

Ekonomiści z Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w sprawie OFE

Obserwujemy ze zdziwieniem informacje prasowe, jakoby „ekonomiści polscy potępiali rządowy projekt zmian w systemie emerytalnym, określając go jako demontaż tego systemu”. Nie ma takiego zbiorowego stanowiska polskich ekonomistów. Wypowiadane są zróżnicowane poglądy. Jako członkowie Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego szanujemy prawo do prezentowania różnych poglądów, jednakże pod warunkiem, aby były one uzasadniane, co nie zawsze ma miejsce. Prezentujemy wobec tego nasze poglądy wraz z argumentacją. Dla uniknięcia nieporozumień chcemy też wyraźnie podkreślić, że przedstawione poniżej stanowisko dotyczy wyłącznie proponowanej przez rząd zmiany w systemie emerytalnym, a nie ogólnej oceny polityki fiskalnej, czy budżetowej.

Rząd proponuje zmianę w systemie emerytalnym polegającą na zmniejszeniu części składek na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) w ramach tzw. drugiego filara i przekazywaniu tej części na osobiste oprocentowane rachunki w ZUS.

Przedstawianie tej zmiany jako zamachu na przyszłe emerytury nie tylko nie jest uzasadnione, ale oznacza wprowadzanie opinii publicznej w błąd, gdy mówi się o likwidowaniu drugiego filara i kierowaniu składek do filara pierwszego. W istocie proponowane zmiany zmierzają do naprawienia błędów, jakie poczyniono w czasie wprowadzania reformy emerytalnej w 1999 r. Ubezpieczenia społeczne (emerytalne, zdrowotne) których gwarantem jest państwo, należą do największych zdobyczy cywilizacyjnych. Opinie wypowiedane przez niektórych ekonomistów, polityków i publicystów („państwo kradnie pieniądze obywatelowi”) są groźne, gdyż podważają pozycję państwa i ład instytucjonalny w kraju.

Państwo jest przecież ostatecznym gwarantem wszelkich zobowiązań pieniężnych, nawet tych prywatnych (np. w przypadku bankructwa banków).

W tego typu wielkich projektach nierzadko popełnia się błędy, które wymagają potem naprawy. Nie można z tego czynić zarzutu autorom reformy. Zarzut natomiast trzeba kierować do tych, którzy nie chcą błędów naprawiać lub którzy nie wykazują woli dyskusji nad doskonaleniem zaproponowanego systemu.

W swej podstawowej koncepcji reforma z 1999 r., (realizowana pod hasłem: *bezpieczeństwo w różnorodności*) rozpoczynająca przestawienie z systemu repartycyjnego na mieszany, czyli repartycyjno-kapitałowy, była bardzo potrzebna, przede wszystkim ze względu na oczekiwane zmiany demograficzne. System repartycyjny, w którym emerytury są zapewniane przez państwo, a który w istocie opiera się na idei międzypokoleniowej solidarności i sprawiedliwości, nie może być utrzymywany w sytuacji, gdy rośnie liczba (lub udział w ogólnej liczbie ludności) osób w wieku poprodukcyjnym, a maleje liczebność (lub udział) pracujących. System ten opiera się bowiem na zasadzie wypłacania emerytur ze składek bieżąco wpłacanych przez osoby pracujące. Aby zapewnić wypłatę emerytur na oczekiwanym poziomie, państwo musiałoby wciąż silnie podnosić składki emerytalne. Byłoby to społecznie trudne do zaakceptowania, a także miałoby negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i konkurencyjność kraju. W opisywanych warunkach jest oczywiście niezbędne działanie w kierunku wydłużenia ustawowego wieku emerytalnego, a także znoszenie istniejących jeszcze różnych, nieuzasadnionych przywilejów emerytalnych i rentowych.

W realiach polskich, składki już od dawna nie wystarczały na pokrycie emerytur i trzeba było znajdować dodatkowe środki. Dlatego wprowadzono – jako uzupełnienie systemu repartycyjnego – system kapitałowy, w którym składki są gromadzone jako lokaty osobiste na OFE czyli funduszach inwestycyjnych, aby w odpowiednim czasie stać się źródłem

finansowania emerytur. Zadaniem OFE jest inwestowanie na rynkach kapitałowych środków z tych lokat, w celu ich powiększenia. W tym systemie wielkość emerytury, a w istocie jej część związana z systemem kapitałowym, jest więc obarczona ryzykiem wahań rynkowych, jakim podlegają takie rynki, w tym fundusze inwestycyjne. Dla zmniejszenia tego ryzyka zachowany został pierwszy filar, oparty na zobowiązaniach państwa.

