia będzie określany również mianem długu sektora *general government*.

¹⁶ Obejmuje wartość transferów składek emerytalnych do OFE wraz z odsetkami za ich nieterminowe przekazywanie przez ZUS.

¹⁷ Odpowiednio z 39,6% PKB na koniec 1999 r. do 58,3% PKB na koniec I połowy 2013 r. (w relacji do PKB z ostatnich czterech kwartałów).

¹⁸ Wynika to głównie z tego, że w okresie dobrej koniunktury gospodarczej istnieje mniejsza potrzeba finansowania deficytu całego sektora instytucji rządowych i samorządowych poprzez zaciąganie długu. Dlatego też udział transferów do OFE w przyroście długu w tym okresie jest stosunkowo wysoki. Z kolei odwrotna sytuacja ma miejsce w okresie słabej koniunktury, gdy deficyt musi w większym stopniu być finansowany przez zaciągnięcie długu.

¹⁹ Dla 2013 r. na koniec I półrocza.

²⁰ Wynika to z faktu, że w wypadku przekazywania transferów składek emerytalnych do ZUS nie trzeba byłoby płacić odsetek karnych OFE za ich nieterminowe przekazywanie.

²¹ Dla 1999 r. i 2000 r. użyto wartości wskaźnika waloryzacji, który został ogłoszony w 2001 r., a środki zanotowane na koniec 2012 r. zwaloryzowano proporcjonalnie według wskaźnika ogłoszonego w 2013 r.

²² Dotyczy to przede wszystkim braku likwidacji przywilejów emerytalnych lub jedynie ich nieznaczniejszego zmniejszenia (jak w wypadku zmian dotyczących wieku emerytalnego służb mundurowych, jakie obejmują tylko te osoby, które rozpoczną pracę począwszy od 2013 r.). Jedyną z nielicznych znaczących zmian w zakresie reform systemu emerytalnego było stopniowe podwyższanie i zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (do 67 lat).

²³ Wynikał on z jednej strony z bieżących przekazów składek emerytalnych, z drugiej zaś z prowadzonej przez fundusze polityki inwestycyjnej.

²⁴ Jest to tym bardziej istotne, że sytuacja na rynkach finansowych cechuje się dużą zmiennością. Ponadto warto zaznaczyć, że największego przyrostu aktywów netto OFE należy się spodziewać w końcowym etapie tzw. okresu przejściowego, gdy oszczędności zgromadzone w OFE powinny osiągnąć największą wartość, a ta sama osiągnięta stopa zwrotu z inwestycji będzie dawała znacznie większy przyrost nominalny aktywów netto funduszy.

Bibliografia

- Analiza sytuacji gospodarczej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Instytut Ekonomiczny Narodowego Banku Polskiego, lipiec 2013 http://www.nbp.pl/publikacje/nms/nms_07_13.pdf (dostęp: 26.11.2013).
- Gołębiowski G., Kozłowski Ł.K., *Dług ukryty w Polsce*, [w:] G. Gołębiowski, Z. Szpringer (red.), *Zadłużenie Polski*, Studia Biura Analiz Sejmowych 2011, nr 4 (28), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/EEBC3246D6FDAFC8C125795A004B9FE4/\\$file/Studia_BAS_28.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/EEBC3246D6FDAFC8C125795A004B9FE4/$file/Studia_BAS_28.pdf) (dostęp: 26.11.2013).
- Góra M., *System emerytalny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Gronicki M., Jankowiak J., *Otwarte fundusze emerytalne i gospodarka Polski w latach 1999–2013*, Gdynia-Warszawa, 26 kwietnia 2013, http://konfederacijalewiatan.pl/_files/2013_05/OFE_i_gospodarka_Polski_1999-2013.pdf (dostęp: 26.11.2013).
- Kłós B., Marchewka-Bartkowiak K., *Kontrowersje wokół systemu emerytalnego i długu publicznego*, Analizy Biura Analiz Sejmowych, 2009, nr 25 (17), [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/728B65FA1209CE25C1257688004D2735/\\$File/Analiza_%20BAS_2009_25.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/728B65FA1209CE25C1257688004D2735/$File/Analiza_%20BAS_2009_25.pdf) (dostęp: 26.11.2013).
- Marchewka-Bartkowiak K., *Konsekwencje różnicowania metodologii pomiaru długu publicznego w Polsce*, Analizy Biura Analiz Sejmowych 2013, nr 11 (100), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/025C60C3AF1CDA67C1257BA3002AD312/\\$file/Analiza_BAS_2013_100.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/025C60C3AF1CDA67C1257BA3002AD312/$file/Analiza_BAS_2013_100.pdf) (dostęp: 31.10.2013).
- Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1159300/20130626_przeglad.pdf (dostęp: 26.11.2013).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz.U. nr 139 poz. 934 z 1997 r., ze 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 2011 r., ze zm.

Influence of pension contributions' transfers to open pension funds' sector on the increase in Polish public debt in years 1999–2013

Summary

The article presents the main problems concerning the methodology of counting the value of Polish public debt and pension contributions' transfers to open pension funds (OPF). It also includes simulation results, which helps to compare the increase in Polish general government debt due to transfers of pension contributions to OPF with the potential increase in hidden pension liabilities (in case of transferring pension contributions only to The Social Security) and the value of OPF's net assets in 1999–2013.

Słowa kluczowe: otwarte fundusze emerytalne, dług publiczny, ukryty dług publiczny, transfery składek emerytalnych

Keywords: open pension funds, public debt, hidden pension liabilities, transfers of pension contributions