

Bernadeta Baran

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

**WPŁYW REFORMY EMERYTALNEJ
NA KSZTAŁTOWANIE SIĘ
WIELKOŚCI DŁUGU PUBLICZNEGO
ORAZ DEFICYTU SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH
W POLSCE**

1. Wstęp

Powodem rozpoczęcia przebudowy systemu emerytalnego w Polsce były narażająca nierównowaga finansowa oraz zachodzące procesy demograficzne: nasilająca się depresja urodzeniowa i postępujące starzenie się ludności. Po ośmiu latach problemy te nie przestały być aktualne, system ubezpieczeń społecznych zaś wymaga kontynuacji procesu reform. Koszty dostosowań znacznie obciążają budżet państwa, natomiast wydatki związane wypłatą emerytur i rent stanowią istotną pozycję w strukturze ogólnych wydatków. Wpływają tym samym na wysokość zarówno deficytu sektora finansów publicznych, jak i długu publicznego. Ma to istotne znaczenie, szczególnie w kontekście spełniania przez Polskę budżetowych kryteriów konwergencji, określonych w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu (dług publiczny poniżej 60% PKB, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości 3% PKB), i procesu przyjmowania wspólnej waluty.

Celem artykułu jest zaprezentowanie skutków reformy emerytalnej w zakresie kształtowania się wielkości długu publicznego oraz deficytu sektora finansów publicznych. Na podstawie charakterystyki złożonej reformy emerytalnej zaprezentowane zostanie obciążenie budżetu państwa nowym systemem emerytalno-rentowym. Przedstawiony będzie również jego wpływ na stopień realizacji przez Polskę budżetowych kryteriów konwergencji.

1. Cele reformy emerytalnej

Do 1 stycznia 1999 r. funkcjonujący w Polsce system emerytalny był tzw. systemem zdefiniowanego świadczenia, który polegał na bieżącym finansowaniu świadczeń bezpośrednio z gromadzonych składek (metoda repartycyjna). W ten sposób pokolenie osób pracujących, które opłacało składki, umożliwiała finansowanie świadczeń dla uprawnionych do uzyskania emerytur, rent i innych świadczeń społecznych osób starszych.

Zmiany dokonujące się w strukturze polskiego społeczeństwa po 1991 r. prowadziły do trudności w utrzymaniu wypłacalności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w długim okresie (wzrost ukrytego długu finansów publicznych, wynikającego z dużej skali narastania zobowiązań emerytalnych). Głównymi czynnikami wpływającymi na to był wzrost liczby emerytów i rencistów oraz jednocześnie spadek zatrudnienia (poziom bezrobocia w 1990 r. wynosił 3,4%, w 1995 r. – 13,1%, a w 2001 r. – 17,5% ludności zawodowo aktywnej) [6].

Celem wprowadzonej 1 stycznia 1999 r. reformy emerytalnej było nie tylko dostosowanie systemu ubezpieczeń do zmian demograficznych¹, ale również przyspieszenie rozwoju ekonomicznego kraju² i zwiększenie poziomu oszczędności w gospodarce.

Nowy system emerytalny (tzw. system oparty na zdefiniowanej składce) miał zapewnić odpowiedni poziom świadczeń (ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń minimalnych), cechować się finansową stabilnością, zachęcać uczestników systemu rynkowego do kontynuowania aktywności zawodowej, a także – w długiej perspektywie – pozytywnie wpływać na finanse publiczne. Obecnie szerokie możliwości korzystania ze świadczeń społecznych – wcześniejszych emerytur, świadczeń przedemerytalnych i rent z tytułu niezdolności do pracy, powodują, że wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata w 2004 r. wynosił 51,7% (najniższy w krajach UE-25). Szczególnie niski jest też wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata (26,2%). Jednocześnie koszt świadczeń rentowych kształtuje się na poziomie ok. 4% PKB, co klasyfikuje Polskę na jednym z najwyższych pozycji wśród krajów UE-25 [3].

Świadczenia emerytalne i rentowe w Polsce wypłacane są z dwóch systemów ubezpieczeniowych: powszechnego oraz rolniczego, opartych na różnych zasadach opłacania składek i wypłacania świadczeń. Powszechny system emerytalny³, ob-

¹ W 2004 r. po raz szósty odnotowano ubytek rzeczywistej ludności i po raz trzeci ujemny przyrost naturalny.

