



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Jolanta Fedak

DUS-0700-232-JK/10

9 Ksienicki
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. *27.12.10* zał.
nr. *10502* podpis. *JK*

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. *23.12.10*

nr. *6870* podpis.

Warszawa, dnia *21* grudnia 2010 r.

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na złożone w dniu 17 listopada 2010 roku, skierowane do Prezesa Rady Ministrów Pana Donalda Tuska, oświadczenie Senatora Jana Dobrzyńskiego, w sprawie reformy emerytalnej, przekazane przy piśmie Marszałka Senatu z dnia 24 listopada 2010 r., znak: BPS/DSK-043-3119/10, uprzejmie proszę o przyjęcie następujących wyjaśnień.

Wydatki socjalne państwa stanowią 14,8 % PKB. W 2009 r. na emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) przeznaczono 10 % PKB. Emerytury albo renty otrzymywało 9,3 mln osób, z tego 5,0 mln osób otrzymywało emerytury wypłacane z FUS.

Wpłaty na świadczenia z funduszu emerytalnego FUS stanowiły w 2009 r. 7,1 % PKB, z czego jedynie 49 % miało pokrycie we wpływach ze składek, pozostałych po odprowadzeniu składek do OFE.

W 1999 r. rozpoczęto reformę systemu emerytalnego. Zgodnie z jej założeniami, docelowo, przyszła emerytura wszystkich ubezpieczonych miałaby pochodzić z dwóch źródeł: z wyodrębnionego w ramach FUS funduszu emerytalnego i ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (OFE). Między FUS a OFE dzielona jest składka na ubezpieczenie emerytalne. Do I filaru przekazywane jest 12,22 % a do II filaru 7,3 % podstawy wymiaru na ubezpieczenie emerytalne.

Refundacja z tytułu przekazywania składek do OFE odpowiadała 22 % wydatków funduszu emerytalnego, a przyrost długu publicznego wynikającego z przeprowadzonej reformy systemu emerytalnego w 2009 r. wyniósł 3,1% PKB.

W wyniku reformy polski system emerytalny nie został sprywatyzowany, i to na państwie, zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, ciąży obowiązek zapewnienia obywatelowi zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, poprzez określenie zakresu i form tego zabezpieczenia. Należy podkreślić, że stabilność systemu emerytalnego jest wartością samą w sobie, gdyż determinuje samą podstawę jego istnienia, a mianowicie pewność ochrony ubezpieczeniowej, czyli realizacji świadczeń. Podstawowym celem reformy emerytalnej z 1999 r. było zapewnienie wypłat emerytur w sytuacji przewidywanych niekorzystnych zmian demograficznych i wynikających stąd problemów z finansowaniem przyszłych świadczeń. Z tego względu zdecydowano się zmienić sposób naliczania świadczeń na taki, który opłacającemu składki nie gwarantuje konkretnej kwoty świadczenia, a także wprowadzić system indywidualnych kont niezbędny do rejestracji opłacanych składek i wyliczania w przyszłości emerytury.

W latach 90. XX wieku nie było tajemnicą, że system emerytalny jest deficytowy, niezdolny do sfinansowania wypłat świadczeń wpływami ze składek. Wymagał stałego i coraz większego dofinansowania z budżetu państwa, który również jest i był deficytowy oraz nie dysponował nadwyżkami pozwalającymi na zwiększenie wydatków systemu emerytalnego. Mimo to, i tak już niewystarczającą składkę na fundusz emerytalny, zmniejszono o ponad 1/3, przeznaczając tę część na tworzenie rezerwy na przyszłe świadczenia za pośrednictwem otwartych funduszach emerytalnych. Zabieg ten nie spowodował najmniejszego choćby zmniejszenia obciążeń ponoszonych przez ubezpieczonych, wynikających z konieczności finansowania bieżących świadczeń (które przecież nie uległy zmniejszeniu i dopiero w przyszłości i bardzo stopniowo miały się zmniejszać), natomiast w sposób niemal natychmiastowy zwiększał zobowiązania budżetu państwa. Planowany sposób pokrycia kosztów obniżenia składki emerytalnej przeznaczonej na wypłatę świadczeń obecnym emerytom nie zdał egzaminu. Założenia dotyczące finansowania systemu są drastycznie nie spełnione.

