

Tomasz Przybyciński

5. Dylematy kształtowania polityki budżetowej i systemu emerytalnego w Polsce oraz innych krajach UE

Streszczenie

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy, który wystąpił pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, okazał się bardzo destrukcyjny dla finansów publicznych wielu krajów UE. Stały one wobec wielkiego wyzwania rozwojowego, jakim jest uzdrowienie finansów publicznych, a w szczególności naprawa systemu emerytalnego. W warunkach słabej kondycji finansów publicznych w Polsce – na początku drugiej dekady XXI wieku – przystąpiono do demontażu kapitałowej części nowego systemu emerytalnego. Z perspektywy minionych lat widać, że reforma emerytalna okazała się nieudanym eksperymentem, który podważył zaufanie obywateli zarówno do państwa, jak i dużej części klasy politycznej w Polsce. Nie przyczyniła się ona do wzmocnienia fundamentów ustrojowych i nie sprzyjała przyspieszeniu rozwoju gospodarczego i społecznego Polski.

Słowa kluczowe: polityka budżetowa, system emerytalny, Polska, Unia Europejska

Dilemmas of Budgetary Policy and Shaping Pension System in Poland and Other EU Countries

Abstract

The global financial and economic crisis which occurred at the end of the first decade of the 21st century had a harmful impact on the level of public finance sustainability in many EU countries. They faced with the prospect of having to reform public finances, especially pension system. Because of the low level of public finance sustainability in Poland it was necessary to dismantle the capital part of the new pension system at the beginning of the second decade of the 21st century. Looking back on the past years it is clear that pension reform was a failed experiment which undermined trust in the state and many Polish politicians. The pension reform did not strengthen fundamentals of the Polish economy and did not stimulate economic and social development in Poland.

Keywords: budgetary policy, pension system, Poland, European Union

Wprowadzenie

Na początku drugiej dekady XXI wieku Polska stanęła wobec poważnych dylematów związanych z kształtowaniem ładu gospodarczego i społecznego. Wiązały się one w szczególności z niskim tempem wzrostu gospodarczego, trudną sytuacją finansów publicznych, depresją urodzeniową oraz destrukcją systemu emerytalnego. W szczególności dylematy te dotyczyły kształtowania polityki budżetowej i systemu emerytalnego.

Problemy gospodarcze i społeczne Polski należy postrzegać w szerszym kontekście. Będąc członkiem Unii Europejskiej (UE), Polska doświadczyła bowiem podobnych trudności, jakie przeżywały inne kraje należące do tego ugrupowania integracyjnego. Wiele z nich również boleśnie odczuwało osłabienie tempa wzrostu gospodarczego, pogorszenie się sytuacji finansów publicznych, starzenie się społeczeństwa oraz narastającą destabilizację systemu emerytalnego.

Jednakże warto zauważyć, że na tle innych krajów UE sytuacja, w jakiej znalazła się Polska, była specyficzna. Polska zbliżyła się bowiem do limitu zadłużenia określonego w Konstytucji RP z 1997 roku. W art. 216 ust. 5 Konstytucji napisano, że: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”.

Wobec braku większości, umożliwiającej zmianę Konstytucji RP, rządząca koalicja PO–PSL znalazła się w bardzo niekomfortowej sytuacji. Jeżeli nie można było zmienić samej Konstytucji, to należało podjąć inne działania i nie dopuścić do tego, żeby dług publiczny przekroczył 60% PKB. Politycy nie mogli dłużej zwlekać, ale musieli dokonać strategicznych wyborów o zasadniczym znaczeniu dla perspektyw rozwojowych Polski. Warto przeanalizować ich dylematy w świetle współczesnej teorii ekonomii oraz doświadczeń innych krajów UE. Trzeba ustalić, czy działania polityków w zakresie kształtowania polityki budżetowej i systemu emerytalnego, podejmowane na początku drugiej dekady XXI wieku, przyczyniły się do wzmocnienia fundamentów ustrojowych i sprzyjały przyspieszeniu rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, czy też miały odwrotne skutki.

1. Globalny kryzys finansowy i gospodarczy a sytuacja finansów publicznych w Polsce oraz innych krajach UE

Globalny kryzys finansowy, który wystąpił na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku, miał duży wpływ na aktywność gospodarczą wielu krajów. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się państwa Unii Europejskiej.

Przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego tempo wzrostu realnego PKB w Unii Europejskiej (UE) było dosyć wysokie. Wyniosło ono 3,4% w 2006 roku i 3,2% w 2007 roku. Jednakże w 2008 roku tempo wzrostu realnego PKB zmniejszyło się do 0,4%, a w 2009 roku realny PKB w UE spadł o 4,5%. W latach 2010–2011 obserwowano wzrost realnego PKB w UE. W 2010 roku tempo wzrostu realnego PKB wyniosło 2%, a w 2011 roku 1,6%. Jednakże w 2012 roku realny PKB w UE zmniejszył się o 0,4%. W 2013 roku realny PKB w UE zwiększył się zaledwie o 0,1%¹.

Oprócz trudności z powrotem na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego bardzo niebezpiecznymi zjawiskami w niektórych krajach UE były znaczne deficyty budżetowe i wysoki poziom długu publicznego w relacji do PKB. Wskazywały one na strukturalne słabości UE, do których można zaliczyć zanik odpowiedzialności finansowej niektórych państw oraz niewystarczającą konkurencyjność ich gospodarek narodowych².

W tym kontekście trzeba widzieć sytuację gospodarczą Polski. Jeszcze w latach 2006–2007 tempo wzrostu realnego PKB w Polsce było wysokie. Wyniosło ono 6,2% w 2006 roku i 6,8% w 2007 roku. Jednakże w kolejnych latach obserwowano wyraźnie niższe tempo wzrostu realnego PKB. Wyniosło ono: 5,1% w 2008 roku, 1,6% w 2009 roku, 3,9% w 2010 roku, 4,5% w 2011 roku, 2,0% w 2012 roku i 1,6% w 2013 roku³.

Chociaż polska gospodarka okazała się dosyć odporna na zjawiska kryzysowe w porównaniu z innymi państwami UE, to jednak nie potrafiła powrócić na ścieżkę

¹ Dane Eurostatu dotyczące UE składającej się z 28 państw. Eurostat, *Real GDP growth rate – volume*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcod=e=tec00115> (data dostępu: 31.05.2014).

² T. Przybyciński, *Dylematy kształtowania polityki gospodarczej i społecznej*, w: *Polityka gospodarcza w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 92, SGH, Warszawa 2013, s. 243.

³ Eurostat, *Real GDP growth rate – volume*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcod=e=tec00115> (data dostępu: 31.05.2014).

szybkiego i trwałego wzrostu. Na tle liderów wzrostu w skali globalnej jej osiągnięcia prezentowały się skromnie.

Spowolnienie wzrostu gospodarczego obnażyło słabość finansów publicznych w Polsce. Nie był to jednak nowy problem polityki gospodarczej. Charakterystyczną cechą polityki budżetowej w Polsce było bowiem od wielu lat utrzymywanie permanentnego deficytu budżetowego oraz wysokiego zadłużenia.

Deficyt budżetowy, rozumiany jako deficyt całego sektora finansów publicznych, obejmujący deficyt sektora instytucji rządowych oraz samorządowych, wynosił w Polsce: 3,6% PKB w 2006 roku, 1,9% PKB w 2007 roku, 3,7% PKB w 2008 roku, 7,4% PKB w 2009 roku, 7,9% PKB w 2010 roku, 5,0% PKB w 2011 roku, 3,9% w 2012 roku oraz 4,3% w 2013 roku⁴.

Warto zauważyć, że w 2009 roku Rada Ecofin, tworzona przez ministrów państw UE do spraw finansów i gospodarki, stwierdziła występowanie w Polsce nadmiernego deficytu oraz zaleciła jego zlikwidowanie najpóźniej w 2012 roku. Jednakże cel ten nie został osiągnięty⁵.

Tymczasem polski dług publiczny wzrósł z 45% PKB w 2007 roku do prawie 55% PKB w 2011 roku⁶. Według metodologii UE dług publiczny Polski osiągnął w 2013 roku 57,1% PKB⁷. Według metodologii krajowej ukształtował się on poniżej 55% PKB⁸.

W ten sposób Polska zbliżyła się do limitu zadłużenia określonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 roku. Jednocześnie pole manewru polityki budżetowej uległo znacznemu zawężeniu. Zapis konstytucyjny zakazuje bowiem zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. W tej sytuacji kontynuacja strategii zadłużania kraju mogłaby się wiązać ze złamaniem obowiązującego prawa oraz pociągnięciem do odpowiedzialności osób, które dopuściłyby się tego czynu.

⁴ *Program konwergencji. Aktualizacja 2012*, Warszawa, kwiecień 2012, s. 21; *Program konwergencji. Aktualizacja 2013*, Warszawa, kwiecień 2013, s. 5; Rada Ministrów, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014–2017*, Warszawa, kwiecień 2014, s. 35.

⁵ *Program konwergencji. Aktualizacja 2013*, op.cit., s. 4–5.

⁶ *Trziesiętny kapitalizmu*, „Polityka” 2012, nr 1 (wydanie specjalne), s. 65.

⁷ Rada Ministrów, *Wieloletni Plan...*, op.cit., s. 41.

⁸ *Polski dług publiczny w 2013 roku poniżej 55% PKB*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Polski-dlug-publiczny-w-2013-roku-ponizej-55-PKB-3026952.html> (data dostępu: 29.05.2014).

Tradycyjnie pojmowana polityka budżetowa powinna utrzymywać ciężar fiskalny na takim poziomie, który zapewnia osiągnięcie odpowiedniego tempa wzrostu gospodarczego. Oprócz tego zasadniczego celu jej zadaniem jest również pozyskiwanie wystarczających środków do realizacji zadań państwa⁹.

Teoria ekonomii tradycyjnie podkreślała konieczność odpowiedzialnego prowadzenia polityki budżetowej. Jej twórcy zdawali sobie bowiem sprawę ze skutków rozluźnienia dyscypliny finansowej państwa. Stąd też wynikał postulat zrównoważenia wpływów i wydatków budżetowych w długim okresie.

