

*Konsekwencje niewejścia w życie
rządowych zmian w systemie
emerytalnym dla finansów
publicznych w 2014 roku*

Aleksander Łaszek

Konsekwencje nie wejścia w życie rządowych zmian w systemie emerytalnym dla finansów publicznych w 2014 r.

Jeżeli 31 stycznia 2014 nie weszłyby w życie uchwalone przez Sejm w grudniu zmiany w systemie emerytalnym, to nie spowodowałyby to katastrofy finansów publicznych. Groźba takiej katastrofy to fałszywa wymówka mająca uzasadnić rekordowo szybkie tempo uchwalania zmian w systemie emerytalnym przez parlament. Ma ona także usprawiedliwić wprowadzanie w życie fundamentalnych zmian w systemie emerytalnym, bez wcześniejszego rozwiania zasadniczych wątpliwości dotyczących ich zgodności z Konstytucją RP.

Dyskusja nad systemem emerytalnym w Polsce powinna dotyczyć przede wszystkim bezpieczeństwa wypłat emerytur w przyszłości, tymczasem rząd proponowane przez siebie zmiany uzasadnia złym stanem finansów publicznych. Jest to niespodziewana zmiana, bo jeszcze przed paroma miesiącami w oficjalnych dokumentach¹ rządowych przedstawiano optymistyczne prognozy, wskazujące na stopniowe obniżanie w kolejnych latach wielkości długu publicznego i deficytu w relacji do PKB. Obecnie zaś to właśnie zła sytuacja finansów publicznych stanowi główne uzasadnienie ekspresowego tempa procedowania rządowej ustawy przez parlament. Negatywne długookresowe skutki forsowanych przez rząd zmian, zarówno dla przyszłych emerytów, jak i perspektyw rozwojowych Polski, były wielokrotnie już omawiane m.in. w raportach KOBE czy FOR². Jednocześnie skala i znaczenie potencjalnych, krótkookresowych korzyści dla finansów jest przez rząd wyolbrzymiana.

1. Ryzyko przekroczenia przez państwowy dług publiczny drugiego progu ostrożnościowego (55% PKB) w 2014 roku, nawet bez zmian w OFE, jest niewielkie.

Według „Strategii zarządzania długiem publicznym w latach 2014-2017”, którą rząd przyjął we wrześniu 2013 r., bez zmian w OFE państwowy dług publiczny (PDP) na koniec 2014 roku wyniesie 55,5% PKB. Jednak zgodnie z ustawą o finansach publicznych (art. 38a) wielkość długu denominowanego w walutach obcych można ponownie przeliczyć, uwzględniając średnioroczne kursy walut zamiast kursów z końca roku i dodatkowo pomniejszyć wielkość długu o kwotę wolnych środków, służących prefinansowaniu potrzeb pożyczkowych na kolejny rok. Według szacunków rządu, powinno to obniżyć wielkość

¹ Patrz np. aktualizacja programu konwergencji z IV 2013 czy Strategia zarządzania długiem publicznym na lata 2013-2016 z IX 2012.

² W szczególności Obywatelski Kontrraport KOBE dostępny na: <http://kobe.org.pl/konferencja-prasowa-obywatelski-kontrraport-kobe/> oraz opinia FOR na temat zmian w systemie emerytalnym proponowanych przez rząd, dostępna razem z innymi materiałami FOR: <http://www.for.org.pl/pl/a/2569,FOR-przeciw-skokowi-na-oszczednosci-Polakow-zgromadzone-w-OFE>

państwowego długu publicznego do 55,1% PKB. Biorąc dodatkowo pod uwagę wyraźny wzrost aktywności gospodarczej obserwowany pod koniec 2013 r. i perspektywę jego kontynuacji w 2014 r., ryzyko przekroczenia przez PDP prognozy 55% PKB jest niewielkie. Może ono być jeszcze dalej ograniczone dzięki prywatyzacji.

2. Nie wejście w życie zmian w systemie emerytalnym 31 stycznia 2014 nie musi oznaczać wzrostu deficytu budżetowego w 2014 roku

Nie wejście w życie zmian w systemie emerytalnym 31 I 2014 roku, zgodnie z rządowym uzasadnieniem projektu ustawy, zwiększyłoby wydatki budżetu państwa o **8,2 mld zł³**. Biorąc pod uwagę prawdopodobnie szybszy od założeń budżetowych wzrost gospodarczy w 2014 roku, a co za tym idzie - wyższe wpływy podatkowe, możliwe będzie sfinansowanie dodatkowych wydatków bez wzrostu deficytu. Należy też podkreślić, że rząd wciąż ma pole do manewru po stronie wydatków, gdzie działania powinny skupić się na:

- przeglądzie i ograniczeniu wydatków administracji publicznej (m.in. likwidacja dublujących się instytucji, szersze niż dotychczas wykorzystanie centrów usług wspólnych),
- przeglądzie wydatków socjalnych (ograniczenie wydatków trafiających do innych, niż najbardziej potrzebujących),
- przeglądzie preferencji podatkowych (czy poszczególne preferencje rzeczywiście efektywnie realizują cele, dla których były tworzone).

Drugą konsekwencją nie wejścia w życie ustawy 31 I 2014 roku byłyby o **15,4 mld zł⁴** niższe od planów dochody FUS. Najprostszą metodą sfinansowania powstałej luki jest nieoprocentowana pożyczka od budżetu państwa (pożyczka taka nie zwiększa deficytu budżetu państwa).

