

Grzegorz Gołębiowski*, Łukasz K. Kozłowski**

Dług ukryty w Polsce

Hidden public debt in Poland: This article looks at the issue of hidden government debt in Poland. The paper begins by defining hidden public debt and discussing its significance. The authors then introduce implicit obligations of the public finance sector in Poland and attempt to assess the relevant future financial burden which is not included in the official government debt data. In the next section, the volume of public debt (including implicit liabilities) is discussed. The article concludes with a brief discussion of the results of the analysis.

* Dr nauk ekonomicznych, wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, adiunkt w Szkole Głównej Handlowej;
e-mail: grzegorz.golebiowski@sejm.gov.pl.

** Szkoła Główna Handlowa; e-mail: lukasz.kozlowski@ymail.com.

Wstęp

Problem długu ukrytego pojawia się coraz częściej w debatach ekonomicznych. Powstają już pierwsze prace naukowe na ten temat. Ich autorzy starają się przybliżyć to pojęcie oraz ukazać czynniki wpływające na skalę zjawiska w Polsce. Ze względu na ograniczenia objętości tego artykułu zrezygnowano z samodzielnych wycień, ale wykorzystano badania przedstawione w pracy *A fiscal outlook for Poland using Generational Accounts*¹. Dodatkowo wykorzystano tworzoną regularnie prognozę wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w wariantach bazowym. Oba opracowania opierają się na określonych zało-

¹ J. Jabłonowski, C. Müller, B. Raffelhüschen, *A fiscal outlook for Poland using Generational Accounts*, seminarium NBP, Warszawa, 18 czerwca 2010 r.

żeniach, które stanowią istotne podłoże do interpretacji tak opisanej rzeczywistości. Często to właśnie założenia są przedmiotem gorących sporów a nie problemy, które opisywane są modelami stworzonymi na bazie tych założeń². Biorąc pod uwagę to ostatnie stwierdzenie, tym bardziej uzasadnione było wykorzystanie modeli stworzonych przez wiarygodne i obiektywne źródła i danych, będących ich efektem. Mimo to nie należy przywiązywać nadmiernej wagi do podawanych tu liczb, lecz spróbować ocenić samo zjawisko zadłużenia publicznego w świetle jego jawnej i ukrytej części oraz czynników determinujących te dwa obszary.

Istota długu ukrytego

Ukryty dług publiczny to finansowe zobowiązania państwa nieuwzględnione w jego sprawozdawczości budżetowej. Podstawowym jego źródłem są przyszłe zobowiązania państwa, m.in. z tytułu wypłaty emerytur i zasiłków dla bezrobotnych oraz funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej³. Ukryty dług publiczny powstaje wtedy, gdy wartość bieżąca przyszłych świadczeń na rzecz obecnie żyjących pokoleń jest większa od wartości bieżącej płatności finansujących działanie tych publicznych systemów⁴ (w dalszej części artykułu ten sposób powstawania ukrytego długu określany będzie jako międzypokoleniowa nierównowaga). Dług ukryty można również rozpatrywać jako ten, który powstaje wskutek przenoszenia zobowiązań państwa na rachunki jednostek samorządu terytorialnego, specjalnych funduszy lub przedsiębiorstw państwowych, pod warunkiem że zobowiązania te przestaną być uwzględniane przy obliczaniu wielkości oficjalnego długu publicznego⁵. W niniejszym artykule przyjęto rozumienie długu ukrytego zgodnie z pierwszą definicją.

Rachunkowość pokoleniowa jako metoda wykorzystywana do szacunku długu ukrytego

Ukryty dług publiczny wynikający z nierównowagi międzypokoleniowej stanowi wprawdzie ważną kategorię finansową, niemożliwe jest jednak

² Patrz np. W. Wojciechowski, *Naciągane korzyści ze zmian w OFE*, „Rzeczpospolita” z 4 marca 2011 r.

³ H. Siekmann, *The Burden of an Ageing Society as a Public Debt*, Third Conference of the Monetary Stability Foundation, Frankfurt am Main 2006, s. 2.

⁴ B. Liberda, *Intergenerational Equilibrium of Pension Systems and other Social Transfers*, International Association for Research in Income and Wealth (IARIW) Ageing and Demographic Change Plenary Session Paper, Ioesuu (Finlandia) 2006, s. 3.

⁵ H.S. Esfahani, H. Kim, *Hiding Public Debt*, „Economic Research Forum Working Papers” 2002, No. 0202, s. 1, 2.

dokładne oszacowanie jego rzeczywistej wielkości. Klasyczne wskaźniki zadłużenia oparte są na rocznych przepływach pieniężnych zapisanych w budżetach. W obliczaniu dzisiejszych zobowiązań nie uwzględnia się wiedzy o koniecznym wydatkowaniu środków pieniężnych w przyszłości, opisanych w uchwalonych rozwiązaniach prawnych, a także będących konsekwencją określonych zmian społecznych. Takie podejście jest jednak możliwe dzięki tzw. metodzie rachunkowości pokoleniowej (ang. *generational accounting*, GA), którą stworzyli na początku lat 90. XX wieku L.J. Kotlikoff, A.J. Auerbach oraz J. Gokhale⁶. Rachunkowość pokoleniowa pozwala na aktuarialne, tj. z wykorzystaniem matematycznych metod, oszacowanie przyszłych fiskalnych skutków płatności (opodatkowania i transferów) netto dla bieżących i przyszłych pokoleń⁷. Rachunkowość pokoleniowa oparta jest na równaniu międzyokresowego ograniczenia budżetowego państwa, zgodnie z którym wartość bieżąca spodziewanych płatności netto obecnie żyjących pokoleń wraz z wartością bieżącą spodziewanych płatności netto przyszłych pokoleń muszą pokrywać wartość bieżącą wydatków państwa. Zastosowanie tej metody opiera się na oszacowaniu wartości bieżącej strumieni płatności netto żyjących pokoleń oraz wartości zdyskontowanych na określony moment wydatków sektora finansów publicznych, na podstawie których możliwe jest następnie wyznaczenie wartości bieżącej płatności netto przyszłych pokoleń.

Rachunkowość pokoleniowa dobrze sprawdza się tam, gdzie konwencjonalna sprawozdawczość budżetowa zawodzi. Uwzględnia inflację oraz wzrost gospodarczy, włącznie z tą jego częścią, która wynika ze zmiany liczby ludności kraju. Identycznie traktuje rzeczywiste zobowiązania publiczne o charakterze formalnym i nieformalnym, uwzględniając wszystkie części sektora finansów publicznych, które odpowiadają za przenoszenie obciążeń fiskalnych pomiędzy pokoleniami. Ponadto rachunkowość pokoleniowa odpowiada na pytanie, czy przy zachowaniu obecnego kształtu polityki fiskalnej państwa, w celu jej sfinansowania przyszłe pokolenia będą zmuszone ponosić większe ciężary podatkowe, w stosunku do osiągniętych przez siebie dochodów, od pokoleń obecnie żyjących. Pozwala ona zatem na zidentyfikowanie międzypokoleniowej nierównowagi⁸.

⁶ J. Jabłonowski, C. Müller, B. Raffelhüschen, *A fiscal outlook*, *op. cit.*, s. 9.

⁷ *Idem*, *Measuring the Unfunded Obligations of European Countries*, National Center for Policy Analysis, 2009, No. 319, s. 19.

⁸ D. Franco, J. Gokhale, L. Guiso, L.J. Kotlikoff, N. Sartor, *Generational Accounting: The Case of Italy*, Federal Reserve Bank of Cleveland (FRBC), „Working Paper” 1992, No. 9008, s. 1–3.