Chociaż ekonomiści krytykowali deficyt budżetowy i jego rezultat, czyli dług publiczny, to jednak państwa zadłużały się, a dług publiczny często osiągał bardzo wysokie rozmiary. Jednakże dług publiczny powstawał w sytuacjach nadzwyczajnych, na przykład w czasie wojen, kiedy znacznie wzrastały wydatki publiczne, albo w okresach takich katastrof, jak powodzie czy zarazy, kiedy gwałtownie spadały wpływy podatkowe. W normalnych warunkach starano się utrzymać równowagę między wydatkami publicznymi a dochodami z podatków. Z kolei wzrost gospodarczy sprawiał, że udział długu w rosnącym PKB stopniowo się zmniejszał¹⁰.

Powszechnie zdawano sobie sprawę ze skutków utraty kontroli nad finansami państwa. W tym kontekście warto zauważyć, że kłopoty finansowe monarchii były bardzo ważną przyczyną wybuchu Wielkiej Rewolucji Francuskiej, która dokonała się w latach 1789–1799. Wprawdzie doprowadziła ona do wyzwolenia z feudalnych ograniczeń, ale przyczyniła się również do rozprężenia i rozkładu. Właśnie dlatego Wielka Rewolucja Francuska nie okazała się odpowiednim środkiem do rozwiązania alarmującej sprawy braku pieniędzy w skarbie państwa. Finanse Francji udało się uporządkować dopiero w okresie dyktatury Napoleona¹¹.

Jednakże we współczesnej myśli ekonomicznej tradycyjne stanowisko w kwestii utrzymywania dyscypliny finansowej państwa bywało ostro krytykowane. Doświadczenia Wielkiego Kryzysu z przełomu lat 20. i 30. XX wieku przyczyniły się bowiem do rewolucji w myśleniu ekonomicznym. Opinia publiczna została wówczas przekonana, że kapitalizm jest systemem niestabilnym, któremu zagrażają poważne kryzysy.

⁹ K. Lutkowski, *Możliwości i ograniczenia instrumentów makrofinansowych w strategii wzrostu gospodarczego*, „Bank i Kredyt” 1993, nr 5–6; K. Lutkowski, *Cele, zasady i generalne uwarunkowania polityki pieniężnej w procesie transformacji*, „Bank i Kredyt” 1993, nr 11.

¹⁰ P. Cizkowicz, A. Rzońca, *Mechanizmy oddziaływania deficytu fiskalnego na wzrost gospodarki*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 10, s. 1–2.

¹¹ J. Bainville, *Dzieje Francji*, Wyd. Antyk – Marcin Dybowski, Komorów 2010, s. 226–381.

Praca J.M. Keynesa, zatytułowana *Ogólna teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza*, którą opublikowano w 1936 roku, doprowadziła do powstania nowej szkoły myśli ekonomicznej, zwanej keynesizmem¹². Ekonomia keynesowska podkreśla konieczność interwencji państwa w gospodarkę rynkową. Szczególne znaczenie przywiązuje do oddziaływania na gospodarkę poprzez wpływanie na zagregowany popyt.

Przedstawiciele ekonomii keynesowskiej wskazują na konieczność odrzucenia tradycyjnej koncepcji budżetu zrównoważonego. Wiąże się to z postulatem aktywnego oddziaływania państwa na koniunkturę gospodarczą¹³.

W ujęciu keynesowskim polityka budżetowa powinna elastycznie reagować na zmiany sytuacji gospodarczej. W przypadku recesji, kiedy maleją wpływy i rosną wydatki budżetowe, działania służące równoważeniu budżetu państwa, takie jak podwyższenie podatków i obniżenie wydatków publicznych, mogłyby doprowadzić do pogłębienia recesji, co pogorszyłoby i tak trudną sytuację gospodarczą. Właśnie dlatego postuluje się tolerowanie deficytu budżetowego, a nawet jego świadome zwiększenie. Twierdzi się, że rezultatem tych działań będzie nie tylko wzrost zagregowanego popytu, ale również pobudzenie zagregowanej podaży dzięki uruchomieniu rezerw zdolności produkcyjnych¹⁴.

Poprawa aktywności gospodarczej i zwiększenie wpływów podatkowych powinny doprowadzić w długim okresie nie tylko do redukcji deficytu budżetowego, ale nawet do osiągnięcia nadwyżki budżetowej. Problem deficytu budżetowego zostałby zatem rozwiązany dzięki wejściu na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego¹⁵.

Ekonomia keynesowska zdobyła dominującą pozycję w myśli ekonomicznej w latach 40. XX wieku i utrzymała ją do lat 60. XX wieku. Jej zalecenia odpowiadały zwolennikom państwa dobrobytu, idei sprawiedliwości społecznej oraz walki z bezrobociem. Właśnie dlatego ekonomia keynesowska stała się teoretyczną podstawą polityki gospodarczej w wielu krajach wysoko rozwiniętych. Polityka gospodarcza, czerpiąca inspirację z ekonomii keynesowskiej, skupiała się głównie na mnożeniu interwencji państwa w gospodarkę rynkową, zwiększaniu wydatków budżetowych i podnoszeniu podatków.

W tym kontekście formułowany jest zarzut, że: „Keynes stworzył być może lekarstwo na depresję, ale jego teoria przyczyniła się jednocześnie do powstania

¹² J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1985.

¹³ *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 122–123.

¹⁴ *Ibid.*, s. 123–124.

¹⁵ *Ibid.*

atmosfery sprzyjającej wszechobecnej interwencji państwa, programów socjalnych oraz nieograniczonej wiary w możliwości dużego rządu. Teorie Keynesa zachęcały do nieograniczonej konsumpcji, finansowania poprzez zadłużanie państwa i progresywne opodatkowanie – w przeciwieństwie do oszczędzania, zrównoważonego budżetu i niskich podatków. Krytycy widzieli w teoriach Keynesa bezpośredni atak na tradycyjne wartości ekonomiczne i najpoważniejszy od czasów Marksa atak na zasady wolności gospodarczej¹⁶.

Dopóki zakres ingerencji państwa w życie gospodarcze był niewielki, polityka budżetowa koncentrowała się przede wszystkim na zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz ochronie praw własności. Jednakże zwiększanie roli państwa i podejmowanie nowych działań doprowadziło do znacznego wzrostu zarówno wydatków, jak i wpływów budżetowych¹⁷.

Rozrost funkcji państwa miał głębokie i trwałe konsekwencje. Jedną z nich było wzięcie przez państwo finansowej odpowiedzialności za różne obszary życia. Dotyczyło to między innymi funkcjonowania systemu emerytalnego, ale również służby zdrowia i edukacji.

W tej sytuacji nie dziwią statystyki, które pokazują rosnący trend wydatków publicznych. Jeszcze w 1870 roku przeciętny poziom wydatków publicznych wynosił tylko 8% PKB. W 1920 roku osiągnął on już 15% PKB. Późniejszy dynamiczny wzrost wydatków publicznych sprawił, że w 1980 roku stanowiły one 43% PKB, a w 1994 roku 47% PKB¹⁸.

Można powiedzieć, że w krajach wysoko rozwiniętych po II wojnie światowej stopniowo ukształtował się model „wielkiego państwa” albo inaczej „państwa dobrobytu”, w efekcie czego powstał kapitalizm opiekuńczy. Dotyczyło to zarówno Europy, jak i USA oraz Japonii. Jego cechą charakterystyczną była wielka skala aktywności i bardzo duże koszty funkcjonowania państwa. Dotyczyło to w szczególności niezwykle hojnego systemu zabezpieczenia społecznego. Dopóki bowiem systemy ubezpieczeń społecznych były skromne, wymagały one umiarkowanego finansowania i nie stanowiły dużego obciążenia dla finansów publicznych. Nie były również zagrożeniem dla rozwoju gospodarczego. Jednakże wydatki związane z finansowaniem systemu zabezpieczenia społecznego znacznie

¹⁶ M. Skousen, *Narodziny współczesnej ekonomii. Żywoty i idee wielkich myślicieli*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2012, s. 437–438.

¹⁷ L. Patrzalek, *Polityka budżetowa*, w: *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, WN PWN, Warszawa 2006, s. 380.

¹⁸ *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, op.cit., s. 135.

zwiększono. W rezultacie osiągnęły one ponad 20–25% PKB w Europie Zachodniej, 16% PKB w USA i 19% PKB w Japonii. Był to świadomy wybór modelu społecznego, dokonany głównie przez partie socjaldemokratyczne oraz wyborców, którzy je popierali. W modelu forsowanym przez socjaldemokratów państwo miało zapewnić stabilność społeczną poprzez znaczną redystrybucję dochodów i wysokie standardy zabezpieczenia społecznego. W rezultacie łączne wydatki państw UE osiągnęły w 2011 roku przeciętnie 50% ich PKB. W USA i Japonii wskaźnik ten wynosił ok. 41%. Tymczasem w krajach rozwijających się sięgał zazwyczaj tylko 20–30% PKB¹⁹.

Chociaż zdarzały się okresy znacznych korekt polityki gospodarczej i społecznej, w których dążono do liberalizacji i deregulacji oraz zmniejszenia wydatków publicznych i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, to jednak państwo w dalszym ciągu odgrywało bardzo dużą rolę w życiu gospodarczym i społecznym. Charakterystycznym przykładem takiej korekty była polityka prezydenta USA R. Reagana w latach 80. XX wieku. Jej celem było mocne pobudzenie aktywności gospodarczej poprzez eliminację przepisów utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej i blokujących rozwój konkurencji, a także zmniejszenie obciążeń podatkowych i ograniczenie polityki socjalnej. Działaniom tym towarzyszył jednak silny wzrost wydatków na zbrojenia, co w konsekwencji doprowadziło do wzrostu deficytu budżetowego i długu publicznego²⁰.

Chociaż w latach 80. i 90. XX wieku w myśli ekonomicznej dokonana się kontrrewolucja o neoliberalnym charakterze i wyraźnie zmienił się kierunek polityki gospodarczej wielu państw, w tym między innymi USA i Wielkiej Brytanii oraz krajów postsocjalistycznych, to jednak ograniczenie wydatków publicznych i doprowadzenie do zrównoważenia budżetu państwa okazało się wyjątkowo trudnym zadaniem. Znacznie łatwiej udawało się bowiem w praktyce zmniejszać obciążenia podatkowe i parapodatkowe oraz wprowadzać przepisy sprzyjające prowadzeniu działalności gospodarczej. Nie zawsze działania te podejmowano, mając na względzie stan finansów publicznych. Właśnie dlatego mogły się one przyczynić do pogłębienia nierównowagi finansów publicznych.

