

Prezydent RP podjął isticie salomonową decyzję. Nie rozstrzygnął jednoznacznie i ostatecznie trwającego sporu w sprawie kierunków zmian w systemie emerytalnym, bo rozstrzygnąć ich nie mógł. Zachował się bardziej politycznie niż merytorycznie, przyznając rację po trochu wszystkim uczestnikom debaty – tym, którzy byli za zmianami, zaproponowanymi przez rząd, i tym, którzy są przeciw. Ustawa zmieniająca zasady funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) więc jest, ale problem też pozostaje. Skierowanie przez prezydenta zapytania do Trybunału Konstytucyjnego stwarza pole do dyskusji zwłaszcza prawników, ale ekonomiści bynajmniej nie zamkną.

Potrzebna jest chłodna ekonomiczna analiza funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego. Piszemy o chłodnej analizie, bo dyskusja, która przetacza się w kręgach politycznych i przez media, jest gorąca i zbyt często motywowana zacietrzewieniem ideologicznym. Można usłyszeć, że rząd dokonuje zamachu na oszczędności emerytalne Polaków, że żarłoczny fiskus nas okrada z pieniędzy, które natychmiast zostaną roztrwonione przez państwo. Pojawiały się też doniesienia o rzekomym spisku międzynarodowej finansjery, za przyczyną którego stworzono system służący nabijaniu kasy pazernych finansistów kosztem polskiego społeczeństwa.

Odzywają się też niedorzeczne głosy, że nie jest potrzebny żaden system zorganizowanego zabezpieczenia społecznego, bo niby każdy może i powinien dostać „swoją kasę” i sam zatroszczyć się o własną przyszłość. Nawet gdyby chciał i potrafił, to i tak pozostaje problem, jak sfinansować świadczenie prawie 7,5 miliona emerytów i rencistów, którzy płacąc składki do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) w czasie swojej aktywności zawodowej, utrzymywali poprzednie pokolenie emerytów. Takich anarcho-kapitalistycznych poglądów nie można zbywać lekceważąco, gdyż ich głoszenie konfliktuje społeczeństwo.

Lansowanie skrajnych poglądów powoduje, że problemy finansowe całej szerzej gospodarce nabierają wymiaru politycznego. Tak też niestety stało się już ze sprawą OFE.

Dlaczego filar kapitałowy jest potrzebny

Wprowadzenie do systemu emerytalnego filara kapitałowego miało i wciąż ma ekonomiczny sens, system kapitałowy bowiem jest w dużej mierze niezależny od sytuacji demograficznej. Ma ona kluczowe znaczenie dla funkcjonowania systemu repartycyjnego, w którym ze składek wpłacanych przez pracujących finansuje się wypłaty emerytur dla pokolenia, które już się napracowało. W przyszłości stosunek

Te zalety systemu nie budzą wątpliwości, ale trzeba na niego spojrzeć przez pryzmat skutków, jakie dla finansów publicznych niesie wprowadzenie filara kapitałowego. Część składek emerytalnych trafia do OFE, a co za tym idzie automatycznie powstaje ubytek w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), który finansuje wypłaty bieżących świadczeń. System zabezpieczenia społecznego, który nawet bez OFE jest głęboko deficytowy i wymaga wsparcia dotacją z budżetu państwa, staje się jeszcze bardziej niezbilansowany. Filar kapitałowy, który w przyszłości ma poprawiać sytuację finansów publicznych, obecnie mocno ją pogarsza. Wprowadzenie takiego filaru ma makroekonomiczny sens tylko wtedy, gdy zwiększony przejściowy koszt dla bieżącego funkcjonowania systemu emerytalnego jest finansowany nadwyżką budżetową. Jeśli transfery środków do filara kapitałowego wymagają zaciągania dodatkowego długu publicznego, to zalety systemu kapitałowego są niwelowane przez pogarszającą się sytuację finansów publicznych. Co z tego, że w przyszłości system państwowy

rynku finansowego jest negatywny: minister finansów pożyczka 100 zł i przekazuje je do OFE, a z OFE na rynek finansowy trafia 96,5 zł, bo po drodze pobrana jest prowizja 3,5 zł.