Istnieją dwa poważne zastrzeżenia wobec rachunkowości pokoleniowej na gruncie teoretycznym. Pierwsze z nich kwestionuje prawdziwość neoklasycznej hipotezy dotyczącej cyklu życia, leżącej u podstaw metodologii GA. Zgodnie z teorią neoklasyczną racjonalne podmioty określają swoją ścieżkę konsumpcji na przestrzeni własnego cyklu życia na początku okresu planistycznego, biorąc pod uwagę dostępne im zasoby w ciągu całego okresu trwania ich życia. Dodatkowo zakłada się istnienie doskonale konkurencyjnych rynków kapitałowych, których zasoby równe są wartości bieżącej sumy przyszłych dochodów, jakie mogą zostać rozdysponowane w przyszłym cyklu życia zarówno przez oszczędzanie, jak i pożyczanie. Polityka pokoleniowa nie jest w stanie zmieniać optymalnego schematu konsumpcji, jeśli nie może wpływać na wartość bieżącą przyszłego dochodu po opodatkowaniu. W tym miejscu pomocna staje się rachunkowość pokoleniowa, pozwalająca mierzyć pozostałe w ciągu dalszego trwania życia zasoby wynikające z bieżącej polityki fiskalnej. Jeżeli horyzont planistyczny poszczególnych podmiotów byłby dłuższy lub krótszy od długości ich życia, wnioski wynikające z zastosowania rachunkowości pokoleniowej byłyby mylące.

Inne spojrzenia na tę kwestię zakłada zgodnie z założeniami teorii zwanej ekwiwalencją ricardiańską, że podmioty zachowują się jak gdyby należały do nieskończonej dynastii i były motywowane skrajnym międzypokoleniowym altruizmem. Całkowicie przeciwstawne wobec tej teorii jest założenie, że podmioty działają krótkowzrocznie lub niedoskonale rynki kapitałowe ograniczają ich możliwość oszczędzania i pożyczania. Jeśli prawdziwa jest ekwiwalencja ricardiańska, to rachunkowość pokoleniowa byłaby pozbawiona sensu, gdyż wszelkie skutki polityki fiskalnej obciążające przyszłe pokolenia byłyby rekompensowane przez spadki altruistycznie przekazywane przez podmioty swoim następcom. Przyjmując zaś prawdziwość teorii o krótkowzroczności podmiotów lub daleko posuniętej niedoskonałości rynku kapitałowego, horyzont planistyczny byłby w znacznym stopniu przeszacowany, a konsumpcja zależałaby przede wszystkim od bieżącego dochodu. Neoklasyczny model cyklu życia zdaje się jednak równoważyć te dwa skrajne podejścia, przez co stanowi stosunkowo dobre narzędzie stosowane do oceny redystrybucji międzypokoleniowej będącej skutkiem polityki fiskalnej⁹.

Rachunkowości pokoleniowej zarzuca się też, że ignoruje skutki obciążenia podatkowego netto na wielkości i ceny konsumpcji i oszczędzania. Jedynie modele oparte na dynamicznej równowadze ogólnej mogłyby to

⁹ J. Jabłonowski, C. Müller, B. Raffelhüschen, *A fiscal outlook*, *op. cit.*, s. 22, 23.

uwzględniać. Badania empiryczne pokazują jednak, że rachunkowość pokoleniowa stosunkowo dobrze oddaje rzeczywiste zmiany w użyteczności pokoleń¹⁰, choć z pewnymi zastrzeżeniami¹¹. Szacunki są dokładniejsze dla żyjących pokoleń. Mniej precyzyjna jest natomiast ocena tych krajów, gdzie zakłada się znaczne zmiany w stopniu progresji podatkowej lub gdzie występują znaczne koszty dostosowań kapitałowych¹². Rachunki pokoleniowe powinny być również skorygowane, jeśli mamy do czynienia z małą gospodarką otwartą, gdyż trzeba uwzględnić zjawisko, iż koszty związane z implikowanymi zmianami w podatkach nakładanych na podmioty gospodarcze prawdopodobnie zostaną przerzucone na jednostkowych konsumentów¹³.

Wobec rachunkowości pokoleniowej zgłaszane są również zastrzeżenia na gruncie empirycznym. Przede wszystkim krytykowane jest użycie zaledwie jednej stopy dyskontowej i jednej stopy wzrostu gospodarczego. Pojedyncza stopa dyskontowa łączy w sobie koszty zarówno czekania¹⁴, jak i ryzyka związane ze strumieniami płatności, tj. ryzykownymi płatnościami podatkowymi i transferowymi. Aby zwiększyć dokładność szacunków, należałoby rozdzielić te dwie kategorie. Co więcej, koszt czekania może się różnić w zależności od pokolenia. Sam dobór wielkości stopy dyskontowej jest dosyć arbitralny. Najczęściej stosuje się średnią historyczną rentowności długoterminowych obligacji skarbowych. W ten sam sposób można też zakwestionować zasadność wyboru stopy wzrostu gospodarczego. Trzeba jednak zauważyć, że dla rachunkowości pokoleniowej ważna jest jedynie różnica pomiędzy wielkością obu stóp. Stefan Fetzer w swojej pracy dowodzi, że ta zależność, z biegiem czasu, pozostaje mimo wszystko

¹⁰ Ekonomisci wprowadzili pojęcie „użyteczności” w celu uchwycenia istoty zaspokojenia ludzkich potrzeb. Pojęcie „użyteczności pokoleń” ma związek z koncepcją trwałego rozwoju i ideą sprawiedliwości międzypokoleniowej. W tym sensie w analizie ekonomicznej podejmuje się próbę rozpatrywania korzyści kolejnych pokoleń przez zabieg maksymalizacji użyteczność będących ich udziałem.

¹¹ Cytowana praca łączy rachunkowość pokoleniową z wielookresowym modelem zachowania konsumenta, wykorzystując dynamiczny symulacyjny model cyklu życia Auerbacha-Kotlikoffa, w którym wielkość użyteczności pokolenia uzależniona jest od ilości czasu wolnego i wielkości konsumpcji. Użyteczność pokolenia będzie większa wraz z maksymalizacją ilości czasu wolnego i wielkości konsumpcji, którymi dysponuje.

¹² Koszt dostosowań kapitałowych to koszt związany ze spadkiem rynkowej wyceny aktywów spowodowanej przez wzrost krańcowego kosztu inwestowania środków pieniężnych na rynku kapitałowym.

¹³ H. Fehr, L. Kotlikoff, *Generational Accounting in General Equilibrium*, „NBER Working Paper” 1995, No. 5090, s. 13–28.

¹⁴ Koszty czekania związane są z odkładaniem dochodów lub konsumpcji na późniejszy okres.

na stosunkowo mało zmiennym poziomie¹⁵. Innym poddawanym krytyce aspektem jest sztywność profili transferów i podatków¹⁶ przypisanych dla każdego wieku i płci, na podstawie których obliczane są rachunki pokoleniowe. Jednak z czasem te relacje mogą ulec zmianie. Przykładem takich zdarzeń może być wzrost stopy zatrudnienia wśród kobiet lub zmieniające się z powodu postępu medycyny wydatki na opiekę zdrowotną w zależności od wieku. Dużą niepewnością obarczone są również deterministyczne projekcje demograficzne. Przyszła struktura ludności kraju jest zależna od rozrodczości i długości życia jego mieszkańców. Sposobem na ograniczenie ryzyka dokonania błędnej oceny jest wykorzystanie analizy wrażliwości. Wątpliwości może budzić także wpływ cyklu koniunkturalnego na kształt budżetu w roku bazowym¹⁷.

Z powyższego wynika, że rachunkowość pokoleniowa ma pewne ograniczenia, choć tylko niektóre z nich są właściwe wyłącznie dla niej, a znaczna ich część jest związana z niepewnością przewidywań przyszłości w ogóle. Dzięki rachunkowości pokoleniowej można jednak identyfikować ciężary finansowe rozkładane pomiędzy pokoleniami.