Tymczasem cięcia wydatków – realizowane czasami w bardzo nieudolny sposób – wywoływały zazwyczaj mniejszy lub większy sprzeciw tych grup społecznych, które

¹⁹ W.M. Orłowski, *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Agora SA, Warszawa 2011, s. 144–152.

²⁰ F. Karsten, K. Beckman, *Mity i grzechy demokracji*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2012, s. 66.

były nimi zagrożone. Wykorzystywały to opozycyjne partie polityczne w trakcie kampanii wyborczych. W skrajnym przypadku taki rozwój wydarzeń prowadził do blokowania reform oraz znacznego zmniejszenia poparcia społecznego dla rządzących i utraty przez nich władzy. Z tego powodu gruntowną naprawę finansów publicznych odkładano nierzadko na później.

W wielu krajach deficyty budżetowe stały się po prostu trwałym zjawiskiem. Często nie zależały one koniunktury gospodarczej i charakteru realizowanej polityki budżetowej²¹. Patrząc z tego punktu widzenia, sytuacja finansów publicznych w Polsce nie była wyjątkowa, ale raczej typowa.

Zastanawiając się nad przyczynami rosnących wydatków publicznych, część ekonomistów, w tym zwłaszcza przedstawiciele szkoły austriackiej oraz ekonomicznej teorii polityki, którą określa się również jako teorię wyboru publicznego (*public choice*), nową ekonomię polityczną lub nową ekonomię instytucjonalną, wskazywała na proces konkurencji politycznej i walkę o głosy wyborców. Już na początku XX wieku zauważono bowiem, że parlament, który dawniej był strażnikiem oszczędności, stał się jej wrogiem. Partie polityczne uważają za swój obowiązek pożądać rozmaitych korzyści dla swoich członków albo dla swoich wyborców, przy czym odbywa się to na koszt publiczny²².

Znajdując się pod silną presją, politycy są gotowi obiecywać i przyznawać ulgi finansowe różnym grupom nacisku lub elektoratu. Takie postępowanie powoduje dotkliwą dziurę w budżecie państwa. Wprawdzie oprócz zwiększania wydatków podnosi się również podatki, ale następuje to z opóźnieniem, a ponadto osłabia aktywność gospodarczą. Rosnące obciążenie podatkowe prywatnej przedsiębiorczości prowadzi do uwięźnięcia kapitalistycznej dynamiki gospodarczej. Ogólnie można powiedzieć, że wprowadzenie powszechnego prawa wyborczego oraz komercjalizacja politycznej konkurencji partyjnej miały w wielu krajach destrukcyjny wpływ na finanse publiczne²³.

Problem Polski oraz innych krajów demokratycznych polega na tym, że zarówno w okresach dobrej, jak i złej koniunktury politycy wydają nie swoje pieniądze, ale pieniądze podatników. Dlatego nie czują się za nie zbyt odpowiedzialni. Dla wielu z nich bardzo ważnym celem jest po prostu reelekcja. Aby ten cel osiągnąć, formułują różne obietnice, które zazwyczaj wiążą się ze zwiększeniem wydatków lub

²¹ *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, op.cit., s. 125–126.

²² A. Glapiński, *Kapitalizm, demokracja i kryzys państwa podatków. Wokół teorii Josepha Aloisa Schumpetera*, SGH, Warszawa 2003, s. 203–211.

²³ *Ibid.*

zmniejszeniem wpływów budżetowych. Oprócz tego zajmują się załatwianiem rozmaitych interesów dla siebie i ludzi, których reprezentują. Dlatego ewentualna przegrana w wyborach parlamentarnych nie musi być dla nich finansową katastrofą, ale znakomitą okazją do kontynuowania kariery zawodowej. Po przejściu do innej pracy, na przykład w sektorze prywatnym, mogą zarabiać znacznie więcej dzięki nawiązanym wcześniej znajomościom i wyświadczonym przysługom²⁴.

Tymczasem wielu ludzi ślepo wierzy w państwo i demokrację. Zakładają oni, że państwo stoi na straży interesu publicznego, a politycy nie kierują się własnymi interesami. Ludzie ci widzą korzyści wynikające z istnienia państwa, ale nie zwracają uwagi na koszty i wydatki, jakie się z tym wiążą. Nie dostrzegają, że wiele rządów demokratycznych nie potrafi kontrolować swoich wydatków. Właśnie dlatego muszą się zapożyczać²⁵.

Rezultatem strukturalnych deficytów budżetowych było niebezpieczne zjawisko „kumulacji” długu publicznego. Problemy ze spłatą zaciągniętych pożyczek zmuszały bowiem wiele państw do zaciągania nowych kredytów i groziły wybuchem kryzysu zadłużeniowego²⁶.

Jak widać, państwa, które skupiały się na wydawaniu pieniędzy, stymulowały konsumpcję na kredyt. Zamiast koncentrować uwagę na tworzeniu oszczędności i przekształcaniu ich w inwestycje, zadłużano narody i wywoływano kryzysy zadłużeniowe. Przy okazji dezinformowano opinię publiczną, obwiniając za katastrofę gospodarczą wolny rynek²⁷.

Właśnie w tym kontekście zaczęto podnosić kwestię dopuszczalności deficytu budżetowego i długu publicznego. Chodziło o stworzenie skutecznych zabezpieczeń przed psuciem i destabilizacją finansów publicznych.

Twórcy Unii Gospodarczej i Walutowej byli świadomi zagrożeń wynikających z istnienia strukturalnych deficytów budżetowych i „kumulacji” długu publicznego. Dlatego chcieli im przeciwdziałać. Nie jest zatem przypadkiem, że warunkiem przyjęcia euro i uzyskania pełnego członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej jest spełnienie kryteriów konwergencji nominalnej, które zostały określone w traktacie z Maastricht. Należą do nich kryteria konwergencji fiskalnej i monetarnej.

Twórcom Unii Gospodarczej i Walutowej wydawało się, że osiągnięcie kryteriów konwergencji fiskalnej będzie sprzyjać zapewnieniu stabilności finansów publicznych

²⁴ F. Karsten, K. Beckman, *Mity...*, op.cit., s. 10–11 oraz 13–26.

²⁵ Ibid., s. 38 oraz 40–43.

²⁶ *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, op.cit., s. 134.

²⁷ F. Karsten, K. Beckman, *Mity...*, op.cit., s. 30–32.

nie tylko w momencie tworzenia strefy euro, ale również później. Ustalono zatem, że wielkość deficytu budżetowego nie powinna przekraczać 3% PKB, a długu publicznego – 60% PKB²⁸. W tym przypadku przez deficyt budżetowy rozumie się deficyt uwzględniający saldo budżetu centralnego, budżety władz regionalnych i lokalnych oraz system ubezpieczeń społecznych²⁹.

Tymczasem doświadczenia, zebrane dotychczas w trakcie funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej, nie napawają optymizmem. Wiele krajów europejskich bez większych kłopotów spełniło wymagania, a następnie zostało członkami Unii Gospodarczej i Walutowej. Jednakże później doświadczały one nierzadko rozluźnienia dyscypliny fiskalnej. Dlatego ramy wyznaczone przez kryteria konwergencji fiskalnej w wielu przypadkach po prostu przekraczano. Nie towarzyszyły temu dotkliwe sankcje, co jeszcze bardziej rozzuchwalało nieodpowiedzialnych polityków.

Okazało się, że formalne zabezpieczenia, mające chronić finanse publiczne przed psuciem i postępującym rozkładem, były w praktyce w długim okresie nieskuteczne. Właśnie dlatego pojawiły się prognozy o charakterze ostrzegawczym, wskazujące na zwiększające się niebezpieczeństwo bankructwa zachodnich demokracji³⁰.

Lata 2004–2008 określano w UE, a zwłaszcza w strefie euro, jako „erę taniego pieniądza”. Niskie koszty pozyskiwania środków finansowych zachęcały wówczas do zadłużania się zarówno podmioty prywatne, jak i rządy państw. W UE średnia realna długoterminowa stopa procentowa była niższa niż 1%. W republikach bałtyckich oraz krajach bałkańskich stopy te były ujemne. Sytuacja zmieniła się dramatycznie pod wpływem wybuchu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Nagły wzrost awersji do ryzyka doprowadził bowiem do znacznego wzrostu stóp procentowych³¹.

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy, który wystąpił pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, odsłonił i zaostrzył problem nierównowagi finansów publicznych w wielu krajach UE. Nasiliło się bowiem zagrożenie spiralą zadłużenia i ryzyko niewypłacalności. Istnieje liczna grupa państw, w których pogorszenie nominalnego

²⁸ H. Bąk, *Problemy wprowadzenia złotego do mechanizmu kursowego ERM II*, w: *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2006. Wybrane zagadnienia*, red. H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej, SGH, Warszawa 2007, s. 114.

²⁹ L. Oręziak, *Pakt Stabilności i Wzrostu – zasady i praktyka funkcjonowania*, w: *Gospodarka Polski...*, op.cit., s. 70; T. Przybyciński, *Dylematy kształtowania społecznej gospodarki rynkowej w Polsce*, w: *Polityka gospodarcza: wyzwania, dylematy, priorytety*, red. J. Staciewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 83, SGH, Warszawa 2010, s. 290.

³⁰ J. Attali, *Zachód 10 lat przed totalnym bankructwem?*, Wyd. Studio EMKA, Warszawa 2010.

³¹ P. Gajewski, *Nierównowaga finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 10, s. 27.

salda budżetowego było spowodowane nie tylko działaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury. Głównym czynnikiem okazało się pogorszenie salda strukturalnego, co wynikało z podejmowania dyskrejonalnych działań amortyzujących spadek popytu³².

Jednakże w niektórych krajach unijnych do znacznego pogłębienia nierównowagi finansów publicznych przyczyniły się koszty pomocy sektorowi bankowemu. Szczególnie duże problemy miała tutaj Irlandia, w której w 2010 roku koszty te osiągnęły ponad 25% PKB (ok. 46 mld EUR)³³.

Załamanie finansowe i gospodarcze, które wystąpiło pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, stanowiło wyzwanie zarówno dla polityki gospodarczej, jak i teorii ekonomii. Dlatego warto zauważyć, że globalny kryzys finansowy i gospodarczy przyczynił się w perspektywie teoretycznej do renesansu ekonomii keynesowskiej. Zjawisko to nie było przypadkowe. Keynesowska interpretacja depresji oferowała nie tylko dosyć optymistyczną diagnozę tej choroby, ale również proponowała atrakcyjne lekarstwo w postaci deficytu budżetowego i masowych wydatków państwa. Właśnie dlatego w polityce gospodarczej wielu krajów powrócono do realizowania zaleceń keynesizmu. To właśnie ekonomia keynesowska na pierwszym miejscu stawiała walkę z bezrobociem, a kwestię obarczania potomnych ciężarami finansowymi po prostu bagatelizowała.