Zalety i wady funkcjonowania filara kapitałowego ściśle zależą od stanu finansów publicznych. Jeśli budżet jest w stanie tworzyć przejściową nadwyżkę, to warto ją inwestować na rzecz przyszłych emerytów. Tak postępuje Norwegia: bieżąca nadwyżka budżetowa jest akumulowana w dwóch funduszach emerytalnych, co zabezpiecza wypłacalność systemu emerytalnego w przyszłości. W Polsce wprowadzenie filara kapitałowego nie zostało wsparte dostosowaniem fiskalnym, co mocno zwiększyło poziom długu publicznego.

Skąd te błędy?

Warto zadać pytanie, czy wskazany wyżej koszt wprowadzenia przed kilkunastu laty filara kapitałowego nie był znany ówczesnym decydentom? Oczywiście te zależności były brane pod uwagę, ale poczyniono szereg założeń, według których nowy system

inwalidzkich i podnoszenia wieku emerytalnego. Rzeczywistość zweryfikowała założenia: wszystkie in minus.

Założenia i rzeczywistość

Wzrost PKB w tempie 7 proc. brzmi dziś jak pobożne życzenie. Za sukces uważa się, że nie ma recesji, a poziom 3 proc. wzrostu w roku 2014 jest wskazywany jako górna granica optymistycznych prognoz.

Pozycja w budżecie państwa „saldo wpływów z prywatyzacji” niezmienne jest ujemna, to znaczy wpływy z prywatyzacji są niższe niż środki transferowane do OFE, więc filar kapitałowy stale przyczynia się do wzrostu długu publicznego.

Skuteczność kampanii marketingowych Powszechnych Towarzystw Emerytalnych (PTE zarządzają środkami w OFE) okazała się bardzo wysoka. Mnóstwo ludzi uwierzyło w opowiadki o emeryturach pod palmami i do systemu OFE przystąpiło dwukrotnie więcej osób (mowa tutaj o tych, którzy mieli wybór), niż zakładał to rząd AWS-UW, wdrażając swoje rozwiązania.

chód narodowy może rosnać o około 4 proc. średniorocznie. To jednak wymaga mądrości ekonomicznej i politycznej oraz wysiłku. Nie wszyscy na to liczą, skoro OECD zakłada dla Polski do roku 2060 średnie roczne tempo wzrostu PKB zaledwie 1,9 proc.

Jednakże nie należy wylewać dziecka razem z kąpielą. System emerytalny powinien zawierać filar kapitałowy, ma on bowiem zalety, ale pod warunkiem spełnienia kilku warunków. Trzeba pokazać, że w dłuższym horyzoncie czasowym filar repartycyjny może być zbilansowany, ewentualnie wykazywać niewielki deficyt ze wskazaniem źródeł jego pokrycia. Wymaga to szeregu trudnych decyzji zarówno po stronie dochodowej (upowszechnienie systemu składkowego), jak i wydatkowej.

System wynagradzania prywatnych instytucji zarządzających środkami przyszłych emerytów powinien być ściśle powiązany z wynikami, jakie uzyskują fundusze. Nie ma powodu, aby płacić prowizję od samego faktu przekazania składki do OFE. Zysk dla PTE powinien wynikać ze średniej kroczącej stopy zwrotu uzyskanej w ostatnich pięciu latach. W przypad-

Systemem jest dla emerytów, nie dla rynków



SEAWOMER MIELNIK

PROF. GRZEGORZ W. KOŁODKO, DR JACEK TOMKIEWICZ

Po zmianach w OFE potrzebna jest chłodna, ekonomiczna analiza funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego.



JUSTYNA GIESLIKOWSKA

będzie częściowo odciążony od wypłaty emerytur, bo wypłacać je będą po części OFE, skoro budżet będzie musiał znaleźć dodatkowe środki na finansowanie dodatkowego długu publicznego, który musiał być zaciągnięty, aby swego czasu pokryć deficyt w FUS spowodowany przekazywaniem części składek do OFE?