² W efekcie przekazywania części składek na ubezpieczenie emerytalne do otwartych funduszy emerytalnych środki te, inwestowane na rynku kapitałowym, pozwalają na finansowanie projektów inwestycyjnych. Ze względu na swój charakter nie mogą one jednak służyć finansowaniu najbardziej ryzykownych przedsięwzięć.

³ Część obowiązkowa powszechnego systemu podzielona została na dwie części – niefinansową i finansową, w których dla każdego ubezpieczonego utworzone zostały oddzielne konta. Część niefi-

ślugiwany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), jest największym systemem, który wypłaca emerytury i renty dla niemal 78% emerytów i rencistów. Świadczenia rentowe i emerytalne dla rolników – od 1991 r. administrowane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – stanowią 18,5% ogółu wypłacanych świadczeń. Natomiast pozostałą część świadczeniobiorców obsługują odrębne systemy zaopatrzeniowe służb mundurowych, sędziów i prokuratorów – w całości finansowane z budżetu państwa (należy zaznaczyć, że przeprowadzona w 1999 r. reforma systemu ubezpieczeń społecznych nie objęła ani ubezpieczeń rolniczych, ani systemów zaopatrzeniowych).

Wprowadzenie nowego systemu emerytalnego nie rozwiązało oczywiście wszystkich istniejących problemów, wymaga więc kontynuacji procesu reform. Na szczeblu ministerialnym prowadzone są liczne analizy, których celem jest ocena oraz usprawnienie funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych i sposobów zarządzania. Wśród problemów, na które zwrócono szczególną uwagę, należy wymienić [5]:

- w zakresie funkcjonowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych:
 - ocenę wyników, bilansowania i prognozowania sytuacji finansowej FUS,
 - pełne wdrożenie systemu informatycznego, w tym systemu kont indywidualnych, służącego do wypłaty emerytur z nowego systemu emerytalnego od 2009 r.,
 - uodpornienie systemu na wahania demograficzne,
 - powszechny dostęp do informacji na temat sytuacji systemu ubezpieczeń społecznych,
 - budowanie sprawnych mechanizmów kontroli nad systemem,
 - zwiększenie przychodów i racjonalizacja kosztów systemu ubezpieczeń społecznych;
- w zakresie funkcjonowania ZUS:
 - upublicznienie wyników i planów finansowych ZUS,
 - prowadzenie przejrzystej polityki informacyjnej,
 - przygotowanie i realizację planów strategicznych ZUS.

nansowa zarządzana jest przez instytucję publiczną (ZUS), a część finansowa – przez instytucję prywatną (powszechne towarzystwa emerytalne). Do funduszy trafia składka w wysokości 7,3% podstawy jej wymiaru.

(Część nieobowiązkowa opiera się natomiast na dobrowolnych wpłatach ubezpieczonych na indywidualne rachunki prowadzone przez towarzystwa ubezpieczeniowe w ramach II i III filaru).

Osoby podlegające ubezpieczeniu zostały podzielone na trzy grupy:

- urodzonych przed 1.01.1949 r., którzy przechodzą na emeryturę zgodnie z zasadami starego systemu emerytalnego,
 - urodzonych w okresie od 31.12.1948 r. do 1.01.1969 r., którzy mogą wybrać pomiędzy starym a nowym system emerytalnym,
 - urodzonych po 31 grudnia 1968 r., którzy przechodzą na emeryturę zgodnie z nowymi zasadami.
- Pierwsze emerytury w nowym systemie wypłacane będą od 2009 r.

Szczególnie istotne dla zwiększenia stabilności finansowej systemu ubezpieczeń pracowniczych jest poszerzenie bazy składowej poprzez wzrost zatrudnienia (szczególnie wśród najmłodszych oraz najstarszych pracowników) i produktywności. Niezbędne są działania zmierzające do ograniczania wysokości składek (w Polsce występuje jeden z najwyższych w UE poziomów obciążeń fiskalnych i quasi-fiskalnych wynagrodzeń). Podstawowym celem jest obniżenie poziomu składek na ubezpieczenia rentowe, co jednak będzie możliwe po racjonalizacji wydatków na świadczenia z tego ubezpieczenia.