Gdyby realizowano klasyczne zalecenia teorii ekonomii i powracano do równowagi gospodarczej poprzez obniżanie cen i płac oraz oczyszczanie gospodarki ze słabych przedsiębiorstw, doprowadziłoby to w krótkim czasie do licznych bankructw oraz znacznego wzrostu bezrobocia. Również polityka zrównoważonych finansów publicznych, prowadzona w warunkach kryzysowych, byłaby dla wielu polityków bardzo niebezpieczna. Narażałaby ich bowiem na zarzut braku troski o zwykłych obywateli, zagrożonych bezrobociem. Dlatego zwiększanie nierównowagi finansów publicznych można byłoby traktować w krótkim okresie jako wybór mniejszego zła. Z drugiej strony kontynuowanie takiej polityki w perspektywie długoterminowej stwarzało wyjątkowo trudną sytuację dla finansów publicznych, zwiększając niebezpieczeństwo wybuchu kryzysu zadłużeniowego.

Warto zauważyć, że średni dług publiczny w krajach OECD w 2008 roku wynosił 80,9% PKB. Jednakże w 2012 roku osiągnął on 108,8% PKB. Tymczasem w latach

³² Ibid., s. 22–24.

³³ Ibid., s. 22.

2008–2012 średni dług publiczny w krajach UE zwiększył się z 62,2% PKB do 86,8% PKB, a w krajach strefy euro z 70,2% PKB do 92,9% PKB³⁴.

W tym kontekście trzeba również widzieć znaczny wzrost długu publicznego, do którego doszło w latach 2008–2011 w Grecji (ze 110% PKB do 157% PKB), Irlandii (z 44% PKB do 112% PKB), Portugalii (z 65% PKB do 102% PKB) oraz Hiszpanii (z 40% PKB do 68% PKB). Szybki przyrost długu publicznego nastąpił także w Wielkiej Brytanii oraz na Łotwie i Litwie³⁵.

Spośród wymienionych krajów w najgorszej sytuacji znalazła się Grecja. Kraj ten stanął w 2010 roku przed perspektywą bankructwa, ponieważ nie był w stanie spłacić swoim wierzycielom prawie 300 mld EUR. Pojawiło się wówczas niebezpieczeństwo przekształcenia kryzysu zadłużeniowego Grecji w kryzys zadłużenia większej liczby państw w strefie euro, co miałyby prawdopodobnie bardzo negatywne skutki dla całej Unii Gospodarczej i Walutowej. W tej wyjątkowo trudnej sytuacji konieczna okazała się pomoc zarówno Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), jak i państw członkowskich strefy euro. Dzięki niej Grecja uniknęła scenariusza niekontrolowanego bankructwa. Ponadto udało się zapewnić stabilność strefy euro, która – w przypadku niekontrolowanego bankructwa Grecji i wyzwolonej przez to reakcji łańcuchowej – mogła być poważnie zagrożona³⁶.

Grożba wybuchu kryzysu zadłużeniowego jest symptomem słabości państwa, niskiej jakości polityki gospodarczej i społecznej, nieodpowiedzialności polityków oraz braku społecznego konsensusu w kwestiach, które mają zasadnicze znaczenie dla losów kraju i pomyślności jego obywateli. W przypadku krajów członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej taka sytuacja prowadzi do destrukcji fundamentów, na których opiera się cała jej konstrukcja.

Wybuch kryzysu zadłużeniowego zależy od wielu czynników. Chodzi tutaj o takie kwestie, jak: zaufanie pożyczkobiorców i ich oczekiwania, wiarygodność określonych państw, tempo wzrostu gospodarczego, wysokość stóp procentowych, demografia, wielkość oszczędności, sytuacja finansów publicznych itp. Bardzo niebezpieczna sytuacja powstaje wówczas, kiedy obsługa zadłużenia pochłania 50% przychodów fiskalnych państwa. W takiej sytuacji nieuchronne staje się bowiem masowe ograniczanie wydatków przez państwo³⁷.

³⁴ P. Ptak, *Medium- and Long-Term Fiscal Sustainability in Europe*, „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 2, s. 26.

³⁵ P. Gajewski, *Nierównowaga...*, op.cit., s. 25.

³⁶ M. Magierowski, *Europejski Lehman Brothers?*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2010.

³⁷ J. Attali, *Zachód...*, op.cit., s. 24.

W tym kontekście szczególne znaczenie ma jakość prowadzonej polityki gospodarczej i społecznej, a zwłaszcza polityki budżetowej³⁸. Nie jest zatem przypadkiem, że ekonomia jest często postrzegana jako nauka ściśle związana z polityką. Nazywa się ją wówczas ekonomią polityczną.

W Polsce – podobnie jak wcześniej w Grecji – dostęp do funduszy unijnych był wielką szansą na przyspieszenie rozwoju gospodarczego. Wiązało się z tym jednak również duże niebezpieczeństwo. Niewłaściwe wykorzystanie funduszy unijnych prowadzi bowiem do wzrostu deficytu budżetowego i długu publicznego, a więc może spotęgować problemy w obszarze finansów publicznych.

Dzięki przystąpieniu do UE w dniu 1 maja 2004 roku Polska uzyskała dostęp do funduszy unijnych, w tym znacznych środków przeznaczonych dla państw i regionów w ramach europejskiej polityki spójności. Miało to duże konsekwencje dla polityki budżetowej.

W latach 2004–2006 w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa – Sekcji Orientacji, Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa oraz Funduszu Spójności Polska otrzymała 12,8 mld EUR w cenach stałych z 2004 roku³⁹.

Tymczasem w latach 2007–2013 alokacja w ramach europejskiej polityki spójności, obejmującej Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności, wyniosła 59,5 mld EUR w cenach stałych z 2004 roku. Ponadto Polska w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego otrzymała odpowiednio 11,8 mld EUR oraz 0,7 mld EUR w cenach z 2004 roku⁴⁰.

Pozyskiwanie i wykorzystywanie funduszy unijnych stanowiło niewątpliwie wielką szansę na dynamizację wzrostu gospodarczego w Polsce. Jednakże absorpcja funduszy unijnych wymagała pewnego zaangażowania ze strony budżetu państwa i samorządów, które współfinansowały różne projekty⁴¹.

W tej sytuacji pozyskiwanie i wykorzystywanie funduszy unijnych skutkowało zwiększaniem wydatków oraz wzrostem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Nie jest zatem przypadkiem, że polska polityka budżetowa

³⁸ M. Lubiński, *Polityka fiskalna wobec kryzysu finansowego. Próba oceny*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 9.

³⁹ J. Szlachta, *Wyzwania przed europejską polityką spójności*, w: *Polityka gospodarcza w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, op.cit., s. 221–222.

⁴⁰ Ibid., s. 222.

⁴¹ *Program konwergencji. Aktualizacja 2011*, Warszawa, kwiecień 2011, s. 15.

w ostatnich latach polegała przede wszystkim na świadomym zadłużaniu kraju. Trudne decyzje o naprawie finansów publicznych odkładano na później.

Gdyby dzięki funduszom unijnym polska weszła na ścieżkę szybkiego i trwałego wzrostu gospodarczego, problem strukturalnego deficytu budżetowego i rosnącego długu publicznego zostałby rozwiązany. Tak się jednak nie stało.

W tym kontekście wskazywano, że w procesie wdrażania europejskiej polityki spójności dominowały ilościowe parametry oceny. Dlatego obserwowano silną presję na jakiegokolwiek – byle skuteczne oraz zgodne z regulacjami i obowiązującymi procedurami – zagospodarowanie wszystkich potencjalnie dostępnych środków. Z tego powodu wypychano z programów operacyjnych trudniejsze przedsięwzięcia i projekty, które nie gwarantowały szybkiego zagospodarowania środków europejskich i znacznie zwiększały poziom ryzyka. Ponadto w Polsce utworzono krajową rezerwę wykonania, przy czym dostęp do jej środków uzależniono od ilości zagospodarowanych pieniędzy otrzymanych z UE. W rezultacie uruchomiono prymitywny wyścig, szczególnie widoczny na poziomie wojewódzkim, który zmierzał do szybkiego, a niekoniecznie efektywnego, wydawania pieniędzy. Sprzyjał on finansowaniu prostych wydatków konsumpcyjnych, a ograniczał zakres złożonych przedsięwzięć strukturalnych o charakterze rozwojowym⁴².

2. Sytuacja finansów publicznych a zmiany demograficzne i kształt systemu emerytalnego w Polsce oraz innych krajach UE

Coraz poważniejszym problemem wielu państw europejskich, w tym również Polski, są niekorzystne skutki starzenia się społeczeństwa. Ujawniają się one ze szczególną siłą w obszarze finansów publicznych. To właśnie finanse publiczne znajdują się bowiem pod rosnącą presją wydatków związanych z procesem starzenia się społeczeństwa. Z przeprowadzonych szacunków wynika, że największe obciążenia będą generowały wydatki na emerytury, ochronę zdrowia oraz opiekę długookresową. W przypadku wydatków na emerytury uwzględniono zarówno zmiany demograficzne, jak i kształt europejskich systemów emerytalnych. Wiele z nich opiera się na zasadzie *pay-as-you-go*, która będzie silnie obciążająca dla budżetów⁴³.

W literaturze przedmiotu można się spotkać z twierdzeniem, że systemy emerytalne, które opierają się na zasadzie *pay-as-you-go*, wykorzystują schemat piramidy finansowej, opracowany w latach 20. XX wieku w USA przez Ch. Ponzięgo.

⁴² J. Szlachta, *Wyzwania...*, op.cit., s. 223–224.

⁴³ *Ibid.*, s. 25–26.

Wypłata emerytur jest w nich dokonywana z gromadzonych na bieżąco składek⁴⁴. Nie jest więc tak, że składki emerytalne są opłacane, a następnie inwestowane, dzięki czemu wypłata emerytur następowałaby z pomnożonych środków.