Alternatywna metoda badania długu ukrytego

Niemal w tym samym czasie co rachunkowość pokoleniowa powstała tzw. metoda OECD, opierająca się na koncepcji podtrzymywalności fiskalnej Blancharda. W przeciwieństwie do metody rachunkowości pokoleniowej metoda OECD przyjmuje ograniczony horyzont czasowy prognozy. Ponadto wydatki i dochody obliczane są w niej na dwa różne sposoby. Pierwszy stosowany jest wobec wszystkich dochodów, a także wobec wydatków niezwiązanych z konkretnym wiekiem, które powiększane są dla każdego kolejnego roku o przewidywaną stopę wzrostu produktu krajowego brutto. Pozostałe wydatki muszą zostać obliczone w inny sposób. Wiele badań wykorzystujących metodę OECD posiłkuje się przy tym prognozami rządowymi. Zakłada się też, że tempo wzrostu wydatków w poszczególnych podsystemach będzie różne. Właściwie rachunkowość pokoleniowa

¹⁵ *Idem, Zur nachhaltigen Finanzierung des gesetzlichen Gesundheitssystems*, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt 2006.

¹⁶ Profil transferów i podatków to kombinacja wydatków i przychodów poszczególnych części sektora finansów publicznych przyporządkowana uśrednionemu przedstawicielowi danej kohorty demograficznej. Jego sztywność przejawia się w tym, że przy obliczaniu rachunku pokoleniowego, wielkość wydatków lub przychodów danego elementu sektora przypadających na jedną osobę będącą w określonym wieku przyjmują zawsze taką samą wartość, niezależnie od tego, czy dotyczą one roku bazowego, czy też odległej przyszłości.

¹⁷ J. Jabłonowski, C. Müller, B. Raffelhüschen, *A fiscal outlook*, *op. cit.*, s. 24, 25.

i metoda OECD są różnymi wariantami oceny bieżącej polityki fiskalnej wywodzącymi się z tej samej definicji międzyokresowego ograniczenia budżetowego¹⁸ systemu finansów publicznych¹⁹. Słabe strony metody OECD są podobne do tych, które ma pierwsza metoda, i dotyczą niedoceniań efektów równowagi ogólnej oraz dużej zależności od dokładności zebranych danych i zakładanych wartości przyjętych parametrów.

Dług ukryty a definicja konwencjonalnego długu publicznego

Zaproponowana przez Bank Światowy w 1998 r. klasyfikacja zobowiązań publicznych, określana jako macierz ryzyka fiskalnego, z jednej strony rozróżnia zobowiązania bezpośrednie i potencjalne, z drugiej wprowadza podział na zobowiązania formalne i deklaratywne²⁰. W oficjalnej sprawozdawczości budżetowej uwzględniane są jedynie zobowiązania, które mają równocześnie charakter formalny i bezpośredni. Rozwiązanie to jest poddawane coraz intensywniejszej krytyce, gdyż jak pokazuje doświadczenie, w szczególności z ostatnich lat, niebagatelną rolę odgrywają również inne kategorie zobowiązań²¹.

Dążąc w niniejszym opracowaniu do pełniejszego przedstawienia rzeczywistych rozmiarów zadłużenia sektora finansów publicznych w Polsce, zestawiono ze sobą zobowiązania publiczne bezpośrednie formalne i deklaratywne. Należy jednak pamiętać o istniejących różnicach pomiędzy tymi dwoma rodzajami długu publicznego.

Pod pojęciem długu publicznego rozumie się zobowiązania wyrażone przede wszystkim w wyemitowanych obligacjach i bonach skarbowych, które Skarb Państwa musi obsługiwać. W związku z tym zmiana jego wielkości może nastąpić w wyniku restrukturyzacji długu (co ma miejsce wyłą-

¹⁸ W przypadku rachunkowości pokoleniowej i metody OECD oznacza ono, że jeśli opodatkowanie netto żyjących pokoleń oraz saldo sektora finansów publicznych są ujemne, to opodatkowanie netto pokoleń żyjących w przyszłości musi być dodatnie.

¹⁹ U. Benz, S. Fetzler, *Indicators for Measuring Fiscal Sustainability: A Comparative Application of the OECD-Method and Generational Accounting*, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, Freiburg 2004, s. 1–4.

²⁰ Przykładem zobowiązań bezpośrednich deklaratywnych są zobowiązania emerytalne, pośrednich formalnych – poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa, natomiast pośrednich deklaratywnych – zobowiązania państwa wynikające z przejęcia przez nie udziałów w bankach zagrożonych upadłością.

²¹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Difin, Warszawa 2011.

cznie w wyjątkowych warunkach i wiąże się z bardzo poważnymi konsekwencjami dla państwa) lub wcześniejszego wykupu.

Rozmiar zobowiązań bezpośrednich deklaracyjnych, jak np. zobowiązań emerytalnych, może zostać zmniejszony przez dokonanie zmian w sposobie funkcjonowania, w tym wypadku systemu emerytalnego. Działanie takie wywołuje też pewne konsekwencje, polegające m.in. na tym, że obywatele płacący składki na ubezpieczenia społeczne mogą czuć się potraktowani niesprawiedliwie w przypadku zmniejszenia wymiaru ich przyszłych lub obecnych emerytur.

Należy też zwrócić uwagę na fakt, iż po wprowadzeniu tego typu zmian w życie szacunki wielkości ukrytego długu publicznego natychmiast ulegają dezaktualizacji. Jeśli dokonano reformy, na skutek której system zostanie całkowicie zbilansowany, to również w przyszłości ukryty dług publiczny może nawet całkowicie zniknąć.

Ukryte zobowiązania sektora finansów publicznych w Polsce

Zobowiązania emerytalne

System zabezpieczenia emerytalnego w Polsce oparty jest od 1999 r. na trzech filarach. Pierwszy (repartycyjny) filar oparty jest na zasadzie umowy międzypokoleniowej. Jest on administrowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Obowiązuje w nim reguła zdefiniowanej składki. Wysokość przyszłej emerytury uzależniona jest zatem od sumy składek opłaconych przez ubezpieczonego w całym okresie jego zawodowej aktywności i średniej spodziewanej długości dalszego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę. Przyszłe świadczenia powiązane są z indywidualnymi dochodami ubezpieczonych, ponieważ wysokość płaconej składki zależna jest od wysokości osiąganego dochodu.

Drugi filar (otwarte fundusze emerytalne, OFE) również funkcjonuje zgodnie z regułą zdefiniowanej składki, lecz zarządzany jest przez podmioty prywatne (powszechnie towarzystwa emerytalne, PTE) i ma charakter kapitałowy. Otwarte fundusze emerytalne mają, co do zasady, konkurować między sobą o członków, możliwie najefektywniej inwestując powierzane im środki na rynku kapitałowym²². Uczestnictwo w pierwszym i drugim filarze systemu jest obowiązkowe.

²² *Bezpieczeństwo dzięki zapobiegliwości*, raport UNFE, Warszawa 2001, s. 12.

Trzeci filar emerytalny ma charakter dobrowolnego oszczędzania w wybrany przez siebie sposób.

Wysokość składek emerytalnych trafiających do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie wystarcza na pokrycie jego bieżących wydatków. Państwo, aby wywiązać się ze swych obietnic złożonych obywatelom, zmuszone jest każdego roku do pokrycia tego deficytu dotacją ze swojego budżetu lub przez zaciągnięcie długu przez FUS. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), który dysponuje środkami FUS, publikuje prognozy przyszłych wpływów i wydatków funduszu emerytalnego FUS²³, co jest pomocne w ocenie potencjalnej wielkości przyszłych obciążeń sektora finansów publicznych z tytułu deficytu w tym funduszu.

Tabela 1 przedstawia szacowane przez ZUS saldo roczne funduszu emerytalnego FUS, zgodnie z wariantem bazowym prognozy. Poczynając od roku 2020, wartości roczne w raporcie podane były dla co piątego roku. Na potrzeby niniejszego artykułu brakujące wartości zostały zastąpione danymi za ostatni poprzedzający rok, dla którego są one dostępne.