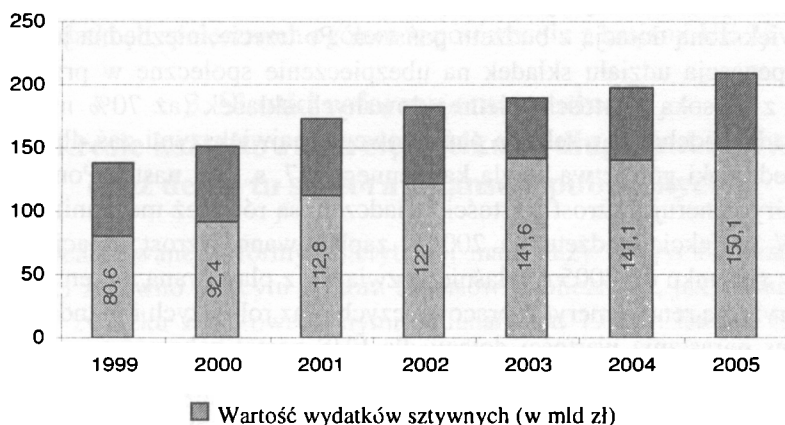
Krajowa Strategia Emerytalna, opracowana przez Ministerstwo Polityki Społecznej w sierpniu 2005 r. obejmuje także system ubezpieczeń społecznych rolników. Proponowane zmiany pozwoliłyby na lepsze określenie zasad funkcjonowania systemu i opłacania składek, różnicując je od uzyskiwanego dochodu rolniczego. Podkreśla się również konieczność zwiększenia skuteczności dofinansowania systemu emerytur i rent rolniczych, tak aby kierowane były do uboższych rolników, którzy nie mogą sfinansować składek w wysokości pozwalającej na sfinansowanie wypłacanych w przyszłości świadczeń. Pojawiają się również głosy wskazujące na potrzebę reformy systemów zaopatrzeniowych, polegające na wydłużeniu okresu pełnienia służby publicznej. Obecnie uprawnienia emerytalne osiągnąć można, zależnie od stażu pracy, już po 15 latach pracy.

2. Obciążenie budżetu państwa systemem emerytalno-rentowym

Istotny udział dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (administrowanego przez ZUS) i funduszu emerytalno-rentowego (FER) KRUS stanowi wyzwanie dla prowadzonej polityki, w szczególności w kontekście narastania długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych. Dotacje te należą bowiem do kategorii sztywnych wydatków budżetowych⁴, co wpływa na ograniczenie możliwości zmniejszenia nierównowagi sektora finansów publicznych i zadłużenia publicznego.

Z prezentowanego rysunku 1 wynika, że od 1999 r. udział wydatków sztywnych w wydatkach całkowitych budżetu państwa systematycznie rośnie, co jest (zgodnie z diagnozą Ministerstwa Finansów) wynikiem znacznych kosztów, jakie budżet państwa ponosi po wprowadzeniu w życie wielu reform, m.in. reformy emerytalnej.

⁴ Do wydatków prawnie zdeterminowanych zalicza się ponadto: subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, koszty obsługi długu publicznego, wydatki na finansowanie infrastruktury lądowej, wydatki na obronę (nie mniej niż 1,95% PKB roku poprzedniego), składki do budżetu UE, wydatki urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, zasiłki i świadczenia przedemerytalne, świadczenia rodzinne, składki na ubezpieczenia zdrowotne finansowane z budżetu państwa oraz składki na ubezpieczenia społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich, świadczenia emerytalno-rentowe żołnierzy i funkcjonariuszy, wydatki refundowane z budżetu Unii Europejskiej.



Rys. 1. Wielkości wydatków całkowitych i sztywnych budżetu państwa w latach 1999-2005

Źródło: [1; 11].

Wydatki sztywne są zdominowane przez cztery kategorie: dotacje dla FUS i KRUS, subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego (JTS) oraz wydatki na obsługę długu, które łącznie stanowią ponad 75% wszystkich wydatków sztywnych. Dotacje dla FUS i KRUS oraz wartość świadczeń dla funkcjonariuszy stanowią blisko połowę tej wartości i ok. 24% całości wydatków budżetu państwa.

Tabela 1. Wartość dotacji dla FUS, KRUS oraz świadczeń emerytalno-rentowych dla służb mundurowych w latach 1999-2006 (w tys.)