Chociaż zwolennicy systemów emerytalnych, opartych na zasadzie *pay-as-you-go*, odwołują się często do tzw. solidarności pokoleń jako racji uzasadniającej ich funkcjonowanie, to jednak z rzeczywistą solidarnością, rozumianą jako miłość społeczna, systemy te mają niewiele wspólnego. Dzięki takim systemom emerytalnym następuje bowiem zwyczajna redystrybucja środków. Dokonuje jej państwo, przy czym w wielu przypadkach robi to po prostu według uznaniowych kryteriów⁴⁵.

Dopóki społeczeństwa były młode, wielu ludzi nie dostrzegało słabości systemów emerytalnych, opartych na zasadzie *pay-as-you-go*. Sytuacja zmieniła się pod koniec XX wieku, ponieważ w wielu krajach obserwowano wówczas proces starzenia się społeczeństw. Piramidy demograficzne przekształciły się w demograficzne sarkofagi. W rezultacie doszło do zachwiania proporcji między liczbą osób pracujących, która wyraźnie zmalała, a liczbą osób w wieku poprodukcyjnym, która znacznie się zwiększyła. Wskutek wzrostu udziału emerytów w całej populacji rozbudowane repartycyjne systemy emerytalne stały się bardzo kosztowne. Tymczasem rosnące wydatki na publiczne emerytury przyczyniały się do destabilizacji finansów publicznych. Ponadto stanowiły one zagrożenie dla rozwoju gospodarczego. Wysokie obciążenia finansowe pracujących zmniejszały bowiem konkurencyjność przedsiębiorstw i całych gospodarek narodowych⁴⁶.

Mechanizmy demograficzne, obserwowane w wielu krajach wysoko rozwiniętych, przyczyniają się do tego, że w systemach emerytalnych, opartych na zasadzie *pay-as-you-go*, pojawiają się coraz większe deficyty. Państwo, które dąży do utrzymania wysokiej relacji emerytur do płac, musi zwiększać dopłaty do systemu emerytalnego, ponieważ składki w coraz mniejszym stopniu zapewniają środki na wypłaty emerytur. W tej sytuacji utrzymanie dotychczasowej formuły systemu emerytalnego staje się coraz trudniejsze, a nawet niemożliwe⁴⁷.

Kiedy słabości systemów emerytalnych, opartych na zasadzie *pay-as-you-go*, ujawniają się w pełni, działania naprawcze stają się konieczne. Ich brak może bowiem prowadzić do wybuchu kryzysu zadłużeniowego. W takiej sytuacji państwa przestają

⁴⁴ J. Poteraj, *Katalaktyka instytucji finansowych rynku emerytalnego w Polsce w perspektywie efektywności inwestowania*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 235.

⁴⁵ T. Przybyciński, *Dylematy kształtowania polityki...*, op.cit., s. 253.

⁴⁶ J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wyd. AE, Poznań 2008, s. 112–114; T. Przybyciński, *Dylematy kształtowania polityki...*, op.cit., s. 254–255.

⁴⁷ W.M. Orłowski, *Świat...*, op.cit., s. 149.

gwarantować wysoką relację emerytury do płacy. Aby ratować finanse publiczne, można wtedy, na przykład, podnosić wiek emerytalny, podwyższać składkę emerytalną lub obniżyć emerytury, modyfikując w ten sposób parametry repartycyjnego systemu emerytalnego. Alternatywą dla tych działań jest zmiana konstrukcji systemu emerytalnego⁴⁸.

Warto zauważyć, że w Wielkiej Brytanii reformę systemu emerytalnego oraz deregulację sektora finansowego przeprowadzono już w 1986 roku. Zmieniono wówczas zasady naliczania emerytur oraz stworzono zachęty podatkowe do przechodzenia do prywatnych funduszy emerytalnych. Działania te stanowiły fragment głębokiej reorientacji polityki gospodarczej, inspirowanej ekonomią neoliberalną. Neoliberalna kontrrewolucja została przeprowadzona przez Partię Konserwatywną pod przywództwem M. Thatcher. Będąc w latach 1979–1990 premierem Wielkiej Brytanii, M. Thatcher doprowadziła do złamania potęgi związków zawodowych i demontażu brytyjskiego państwa dobrobytu.

Neoliberalna kontrrewolucja przyczyniła się do zmiany stanowiska wielu podmiotów zaangażowanych w kształtowanie polityki emerytalnej. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje opracowanie zatytułowane *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, które w 1994 roku przedstawił Bank Światowy. Zaproponowano w nim stworzenie systemu emerytalnego złożonego z trzech filarów. Raport ten odegrał istotną rolę w propagowaniu prywatyzacji emerytur w Europie Środkowej i Wschodniej, Ameryce Łacińskiej oraz niektórych krajach Azji. Przez prywatyzację emerytur rozumie się tutaj zastąpienie dotychczasowego, repartycyjnego systemu emerytalnego, w którym składki emerytalne i podatki – pobierane od aktualnie pracujących – finansują bieżące emerytury, systemem, w którym składki pracowników przekazywane są do funduszy emerytalnych w celu zainwestowania na rynku finansowym⁴⁹.

Myślą przewodnią omawianego opracowania było przeciwdziałanie skutkom postępującego starzenia się społeczeństwa dla systemu emerytalnego i finansów publicznych. Negatywne tendencje demograficzne mogłyby bowiem doprowadzić do tego, że coraz mniej liczne pokolenia ludzi aktywnych zawodowo musiałyby utrzymywać coraz liczniejszą grupę emerytów. Konsekwencją takiego rozwoju wydarzeń byłyby coraz większe napięcia w repartycyjnych systemach emerytalnych oraz ich niewydolność, a w ostateczności nawet załamanie finansów publicznych.

⁴⁸ Ibid., s. 120 oraz 149–152.

⁴⁹ L. Oręziak, *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2014, s. 74; J. Poteraj, *Katalaktyka...*, op.cit., s. 19 oraz 237.

Właśnie dlatego postulowanym rozwiązaniem było przejście do systemu emerytalnego opartego na trzech filarach. Nie chodziło zatem o modyfikację dotychczasowego systemu repartycyjnego, czyli zmianę jego parametrów (cech lub elementów), ale o zmianę strukturalną, czyli zmianę paradygmatu⁵⁰.

Pierwszy filar miałby repartycyjny charakter, przy czym formuła (zasada) zdefiniowanego świadczenia, obowiązująca w starym systemie do określania poziomu należnej emerytury, zostałaby zastąpiona formułą (zasadą) zdefiniowanej składki. Formuła o zdefiniowanym świadczeniu jest zresztą w dalszym ciągu stosowana w większości krajów UE, które nie przeprowadziły reformy strukturalnej systemu emerytalnego, zaproponowanej przez Bank Światowy. Była również stosowana w Polsce do 1 stycznia 1999 roku⁵¹.

Drugi filar miałby obowiązkowy i kapitałowy charakter. Zostałby również oparty na zasadzie zdefiniowanej składki. Składki emerytalne, pobierane od miesięcznych wynagrodzeń pracowników, byłyby przekazywane do funduszy emerytalnych, zarządzanych przez prywatne podmioty finansowe, a następnie inwestowane na rynku kapitałowym, co przyspieszyłoby jego rozwój, a ponadto stymulowałoby wzrost gospodarczy⁵².

Trzeci filar o dobrowolnym charakterze stanowiłby uzupełnienie dwóch filarów obowiązkowych. Tworzyłyby go oszczędności gromadzone na przyszłe emerytury przez zainteresowane jednostki⁵³.

Propozycja Banku Światowego była zachętą do zmiany konstrukcji systemu emerytalnego w skali globalnej. Spotkała się ona ze zróżnicowaną recepcją. Na przykład, kraje ówczesnej UE wykazywały wobec niej dużą podejrzliwość. Jednakże w Niemczech w 2001 roku przeprowadzono istotną zmianę w systemie emerytalnym. Polegała ona na redukcji świadczeń wynikających z filara repartycyjnego oraz stworzeniu dobrowolnego systemu gromadzenia oszczędności na prywatnych kontach emerytalnych. W wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które przystąpiły do UE w 2004 roku oraz w 2007 roku, przeprowadzono głębokie reformy systemu emerytalnego. Polegały one między innymi na zastosowaniu zasady zdefiniowanej składki w zreformowanym filarze pierwszym oraz na utworzeniu obowiązkowego filara drugiego. Z kolei w USA prywatyzację emerytur forsowały miejscowe podmioty finansowe, ale nie udało się jej zrealizować. Poważną przeszkodą okazał się sprzeciw

⁵⁰ L. Oręziak, *OFE...*, op.cit., s. 74–75.

⁵¹ Ibid., s. 75.

⁵² Ibid., s. 75–76.

⁵³ Ibid., s. 76.

osób otrzymujących emerytury z systemu państwowego. Pojawiły się obawy dotyczące drastycznego zmniejszenia poziomu emerytur oraz ryzyka związanego z rynkiem finansowym. Duży niepokój budziła również perspektywa zwiększenia deficytu budżetowego i długu publicznego. W tej sytuacji najbardziej skłonne do prywatyzacji emerytur okazały się kraje uzależnione od pomocy Banku Światowego oraz MFW⁵⁴.

Z analiz dotyczących stanu systemów emerytalnych w 193 krajach świata w 2011 roku, które przeprowadził Bank Światowy, wynika, że w 151 z nich istniał obowiązkowy filar repartycyjny, przy czym w niemal wszystkich krajach tzw. starej Unii (UE-15) stosowano w nim zasadę zdefiniowanego świadczenia. W 81 krajach istniał specyficzny dodatkowy filar, który zapewniał emerytury o charakterze socjalnym. Były one zazwyczaj niskie, ale zabezpieczały minimum środków egzystencji. W 32 krajach istniał drugi obowiązkowy filar kapitałowy systemu emerytalnego⁵⁵.

Krytycy propozycji stworzenia systemu emerytalnego złożonego z trzech filarów, którą przedstawił Bank Światowy, wskazywali na jej rynkową (neoliberalną) ideologię oraz związane z tym interesy podmiotów sektora finansowego. Zgodnie z tą interpretacją, Bank Światowy oraz MFW stały się po prostu rzecznikami i narzędziami wpływowych grup gospodarczych i politycznych, zainteresowanych prywatyzacją systemów emerytalnych. Podmioty finansowe z krajów wysoko rozwiniętych miały bowiem interes w promowaniu prywatyzacji emerytur. Dzięki niej powstawało przecież nowe źródło ich dochodów. Chodziło tutaj przede wszystkim o opłaty i prowizje, pobierane od uczestników filara kapitałowego. Konserwatywne grupy polityczne były zazwyczaj wrogo nastawione do dotychczasowego, repartycyjnego systemu emerytalnego i eksponowały wyższość emerytur prywatnych, opartych na efektach inwestowania składek emerytalnych. Dlatego z zadowoleniem przyjęły propozycję Banku Światowego. Chociaż w neoliberalnej ideologii aktywność państwa powinna zostać znacznie ograniczona, to jednak w przypadku reformy systemu emerytalnego opowiedziano się za ustanowieniem przymusu przekazywania składek do zarządzania firmom prywatnym⁵⁶.

