

Janusz Jankowiak

OFE: NON POSSUMUS I KOMPROMIS

Tło, na którym toczy się emocjonalna dyskusja o przyszłości drugiego filara emerytalnego w Polsce jest czytelne dla każdego średnio rozgarniętego ekonomisty. Sytuacja finansów publicznych jest dramatyczna. Stoimy wobec konieczności natychmiastowego ograniczenia deficytu w jednym tylko okresie rozliczeniowym, czyli w tym roku na kwotę nie mniejszą niż 18 miliardów złotych oraz o kolejne ponad 50 mld do roku 2013, po to by zejść z deficytem sektora finansów publicznych poniżej 3 proc.. O ile rząd będzie chciał zrealizować swoje dość buńczuczne zapowiedzi zejścia z deficytem poniżej 2 proc. PKB, to dostosowanie fiskalne do roku 2013 będzie musiało łącznie sięgać 90 mld PLN. Czegoś takiego dotąd jeszcze nie przerabialiśmy.

Zostawmy na boku wyliczankę przyczyn, które złożyły się na tę głęboką zapaść w naszych finansach publicznych. Nie ma to w tej chwili większego znaczenia dla ekonomistów. Może je mieć dla polityków, którzy będą się nawzajem okładać własnymi grzechami. Poprzestańmy jedynie na stwierdzeniu, że w oficjalnych enuncjacjach ministra finansów w ostatnich trzech latach ze świecą można by szukać ostrzeżeń przed rzeczywistą skalą wyzwań stojących przed finansami publicznymi w najbliższych latach. Dużo tam było za to optymizmu. Zdecydowanie za dużo. Można mieć o to do niego uzasadnione pretensje. Ostrzegawcze głosy ekonomistów były lekceważone.

Teraz globalny kryzys doprowadził nas do ściany. Sięgający ponad 8 proc. PKB deficyt sektora kłuje w oczy zagranicznych inwestorów. W ostatnim roku wykupili oni blisko 80 proc. nowego długu emitowanego przez polski rząd. Teraz się denerwują. Jest tylko kwestią czasu, kiedy agencje obetną nam *rating*, co zwiększy ryzyko inwestycyjne, czyli podniesie koszty obsługi długu i finansowania. Do tego dochodzi rozpoczęcie cyklu podwyżek stóp procentowych przez NBP, co generuje straty u posiadaczy naszych obligacji. Nie sprzyja nam wewnętrzny kalendarz polityczny. Kryzys na świecie daleki jest od zakończenia. Na rynku finansowym dominuje wciąż niepewność. W takich warunkach minister finansów musi w trzy lata znaleźć nie mniej niż 70 mld złotych. Jak?

Czysta alternatywa ekonomiczna

Dla ekonomisty sytuacja jest jasna. Rozwiązanie dające natychmiastowe efekty o wymaganej skali sprowadza się do wyboru: **podwyżka podatków** (dochodowych, pośrednich lub obu) albo **wzrost obciążeń nakładanych na pracę**, czyli podwyżka obniżonej 2 lata temu składki rentowej (wzrost klina podatkowego).

Z takiej alternatywy ekonomista wybrałby oczywiście podniesienie podatków konsumpcyjnych, jako rozwiązanie systemowo najczystsze i najmniej szkodliwe dla gospodarki w dłuższym okresie. Jest to jednak rozwiązanie obciążone wysokim kosztem politycznym. Pozostałe rozwiązanie, czyli podatki dochodowe i wzrost klina podatkowego są ekonomicznie znacznie bardziej dotkliwe, bo pociągają za sobą wzrost bezrobocia i ostre spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. Są przy tym również kosztowne politycznie.

Wybór któregoś rozwiązania z czystej alternatywy ekonomicznej powinien zostać naturalnie dopełniony przez długofalowe działania o charakterze strukturalnym, domykające deficyt w funduszu ubezpieczeń społecznych. Implementacja tych dobrze rozpoznanych rozwiązań (skatalogowanych powtórnie w dokumentacji FOR Leszka Balcerowicza), rozłożona na okres wieloletni, obciążona jest dużymi kosztami politycznymi. Owocuje też relatywnie niewielkimi wobec skali potrzeb oszczędnościami w krótkim okresie (do 3 lat). A na nim skupia się w tej chwili uwaga rządu i rynku finansowego.

Oszczędności rosną jednak w miarę upływu czasu, a przy tym system zostaje domknięty w sposób optymalny z punktu widzenia zrównoważonego długofalowego wzrostu.

Brudne rozwiązanie, czyli OFE

To właśnie za sprawą relatywnie niskich, jak na potrzeby chwili, oszczędności oraz wysokich kosztów politycznych, **czysta alternatywa ekonomiczna została przez polityków zastąpiona „brudnym” rozwiązaniem w postaci trwałych zmian w funkcjonowaniu OFE.**

Istota rzeczy sprowadza się tu do zmniejszenie kosztów refundacji ZUS-owi przez budżet składki odprowadzanej do OFE. Daje to natychmiastowe oszczędności rzędu 0,8 proc. PKB (w tym roku 15 mld PLN). Oszczędności bieżące rosną następnie z upływem czasu. Podczas gdy koszty, w postaci konieczności wypłaty w przyszłości zwiększonych emerytur w systemie *pay as you go* z I filara, zostają przerzucone na okresy późniejsze.