Wydatki sztywne	Rok							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dotacja dla FUS	10,1	15,7	21,2	27,1	28,3	23,0	20,1	23,3
Dotacja dla KRUS	12,9	13,2	14,9	15,4	15,0	15,2	14,7	15,0
Świadczenia emerytalno-rentowe żołnierzy i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku	7,2	6,9	6,7	7,8	6,2	6,9	8,1	9,8

Źródło: [1; 10; 11].

Z danych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że od 1999 r. dwukrotnie wzrosła wartość dotacji dla FUS, na co wpłynęło kilka czynników. Po pierwsze, wraz z wprowadzeniem reformy emerytalnej ograniczono roczną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe do wysokości trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy (co spowodowało ubytek wpłacanych składek, wynikający z przekroczenia przez płatników górnej granicy rocznej, i wymusiło zwiększenie dotacji dla FUS). Po drugie, utworzenie OFE i przekazywanie im czę-

ści składek spowodowały ujawnienie niedoboru FUS, który musiał być sfinansowany zwiększoną dotacją z budżetu państwa. Po trzecie, niezbędna jest także ciągła kompensacja udziału składek na ubezpieczenie społeczne w przychodach w związku z wysoką wartością nieuregulowanych składek (aż 70% nieuregulowanych składek pochodzi z sektora państwowego, największymi zaś dłużnikami pozostają jednostki górnictwa węgla kamiennego) [7, s. 19 i nast.]. Ponadto czynnikiem, który generuje wzrost wartości świadczeń, są również mechanizmy indeksacyjne. W projekcie budżetu na 2006 r. zaplanowano wzrost dotacji dla FUS i KRUS w stosunku do 2005 r. właśnie w związku z planowaną na ten rok budżetowy waloryzacją rent i emerytur pracowniczych oraz rolniczych i mundurowych.

Proces narastania wartości dotacji dla FUS został zahamowany w 2003 r. w związku ze wzrostem liczby ubezpieczonych (w 2003 r. liczba ubezpieczonych należała do najniższych w ostatniej dekadzie, dopiero w 2004 r. wzrosła o 0,9%) i stabilizacją liczby osób otrzymujących emerytury i renty (w 2001 r. liczba wypłacanych emerytur i rent była ponadpółtorakrotnie wyższa od liczby płacących składki; w ostatnich latach liczba osób pobierających świadczenia spada) [2]. Jeśli chodzi o dotacje dla KRUS, to należy podkreślić, że nastąpił nieznaczny ich wzrost w okresie 1999-2001; obecnie wartość ta oscyluje w granicy 15 tys. zł rocznie.

Wydatki na emerytury i renty w Polsce stanowią więc istotną część sektora finansów publicznych. W 2004 r. dotacje, z których finansowane są renty i emerytury, stanowiły 23% całości wydatków budżetu państwa, w tym [1]:

1) dotacje do świadczeń wypłacanych z FUS wyniosły 23 tys. zł (13,1% wydatków budżetu),

2) dotacje budżetu państwa dla FER stanowiły blisko 7,7% ogółu wydatków budżetowych (dotacje są głównym źródłem przychodów; wpływy ze składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe czynnych zawodowo rolników⁵ pokrywają tylko ok. 6% wydatków KRUS na świadczenia),

3) świadczenia emerytalno-rentowe dla służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, w całości finansowane z budżetu państwa, stanowiły ok. 2,2% całości wydatków.

Jeżeli porównamy wysokość wydatków społecznych w Polsce na tle innych krajów UE, to widać, że kształtują się one na porównywalnym poziomie. Natomiast to, co jest specyficzne dla Polski, to struktura wydatków społecznych. W porównaniu z przeciętną krajów UE-15, więcej wydajemy na transfery dla osób nieaktywnych zawodowo, pobierających emerytury, renty oraz świadczenia i zasiłki przedemerytalne. Zwłaszcza wydatki na renty rodzinne oraz świadczenia dla

⁵ Składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników (kwartalna) wynosi 30% minimalnej emerytury; emerytura ta wynosi aktualnie 562,58 zł. Emerytura rolnicza przysługuje ubezpieczonemu rolnikowi, który osiągnął wiek emerytalny (60 lat – kobiety, 65 lat – mężczyźni) i podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 25 lat.

osób niepełnosprawnych (głównie renty) mają w Polsce ponaddwukrotnie większy udział w wydatkach społecznych ogółem w porównaniu z krajami UE-25 [5].