W tym kontekście reformy systemów emerytalnych można również postrzeć jako fragment procesu globalizacji. Obecny kształt globalizacji wynika bowiem z rozprzestrzenienia neoliberalnych tendencji w polityce gospodarczej. Współczesna globalizacja wiąże się ściśle z liberalizacją i deregulacją gospodarki, w tym zwłaszcza

⁵⁴ Ibid., s. 76–77, 110 oraz 113–137.

⁵⁵ Ibid., s. 109–111.

⁵⁶ Ibid., s. 28 oraz 77–82.

sektora finansowego. Zarówno Bank Światowy, jak i MFW wspierały proces globalizacji, a w szczególności liberalizację przepływu kapitału w skali międzynarodowej. Najważniejszymi beneficjentami tej liberalizacji były firmy z USA i Wielkiej Brytanii, które zdominowały globalny rynek finansowy⁵⁷.

W art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku stwierdzono, że: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Oznacza to, że zabezpieczenie emerytalne należy do konstytucyjnych obowiązków państwa. Podobnie jak w wielu innych państwach UE, w Polsce wydatki na zabezpieczenie emerytalne stanowią jedną z największych pozycji wydatków sektora publicznego⁵⁸.

Jeżeli chodzi o konstrukcję systemu emerytalnego w Polsce, to na początku 1999 roku przeszedł on głębokie zmiany. Ograniczono wówczas zakres funkcjonowania dotychczasowego repartycyjnego systemu emerytalnego o zdefiniowanym świadczeniu, który istniał w okresie PRL, a na początku lat 90. XX wieku uległ finansowej destabilizacji. Destabilizacja ta była spowodowana pojawieniem się wysokiego bezrobocia oraz spadkiem wpływów do systemu emerytalnego, a także wzrostem liczby emerytów. Dodatkowym czynnikiem, który skłaniał do reform, były niekorzystne uwarunkowania demograficzne i konieczność zmniejszenia bardzo wysokich wydatków emerytalno-rentowych. Nowy system emerytalny składał się z trzech filarów, przy czym zarówno w pierwszym filarze o charakterze obowiązkowym oraz repartycyjnym, jak i w drugim filarze o charakterze obowiązkowym oraz kapitałowym zastosowano zasadę zdefiniowanej składki. W okresie przejściowym miały funkcjonować równoległe oba systemy emerytalne: stary i nowy.

Reformie emerytalnej z 1999 roku towarzyszyła silna kampania medialna, prowadzona zarówno przez rząd, jak i podmioty prywatne. W jej trakcie Polacy byli intensywnie przekonywani, że emerytura z nowego systemu emerytalnego wystarczy na godziwą egzystencję po zakończeniu aktywności zawodowej. Dla wielu z nich miały to być nawet coroczne wakacje pod palmami⁵⁹.

⁵⁷ Ibid., s. 44.

⁵⁸ *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2013, s. 7.

⁵⁹ M. Dygas, *Podrasowany III filar*,

<http://biznes.onet.pl/podrasowany-iii-filar,18493,5611478,3790557,252,1,news-detaj> (data dostępu: 7.05.2014).

W tej sytuacji sporym zaskoczeniem dla dużej części polskiego społeczeństwa był demontaż kapitałowej części systemu emerytalnego. Został on rozpoczęty w 2011 roku i oficjalnie stanowił fragment działań podejmowanych przez rządzącą koalicję PO–PSL w celu naprawy finansów publicznych.

Od 1 maja 2011 roku składkę, przekazywaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) do otwartych funduszy emerytalnych (OFE), zmniejszono z 7,3% do 2,3% podstawy składki emerytalnej. Dzięki obniżeniu składek przekazywanych do OFE miała nastąpić poprawa salda sektora instytucji rządowych i samorządowych o ok. 0,6% PKB w 2011 roku i kolejne 0,5% PKB, czyli razem 1,1% PKB, w 2012 roku. Po uwzględnieniu dodatkowych oszczędności z tytułu obniżenia kosztów obsługi długu saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miało się poprawić w latach 2011–2012 odpowiednio o 0,7% PKB i 1,2% PKB⁶⁰.

Jednakże z punktu widzenia rządu zmniejszenie składki przekazywanej do OFE było działaniem dalece niewystarczającym. Utworzenie i funkcjonowanie drugiego obowiązkowego filara kapitałowego systemu emerytalnego spowodowało bowiem konieczność finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Wynikały one z ubytku składki emerytalnej przekazywanej do OFE od początku reformy emerytalnej, czyli od 1999 roku, oraz wydatków na obsługę dodatkowego długu publicznego z tego tytułu. Szacowano, że całkowite zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych, związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem OFE, wynosiło 279,4 mld PLN według stanu na koniec 2012 roku. Stanowiło to 17,5% PKB. Dług z tytułu OFE stanowił ponad 30% całego długu publicznego⁶¹.

Właśnie dlatego przygotowano koncepcję dalszych zmian w systemie emerytalnym, które zakładały, że nastąpiłoby przeniesienie z OFE do ZUS części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych, wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa. Chodziło tutaj o przekazanie aktywów w łącznej kwocie stanowiącej 51,5% wartości aktywów każdego OFE według stanu na dzień 31 grudnia 2012 roku, zapisanie wynikających z przekazanych aktywów uprawnień emerytalnych ubezpieczonych na subkoncie prowadzonym w ZUS, a także umorzenie obligacji skarbowych przekazanych do ZUS. Efektem wprowadzenia takich zmian byłoby

⁶⁰ *Program konwergencji. Aktualizacja 2011*, op.cit., s. 13.

⁶¹ *Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady z art. 126.7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Aneks 2 – Zmiany w systemie emerytalnym*, s. 2,
<http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002171/zmiany+w+systemie+emerytalnym>
(data dostępu: 17.05.2014).

zarówno skokowe obniżenie długu publicznego, jak i znaczne zmniejszenie relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB⁶².

Ustawa wprowadzająca zmiany w systemie emerytalnym została uchwalona przez Sejm w dniu 6 grudnia 2013 roku. Umożliwiła ona ubezpieczonym podjęcie decyzji – w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 roku – o tym, czy chcą, aby część ich składki emerytalnej trafiała w dalszym ciągu do OFE, czy też była kierowana na indywidualne subkonto w ZUS. W przypadku osoby, która zdecydowała się na odprowadzanie składki wyłącznie do ZUS, oznaczało to, że 12,22% jej wynagrodzenia było zapisywane na koncie w pierwszym filarze (ZUS), a 7,3% na subkoncie w ZUS. W przypadku osoby, która zdecydowała się na pozostanie w OFE, 12,22% jej wynagrodzenia trafiało do pierwszego filara (ZUS), 4,38% na subkonto w ZUS, a 2,92% do OFE⁶³.

W związku z wejściem w życie nowych przepisów, w dniu 3 lutego 2014 roku OFE przekazały do ZUS 51,5% wartości aktywów w portfelach funduszy, czyli 153,2 mld PLN (ok. 9% PKB). Odpowiadało to wartości obligacji Skarbu Państwa oraz innych instrumentów dłużnych gwarantowanych przez Skarb Państwa, które posiadały OFE. W te papiery wartościowe OFE nie mogły już inwestować. OFE miały natomiast obowiązek inwestować w akcje. Transfer aktywów z OFE do ZUS umożliwił nabycie skarbowych papierów wartościowych przez Skarb Państwa, a następnie ich umorzenie. Umorzenie skarbowych papierów wartościowych oraz konsolidacja przejętych przez ZUS obligacji Krajowego Funduszu Drogowego sprawiły, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych obniżył się o 145,8 mld PLN (ok. 8,5% PKB)⁶⁴.

W tym miejscu trzeba postawić pytanie o sens przeprowadzenia reformy emerytalnej w 1999 roku. Była ona wówczas przedstawiana jako jedna z czterech reform o charakterze ustrojowym, które miały przyczynić się do znacznej poprawy jakości funkcjonowania gospodarki i państwa. Tymczasem z perspektywy minionych lat widać, że okazała się jedynie nieudanym eksperymentem, który zdecydowano się przerwać. Taka polityka kształtowania systemu emerytalnego podważyła zaufanie obywateli zarówno do państwa, jak i dużej części klasy politycznej w Polsce.

Powstała kuriozalna sytuacja. Wielu polityków, popierających wprowadzenie w 1999 roku reformy emerytalnej, przekonywało obywateli w latach 90. XX wieku, iż była ona konieczna dla ratowania finansów publicznych i zapewnienia dostatniego

⁶² Ibid., s. 1–2.

⁶³ ZUS: o pozostaniu w OFE zdecydowało dotąd ponad 80 tys. osób, <http://finanse.wp.pl/kat,1034079,title,ZUS-o-pozostaniu-w-OFE-zdecydowalo-dotad-ponad-80-tys-osob,wid,16597379,wiadomosc.html?ticaid=112c5f> (data dostępu: 23.05.2014).

⁶⁴ Ibid.; Rada Ministrów, *Wieloletni...*, op.cit., s. 42; M. Dygas, *Podrasowany III filar*, op.cit.

życia emerytom. Tymczasem w drugiej dekadzie XXI wieku ci sami ludzie zdecydowali się na demontaż reformy emerytalnej z 1999 roku, dezawuuując przy okazji własne działania sprzed kilkunastu lat. Dla opinii publicznej stało się jasne, że jakość dużej części klasy politycznej w Polsce jest bardzo niska.

W tym momencie warto zapytać o odpowiedzialność polityków za stan gospodarki i państwa oraz dobrobyt obywateli. Decydując się na reformę systemu emerytalnego w 1999 roku, polscy politycy podjęli się bowiem realizacji projektu o charakterze strategicznym. Wykonanie tego zadania wymagało od nich zarówno systematyczności, jak i konsekwencji w działaniu. W pierwszej kolejności należało naprawić finanse publiczne i zapewnić dyscyplinę budżetową. W drugiej kolejności należało skutecznie przeciwstawić się naciskom wpływowych grup interesu, którym konstrukcja zreformowanego systemu emerytalnego po prostu nie odpowiadała.