Nie wejście w życie zmian w systemie emerytalnym 31 I 2014 roku zwiększyłoby potrzeby pożyczkowe budżetu państwa brutto o mniej niż **30 mld zł** do ok. **160 mld zł**. Kwota ta zapewne będzie niższa dzięki szybszemu od założonego w budżecie wzrostowi gospodarczemu. W każdym wariantcie będzie to mniej niż wynosiły potrzeby pożyczkowe brutto w 2013 roku (166 mld zł) i 2012 (169 mld zł). Pozyskanie tych środków nie będzie stanowić problemu – już na początku grudnia 2013 roku Ministerstwo Finansów zrealizowało 20% potrzeb pożyczkowych na przyszły rok oraz ogłosiło, że planuje zebranie wszystkich potrzebnych środków do lipca 2014 roku.

³ Skutkiem wejścia w życie zmian byłyby, według założeń rządowych, spadek kosztów odsetkowych o 4,8 mld zł oraz o 3,4 mld zł niższe koszty refundacji do ZUS. Refundacja do ZUS zresztą nie jest traktowana jako wydatek, a jako rozchód i nie jest uwzględniana przy obliczaniu deficytu budżetowego.

⁴ „Dobrowolność” 3,4 mld zł, „suwak bezpieczeństwa 4,4 mld zł, pożytki z przeniesionych aktywów (obligacje KFD, municypalne itp.) 10,9 mld zł, pomniejszone o spadek dotacji z budżetu państwa o 3,4 mld zł

3. Zmiany w OFE mają tylko niewielki wpływ na wyjście Polski z unijnej procedury nadmiernego deficytu.

Ministerstwo Finansów (MF) używając metodologii rachunków narodowych ESA95 znacznie zawyża korzystny wpływ proponowanych zmian w systemie emerytalnym na poziom deficytu sektora finansów publicznych. Według szacunków MF, proponowane zmiany ograniczą ten deficyt w 2014 roku o 1,2% PKB. Należy podkreślić, że we wrześniu 2014 r. dotychczasowa metodologia rachunków narodowych ESA95 zostanie zastąpiona przez nowy system sprawozdawczości ESA2010. Według niego proponowane zmiany w systemie emerytalnym zmniejszą deficyt sektora finansów publicznych w 2014 roku tylko o 0,5% PKB (szacunki Komisji Europejskiej), czyli o 0,7% PKB mniej niż szacuje MF. Ta różnica wynika z tego, że według ESA2010 przejście przez państwo aktywów OFE, któremu towarzyszy przejście przez państwo zobowiązań emerytalnych, nie zmniejsza deficytu. Komisja Europejska będzie oceniać postępy Polski w zmniejszaniu deficytu sektora finansów publicznych w 2014 roku na podstawie ESA 2010 i to w oparciu o tę metodologię będą podejmowane decyzje dotyczące zdjęcia z Polski procedury nadmiernego deficytu.

Na skutek wejścia w życie zmian w systemie emerytalnym, Polska może przestać być traktowana jako kraj budujący powszechny, obowiązkowy, prywatny filar kapitałowy (decyzję w tej sprawie podejmuje Eurostat). Jest to istotnie, ponieważ kraje te są objęte specjalną klauzulą Paktu Stabilności i Wzrostu. By wyjść z procedury nadmiernego deficytu, nie muszą one obniżyć deficytu poniżej 3% PKB, wystarczy, że obniżą deficyt do wartości zbliżonej do 3% PKB. Jest to obwarowane dodatkowym warunkiem (dług publiczny <60%), który Polska spełnia.

4. Wejście w życie ustawy 31 stycznia 2014 jest jasnym sygnałem, że rząd w Polsce nie musi liczyć się z żadnymi ograniczeniami oraz przyzwoleniem na politykę faktów dokonanych.

Dotychczasowy przebieg prac nad ustawą o zmianach w systemie emerytalnym pokazuje, że:

- I. rząd nie jest związany własnymi ustawami. W 2011 roku rząd koalicji PO-PSL, obniżając składkę do OFE z 7,3% do 2,3%, uchwalił plan jej stopniowego podnoszenia do 3,5% w 2017 roku.
- II. rząd nie musi liczyć się z jakimikolwiek głosami krytyki. Rząd całkowicie zignorował zarówno krytyczne głosy ekonomistów, jak i prawników. Jedyną reakcją na pytania o konstytucyjność proponowanych zmian było wymuszenie na instytucjach podległych premierowi (Rządowe Centrum Legislacji, Prokuratura Generalna) wycofania negatywnych opinii. Sam projekt nie uległ żadnym istotnym zmianom.

- III. rząd nie musi liczyć się z jakąkolwiek debatą w parlamencie, gdyż fundamentalne zmiany w systemie emerytalnym przeprowadził przez parlament w rekordowym czasie 5 dni.
- IV. wpisując do budżetu na 2014 rok skutki jeszcze nie uchwalonej ustawy, rząd próbował wywierać presję na Prezydenta, by ją bezzwłocznie podpisał, choć ani z ekonomicznego, ani z prawnego punktu widzenia pośpiech ten nie ma uzasadnienia.

Przeforsowanie przez rząd tak radykalnych i budzących tak wiele wątpliwości zmian w rekordowym czasie niecałych 4 miesięcy, od projektu do wejścia w życie ustawy, może stać się jasnym sygnałem, że Polska jest krajem, gdzie „prawa nie ważą”, a rząd w każdej chwili może dowolnie zmieniać reguły gry, nawet w tak fundamentalnych obszarach jak system emerytalny. Tym bardziej, że proponowane zmiany dotyczą nie kosmetycznych korekt (jak mogłaby sugerować nazwa ustawy: „ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych pokazuje”), a ponad 140 mld zł oszczędności emerytalnych Polaków.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyłożonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, +48 691 232 994

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy:

Aleksander Łaszek, e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl

tel. 695 286 386

Dołącz do nas: [facebook.com/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)