3. Skutki reformy emerytalnej w zakresie kształtowania się wielkości długu publicznego oraz deficytu sektora finansów publicznych

Efekty realizowanej reformy emerytalnej mają duży wpływ na kształtowanie się wielkości zarówno deficytu sektora finansów publicznych, jak i długu Skarbu Państwa. W związku z wprowadzonymi zmianami od 1999 r. istnieje możliwość zaciągania przez FUS kredytów bankowych w celu pokrycia bieżących wydatków. Ze względu na regularny charakter tego działania, kredytowanie w bankach komercyjnych stało się jedną z metod finansowania wypłaty emerytur i rent. Utrzymywany jest w ten sposób wysoki poziom zadłużenia FUS w bankach komercyjnych, a koszty funkcjonowania systemu są powiększone o koszty obsługi tych kredytów, które niejednokrotnie okazują się wyższe niż ceny obligacji.

Stan zobowiązań FUS z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych wraz z odsetkami, wyniósł na koniec 2004 r. 4626,4 mln zł (natomiast całkowita wartość zobowiązań kształtowała się na poziomie 15 021,7 mln zł; nieprzekazana kwota do OFE wyniosła 5409,5 mln zł, a wykorzystane dotacje z roku następnego – 2450 mln zł). Tabela 2 przedstawia stan zobowiązań FUS z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych (wraz z odsetkami) w latach 1999-2004.

Tabela 2. Stan zobowiązań FUS z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych wraz z odsetkami (w mln zł) (w latach 1999-2004)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Zobowiązania FUS z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek	6472	7376	9491	10 538	4756	4626

Źródło: [1].

Wysokie zadłużenie FUS (narastające w latach 1999-2002), stanowiące istotny składnik długu publicznego, w znacznym stopniu przyczynia się do jego wzrostu. Jego narastanie zostało zahamowane głównie w wyniku wzrostu liczby ubezpieczonych. W 2004 r., gdy ogólna wartość zadłużenia sektora finansów publicznych wynosiła 446,1 mld zł, zadłużenie FUS osiągnęło poziom 1,04%.

Ponadto na poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wpływają same transfery z budżetu państwa do FUS (gdyż powiększają potrzeby pożyczkowe państwa) oraz koszty wynikające z przejęcia przez Skarb Państwa zobowiązań ZUS w stosunku do OFE z tytułu nieprzekazanych składek.

W wyniku zobowiązań wynikających z Paktu Stabilności i Wzrostu, kraje członkowskie UE zobowiązane zostały do przedkładania corocznie swoich pro-

gramów konwergencji, w których zawarte będą informacje dotyczące kształtowania się dwóch najważniejszych pozycji budżetowych (deficyt budżetowy, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych) oraz czynników mających istotny wpływ na nie. W przedstawionej aktualizacji tego programu wskazano przede wszystkim na koszty reformy emerytalnej.

Tabela 3. Koszty netto reformy emerytalnej i zadłużenie Skarbu Państwa będące jej wynikiem (jako % PKB)

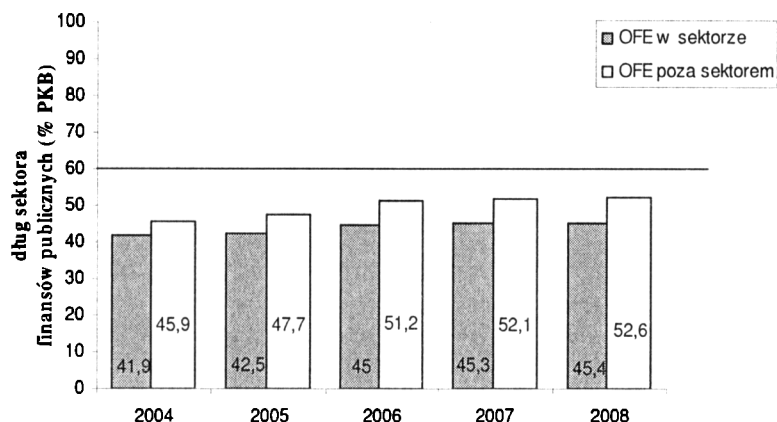
Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Koszty netto reformy emerytalnej	2,2	2,4	2,5	2,5	2,4
Transfer z budżetu państwa do FUS ogółem, w tym z tytułu:	1,5	1,6	1,7	1,6	1,5
– ubytku składki w wyniku przekazywania jej części do OFE	1,1	1,2	1,3	1,2	1,1
– ograniczenia podstawy naliczania składek (30-krotność)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Koszty obsługi długu ogółem, w tym z tytułu:	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9
– rekompensaty niedoboru w FUS	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9
– przejęcia zobowiązań ZUS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu reformy emerytalnej	10,5	12,7	15,0	16,9	18,5