Przede wszystkim chodziło o to, że reforma emerytalna z 1999 roku skutkowałą przekazywaniem części składek emerytalnych do OFE, co w okresie przejściowym, czyli do wygaśnięcia zobowiązań wynikających z istnienia starego systemu emerytalnego, prowadziło do ubytku środków w ZUS. Skoro państwo miało zobowiązania dotyczące wypłacania emerytur w ramach starego systemu, to należało pozyskać dodatkowe środki finansowe i uzupełnić niedobór środków w ZUS, czyli pokryć lukę w finansowaniu emerytur. W praktyce można było osiągnąć ten cel poprzez: zwiększenie podatków i innych danin publicznych, zmniejszenie wydatków budżetowych, sprzedaż majątku publicznego lub zaciąganie przez państwo pożyczek⁶⁵.

Jednakże możliwości podnoszenia podatków, redukcji wydatków publicznych i sprzedaży majątku publicznego były ograniczone. Kolejne koalicje rządowe niewiele w tym zakresie robiły. Tymczasem transfery do OFE były ważnym wydatkiem budżetowym. Państwo musiało zatem zaciągać dodatkowe pożyczki, co powodowało niebezpieczne narastanie długu publicznego⁶⁶.

W dalszej perspektywie reforma emerytalna z 1999 roku miała zmniejszyć wydatki budżetowe i sprzyjać poprawie sytuacji finansów publicznych w Polsce. Jednakże w krótszym horyzoncie czasowym, czyli w okresie przejściowym związanym z wprowadzeniem filara kapitałowego, wywoływała ona odwrotne skutki. Szacowano, że filar repartycyjny w zreformowanym systemie emerytalnym w Polsce pozostanie deficytowy do lat 30. XXI wieku⁶⁷.

⁶⁵ L. Oręziak, *OFE...*, op.cit., s. 163–164 oraz 251–252.

⁶⁶ *Ibid.*, s. 252–256.

⁶⁷ H. Kuzińska, *Czy Polska ma już dojrzałe instytucje demokracji i gospodarki rynkowej?*, w: *Gospodarka i demokracja w Polsce. Dojrzałość i trwałość instytucji*, red. J. Kleer,

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy, który wystąpił pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, przyczynił się nie tylko do wyraźnego pogorszenia stanu finansów publicznych, ale również znacznie zmniejszył wartość aktywów zgromadzonych w filarze kapitałowym w różnych krajach. Z tego powodu nasiliła się krytyka ze strony przeciwników systemu emerytalnego opartego na własności prywatnej i indywidualnej odpowiedzialności. Głosili oni konieczność powrotu do systemu emerytalnego opartego na zasadzie solidarności międzypokoleniowej. Twierdzili, że trzeba zakończyć istnienie prywatnych funduszy emerytalnych, a następnie przywrócić repartycyjny system emerytalny, oparty o zasadę zdefiniowanego świadczenia. Daje on bowiem umiarkowane i godne emerytury ludziom, którzy nie są już w stanie pracować.

Polska nie była tutaj wyjątkiem. Kiedy w okresie przejściowym wpływ drugiego filara na finanse publiczne rzeczywiście okazał się destrukcyjny, to wówczas wielu polityków i ekonomistów doszło do wniosku, że źródłem poważnych problemów w obszarze finansów publicznych kraju były właśnie OFE. Dlatego dążyli oni do demontażu drugiego filara systemu emerytalnego.

W tym kontekście powoływano się niekiedy na przykład Węgier. Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku kraj ten odczuł bowiem szczególnie boleśnie skutki globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Wobec znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych, Węgry zdecydowały się na zmiany w systemie emerytalnym, w którym – podobnie jak w Polsce – istniał obowiązkowy filar kapitałowy. Zmiany te obejmowały:

- stopniowe podwyższenie wieku emerytalnego w latach 2014–2022,
- wyeliminowanie trzynastej emerytury,
- zmiany w systemie waloryzacji emerytur,
- zamrożenie emerytury minimalnej,
- przesunięcie waloryzacji emerytur z 2009 roku na 2010 rok,
- ograniczenie możliwości przejścia na wcześniejsze emerytury⁶⁸.

Jednakże wymienione zmiany w systemie emerytalnym na Węgrzech okazały się niewystarczające. Transfer składki emerytalnej do prywatnych funduszy emerytalnych uszczuplał bowiem znacząco środki dostępne w pierwszym filarze, które były przeznaczone na wypłatę bieżących emerytur. To skutkowało zwiększeniem deficytu budżetowego i długu publicznego Węgier. Właśnie dlatego zdecydowano się na kolejne zmiany w systemie emerytalnym, które stopniowo wprowadzano w życie w latach 2010–2012. Obejmowały one między innymi:

A. Kondratowicz, CeDeWu i OLYMPUS Szkoła Wyższa, Warszawa 2007, s. 177.

⁶⁸ L. Oręziak, *OFE...*, op.cit., s. 164–165.

- zniesienie obowiązku przystąpienia do drugiego filara przez osoby rozpoczynające aktywność zawodową,
- zawieszenie na 14 miesięcy przekazywania składek do funduszy emerytalnych i pozostawienie ich w tym okresie w państwowym systemie emerytalnym,
- automatyczny transfer wszystkich środków zgromadzonych na rachunkach członków funduszy emerytalnych do państwowego budżetu, a dokładnie do Funduszu Reformy Emerytalnej i Redukcji Długu, o ile członek funduszu nie złożył specjalnego oświadczenia, że chciał pozostać w funduszu⁶⁹.

Efektom tych działań było bardzo duże osłabienie systemu prywatnych funduszy emerytalnych, które wprawdzie w dalszym ciągu istniały na Węgrzech, ale funkcjonowały na zasadzie dobrowolności. Jeszcze w 2010 roku do obowiązkowego filara kapitałowego należało 3,2 mln osób. W 2012 roku w dobrowolnym filarze było tylko 74 tys. osób. Do państwowego filara emerytalnego przekazano aktywa stanowiące 10% PKB, co spowodowało redukcję deficytu budżetowego i długu publicznego Węgier. Ponadto Węgry zdecydowały się na redukcję podatków dla klasy średniej⁷⁰.

Likwidacja aktywów funduszy emerytalnych była przedsięwzięciem jednorazowym i w długim okresie nie zapewniała stabilności systemu emerytalnego na Węgrzech. Zwiększeniu stabilności systemu emerytalnego w tym kraju miały natomiast sprzyjać takie działania węgierskich władz, jak zwiększenie zatrudnienia i powstrzymanie procesu zmniejszania się liczby ludności. Właśnie w tym celu zmniejszono obciążenia podatkowe małych i średnich przedsiębiorstw oraz zintensyfikowano politykę prorodziną⁷¹.

Warto podkreślić, że Europejski Trybunał Praw Człowieka, który rozpatrywał złożone do niego skargi, uznał, że zmiany w węgierskim systemie emerytalnym nie naruszają praw członków funduszy emerytalnych, w tym praw do świadczenia emerytalnego. Trzeba bowiem zaznaczyć, że każdy, kto chciał, mógł pozostać w filarze kapitałowym⁷².

Przykład Węgier zachęcił do działania polskich polityków. Jednakże trzeba zauważyć, że w Polsce przyczyną poważnych problemów w obszarze finansów publicznych, w tym między innymi w systemie emerytalnym, było również uleganie wpływowym grupom interesu. Reforma systemu emerytalnego w Polsce miałaby

⁶⁹ Ibid., s. 170–172.

⁷⁰ Ibid., s. 172–174.

⁷¹ Ibid., s. 173–174.

⁷² Ibid., s. 177.

większe szanse powodzenia, gdyby wpływowe grupy interesu nie zachowały starych przywilejów emerytalnych. Istniało również duże niebezpieczeństwo dekompozycji zreformowanego systemu emerytalnego w przypadku, gdyby wpływowe grupy interesu potrafiły wywalczyć nowe przywileje emerytalne. Wobec tego zadaniem polskich polityków powinno być neutralizowanie wpływowych grup interesu. Z perspektywy czasu wyraźnie widać, że nie sprostali temu wyzwaniu, ale stali się narzędziami wpływowych grup nacisku.

Osoby przygotowujące reformę systemu emerytalnego w Polsce deklarowały chęć stworzenia zbilansowanego systemu emerytalnego, zachęcającego do indywidualnej zapobiegliwości, który nie składałby obietnic bez pokrycia. Taki system emerytalny stymulowałby szybszy rozwój gospodarczy Polski. Właśnie dlatego zastosowano zasadę zdefiniowanej składki⁷³.

Jednakże w praktyce okazało się, że reformatorzy nie zdecydowali się na stworzenie w Polsce w 1999 roku jednolitego systemu emerytalnego dla wszystkich grup społecznych. Niektórym grupom społecznym udało się zachować dotychczasowe przywileje emerytalne. Ponadto, już po wprowadzeniu zreformowanego systemu emerytalnego dokonywano różnych modyfikacji, przyznając nowe przywileje emerytalne. Przywileje dotyczyły: rolników, sędziów, funkcjonariuszy służb mundurowych oraz górników i prokuratorów. Negatywne konsekwencje finansowe starych i nowych przywilejów emerytalnych dla zreformowanego systemu emerytalnego i finansów publicznych były olbrzymie⁷⁴.

Biorąc pod uwagę skalę przywilejów w systemie emerytalnym w Polsce, nie należało oczekiwać, że demontaż reformy emerytalnej z 1999 roku, zapewni stabilność finansową ZUS. Można się było raczej spodziewać generowania przez ZUS deficytów na dużą skalę. Musiałyby one zostać sfinansowane zwiększoną dotacją z budżetu państwa.

W tym kontekście nie dziwi, że dodatkowo w celu zwiększenia stabilności finansów publicznych i ograniczenia nadmiernego deficytu budżetowego zdecydowano się w Polsce na wydłużenie wieku emerytalnego. Stopniowe podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiet (z 60 lat) i mężczyzn (z 65 lat) ma doprowadzić do osiągnięcia jednakowego poziomu 67 lat, przy czym dla kobiet nastąpi to w 2040 roku,

⁷³ *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997; M. Góra, *Szansa ministra Jacka Rostowskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 15.02.2011; T. Przybyciński, *Dylematy kształtowania polityki...*, op.cit., s. 256.