Zasadniczym błędem w reformie było ustalenie zbyt wysokiego poziomu tej części składki na ubezpieczenie emerytalne, która jest przekazywana do OFE (7,3% wynagrodzenia, czyli 37,4% całej składki wynoszącej 19,5% wynagrodzenia). Reforma stwarzała sytuację, w której z nie podwyższonej składki – a ta już poprzednio nie wystarczała na wypłaty – miało się równocześnie finansować bieżące świadczenia i tworzyć system kapitałowy. Trzeba zatem było wskazać możliwości uzupełniającego finansowania. Przyjęto, że będzie nim prywatyzacja, którą uznano – myśląc życzeniowo (a przy tym z pominięciem kwestii utraty przez skarb państwa dywidendy) – za niewyczerpalne źródło obfitych i stałych przychodów, choć już wtedy znaczna część tych przychodów miała inne przeznaczenie (np. zgodnie z *Ustawą z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, z przychodów z prywatyzacji miały być finansowane koszty prywatyzacji, reprivatyzacji i restrukturyzacji gospodarki). Po 2000 r., gdy załamanie się koniunktury spowodowało zahamowanie prywatyzacji, powstała konieczność pokrywania z emisji obligacji skarbowych ubytku środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w związku z odprowadzaniem części składek do OFE. Skala tego ubytku szybko wzrastała: z 1,0% PKB w 2000 r. do 1,6% PKB w 2009 r. Pokrywanie ubytku składek, stwarza dodatkowe obciążenie dla polskich finansów publicznych, co przekłada się na rosnący dług publiczny.

Sytuacja taka mogła być tolerowana dopóki deficyty finansów publicznych były stosunkowo niskie. Obecnie jednak, gdy deficyt (liczony zgodnie z ESA 95) przekroczył w 2010 r. 8% PKB, stało się jasne, że Polski nie stać na finansowanie tak kosztownego, kapitałowego systemu

emerytalnego. W roku 2010 r. przekazano z FUS do OFE ponad 22 mld zł. Obniżenie części składki odprowadzanej do OFE byłoby więc istotnym czynnikiem zapewnienia długookresowej równowagi finansów publicznych.

Ponadto warto podkreślić, że trudno uznać za społecznie zasadny system, w którym kapitałowa część przyszłych emerytur jest finansowana rosnącym długiem wewnętrznym, co oznacza uszczuplanie dochodów budżetowych przyszłym pokoleniom.

Proponowany, nowy podział składki – 2,3% do OFE – ma zatem uzasadnienie zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. Naszym zdaniem, powinien on być utrzymany do czasu, gdy zapewniona zostanie trwała redukcja deficytu finansów publicznych do 1% PKB, jak tego wymaga obowiązujący Polskę *Pakt Stabilności i Wzrostu*.

Warto tu przypomnieć, że gdy w Szwecji wprowadzano reformę emerytalną podobną do polskiej, to część odprowadzaną na emerytury kapitałowe ustalono, przy łącznej stawce 18,5% wynagrodzeń, na równowartość 2,5% wynagrodzeń.

Nie można dokładnie wyliczyć, jak proponowane zmiany wpłyną na wysokość przyszłych emerytur. Żadne prezentowane wyliczenia nie budzą zaufania, gdyż stanowią tylko ekstrapolację arbitralnie przyjętych założeń. Ogólnie rzecz biorąc, obliczenia dotyczące emerytur z FUS są o tyle bardziej wiarygodne, że emerytury te są oparte na stabilnych regułach. Natomiast obliczenia dotyczące emerytur z OFE nawiązują do przyszłych wyników operacji na rynku finansowym, z natury nader niepewnych. Warto też zauważyć, iż operacje na rynkach finansowych bywają tym bardziej zyskowe, im są bardziej ryzykowne. Jeśli więc od OFE wymaga się, by były bezpieczne dla przyszłych emerytów, to nie mogą gwarantować wysokiej stopy zwrotu.