Wskaźnik pokrycia wydatków funduszu emerytalnego przychodami z refundacji składki do OFE wzrósł z niecałych 19% w 2000 r. do ponad 23% w latach 2008-2009. Jednocześnie systematycznie maleje stopień pokrycia wydatków wpływami ze składek z ponad 70% w 2000 r. do nieco powyżej 50% w latach 2009-2010.

Koszty reformy emerytalnej, obok deficytu budżetu państwa, stanowią jeden z najistotniejszych elementów kreujących potrzeby pożyczkowe i wpływających na wzrost zadłużenia Skarbu Państwa. Według szacunków Ministerstwa Finansów dług publiczny z

tytułu reformy emerytalnej z 1999 r. wyniósł na koniec 2009 r. 261,2 mld zł (19,5% PKB), w tym bez uwzględnienia trzydziestokrotności 197,1 mld zł (tj. 14,7% PKB). Szacunkowe koszty obsługi długu to odpowiednio 13,3 mld zł (1,0% PKB) z uwzględnieniem trzydziestokrotności i 10,0 mld zł (0,7% PKB) bez uwzględnienia trzydziestokrotności. Tak więc koszty reformy emerytalnej obok deficytu budżetu państwa stanowią jeden z najistotniejszych elementów potrzeb pożyczkowych, wpływających na wzrost zadłużenia Skarbu Państwa.

Twórcy reformy emerytalnej z 1999 r. założyli, że: „koszty reformowania systemu nie mogą przekroczyć możliwości gospodarki, a finansowanie przejścia musi być rozłożone na długi okres”. Podkreślali także, że „finansowanie reformy powinno w możliwie małym stopniu odbywać się kosztem zwiększonego deficytu budżetowego, a rozpatrywany zakres przesunięcia części składki do funduszy emerytalnych musi opierać się na założeniu, że głównym źródłem finansowania jest racjonalizacja obecnych wydatków publicznych na świadczenia emerytalno-rentowe”. Dzięki racjonalizacji, która miała mieć formę utrzymania waloryzacji emerytur na poziomie inflacji oraz wydłużenia wieku emerytalnego (co nastąpiło ostatecznie dopiero w 2009 r.) deficyt I filara miał utrzymywać się tylko przez 7 lat. Niestety rzeczywistość pokazała, że były to szacunki zbyt optymistyczne. W wyniku corocznych deficytów, skumulowany koszt refundacji składki przekazywanej do OFE na koniec roku 2009 wyniósł 14,7% PKB. Co więcej analizy MF wskazują, że istnienie OFE będzie generować koszty nawet w perspektywie roku 2060, w wyniku czego dług publiczny tylko z tytułu refundacji składki przekazywanej do OFE wzrośnie do poziomu 94% PKB!

Już w chwili obecnej wskazuje się na możliwość przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego, czego wynikiem będzie obniżenie wskaźnika waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. W takim przypadku nie zostaną zrealizowane założenia Rady Ministrów wyrażone w „Wieloletnim planie finansowym państwa 2010 – 2013”, które dotyczą utrzymania corocznej minimalnej waloryzacji emerytur i rent według formuły uwzględniającej nie tylko zmianę wskaźnika cen ale również 20% realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Nawet jednak gdyby drugi próg ostrożnościowy nie został przekroczony, to i tak wysoki przyrost długu publicznego w znaczny sposób ogranicza możliwości realizacji innych zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa socjalnego państwa wobec obywateli. W 2009 r. przyrost długu publicznego z tytułu reformy emerytalnej wyniósł 3,1% PKB, co odpowiada jednej piątej wszystkich wydatków socjalnych. Sam koszt obsługi długu publicznego jest większy niż wydatki na pomoc społeczną oraz zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne razem wzięte.