Ze względu na zmienną wartość pieniądza w czasie, aby móc wyciągnąć z powyższych danych wnioski, prognozowane saldo roczne funduszu emerytalnego FUS w poszczególnych latach musi zostać sprowadzone do wartości bieżących dla ustalonego roku bazowego. Tabela 2 prezentuje wartości salda rocznego zdyskontowane na rok 2010.

Do dyskontowania przyszłych strumieni pieniężnych w celu uzyskania bieżącej wartości zadłużenia przyjmuje się najczęściej rynkową stopę procentową²⁴. Tłem do poszukiwania odpowiedniej stopy dyskonta jest zjawisko ryzyka w ogóle lub ryzyka niewypłacalności kraju. W tym kontekście można spotkać się również ze stwierdzeniem, że odpowiednia stopa dyskontowa powinna uwzględniać fakt, iż ryzyko związane ze strumieniami płatności (wydatków) i dochodów państwa jest większe od tego, które uwzględniałaby pozbawiona ryzyka stopa długoterminowych obligacji rządowych²⁵. Ich stopa zwrotu nie charakteryzuje się tak wysoką zmiennością jak stopy zwrotu z ryzykownych aktywów. Cytowani autorzy stwierdzają ostatecznie, że właściwy poziom stopy dyskontowej powinien zawierać się w przedziale pomiędzy tymi dwiema wartościami. W świetle tego dyskon-

²³ *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Departament Statystyki ZUS, Warszawa 2010.

²⁴ N. Roubini, *Debt Sustainability: How to Assess Whether a Country is Insolvent*, Stern School of Business New York University, New York 2001, s. 12, 13.

²⁵ C. Haigst, S. Moog, B. Raffelhüschen, J. Vatter, *Public Debt and Demography – An International Comparison Using Generational Accounting*, CESifo DICE Report 4/2009, München 2009, s. 30.

Tabela 1. Prognozowane saldo roczne funduszu emerytalnego FUS w latach 2011–2060

Rok	Saldo roczne funduszu emerytalnego FUS (mld zł)	Rok	Saldo roczne funduszu emerytalnego FUS (mld zł)
2011	-52,248	2036	-133,231
2012	-50,084	2037	-133,231
2013	-48,879	2038	-133,231
2014	-51,102	2039	-133,231
2015	-56,653	2040	-125,558
2016	-63,015	2041	-125,558
2017	-69,883	2042	-125,558
2018	-77,030	2043	-125,558
2019	-84,236	2044	-125,558
2020	-91,408	2045	-118,572
2021	-91,408	2046	-118,572
2022	-91,408	2047	-118,572
2023	-91,408	2048	-118,572
2024	-91,408	2049	-118,572
2025	-121,035	2050	-115,248
2026	-121,035	2051	-115,248
2027	-121,035	2052	-115,248
2028	-121,035	2053	-115,248
2029	-121,035	2054	-115,248
2030	-134,163	2055	-111,603
2031	-134,163	2056	-111,603
2032	-134,163	2057	-111,603
2033	-134,163	2058	-111,603
2034	-134,163	2059	-111,603
2035	-133,231	2060	-101,345
		Suma	-5408,565

Źródło: Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku, Departament Statystyki ZUS, Warszawa 2010, s. 19.

towanie, tak jak to robi ZUS, stopą inflacji nie wydaje się metodologicznie uzasadnione. Upraszczając nieco te zawiłości metodologiczne, w artykule przyjęto stopę dyskonta zbliżoną do rentowności 10-letnich obligacji skarbowych, tj. na najniższym możliwym poziomie – wyższym jednak niż stopa inflacji. Ponieważ na początku 2011 r. rentowność 10-letnich obligacji skarbowych wyniosła ponad 6%²⁶, przyjęto stopę dyskontową na poziomie 6%.

Suma zdyskontowanych na rok 2010 deficytów funduszu emerytalnego FUS w latach 2011–2060, przy powyższych założeniach, wynosi 1 443 840

²⁶ *Analiza rynku obligacji polskich*, Bank BGŻ, Biuro Maklerskie, Warszawa 2011.

Tabela 2. Prognozowane saldo roczne funduszu emerytalnego FUS w latach 2011–2060 zdyskontowane na rok 2010

Rok	Zdyskontowane saldo roczne funduszu emerytalnego FUS (mld zł)	Rok	Zdyskontowane saldo roczne funduszu emerytalnego FUS (mld zł)
2011	-49,291	2036	-29,286
2012	-44,575	2037	-27,628
2013	-41,040	2038	-26,064
2014	-40,478	2039	-24,589
2015	-42,334	2040	-21,861
2016	-44,423	2041	-20,624
2017	-46,476	2042	-19,456
2018	-48,330	2043	-18,355
2019	-49,859	2044	-17,316
2020	-51,042	2045	-15,427
2021	-48,153	2046	-14,554
2022	-45,427	2047	-13,730
2023	-42,856	2048	-12,953
2024	-40,430	2049	-12,219
2025	-50,504	2050	-11,205
2026	-47,645	2051	-10,570
2027	-44,948	2052	-9,972
2028	-42,404	2053	-9,408
2029	-40,004	2054	-8,875
2030	-41,833	2055	-8,108
2031	-39,465	2056	-7,649
2032	-37,231	2057	-7,216
2033	-35,124	2058	-6,808
2034	-33,135	2059	-6,422
2035	-31,043	2060	-5,502
		Suma	-1443,840

Źródło: na podstawie *Prognoza wpływów i wydatków, op. cit.*

mln zł. Odpowiada ona zatem 102% produktu krajowego brutto Polski w roku 2010, wynoszącego 1 415 514 mln zł²⁷. Wielkość ta może być traktowana jako miara ukrytego zadłużenia polskiego sektora finansów publicznych z tytułu zobowiązań emerytalnych. Jest to jednak szacunek silnie uzależniony od przyjętych założeń – arbitralnie ustalonej stałej stopy dyskontowej oraz prognoz demograficznych wykorzystanych przez ZUS przy tworzeniu raportu, z którego pochodzą wykorzystane przy obliczeniach dane.

Warto zwrócić uwagę, że podobna prognoza opracowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w 2006 r. przewidywała znacznie niższy poziom

²⁷ Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za 2010 r., Departament Rachunków Narodowych GUS, Warszawa 2011.

ujemnego salda funduszu emerytalnego FUS dla poszczególnych lat²⁸. Zgodnie z tym samym wariantem bazowym poprzedni raport ZUS prognozował, że deficyt funduszu emerytalnego w roku 2012 wyniesie 31 553 mln zł, natomiast w roku 2010 ta prognoza została podniesiona do 50 084 mln zł, co stanowi wzrost o niemal 59%.

Rachunek pokoleniowy polskiego systemu emerytalnego

Ze względu na ciągłe zmiany w polskim systemie emerytalnym zastosowanie klasycznego podejścia rachunkowości pokoleniowej, polegającego na ekstrapolowaniu obecnego schematu dochodów i wydatków odpowiedniego dla poszczególnych pokoleń na nieograniczony przyszły horyzont czasowy, nie wydaje się odpowiednie do badania tego zagadnienia, ponieważ nie zostałyby uwzględnione pełne skutki reformy z roku 1999. Wszelkie obliczenia i szacunki w tym przypadku również dotyczyć mogą wyłącznie pierwszego filaru systemu, gdyż pozostałe (kapitałowe) filary są, co do zasady, zbilansowane i samofinansujące się. Kierując się tą zasadą, J. Jabłonowski, C. Müller i B. Raffelhüschen w przywoływanej wyżej pracy dokonali szacunku wielkości ukrytych zobowiązań poszczególnych części polskiego sektora finansów publicznych²⁹. Stworzony przez nich model jest kroczący, ponieważ z każdym rokiem przybywa nowa kohorta³⁰ całkowicie objęta nowym systemem, a ubywa kohorta otrzymująca emerytury na dawnych zasadach.