⁷⁴ T. Przybyciński, *Dylematy kształtowania polityki...*, op.cit., s. 261–262.

a dla mężczyzn w 2020 roku. Odpowiednie przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 roku. Od tego czasu wiek emerytalny wzrasta co kwartał o miesiąc⁷⁵.

Warto zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny, analizując zaskarżone przepisy, uznał, iż podniesienie wieku emerytalnego do 67. roku życia jest zgodne z Konstytucją. Państwo, które jest świadome złej kondycji systemu emerytalnego, ma bowiem nie tylko prawo, ale i powinność podjęcia środków naprawczych. Ustawodawca jako główny środek naprawczy przyjął wydłużenie wieku emerytalnego. Miał prawo tak uczynić. Decyzja o podwyższeniu wieku emerytalnego nie miała arbitralnego charakteru. Podjęto ją w sytuacji kryzysu systemu ubezpieczeń społecznych, wynikającego z wielu obiektywnych czynników⁷⁶.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy dotyczące emerytur częściowych, które dały prawo do emerytury w wysokości 50% kobietom od 62 lat i mężczyznom od 65 lat, są niekonstytucyjne. Naruszają bowiem równość wobec prawa. Dlatego muszą być przez ustawodawcę poprawione. Emerytura częściowa jest instytucją celową i odgrywa istotną rolę społeczną jako rozwiązanie przejściowe, chociaż ma liczne mankamenty⁷⁷.

Przykład Polski pokazuje, że perspektywa wysokich emerytur dla zwykłych ludzi bardzo się oddaliła. Trzeba jednak dodać, że również inne kraje UE stanęły wobec podobnych dylematów. Dlatego w ostatnich latach świadczenia emerytalne obcinano między innymi w Grecji, Rumunii, Irlandii, Estonii i na Łotwie⁷⁸.

Zakończenie

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy, który wystąpił pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, odstąpił i zaostriął problem nierównowagi finansów publicznych w wielu krajach UE. Nasiliło się bowiem zagrożenie spiralą zadłużenia i ryzyko niewypłacalności.

⁷⁵ TK: *podwyższenie wieku emerytalnego do 67. roku życia – konstytucyjne*, <http://biznes.onet.pl/tk-podwyzszenie-wieku-emerytalnego-do-67-roku-zyci,18493,5635793,3790557,251,news-detaj> (data dostępu: 7.05.2014); *Trybunał Konstytucyjny: Dłuższy wiek emerytalny jest zgodny z Konstytucją*, <http://finanse.wp.pl/kat,1033803,title,Trybunał-Konstytucyjny-Dluzszy-wiek-emerytalny-jest-zgodny-z-Konstytucja,wid,16586919,wiadomosc.html> (data dostępu: 24.05.2014).

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ R. Przasnyski, *ZUS nie jest bezpieczną przystanią*, <http://biznes.onet.pl/zus-nie-jest-bezpieczna-przystania,18533,5633718,1,news-detaj> (data dostępu: 7.05.2014).

Spowolnienie wzrostu gospodarczego obnażyło również słabość finansów publicznych w Polsce. Nie był to jednak nowy problem polityki gospodarczej. Charakterystyczną cechą polityki budżetowej w Polsce było bowiem od wielu lat utrzymywanie permanentnego deficytu budżetowego oraz wysokiego zadłużenia.

Słabość polityki budżetowej w wielu krajach UE była pochodną świadomego wyboru modelu „wielkiego państwa” albo inaczej „państwa dobrobytu”, w efekcie czego po drugiej wojnie światowej ukształtował się kapitalizm opiekuńczy. Jego cechą charakterystyczną była wielka skala aktywności i bardzo duże koszty funkcjonowania państwa. Dotyczyło to w szczególności niezwykle hojnego systemu zabezpieczenia społecznego.

Również w Polsce przyczyną poważnych trudności budżetowych był niewydolny system emerytalny. Próbę jego zreformowania podjęto w 1999 roku. Jednakże okazała się ona zarówno niekonsekwentna, jak i nieudolna. W okresie przejściowym utworzenie obowiązkowego filara kapitałowego doprowadziło do znacznego zwiększenia deficytu budżetowego i długu publicznego, czemu nie potrafiono skutecznie przeciwdziałać. Poważny problem stanowiły przywileje emerytalne dla wybranych grup społecznych.

W warunkach słabej kondycji finansów publicznych w Polsce – na początku drugiej dekady XXI wieku – przystąpiono do demontażu kapitałowej części nowego systemu emerytalnego, podważając w ten sposób sens wprowadzania reformy emerytalnej w 1999 roku. Z perspektywy minionych lat widać, że reforma ta okazała się jedynie nieudanym eksperymentem, który zdecydowano się przerwać. Taka polityka kształtowania systemu emerytalnego podważyła zaufanie obywateli zarówno do państwa, jak i dużej części klasy politycznej w Polsce. Nie przyczyniła się ona do wzmocnienia fundamentów ustrojowych i nie sprzyjała przyspieszeniu rozwoju gospodarczego i społecznego Polski.

Bibliografia

- Attali J., *Zachód 10 lat przed totalnym bankructwem?*, Wyd. Studio EMKA, Warszawa 2010.
- Bainville J., *Dzieje Francji*, Wyd. Antyk – Marcin Dybowski, Komorów 2010.
- Bąk H., *Problemy wprowadzenia złotego do mechanizmu kursowego ERM II*, w: *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2006. Wybrane zagadnienia*, red. H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej, SGH, Warszawa 2007.

- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1997.
- Ciżkowicz P., Rzońca A., *Mechanizmy oddziaływania deficytu fiskalnego na wzrost gospodarki*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 10.
- Dygas M., *Podrasowany III filar*, <http://biznes.onet.pl/podrasowany-iii-filar,18493,5611478,3790557,252,1,news-detaj> (data dostępu: 7.05.2014).
- Gajewski P., *Nierównowaga finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 10.
- Glapiński A., *Kapitalizm, demokracja i kryzys państwa podatków. Wokół teorii Josepha Aloisa Schumpetera*, SGH, Warszawa 2003.
- Góra M., *Szansa ministra Jacka Rostowskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 15.02.2011.
- Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady z art. 126.7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Aneks 2 – Zmiany w systemie emerytalnym*, s. 2, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002171/zmiany+w+systemie+emerytalnym> (data dostępu: 17.05.2014).
- Karsten F., Beckman K., *Mity i grzechy demokracji*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2012.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1985.
- Kuzińska H., *Czy Polska ma już dojrzałe instytucje demokracji i gospodarki rynkowej?*, w: *Gospodarka i demokracja w Polsce. Dojrzałość i trwałość instytucji*, red. J. Kleer, A. Kondratowicz, CeDeWu i OLYMPUS Szkoła Wyższa, Warszawa 2007.
- Lubiński M., *Polityka fiskalna wobec kryzysu finansowego. Próba oceny*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 9.
- Lutkowski K., *Cele, zasady i generalne uwarunkowania polityki pieniężnej w procesie transformacji*, „Bank i Kredyt” 1993, nr 11.
- Lutkowski K., *Możliwości i ograniczenia instrumentów makrofinansowych w strategii wzrostu gospodarczego*, „Bank i Kredyt” 1993, nr 5–6.
- Magierowski M., *Europejski Lehman Brothers?*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2010.
- Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wyd. AE, Poznań 2008.
- Oręziak L., *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2014.

- Oreżniak L., *Pakt Stabilności i Wzrostu – zasady i praktyka funkcjonowania*, w: *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2006. Wybrane zagadnienia*, red. H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej, SGH, Warszawa 2007.
- Orłowski W.M., *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Agora SA, Warszawa 2011.
- Patrzalek L., *Polityka budżetowa*, w: *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, WN PWN, Warszawa 2006.
- Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
- Polski dług publiczny w 2013 roku poniżej 55% PKB*,
<http://www.bankier.pl/wiadomosc/Polski-dlug-publiczny-w-2013-roku-ponizej-55-PKB-3026952.html> (data dostępu: 29.05.2014).
- Poteraj J., *Katalaktyka instytucji finansowych rynku emerytalnego w Polsce w perspektywie efektywności inwestowania*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2011*, Warszawa, kwiecień 2011.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2012*, Warszawa, kwiecień 2012.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2013*, Warszawa, kwiecień 2013.
- Przasnyski R., *ZUS nie jest bezpieczną przystanią*, <http://biznes.onet.pl/zus-nie-jest-bezpieczna-przystania,18533,5633718,1,news-detaj> (data dostępu: 7.05.2014).
- Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2013.
- Przybyciński T., *Dylematy kształtowania polityki gospodarczej i społecznej*, w: *Polityka gospodarcza w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 92, SGH, Warszawa 2013.
- Przybyciński T., *Dylematy kształtowania społecznej gospodarki rynkowej w Polsce*, w: *Polityka gospodarcza: wyzwania, dylematy, priorytety*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 83, SGH, Warszawa 2010.
- Ptak P., *Medium- and Long-Term Fiscal Sustainability in Europe*, „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 2.
- Rada Ministrów, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014–2017*, Warszawa, kwiecień 2014.
- Skousen M., *Narodziny współczesnej ekonomii. Żywoty i idee wielkich myślicieli*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2012.

Szlachta J., *Wyzwania przed europejską polityką spójności*, w: *Polityka gospodarcza w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 92, SGH, Warszawa 2013.

TK: podwyższenie wieku emerytalnego do 67. roku życia – konstytucyjne, <http://biznes.onet.pl/tk-podwyzszenie-wieku-emerytalnego-do-67-roku-zyci,18493,5635793,3790557,251,news-detaj> (data dostępu: 7.05.2014).

Trybunał Konstytucyjny: Dłuższy wiek emerytalny jest zgodny z Konstytucją, <http://finanse.wp.pl/kat,1033803,title,Trybunal-Konstytucyjny-Dluzszy-wiek-emerytalny-jest-zgodny-z-Konstytucja,wid,16586919,wiadomosc.html> (data dostępu: 24.05.2014).

Trzęsienie kapitalizmu, „Polityka” 2012, nr 1 (wydanie specjalne).

ZUS: o pozostaniu w OFE zdecydowało dotąd ponad 80 tys. osób, <http://finanse.wp.pl/kat,1034079,title,ZUS-o-pozostaniu-w-OFE-zdecydowalo-dotad-ponad-80-tys-osob,wid,16597379,wiadomosc.html?ticaid=112c5f> (data dostępu: 23.05.2014).