Negatywne konsekwencje kreowanego przez system finansowania otwartych funduszy emerytalnych zadłużenia, są i będą w przyszłości nierównomiernie rozłożone. Oprócz nieuniknionego trwałego podwyższenia podatków znajdzie to wyraz w osłabieniu możliwości realizowania przez państwo jego funkcji osłonowych, takich jak przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, oraz pogorszeniu dostępu do usług publicznych. Ugodziłoby to w najsłabszych - najbiedniejszych, to jest grupę dysponującą najmniejszą siłą przebicia i potrzebującą relatywnie największego wsparcia.

Wygenerowany na skutek utrzymania w 1999 r. wypłaty emerytur w nieobniżonej wysokości, pomimo przekazania części składek emerytalnych do OFE, poziom długu publicznego przekracza zarówno limity zadłużenia określone w Konstytucji, jak i Traktacie w Maastricht. Ponadto w chwili obecnej prognozowany na 2010 r. dług publiczny wraz z kosztami reformy emerytalnej zbliżył się do 55% PKB. Uwzględniając konieczność utrzymania relacji długu publicznego do PKB poniżej progów ostrożnościowych (55% i 60%), zachowanie składki przekazywanej do OFE na obecnym poziomie oznacza konieczność trwałego, znacznego ograniczenia pozostałych wydatków niezwiązanych z refundacją składki. Uwzględniając priorytety rozwojowe kraju, a w szczególności program rozwoju infrastruktury drogowej będzie to niezmiernie trudne.

Biorąc pod uwagę aktualną strukturę wydatków budżetowych i deficyt budżetowy, nie należy spodziewać się w przyszłości innego sposobu finansowania refundacji składek do OFE niż poprzez powiększanie długu publicznego. W konsekwencji, w następnych latach dług publiczny będzie przyrastał w sposób systematyczny, przekraczając w 2060 r. 93,8% PKB. Sam koszt obsługi takiego długu stanowiłby znaczne obciążenie dla finansów publicznych przekraczające dzisiejszą wartość całej dotacji uzupełniającej do FUS (nie tylko do funduszu emerytalnego FUS) oraz refundacji składek przekazanych do OFE (wyrażoną jako procent PKB).

Tabela. Dług publiczny i koszty jego obsługi wynikające z finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych związanych z reformą emerytalną (od 1999 r.) - obecny stan prawny

rok	obecny stan prawny (bez uwzględnienia 30-krotności)			
	dług publiczny		koszty obsługi długu publicznego	
	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB
2010	232,5	16,5%	11,3	0,8%
2015	457,3	23,7%	23,7	1,2%
2020	825,9	32,5%	42,8	1,7%
2025	1 389,6	42,7%	73,0	2,2%
2030	2 177,0	52,5%	112,9	2,7%
2035	3 237,0	61,6%	163,8	3,1%
2040	4 608,7	69,7%	228,0	3,4%
2045	6 337,3	76,8%	305,9	3,7%
2050	8 481,0	82,9%	398,8	3,9%
2055	11 133,8	88,4%	509,3	4,0%
2060	14 429,7	93,8%	641,1	4,2%

Źródło: Ministerstwo Finansów.

W ramach strategii inwestycyjnej otwartych funduszy emerytalnych prawie 60% środków inwestowane jest w obligacje skarbowe. Tymczasem, z punktu widzenia założeń reformy, nie zapewnia to spełnienia warunku „bezpieczeństwa dzięki różnorodności”. Czym bowiem – z punktu widzenia źródeł finansowania emerytury – różni się zobowiązanie z tytułu obligacji o terminie zapadalności 50 lat od zobowiązania zapisanego na koncie emerytalnym w ZUS? W obu przypadkach wywiązanie się z tego zobowiązania zależne jest od kondycji budżetu, a ujawnienie zobowiązań w żaden sposób tego faktu nie zmienia. W związku z tym jedynym źródłem dywersyfikacji zapewnianym przez OFE jest ta część składki, która jest inwestowana aktywnie, w inne niż obligacje skarbowe papiery wartościowe.