Obliczanie przeciętnych dochodów i wydatków systemu na osobę należącą do danego pokolenia przebiegało we wspomnianym badaniu w kilku etapach. Po pierwsze, należało ustalić przeciętną oczekiwaną wartość dochodu dla każdej z kohort, z uwzględnieniem ryzyka bezrobocia. Każde z pokoleń urodzonych między 1948 a 1969 rokiem cechuje określone prawdopodobieństwo uczestnictwa przeciętnego jego członka w OFE, które musiało zostać oszacowane. Na tej podstawie można obliczyć uśredniony procentowy wymiar składki emerytalnej trafiającej do FUS dla każdej generacji. Mnożąc ją przez wcześniej ustalone średnie wynagrodzenie brutto, otrzymano przeciętną wartość składek przekazywanych do pierwszego filaru. Innym czynnikiem, który również został wzięty pod uwagę, było spodziewane zmniejszenie się zatrudnienia w rolnictwie, a tym samym przepływ części ubezpieczonych z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) do ZUS. Po uzyska-

²⁸ *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2050 roku*, Departament Statystyki ZUS, Warszawa 2006.

²⁹ *Idem, A fiscal outlook, op. cit.*

³⁰ Kohorta demograficzna to zbiór osób, wyodrębniony z danej populacji na podstawie posiadania określonej cechy. W niniejszym artykule pojęcie to jest wykorzystywane do określenia zbioru osób urodzonych w danym roku.

niu ostatecznej wartości przychodów systemu na głowę, aby odpowiednio ustalić wymiar przyszłej emerytury, dokonano szacunku przeciętnej wartości zapisu na indywidualnym koncie ubezpieczonego. Na stronie wydatkowej systemu oszacowano następnie prawdopodobieństwo przejścia na emeryturę w zależności od wieku osobno dla każdej z płci. Koszty systemu powiększone zostały o wydatki związane z emeryturami pomostowymi i emeryturami górniczymi. Innym czynnikiem, który także uwzględniono, są dopłaty do emerytur w sytuacjach gdy pomimo odpowiedniego stażu pracy, obliczona na podstawie zgromadzonego kapitału miesięczna wysokość emerytury przysługującej danej osobie jest poniżej określonego socjalnego minimum.

Na potrzeby badania średnią roczną stopę wzrostu gospodarczego przyjęto na poziomie 1,5%, a stopę dyskontową na poziomie 3%. Są to standardowe wartości wykorzystywane przez Forschungszentrum Generationenverträge do międzynarodowych badań porównawczych.

Polski system emerytalny, mimo różnego rodzaju rozwiązań ograniczających pełne zastosowanie zasady zdefiniowanej składki, znajduje się na drodze do osiągnięcia w długim horyzoncie czasowym stanu równowagi. Jednocześnie w najbliższych latach system będzie generował wysokie koszty ze względu na występowanie zjawiska tzw. poczwórnego brzemienia przejawiającego się w:

- 1) wysokich świadczeniach przysługujących starszym pokoleniom objętym starym systemem emerytalnym,
- 2) rosnącej liczbie osób w wieku emerytalnym,
- 3) zmniejszeniu wymiaru składek trafiających do filaru repartycyjnego (co nastąpiło w 1999 r.),
- 4) zmniejszającej się liczbie osób w wieku produkcyjnym, płacących składki. Jak wynika z zaprezentowanych wcześniej wyliczeń opartych na prognozach ZUS, największy zdyskontowany deficyt pierwszego filaru spodziewany jest w roku 2020.

Emerytury górnicze stanowią najpoważniejsze dla finansów państwa odstępstwo od zreformowanego systemu emerytalnego. Spowodowane przez nie obciążenie przyszłych pokoleń jest równe niemal 10% obciążeń całego pierwszego filaru.

Luka podtrzymalności³¹ systemu wyniosła 103,7% PKB Polski w roku 2007. Relacja ta jest zatem zbliżona do tej otrzymanej przez dyskontowanie

³¹ Luka podtrzymalności (ang. *sustainability gap*, SG) jest jednym z najważniejszych wskaźników w rachunkowości pokoleniowej. Jest to relacja międzyokresowych zobowiązań państwa do produktu krajowego brutto w roku bazowym.

ujemnego rocznego salda funduszu emerytalnego FUS do roku 2060 przy dwukrotnie wyższej stopie równej 6%.

Przedstawione szacunki nie uwzględniają zmian w systemie emerytalnym, które weszły w życie z dniem 1 maja 2011 r. W przytaczanej już pracy *A fiscal outlook for Poland using Generational Accounts* są jednak analizowane potencjalne skutki obniżenia składki przekazywanej do OFE z 7,3% do 3% podstawy jej wymiaru (w tym wariancie, dodatkowe 4,3% podstawy jej wymiaru trafiałoby natomiast do funduszu emerytalnego FUS), co, przy braku dokładniejszych szacunków, może zostać wykorzystane do oceny skutków dokonanych zmian³². Przy takim założeniu luka podtrzymywalności pierwszego filaru systemu wynosi 98,7% PKB, co oznacza poprawę o 5 punktów procentowych PKB w stosunku do scenariusza bazowego. Ta poprawa jest konsekwencją założenia, że w długim okresie dodatkowe wypłacane emerytury są z zapasem pokrywane z wyższych składek wpływających do FUS³³. W długiej perspektywie będzie to korzystne do czasu, gdy stopa waloryzacji składek przesuniętych z OFE do FUS będzie niższa niż średnia rentowność obligacji skarbowych³⁴, co jednak wiąże się z wysokim prawdopodobieństwem spadku stopy zastąpienia w przyszłości.

Pozostałe zobowiązania systemu ubezpieczeń społecznych

Fundusz rentowy

W drugiej połowie roku 2007 zmniejszono część składki rentowej płaconej przez pracowników z 6,5% do 3,5% podstawy jej wymiaru. Od początku roku 2008 dokonano kolejnej obniżki: z 6,5% do 4,5% podstawy wymiaru składki dla pracodawcy, a dla pracownika z 3,5% do 1,5% podstawy wymiaru składki. Na skutek tych zmian przychody funduszu rentowego w roku 2008 zmniejszyły się o prawie 40% w stosunku do roku poprzedniego. Tym samym fundusz rentowy stał się jednym z najbardziej niezbilansowanych funduszy. Całkowita luka podtrzymywalności, za którą on odpowiada, wynosi aż 96,8% PKB w wartościach z roku 2007³⁵.

³² Taki sam scenariusz analizowany jest również w pracy: M. Kempa, *Wpływ OFE na saldo Funduszu Emerytalnego*, „MF Working Paper” 2010, No. 07.

³³ *Ibidem*, s. 14.

³⁴ Por. W. Otto, M. Wiśniewski, *Reforma czy „deforma” OFE?*, V Forum Finansowe, 9 lutego 2011 r., s. 13.

³⁵ J. Jabłonowski, C. Müller, B. Raffelhüschen, *A fiscal outlook*, *op. cit.*, s. 58–60. Zgodnie z zapowiedzią we wprowadzeniu dalsze wyliczenia z wykorzystaniem metody rachunkowości pokoleniowej pochodzą z cytowanej tu pracy.

Fundusz wypadkowy

Składka na fundusz wypadkowy³⁶ wynosi 1,67% podstawy jej wymiaru, jednak jeśli wykonywana przez ubezpieczonego praca wiąże się ze zwiększonym ryzykiem, może ona wynosić aż do 8% podstawy jej wymiaru. Fundusz ten, choć nie jest do końca zbilansowany, odpowiada za niewielką część ukrytego zadłużenia polskiego sektora finansów publicznych. Luka podtrzymywalności w jego wypadku wynosi 6,3% PKB.