Źródło: [9].

Z przedstawionych danych wynika, że koszty wprowadzenia reformy emerytalnej istotnie obciążają budżet państwa i średniorocznie – do 2008 r. – będą kształtować się na poziomie 2,4% PKB. Największe koszty wynikają z konieczności przekazywania przez państwo dotacji dla FUS (średnio 1,6% PKB). Jeśli chodzi o koszty obsługi długu z tytułu rekompensaty niedoboru FUS, to wyniosą średniorocznie ok. 0,8% PKB.

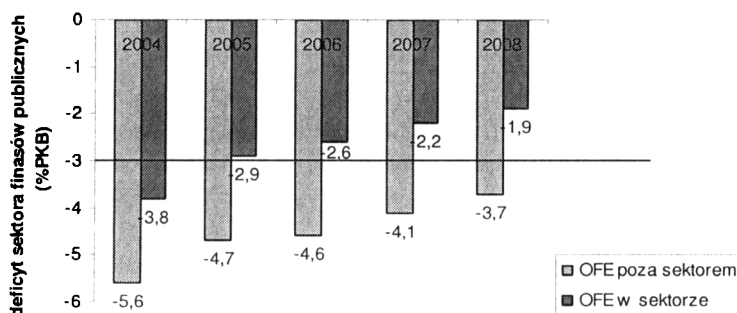
Również sam sposób klasyfikacji OFE wpływa na wielkość deficytu i długu sektora finansów publicznych. Po wyłączeniu OFE z sektora instytucji rządowych i samorządowych dług tego sektora wzrasta, co wynika z posiadania przez OFE w portfelu inwestycyjnym papierów wartościowych, wyemitowanych przez podmioty sektora instytucji rządowych i samorządowych. W przypadku gdy OFE są uwzględniane w sektorze, papiery te ulegają konsolidacji w ramach długu sektora.

W przypadku wyłączenia OFE z sektora dług osiągnie wyższą wartość i będzie rósł szybciej niż dług obliczony z uwzględnieniem OFE w sektorze. W obu jednak przypadkach nie przekroczy granicy 60% PKB, ustalonej w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu (rys. 2). Odmienna sytuacja występuje przy analizie deficytu budżetowego. Traktowanie funduszy OFE jako elementu sektora finansów publicznych pozwala klasyfikować transfery do OFE nie jako wydatek, ale jako przepływ wewnątrz sektora. Efektem jest więc niższy wskaźnik deficytu budżetowego. Wyłączenie OFE z sektora powoduje już jednak przekroczenie ustalonej w Pakcie granicy 3% PKB w każdym roku w okresie 2005-2008 (rys. 3).



Rys. 2. Poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2004-2008

Źródło: [9].



Rys. 3. Poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2004-2008

Źródło: [9].

Z przedstawionej przez polski rząd aktualizacji programu konwergencji wynika więc, że uwzględniając OFE jako część sektora finansów publicznych, Polska spełniła fiskalne kryteria konwergencji w 2005 r. Deficyt w relacji do PKB wyniósł 2,9% (czyli o 1% mniej niż w prognozowano w Aktualizacji Programu Konwergencji z 2004 r.), a dług osiągnął 41,9% PKB (był 5,1% niższy, niż przewidywano). Także w kolejnych latach okresu 2006-2008 kryteria te będą przez nasz kraj spełnione.

Od 2007 r. Eurostat (urząd statystyczny UE) przestanie stosować korzystną dla Polski zasadę zaliczania OFE do sektora finansów publicznych, co oznacza, że w 2007 r. szacunki deficytu zostaną powiększone o wartość dotacji do OFE, czyli ok. 1,5-1,9% PKB.