Z drugiej strony pojawiające się propozycje zwiększenia zaangażowania otwartych funduszy emerytalnych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie nie rozwiązują żadnego problemu, komplikując dodatkowo proces finansowania potrzeb pożyczkowych państwa i zarządzania długiem Skarbu Państwa poprzez zmniejszenie popytu na obligacje skarbowe, wzrost rentowności wszystkich instrumentów emitowanych na rynku skarbowych

papierów wartościowych oraz wzrost kosztu obsługi długu publicznego. Z jednej strony ewentualny wzrost zaangażowania zagranicznych inwestorów na rynku długu, ze względu na ich krótki horyzont inwestycyjny i wrażliwość na wszelkie negatywne sygnały gospodarcze (zarówno o charakterze globalnym, jak i lokalnym) byłby niekorzystny z punktu widzenia stabilności systemu finansowego. Z drugiej strony wzrost popytu na akcje spółek notowanych na GPW może rozchwiać rynek. Zwiększenie udziału OFE w kapitalizacji giełdy jest bezpieczne tylko w sytuacji ograniczenia popytu ze strony pozostałych inwestorów. W przeciwnym wypadku realną stanie się groźba trwałego zaburzenia cen akcji spółek nie mająca fundamentalnego uzasadnienia – powstawać będą tzw. bąble spekulacyjne.

Obecna wysokość składek przekazywanych do OFE zwiększa zatem deficyt sektora finansów publicznych i powoduje wzrost kosztów obsługi długu publicznego. Obciążenie przyszłych pokoleń z tego tytułu jest większe niż w przypadku finansowania systemu repartycyjnego. Dodatkowo istniejący system jest w zbyt dużym stopniu uzależniony od zmienności rynków finansowych, co powoduje, że obywatele są zmuszani do udziału w grze, której wynik może mieć znaczący wpływ na poziom ich zabezpieczenia na starość .

W związku z silnym wpływem refundacji składek przekazywanych do OFE na kondycję finansów publicznych ewidentne jest, że założenia reformy emerytalnej z 1999 r. nie są spełnione, wobec czego konieczne jest dostosowanie udziału części kapitałowej systemu do poziomu, który nie zaburza stabilności finansów publicznych i jednocześnie gwarantuje bezpieczeństwo wypłat emerytur, dzięki zróżnicowaniu źródeł ich pochodzenia. Również w momencie wprowadzania reformy rozpatrywano różne warianty udziału części kapitałowej, w tym również warianty z mniejszym udziałem składki przekazywanej do OFE. Kryterium wyboru poziomu stopy procentowej składki przekazywanej do OFE była właśnie zdolność sektora publicznego do sfinansowania kosztów reformy. Zmniejszenie stopy procentowej składki przekazywanej do OFE nie jest „wycofaniem się” z reformy emerytalnej (tym bardziej, że podobny wariant rozpatrywali twórcy reformy), ale jest to jedynie dostosowanie jednego z parametrów systemu do możliwości finansowych sektora publicznego, tym bardziej, że najistotniejszym elementem reformy było powiązanie wysokości emerytury z wpłaconymi składkami poprzez system zdefiniowanej składki, a nie utworzenie OFE, które są jedynie dodatkowym elementem reformy emerytalnej. Tym bardziej nie jest takim fundamentem reformy jakiś określony poziom składki przekazywany do tzw. II filara.

Każde działanie, które przyczyni się do obniżenia stopy składki odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych spowoduje wzrost wpływów składkowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Mniejsza refundacja składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych oznaczać będzie mniejszy poziom długu publicznego (zmniejszenie tempa przyrostu długu odpowiada wzrostowi wpływu do FUS) i jego niższe koszty obsługi. W związku z mniejszym poziomem długu proporcjonalnie ulegną zmniejszeniu koszty obsługi zadłużenia i jednocześnie deficyt budżetu państwa.

Powyższe działania przełożą się bezpośrednio na bezpieczeństwo i poziom przyszłych emerytur. Emerytury są bowiem wypłacane i realizowane w kwotach uwzględniających pobrane daniny na rzecz państwa (podatki). Opisany powyżej mechanizm zadłużania państwa może tylko spowodować obniżenie wypłacanych kwot emerytur i rent na skutek rosnącej presji na podwyżkę podatków.

MINISTER
Jolanta Fedak