Fundusz chorobowy

Fundusz chorobowy stanowi szczególny przypadek, gdyż nie generuje on deficytu, lecz nadwyżkę. Istnieją dwa główne rodzaje świadczeń płatonych przez fundusz chorobowy – zasiłek chorobowy i zasiłek macierzyński. Wypłacalności tego funduszu nie zagrażają zachodzące przemiany demograficzne. Świadczenia płacone są zawsze osobom pracującym i nie mają one charakteru ciągłego, lecz tymczasowy. Zmniejszająca się liczba osób pracujących nie będzie miała zatem niekorzystnego wpływu na jego bilans. Luka podtrzymywalności w przypadku funduszu chorobowego wynosi minus 10,1% PKB.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego składają się cztery fundusze, z których jeden jest samofinansujący. Osoby w niej ubezpieczone płacą składki co kwartał, w wysokości 30% miesięcznej rolniczej emerytury. Dochody ze składek pokrywają zaledwie ok. 7% wydatków KRUS, cała reszta musi zostać sfinansowana dotacją z budżetu. System ten jest więc poważnym obciążeniem dla całego sektora finansów publicznych.

Chociaż w roku 2009 system administrowany przez KRUS miał ok. 1 425 500 beneficjentów, odpowiada on za lukę podtrzymywalności całego sektora finansów publicznych w Polsce w wysokości 47,5% PKB, przy założeniu odpływu części tam ubezpieczonych do ZUS. Gdyby to założenie zostało uchylone, luka wzrosłaby do 59,6% PKB.

Zabezpieczenie emerytalno-rentowe służb mundurowych, sędziów i prokuratorów

Członkowie służb mundurowych, sędziowie oraz prokuratorzy objęci są osobnym systemem zabezpieczenia społecznego. Wysokość emerytur przysługujących tym grupom zależy od wysokości trzech ostatnich otrzy-

³⁶ Z tego funduszu wypłaca się przede wszystkim renty wypadkowe z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

many miesięcznych pensji. Po 15 latach pracy członkowie służb mundurowych mogą przejść na emeryturę – w takim wypadku otrzymywać będą świadczenie w wysokości 40% miesięcznego wynagrodzenia. Maksymalna wysokość świadczenia, jakie można otrzymać po odbyciu służby przez wystarczająco długi okres, wynosi 75% wynagrodzenia.

Omawiane tu grupy nie płacą składek na ubezpieczenie społeczne, tym samym pojawia się dylemat, co potraktować jako dochód systemu. W prezentowanym badaniu dokonano założenia, że system był zbilansowany w roku bazowym, co oznacza, że jego przychody były równe kosztom. Tak więc ujemne wartości rachunku pokoleniowego dla żyjących generacji są skutkiem coraz bardziej niekorzystnej struktury demograficznej Polski. Nie bez znaczenia pozostaje też bardzo niski dopuszczalny wiek emerytalny.

Luka podtrzymawalności systemu wynosi 14% PKB. Ta stosunkowo niska wartość wynika jednak z przyjęcia bardzo optymistycznych założeń. Aby zbilansować system w przyszłości, konieczne byłoby zwiększenie jego implikowanych przychodów o 30% lub zmniejszenie wypłacanych świadczeń o 25%.

Zobowiązania pozostałych części sektora finansów publicznych

Funkcjonujący obecnie w Polsce system opieki zdrowotnej finansowany jest przez Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), kontraktujący publiczne usługi medyczne z jednostkami je świadczącymi. Koszty działalności publicznych zakładów opieki zdrowotnej pokrywane są też przez władzę centralną lub jednostki samorządu terytorialnego. Głównym źródłem przychodów NFZ są składki zdrowotne, jednak otrzymuje on również środki z budżetu centralnego za świadczenia udzielane w ramach programów rządowych, a także składki płacone za osoby bezrobotne, beneficjentów urlopu macierzyńskiego i rolników ubezpieczonych w KRUS. Zgodnie z obowiązującym prawem budżet NFZ musi być zbilansowany. Liczba osób ubezpieczonych w NFZ znacząco przewyższa liczbę osób płacących składki, gdyż ubezpieczenie obejmuje również członków rodziny płacącego składki, którzy nie uzyskują dochodu podlegającego opodatkowaniu, np. dzieci.

Zdecydowanie najbardziej kosztowne dla systemu są kohorty najstarsze. Wydatki na świadczenia opieki zdrowotnej przypadające na głowę przeciętnego przedstawiciela pokolenia mającego 40 lat są ponaddziesięciokrotnie mniejsze od tych dotyczących osób, które mają powyżej 70 lat. Dlatego w przypadku służby zdrowia skutki starzenia się społeczeństwa są szczególnie dotkliwie odczuwane. Aby przychody NFZ pozwoliły na sfinansowanie jego wydatków, bez obniżania wymiaru przysługujących ubezpieczonym

świadczeń, składka zdrowotna wynosząca obecnie 9%, musiałaby wzrosnąć do roku 2050 do ponad 14% podstawy jej wymiaru. Luka podtrzymywalności NFZ to 83,1% polskiego PKB. Powyższe liczby otrzymano przy założeniu, że wielkość wydatków na pacjenta nie będzie się zmieniać. Te jednak w miarę postępu medycyny i techniki mogą rosnąć. W takim wypadku składka zdrowotna musiałaby wynieść aż 20% podstawy jej wymiaru w roku 2050, aby budżet NFZ mógł być zbilansowany. Luka podtrzymywalności wyniosłaby natomiast 158,1% PKB.

Oświata i szkolnictwo wyższe w Polsce nie są finansowane ze składek lub specjalnych podatków. Z tego powodu podobnie jak w przypadku ubezpieczeń społecznych służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, w prezentowanym badaniu dokonano założenia, że przychody systemu w roku bieżącym są równe jego wydatkom.

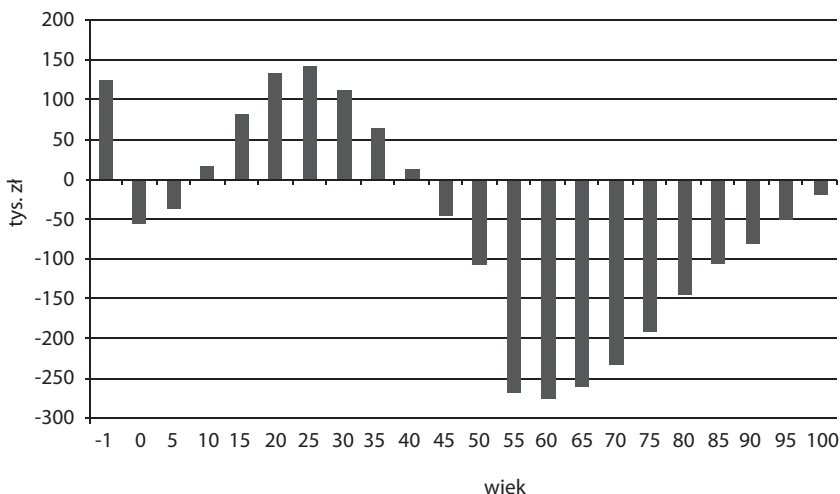
Jak można było się spodziewać, zmiany demograficzne, które bardzo niekorzystnie wpływają na bilans wielu elementów składowych sektora finansów publicznych, w przypadku systemu edukacji przynoszą odwrotny efekt. Malejąca liczba osób będących beneficjentami systemu przyniesie polskim finansom publicznym znaczące oszczędności. Luka podtrzymywalności systemu edukacji w Polsce wynosi minus 79% PKB. Wynikająca z tego rachunku pokoleniowego korzyść przyszłych generacji wynosi aż 100 tys. zł na głowę, a więc o ponad 60 tys. zł więcej niż wysokość przeciętnych transferów netto na rzecz osoby urodzonej w 2007 r.