Przedstawione prognozy, uwzględniające decyzje Eurostatu o klasyfikowaniu kapitałowych funduszy emerytalnych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych, wskazują więc, że Polska nie ograniczy nadmiernego deficytu do 2007 r. Tym samym więc Polska nie będzie w stanie osiągnąć także poziomu średniookresowego celu budżetowego⁶ w horyzoncie objętym przez bieżącą aktualizację Programu Konwergencji.

Nowe zasady opracowywania zaktualizowanych programów konwergencji wymagają również przedstawienia przez poszczególne kraje swoich celów długookresowych. W celu ich zaprezentowania uwzględniono dane zawarte w przygotowanej przez ZUS w 2003 r. Prognozie wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2050 r.⁷ Według tego dokumentu, wydatki publiczne na emerytury w relacji do PKB powinny stopniowo spadać z 13,9% w 2004 r. do poziomu ok. 9,3% PKB w 2050 r. Podkreśla się przy tym, że spadek poziomu wydatków stanowi właśnie konsekwencję wdrażanego od 1999 r. nowego systemu emerytalnego. W jego efekcie emerytury przyznawane po 2009 r. będą zależne od wysokości wpłaconych składek i wieku przejścia na emeryturę (z uwzględnieniem praw nabytych przed 1999 r. w postaci kapitału początkowego). Pełen efekt wdrożenia reformy po stronie wydatków widoczny będzie jednak dopiero wówczas, gdy system ten osiągnie dojrzałość, czyli ok. 2030 r. Wyniki wskazują więc na ryzyko długotrwałego i rosnącego w krótkim i średnim okresie zaangażowania budżetu państwa w finansowanie wypłaty świadczeń emerytalnych.

Literatura

- [1] *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 1999-2004*, NIK, Warszawa.
- [2] *Dane statystyczne GUS*, www.stat.gov.pl.
- [3] Eurostat, www.eurostat.
- [4] GUS, www.stat.gov.pl.

⁶ Wprowadzona w 2005 r. reforma Paktu Stabilności i Wzrostu zmieniła zasady ustalania i różnicowała średniookresowe cele polityki fiskalnej w poszczególnych krajach UE. W celu minimalizacji ryzyka przekroczenia przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych progu 3% PKB (szczególnie w spadkowych fazach cyklu koniunkturalnego) określono w Pakcie minimalne, średniookresowe wartości referencyjne salda strukturalnego skorygowanego o działania jednorazowe, tzw. średniookresowe cele budżetowe. Jednocześnie wszystkie kraje członkowskie zobowiązane zostały do określenia własnych średniookresowych celów budżetowych (które nie mogą przekroczyć określonej w Pakcie wartości referencyjnej) i ścieżki dojścia do tego celu. W przypadku Polski wartość referencyjna średniookresowego celu budżetowego salda strukturalnego określono na poziomie minus 1% PKB.

⁷ Prognozy te oparte są na wspólnie uzgodnionych założeniach makroekonomicznych oraz prognozach demograficznych, przygotowanych przez Eurostat we współpracy z demografami z krajów członkowskich.

-
- [5] *Krajowa Strategia Emerytalna. Adekwatny i stabilny system emerytalny*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa, sierpień 2005.
- [6] *Mały Rocznik Statystyczny Polski*, GUS, 2005.
- [7] Markiewicz M., Siwińska J., *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, lipiec 2003.
- [8] *Prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2050 roku*, ZUS, Departament Statystyki, Warszawa 2003.
- [9] *Program konwergencji. Aktualizacja 2005*, Warszawa, styczeń 2006.
- [10] *Ustawa budżetowa na rok 2005*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005.
- [11] *Ustawa budżetowa na rok 2006 – uzasadnienie*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006.

THE IMPACT OF PENSION REFORM IN POLAND ON SHAPING THE GENERAL GOVERNMENT DEFICIT AND THE PUBLIC DEBT

Summary

In 1999 Poland introduced the pension reform involving the establishment of capital system (with Open Pension Funds) beside the current scheme with the Social Insurance Fund – SIF. The costs of reform, which is aimed at e.g. long-term stabilization of the general government, encumber in the medium term the State Budget. Subsidy from the State Budget to SIF increases the State Budget debt servicing expenditure and the State Treasury debt. This decision has had a significant impact on the general government deficit.