Wysuwany argument, iż emerytury z FUS to tylko, w przeciwieństwie do emerytur z OFE, obietnice polityków, jest zabawnie tendencyjny.

Emerytury z FUS to zobowiązania Skarbu Państwa, zaś wiadomo, iż agencje ratingowe zawsze wyżej oceniają zobowiązania rządów niż zobowiązania komercyjnych instytucji finansowych.

Natomiast w ocenie sposobu działania dotychczasowego systemu OFE trzeba wziąć pod uwagę fakt, że przeważająca część (około 2/3) środków zgromadzonych w OFE nie była inwestowana na rynkach finansowych, lecz w bezpiecznych obligacjach rządowych. Powstaje więc bardzo zasadne pytanie, po co utrzymywać taką sztuczną procedurę, zamiast wprost kierować te środki do ZUS-u na indywidualne rachunki, stanowiące takie same zobowiązania rządowe. Uwalnia to właścicieli tych rachunków od ponoszenia na rzecz OFE opłat, które nie dają im żadnych korzyści. Sprawą do przekonującego rozwiązania i przejrzystego uregulowania prawnego pozostaje tu kwestia dziedziczenia kwot zebranych na tych rachunkach, w przypadku wcześniejszej śmierci właściciela.

Nie ma też sensu zarzucanie rządowi, iż łamie jakąś umowę społeczną, dotyczącą reformy emerytalnej z 1999 r. Dotyka się w ten sposób sprawy raczej wstydlivej dla twórców reformy. Społeczeństwo zaakceptowało tę reformę w warunkach szeroko rozwiniętej kampanii reklamowej, która obiecywała uzyskiwanie z filara kapitałowego wysokich emerytur, zapewniających *odpoczynek pod palmami* i inne *wspaniałości*. Ówczesny rząd patronujący reformie nie dementował tych nierzetelnych reklam, bo były korzystne dla uzyskania społecznego poparcia dla reformy. Taka to była umowa społeczna i lepiej do niej nie wracać.

Z powyższych uwag wynika, że podpisani tu ekonomiści nie uważają projektu rządowego za demontaż reformy, lecz widzą w nim ważne działanie skierowane na niezbędną naprawę systemu emerytalnego.

Obecna dyskusja nad zmianami systemu emerytalnego, nie może zastąpić poważnej debaty publicznej nad fundamentalnym zagrożeniem, jakim dla tego systemu (nie tylko zresztą w Polsce) są zmiany sytuacji demograficznej. Taka dyskusja powinna się koncentrować na problemie wydłużania okresu aktywności zawodowej. Wynika z tego konieczność

prowadzenia polityki ludnościowej, stymulującej przyrost naturalny. Ważną kwestią jest też tworzenie, nie obciążających budżetu państwa, zachęt fiskalnych do długookresowych oszczędności prywatnych w ramach tzw. trzeciego filara systemu emerytalnego, czyli całkowicie dobrowolnych oszczędności, tworzonych w celu zapewnienia sobie i swoim dzieciom bezpiecznej – w wymiarze finansowym – przyszłości.

Członkowie Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego

/-/ Henryk Babis
/-/ Nadine Bednarz
/-/ Jacek Brdulak
/-/ Zofia Dach
/-/ Bogusław Fiedor
/-/ Teresa Głania
/-/ Adam Janusz
/-/ Wacław Jarmołowicz
/-/ Andrzej Karpiński
/-/ Kazimierz Kłosiński
/-/ Joanna Kotowicz-Jawor
/-/ Paweł Kozłowski
/-/ Witold Kwaśnicki
/-/ Zofia Barbara Liberda
/-/ Barbara Liberska
/-/ Jerzy Małkowski
/-/ Elżbieta Mączyńska
/-/ Helena Mazurek
/-/ Zbigniew Mikołajewicz
/-/ Ewa Okoń-Horodyńska
/-/ Stanisław Owsiak
/-/ Stanisław Rudolf
/-/ Zdzisław Sadowski
/-/ Czesław Skowronek
/-/ Andrzej Szplit
/-/ Bogdan Ślusarz
/-/ Andrzej Wernik
/-/ Jerzy Wilkin

Warszawa, 14.02.2011 r.