Rozmiary jawnego i ukrytego długu publicznego w Polsce

Rachunek pokoleniowy polskiego sektora finansów publicznych

Jak pokazuje wykres 1, w swoim dalszym życiu najbardziej obciążone nie będzie najmłodsze z żyjących pokoleń, lecz to, którego przedstawiciele byli w roku 2007 w wieku około 25 lat. Jest to zgodne z założeniem, gdyż generacje będące w wieku przedprodukcyjnym (podobnie jak te będące już na emeryturze) są w bieżącym momencie beneficjentami netto. Ujemna wartość rachunku pokoleniowego dla tych osób oznacza, że pomimo zachodzących przemian demograficznych, pod warunkiem zachowania obecnego kształtu systemu, mogą one liczyć, że w ciągu całego okresu trwania swego życia otrzymają od państwa świadczenia o wartości wyższej od wartości zapłaconych przez nich podatków i składek na realizację tych celów. Największym z beneficjentów jest jednak pokolenie 60-latków. Zapłaciło ono już zdecydowaną większość podatków i składek w swoim ży-

Wykres 1. Rachunek pokoleniowy sektora finansów publicznych na rok 2007



Źródło: J. Jabłonowski, C. Müller, B. Raffelhüschen, *A fiscal outlook for Poland using Generational Accounts*, seminarium NBP, Warszawa, 18 czerwca 2010 r., s. 84.

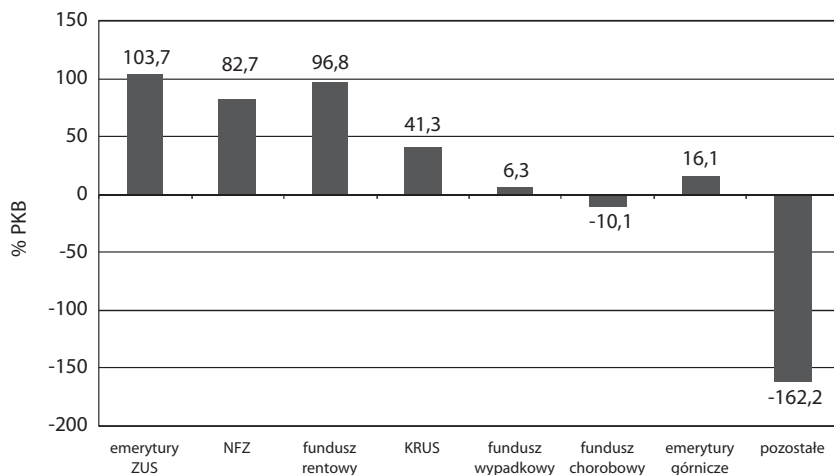
ciu, a zarazem ma przed sobą perspektywę otrzymywania świadczeń przez wiele następnych lat.

Pomimo przeprowadzonych reform w polskich finansach publicznych nie zachodzi równowaga międzypokoleniowa. Przyszłe pokolenia będą musiały dodatkowo sfinansować swoimi podatkami część wydatków na rzecz pokoleń dziś żyjących. Wskaźnik przeciętnego obciążenia przedstawiciela przyszłych pokoleń wynosi 125 tys. zł. Proces starzenia się społeczeństwa będzie zatem wywierał silną negatywną presję na budżet państwa. Luka dochodowa³⁷ sektora finansów publicznych w Polsce wynosi 12%. Oznacza to, że o tyle musiałyby wzrosnąć całkowite dochody sektora finansów publicznych, aby finanse państwa osiągnęły stan długoterminowej równowagi. Dla zlikwidowania luki podtrzymywalności od strony kosztowej wydatki sektora finansów publicznych musiałyby zmaleć o 11%, ponieważ tyle wynosi luka transferowa³⁸.

³⁷ Procentowy wzrost dochodów, jaki jest potrzebny do zrównoważenia międzyokresowego budżetu państwa (*intertemporal budget*) – budżetu długookresowego, będącego kumulacją budżetów jednorocznych.

³⁸ Procentowe zmniejszenie transferów, jakie jest potrzebne do zrównoważenia międzyokresowego budżetu państwa.

Wykres 2. Luki podtrzymalności dla poszczególnych części sektora finansów publicznych na rok 2007



Źródło: jak pod wykresem 1, s. 87.

Źródłami największych niepokrytych przyszłych zobowiązań polskiego sektora finansów publicznych są emerytury ZUS³⁹ (SG = 98,7% PKB⁴⁰), fundusz rentowy ZUS (SG = 96,8% PKB) i służba zdrowia finansowana przez NFZ (SG = 83,1% PKB), wykres 2. W stosunku do swojego rozmiaru system rolniczych ubezpieczeń społecznych również generuje znaczne zadłużenie całego sektora (SG = 47,5% PKB). Przyszły wzrost gospodarczy i wynikający z niego przyrost bazy podatkowej wraz z oszczędnościami uzyskanymi w niektórych spośród pozostałych systemów przyczynią się do pomniejszenia szacunku ostatecznej wartości ukrytego zadłużenia Polski o ponad 160% jej produktu krajowego brutto.

Wielkość długu publicznego Polski

Jawna część polskiego długu publicznego zgodnie z metodologią ESA 95 wyniosła na koniec 2010 r. 778 212 mln zł⁴¹. Relacja długu do PKB w 2010 r.

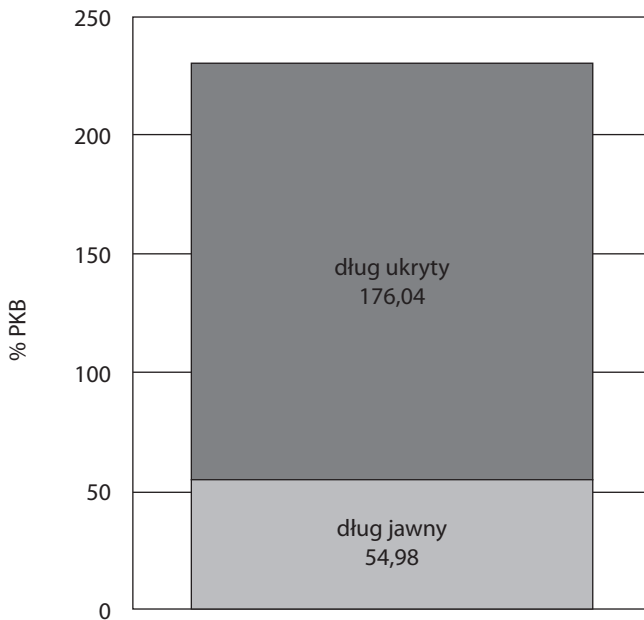
³⁹ Na potrzeby niniejszej analizy za ostateczną wartość ukrytych zobowiązań pierwszego filaru systemu emerytalnego przyjęto lukę podtrzymalności uzyskaną przy założeniu, że składki przekazywane do OFE zostały zmniejszone do 3% podstawy ich wymiaru, ponieważ ten wariant najbardziej oddaje obecny kształt systemu emerytalnego.

⁴⁰ Wartości luki podtrzymalności prezentowane w niniejszym artykule wyrażone są w procentach PKB Polski w roku 2007.

⁴¹ *Provision of deficit and debt data for 2010 – first notification*, Eurostat, 2011.

jest natomiast równa 54,98%. Ze względu na kompletność i spójność rezultatów rachunków pokoleniowych dla poszczególnych elementów sektora finansów publicznych, na potrzeby tego artykułu przyjęto szacunek wartości ukrytego długu publicznego Polski przedstawiony w badaniu „A fiscal outlook for Poland using Generational Accounts”⁴², równy 177,8% PKB w roku 2007. Ponieważ PKB Polski wyniósł 1 176 737 mln zł w 2007 r.⁴³, to zgodnie z przyjętymi założeniami ukryty dług publiczny wynieść musiał 2 092 238 mln zł. Sprowadzając ten wynik do wartości bieżących z roku 2010 przy stopie dyskontowej 6%, otrzymuje się 2 491 889 mln zł. Ukryty dług publiczny sprowadzony do wartości z roku 2010 w relacji do PKB w roku 2010 wynosi zatem 176,04% PKB⁴⁴.