Inaczej mówiąc: efekty w wymaganej skali są natychmiastowe, a kosztów bieżących nie widać, bo zostają na powrót ukryte w systemie i odłożone w czasie. Politycy to lubią. Takie rozwiązanie oznacza podjęcie przez rząd w imieniu pokolenia naszych dzieci i wnuków (przyszłych podatników), w imię poprawy bieżącej pozycji fiskalnej, zobowiązania wypłaty emerytur dla ludzi dziś zawodowo aktywnych. Nie miejsce tu, by wdawać się w egzegezę właściwie interpretowanego pojęcia „miedzypokoleniowej solidarności”. Poprzestaśmy jedynie na twierdzeniu, że istota reformy emerytalnej, zapoczątkowanej przed dwunastu laty, sprowadzała się do tego, by te zobowiązania naszych dzieci i wnuków poważnie zredukować. I to się najwyraźniej – co dziś już widać - nie uda.

Teoretycznie rozwiązanie wybrane przez rząd, czyli zmniejszenie bieżących wysokich kosztów reformy emerytalnej i przerzucenie kosztów utrzymania systemu emerytalnego na okresy późniejsze, nie jest obciążone kosztami politycznymi w postaci utraty poparcia społecznego, jakie towarzyszyłyby implementacji któregoś z rozwiązań z czystej alternatywy ekonomicznej. I jest przy tym skuteczne. Tak przynajmniej zdają się sądzić adwokaci rządowej propozycji zmian w OFE.

Ci wstętni eksperci

Opozycja ze strony środowiska ekonomistów generuje jednak pewien nie do końca oszacowany koszt polityczny. Stąd właśnie, jak sądzę, w argumentacji strony rządowej pojawiła się retoryka „naprawy systemu emerytalnego”. Jasność przekazu, co do celu proponowanych działań została jednak tym samym zakłócona. Zwróćmy uwagę, że jeszcze na starcie dyskusji o OFE mowa była jedynie o oszczędnościach budżetu na kosztach reformy i poprawie efektywności otwartych funduszy emerytalnych. Ale teraz, kiedy przysłuchać się wymianie zdań między panami Balcerowiczem i Bieleckim, to chodzi już jakby o coś zupełnie innego. Nieważne w tej chwili, co to jest. Ważne, że zatracona tu zostaje istota rzeczy, a jest nią – powtarzam raz jeszcze – potrzeba znalezienia w 3 lata 70 mld złotych, po to, by z Polski nie zrobić Grecji, a zarazem nie zniszczyć jednej z najważniejszych reform strukturalnych w postkomunistycznej Polsce. To chyba wystarczająco poważne wyzwania, prawda?

Dla jasności przekazu trzeba jednak powiedzieć wyraźnie: to, co rząd usiłuje obecnie sprzedać opinii publicznej, jako naprawę systemu emerytalnego nie jest żadną naprawą. Jest to w kategoriach ekonomicznych jedynie inne rozłożenie kosztów systemu emerytalnego w czasie: mniej dotkliwe dla obecnego podatnika i budżetu – bardziej za to dla przyszłych. Cofa nas to do modelu finansowania ubezpieczeń społecznych sprzed roku 1999. Ale łączna wielkość zobowiązań państwa z tego tytułu nie ulega zmianie ani na jotę.

Miejsce na merytoryczną dyskusję i kompromis

Niekwestionowana konieczność znalezienia w finansach publicznych kwoty nie mniejszej niż 70 mld PLN w okresie jedynie 3 lat oraz zrozumienie dla ograniczeń politycznych towarzyszących wyborowi któregoś z wariantów czystej alternatywy ekonomicznej, skłoniła część środowiska ekonomicznego do wyjścia z propozycją kompromisową. Nigdy nie była ona publicznie dyskutowana. Zamiast tego odbywa się rządowa bitwa z Balcerowiczem.

Istota kompromisu sprowadza się do zaakceptowania w okresie przejściowym wolniejszego tempa ujawniania długu ukrytego, czyli zgody na niższe składki do OFE na 3-4 najbliższe lata, obwarowanej jednak pewnymi warunkami. Chodzi o precyzyjny wieloletni program reform strukturalnych domykających deficyt w I filarze, czyli o wyeliminowanie odstępstw od reformy emerytalnej z okresu ostatnich 12 lat (ich katalog zawarty jest w ramce).

Koszt reformy emerytalnej został znacząco podniesiony przez odstępstwa od jej zasad, jakich dopuścili się kolejne rządy w minionych 11 latach. Jakże to były odstępstwa? Ile nas kosztują i będą kosztować?