Zaciąganie długu publicznego w celu przekazywania środków do OFE miałyby dla przyszłych emerytów sens tylko wtedy, gdyby stopy zwrotu w OFE były znacząco wyższe niż koszt finansowania długu wraz z prowizjami pobieranymi przez zarządzających OFE. W latach 2010-2012 średnia stopa zwrotu netto (z uwzględnieniem opłat i prowizji) wyniosła około 7 proc.; mniej więcej na takim samym pozio-

emerytalny miał być stabilny i miał nie obciążać nadto budżetu państwa.

Po pierwsze, koncepcja nowego systemu powstawała w latach 1996-1997, kiedy gospodarka wskutek pomyślnej realizacji „Strategii dla Polski” rozwijała się w tempie 7 proc. rocznie, a nierównowaga budżetowa z roku na rok malała. W takich okolicznościach trudno było przewidzieć, że już trzy-cztery lata później dynamika wzrostu spadnie praktycznie do zera, a deficyt budżetowy przyjmie ogromne rozmiary.

Po drugie, na przełomie wieków rządy mogły liczyć na znaczące wpływy z prywatyzacji, które miały zostać użyte do sfinansowania przejściowego, spowodowanego przekazywaniem składek do OFE, niedoboru w FUS. Od 2003 roku to założenie wprost jest widoczne w budżecie państwa, gdzie funkcjonuje pozycja „saldo wpływów z prywatyzacji”, na które składają się przychody z prywatyzacji i rozchody z tytułu refundacji składek kierowanych do OFE.

Po trzecie, twórcy reformy zakładali umiarkowaną popularność OFE wśród tych, którzy mieli wybór: zostać tylko w systemie repartycyjnym lub zdecydować o wejściu do OFE. Takie założenie oznaczało, że odpływ bieżących składek z FUS do OFE będzie niewielki, a tym samym nieznacznie wzrośnie deficytowość filara repartycyjnego.

Po czwarte, wydawało się, że jest dostateczny konsensus co do tego, że nieodzowne są konsekwentne zmiany strukturalne, które zmniejszają niedobór w systemie wypłat bieżących emerytur i rent. Nie było wątpliwości – przynajmniej w kręgach profesjonalnych – że potrzebne jest usprawnienie i zmniejszenie kosztów funkcjonowania ZUS i KRUS, nie ma ucieczki od zwiększenia skali oskładkowania rolników, ograniczenia przywilejów emerytalnych dla służb mundurowych i określonych grup zawodowych, zastrzeżenia rygorów przyznawania rent

Wola polityczna kolejnych rządów i parlamentów do wprowadzania zmian strukturalnych ograniczających deficytowość systemu emerytalnego okazała się umiarkowana, jeśli nie żadna. Ograniczono przechodzenie na wcześniejsze emerytury i przystąpiono do podnoszenia wieku emerytalnego, ale w roku 2008 obniżono składkę rentową (po roku 2010 tylko częściowo wycofano się z tej decyzji). Wciąż polityka nie ma odwagi, aby zmienić niesprawiedliwy z punktu widzenia innych grup społecznych system emerytur dla służb mundurowych, sędziów, prokuratorów i rolników.

W tych okolicznościach zatem decyzja rządu i prezydenta w sprawie OFE jest ekonomicznie racjonalna, choć politycznie ryzykowna. Dysonans

ku ponoszenia strat wynagrodzenie dla zarządzających nie powinno być wypłacane.