Wykres 3. Ukryty i jawny dług publiczny Polski w roku 2010



Źródło: jak pod tabelą 2.

⁴² Zob. przypis 1.

⁴³ *Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB, op. cit.*

⁴⁴ Spadek ten w stosunku do 2007 r. jest wynikiem przyjętej stopy dyskonta, która była niższa od średniorocznej nominalnej stopy wzrostu PKB.

Łączny dług publiczny uwzględniający jawną jego część, a także szacunek wielkości długu ukrytego, wyniósł w roku 2010 231,02% PKB.

Podobne wyliczenie dla danych na koniec 2008 r. przeprowadził P. Dobrowolski⁴⁵. W szacunku łącznego długu publicznego uwzględnił deficyt funduszu emerytalnego wyodrębnionego z FUS, funduszu rezerwy demograficznej oraz kosztu emerytur mundurowych, sędziów, prokuratorów, leczenia profesorów, KRUS, a także funduszu emerytur pomostowych. Przy tych założeniach stosowny wskaźnik długu do PKB wyniósł 208,2%⁴⁶.

Podsumowanie

Problemem sektora finansów publicznych w Polsce jest ciągły stan nierównowagi i trwale utrzymujący się relatywnie wysoki dług publiczny. W tym kontekście perspektywy zmian społecznych nie są optymistyczne. Na skutek zachodzących przemian demograficznych nadal będziemy zmuszeni do pokrywania narastających deficytów systemów powszechnych ubezpieczeń społecznych i opieki zdrowotnej. W roku 2010 zobowiązania sektora o charakterze bezpośrednim wyniosły ponad dwukrotność PKB Polski. Wielkość ta odzwierciedla wiele opisanych w artykule założeń. Dodatkowo należy pamiętać, że nie uwzględniono podniesienia kwoty emerytury z uwagi na ewentualną konieczność przyjęcia zasady minimalnego świadczenia emerytalnego, wyższego od tego, który wynikać będzie ze środków uzyskanych z tak zaprojektowanego systemu i wpływu tego zjawiska na łączny dług. Otrzymana szacunkowa wielkość długu w relacji do PKB ma unaocznic konsekwencje przedstawionych działań podejmowanych w sektorze finansów publicznych na przyszłe obciążenia budżetowe. Tym samym zwrócić trzeba uwagę, że dziś podejmowane decyzje mogą nie zmienić kwoty jawnego długu publicznego, ale w kolejnych latach staną się ciężarem dla przyszłych pokoleń.

Najpoważniejszymi źródłami ukrytych zobowiązań polskiego państwa są: fundusz rentowy, Narodowy Fundusz Zdrowia i fundusz emerytalny FUS – razem odpowiadają za dług wynoszący niemal trzykrotność PKB.

Kolejne rządy hojnie przyznawały różnym grupom zawodowym specjalne przywileje, co pociągało i pociąga za sobą konieczność ponoszenia znacznych dodatkowych wydatków. Szczególnie kosztowne są systemy emerytur górniczych oraz rolniczych ubezpieczeń społecznych.

⁴⁵ P. Dobrowolski, *Wysokość długu publicznego Polski*, raport Instytutu Sobieskiego nr 35, Warszawa 2009.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 24.

Starzenie się społeczeństw nie wiąże się wyłącznie z dodatkowymi kosztami, lecz niekiedy również i oszczędnościami. System edukacji jak też i fundusz chorobowy przyczyniają się do zmniejszenia ostatecznej wysokości ukrytego długu publicznego Polski.

Dzięki wprowadzeniu reformy emerytalnej w roku 1999 polski system emerytalny będzie się bilansował w długiej perspektywie czasowej, choć nie ma gwarancji, że docelowo osiągnięta stopa zastąpienia będzie akceptowalna społecznie. Tak też należy odczytywać zmniejszenie się długu ukrytego na skutek zmniejszenia składki do OFE. W przedstawionym wyliczeniu widać jedynie efekt będący pochodną zmniejszenia się ujemnego salda funduszu emerytalnego, nie ma zaś szacunku ewentualnych kwot wydatkowanych z budżetu rekompensujących spadek stopy zastąpienia.

Zmniejszenie składki rentowej płaconej przez pracodawców i pracowników jest najbardziej niekorzystną dla przyszłej kondycji finansów publicznych z dokonanych w ostatnich latach zmian.

Ostatecznie więc widać, że mniej liczne przyszłe pokolenia będą zmuszone do ponoszenia dodatkowych obciążeń podatkowych w celu sfinansowania świadczeń społecznych na rzecz pokoleń ich rodziców i dziadków. Jeżeli nie zostaną wprowadzone odpowiednie reformy, ciężar długu będzie spowalniał wzrost gospodarczy i może skłaniać część (i tak skromnych) zasobów siły roboczej do opuszczenia Polski.

Bibliografia

- Analiza rynku obligacji polskich*, Biuro Maklerskie Banku BGŻ, Warszawa 2011.
- Benz U., Fetzter S., *Indicators for Measuring Fiscal Sustainability: A Comparative Application of the OECD-Method and Generational Accounting*, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, Freiburg 2004.
- Bezpieczeństwo dzięki zapobiegliwości*, raport UNFE, Warszawa 2001.
- Dobrowolski P., *Wysokość długu publicznego Polski*, raport Instytutu Sobieskiego nr 35, Warszawa 2009.
- Esfahani H.S., Kim H., *Hiding Public Debt*, Economic Research Forum Working Papers, No. 0202, Illinois 2002.
- Fehr H., Kotlikoff L., *Generational Accounting in General Equilibrium*, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper, No. 5090, Cambridge 1995.
- Fetzter S., *Zur nachhaltigen Finanzierung des gesetzlichen Gesundheitssystems*, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt 2006.

- Franco D., Gokhale J., i inni, *Generational Accounting: The Case of Italy*, Federal Reserve Bank of Cleveland, „Working Paper” 1992, No. 9208.
- Gokhale J., *Measuring the Unfunded Obligations of European Countries*, National Center for Policy Analysis, No. 319, Washington 2009.
- Haigst C., Moog S., Raffelhüschen B., Vatter J., *Public Debt and Demography – An International Comparison Using Generational Accounting*, CESifo DICE Report 4/2009, München 2009.
- Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za 2010 r., Departament Rachunków Narodowych GUS, Warszawa 2011.
- Jabłonowski J., Müller C., Raffelhüschen B., *A fiscal outlook for Poland using Generational Accounts*, Discussion Paper, seminarium NBP, Warszawa, 18 czerwca 2010 r.
- Kempa M., *Wpływ OFE na saldo Funduszu Emerytalnego*, „MF Working Paper” 2010, No. 07.
- Liberda B., *Intergenerational Equilibrium of Pension Systems and other Social Transfers*, International Association for Research in Income and Wealth (IARIW) Ageing and Demographic Change Plenary Session Paper, Joensuu (Finlandia) 2006.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Difin, Warszawa 2011.
- Otto W., Wiśniewski M., *Reforma czy „deforma” OFE?*, V Forum Finansowe, Warszawa 9 lutego 2011 r.
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2050 roku*, Departament Statystyki ZUS, Warszawa 2006.
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Departament Statystyki ZUS, Warszawa 2010.
- Provision of deficit and debt data for 2010 – first notification*, Eurostat, 2011
- Roubini N., *Debt Sustainability: How to Assess Whether a County is Insolvent*, Stern School of Business New York University, New York 2001.
- Siekman H., *The Burden of an Ageing Society as a Public Debt*, Third Conference of the Monetary Stability Foundation, 6–7 lipca 2006 r., Frankfurt am Main 2006.
- Wojciechowski W., *Naciągane korzyści ze zmian w OFE*, „Rzeczpospolita” z 4 marca 2011 r.