W 1998 roku zakładano, że na refundację składek do OFE budżet przeznaczy przychody z prywatyzacji w łącznej wysokości 14 proc. PKB;

Nie podwyższono minimalnego wieku emerytalnego kobiet;

W 2003 r. wyłączono z powszechnego systemu emerytalnego pracowników rozpoczynających pracę w służbach mundurowych. W 2005 roku wyłączono z powszechnego systemu emerytalnego górników. W 2008 roku koszty wcześniejszych emerytur służb mundurowych wyniosły ok. 5 mld, a górników ok. 6,5 mld PLN. Wedle szacunków MPiPS z 2005 roku całkowity koszt wcześniejszych emerytur górniczych w latach 2005-2020 wyniesie 70 mld złotych;

O dwa lata (2007-2008) opóźniono ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Dodatkowo, umożliwienie przechodzenia na wcześniejsze emerytury mężczyznom, którzy w 2008 roku mieli od 60-64 lat (wykonanie wyroku TK, który zakwestionował nierówne prawa kobiet i mężczyzn do wcześniejszych emerytur). W latach 2006-2008 liczba nowo przyznanych wczesnych emerytur w systemie pozarolniczym wynosiła odpowiednio 84, 177 i 292 tys. Skumulowane koszty wpuszczenia do systemu 100 tys. nowych wczesnych emerytów to ok. 8,5 mld zł. (1,5 mld zł rocznie). Zatem w 2009 i 2010 roku koszty opóźnienia likwidacji wcześniejszych emerytur o 2 lata wyniosą odpowiednio 2,5 mld i prawie 7 mld PLN;

Z systemu emerytur pomostowych wyłączono nauczycieli. Stworzenie świadczeń kompensacyjnych oznacza dla budżetu koszt rządu 1,3 mld PLN rocznie;

Od 2007 r. wszystkie świadczenia społeczne, w tym emerytury, wypłacane przez ZUS są znów corocznie waloryzowane o wskaźnik inflacji powiększony o 20 proc. realnego wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce. Oznacza to nieplanowane koszty w wysokości 1 mld PLN rocznie;

Do dzisiaj nie wprowadzono bezpiecznych funduszy emerytalnych typu B, przewidzianych pierwotnie w planie reformy od roku 2005. Chcąc łagodzić skutki tego zaniechania dla osób, które przystąpiły do OFE i przejdą na emeryturę w ciągu najbliższych 4 lat rząd umożliwił występowanie z OFE i przejście na tzw. emeryturę mieszaną. Dodatkowe koszty dla budżetu z tytułu rezygnacji z OFE to ok. 0,45 mld PLN;

Do dzisiaj nie dostosowano systemu rentowego do nowego sposobu wyliczania emerytur. zamiast tego obniżono składkę rentową doprowadzając fundusz rentowy od nadwyżki do 17 mld deficytu. To zaniechanie oprócz namacalnego już teraz wymiaru finansowego oznacza, że w przyszłości emerytury mogą być niższe od rent z tytułu niezdolności do pracy;

Koszt reformy emerytalnej miał być z założenia pokrywany przez przychody z prywatyzacji. To założenie nigdy nie zostało zrealizowane, bo przychody prywatyzacyjne były zużywane na inne niecierpiące zwłoki cele. Jest to właściwość przynależna polskiemu budżetowi (patrz przypadek rezerwy demograficznej i nie tylko). Albo – zwyczajnie – prywatyzacji nie było, to i nie było przychodów. Jak za rządów PiS. Dlatego w terminologii budżetowej powstało i na dobre się ugruntowało pokrętełne pojęcie „ujemne saldo przychodów z prywatyzacji”. Ten dziwoląg, przełożony na ludzki język znaczy: tyle właśnie zabrakło na pokrycie kosztów ubytki składki emerytalnej dla ZUS. Między styczniem 1999 a październikiem 2010 skumulowane przychody z tytułu prywatyzacji wyniosły 97 673 mln PLN. W tym czasie składka przekazana przez ZUS do OFE to 152 058 mln PLN. Wskaźnik pokrycia kosztów reformy emerytalnej w Polsce wyniósł więc do tej pory 62 proc.. Realny koszt reformy, to 36-38 proc. przekazanej składki.

Chodzi też o pilne wdrożenie wybranych przedsięwzięć, wskazanych w przygotowanym przez Radę Gospodarczą przy premierze, choć nieujawnionym, szerokim *menu*. Część z nich przynosi natychmiastowe oszczędności w wydatkach lub wzrost dochodów.

Wielkość czasowego obniżenia składki zależy od tego, ile oszczędności na domykaniu deficytu w I filarze uda się uzyskać w określonym czasie, tak żeby wyjść na konieczną redukcję deficytu. O tych proporcjach można więc jeszcze dyskutować. Podział zaproponowany przez rząd: 2,3 proc. do OFE i 5 proc. do ZUS z obecnych 7,3 proc. wynagrodzenia przekazywanego OFE nie może być ostateczny. Pole dla dialogu zanika, jeśli rząd przedstawia swoją propozycję, jako rozwiązanie trwałe, a nie tymczasowe, a przy tym najlepsze dla gospodarki, podatnika i przyszłego emeryta. Kompromisu nie się bowiem zbudować na głębokiej nieprawdzie.