Trzeba uczciwie i rzeczowo wyjaśnić wszystkim, przed którymi ponownie stanęła alternatywa ZUS czy OFE, że wybierając filar kapitałowy, mają nie tylko szansę na uzyskanie nieco wyższej emerytury, lecz również biorą na siebie ryzyko, że może być ona mniejsza. Nie sposób wycenić tę szansę i to ryzyko. To, tak jak i koniunktura na rynkach kapitałowych, na pszym koniu będzie jeździć. Można przyjąć, że te rynki podczas następnych kilkunastu lat będą średniorocznie rosły, realnie licząc, o nie więcej niż jeden punkt procentowy szybciej niż PKB. Od tej średniej będą odchylenia w górę czasami i w dół. Tak więc eme-

” Emerytura może być pod palmami i pod mostem. Jeśli ktoś chce uniknąć tej alternatywy, powinien wybrać spokój w ZUS

pracujących do pobierających świadczenia będzie dużo gorszy niż dziś – głównie ze względu na proces starzenia się ludności. Żyjemy coraz dłużej, średnio 76 lat, kobiety prawie 81, a mężczyźni 73 – i dlatego warto, aby chociaż częściowo emerytury były finansowane ze źródła niezależnego od liczby pracujących i płacących składki.

Nie bez znaczenia jest dopływ środków na rynek kapitałowy. Stały strumień „długiego” pieniądza ułatwia finansowanie długookresowych inwestycji infrastrukturalnych oraz służących ochronie środowiska naturalnego i zwiększa możliwości rozwojowe przedsiębiorstw. Filar kapitałowy to swoiste wymuszone oszczędności, które wspierają możliwości inwestycyjne gospodarki, a tym samym przyczyniają się do wzrostu gospodarczego.

mie ukształtował się w tym czasie koszt finansowania polskiego długu publicznego, więc trudno mówić o korzyściach dla przyszłego emeryta.

Stan finansów publicznych jest nie bez znaczenia dla funkcjonowania rynku kapitałowego i oddziaływania filara kapitałowego na dopływ środków służących rozwojowi przedsiębiorstw. Gdy transfer do OFE jest finansowany nadwyżką budżetową, to dodatkowo strumień wymuszonych oszczędności trafia na rynek finansowy. Jeśli jednak przekazanie środków funduszom kapitałowemu wymaga zaciągania długu, to efekt jest co najwyżej neutralny; pieniądze przekazane instytucjom finansowym muszą być wcześniej od nich pożyczane. Gdy weźmiemy pod uwagę opłaty i prowizje pobierane przez zarządzających OFE, efekt netto dla

” Wybór powinien być wolny, ale nie ma prawdziwej wolności bez pełnej i uczciwej informacji, o co idzie gra.

polityki gospodarczej i polityki musi niepokoić. Ta druga utrudnia racjonalizację tej pierwszej, a to przecież zadecyduje o przyszłości.

Okazało się, że nie stać nas, aby jednocześnie wypłacać bieżące emerytury i odkładać w OFE na przyszłość w takim systemie, jaki został stworzony. To tak jakbyśmy zaciągali kredyt tylko po to, aby zakładać depozyt, przy czym oprocentowanie lokaty z reguły jest mniejsze niż kredytu. Nie można zapominać, że sytuacja będzie coraz trudniejsza. Struktura demograficzna nadal będzie się pogarszać, wpływy z prywatyzacji są bliskie wyczerpania, o długotrwałym wzroście gospodarczym rządu 5-7 proc. nie ma co marzyć.

Nie oznacza to, że polskiej gospodarki nie stać na więcej. Przy właściwych reformach strukturalnych i właściwej polityce gospodarczej do-

rytura może być „pod palmami”, ale może i pod mostem. Jeśli ktoś chce uniknąć takiej alternatywy, to powinien wybrać spokój w ZUS, gdzie problemem niestannym będzie to, o ile (jeśli w ogóle) waloryzować wysokość świadczeń. Jeśli ktoś jest skłonny do ryzyka (na własny koszt), to może optować za OFE.

Wybór powinien być wolny, ale nie ma prawdziwej wolności bez pełnej i uczciwej informacji, o co idzie gra. To system ma być podporządkowany interesom obecnych i przyszłych emerytów, a nie ich życiowe sprawy oczekiwaniom rynków finansowych. ■

prof. Grzegorz W. Kołodko, dyrektor Centrum Badawczego Transformacji, Integracji i Globalizacji TIGER, Akademia Leona Koźmińskiego
dr Jacek Tomkiewicz, dyrektor ds. naukowych Centrum Badawczego TIGER