

analizy i komentarze

Bezpieczeństwo dzięki emeryturze?

Widać wyraźnie dualizm poznawczy dotyczący nie tylko reformy emerytalnej, ale także kwestii narastania długu. Oczywiście w części, która dotyczy środków przekazywanych do OFE, kiedy środki budżetowe są przekazywane na sfinansowanie aktualnych emerytur poprzez emisję długu, niewątpliwie on narasta. Niemniej jednak zapomina się, że emerytury, które się wypłaca, są zobowiązaniami z przeszłości. A o konieczność prowadzenia polityki prorodzinnej się przemilcza.

dr Cezary Mech – Niedawno pod auspicjami ISSA



European Network Technical Seminar odbyło się seminarium, pt. „Reforma i Instytucje Wypłaty Świadczeń”. Otwarcia tego międzynarodowego seminarium dokonali prezes ZUS i minister

pracy. We wstępie pani minister zaprezentowała stanowisko ministerstwa, z którego można było odczytać, że reforma emerytalna jest w znacznym stopniu błędnym posunięciem, ponieważ z jej powodu narasta dług publiczny i konsekwencją tego jest znaczące zadłużenie budżetu państwa. Pani minister przywołała też zegar długu, który ukazuje zadłużenie budżetowe i jego zmiany w czasie. Na koniec nieprecyzyjnie poinformowano, że podczas dziesięciminutowego przemówienia z powodu reformy emerytalnej dług państwa przyrósł o 10 mln zł, podczas gdy w rzeczywistości wzrósł o 1,5 mln zł i to z całkiem innych powodów.

Zadłużenie ZUS

Widać wyraźnie dualizm poznawczy dotyczący nie tylko reformy emerytalnej, ale także kwestii narastania długu. O ile prawdą jest, że dług publiczny od wielu lat narasta, o tyle jest on groźny, kiedy zaczyna być znaczący w stosunku do dochodu narodowego lub jest wydatkowany na nieproduktywne przedsięwzięcia. Oczywiście w części, która dotyczy środków przekazywanych do OFE, kiedy środki budżetowe są przekazywane na sfinansowanie aktualnych emerytur poprzez emisję długu, ten proces następuje. Niemniej jednak zapomina się, że emerytury, które się wypłaca, są zobowiązaniami z przeszłości. Środki, które teraz wydatkujemy na emerytury, są spłatą nabytych zobowiązań i świadczeniem, jakie musimy uzyskać, ponieważ mamy do niego prawo. Największym problemem jest to, że nie mamy odłożonych aktywów, a na sfinansowanie emerytur przeznaczamy aktualnie wpłacane składki. Dlatego nasz dług w żaden sposób nie narasta z powodu odkładania naszych środków do OFE, lecz dlatego że ZUS nie posiada aktywów, ponieważ kiedy pracowaliśmy, nie odkładano środków, które obecnie byłyby przeznaczone na nasze świadczenia.

Dlatego precyzyjnie można powiedzieć, że obecne przekazy do funduszy emerytalnych likwidują przyszłe zobowiązania. W przypadku istnienia aktywów można będzie mniej wydatkować z budżetu, a zobowiązania państwa są znacząco redukowane. Ta pomyłka wynika z faktu, że nie mierzy się zobowiązań narosłych wobec pracowników pod względem ich uprawnień emerytalnych, a tym bardziej zdrowotnych. Nie liczy się długu, który posiada ZUS. Zauważmy, że już teraz jest on trzykrotnie większy od długu budżetowego, ponieważ wynosi prawie 2 bln zł. Kluczowe jest, że świadczenia inwestowane w OFE redukują jego wielkość. Brak reformy emerytalnej i liczenia zobowiązań emerytalnych powoduje, że ten dług narasta z każdą chwilą, przy czym tragedią dla przyszłych pokoleń jest to, że nikt tego nie skalkulował i nie dopisał do wydatków finansów publicznych.

W ciągu roku dług wzrósł o 200 mld zł, przy czym jeśli liczyć, że zobowiązania emerytalne przez wypłatę emerytur zniwelowały go o 100 mld zł, to z tego wynika, że narosły niepokryty niczym dług emerytalny wzrósł o 100 mld zł, a więc każdego dnia przyrasta on o 273 mln zł.

Nie należy dążyć do gwarantowania jedynie niskiego poziomu świadczeń

Podczas seminarium pojawiły się rozważania dotyczące reform emerytalnych. Jednym z istotniejszych referatów był przygotowany przez prof. Nicolasa Barra z London School of Economics, w którym zaprezentowane zostały reformy emerytur. Znalazły się w nim rozważania dotyczące naukowych doświadczeń z reform przeprowadzonych na świecie. Przesłanie tego referatu było powiązane z faktem, że społeczeństwo się starzeje oraz ze stwierdzeniami, że niezależnie od tego, czy te zobowiązania będą skapitalizowane czy w systemie pay-as-you-go, i tak wszystkie są uzależnione od płac i dochodu, który generuje społeczeństwo. Wydaje się, że ta teza jest nie do końca prawdziwa i skłania do błędnych konkluzji. Faktem jest, że społeczeństwo się starzeje, występują olbrzymie zobowiązania emerytalne i należy po prostu przenieść je do nowego systemu. Wszelkiego typu przejścia są według prof. Barra kosztowne, ponieważ oznaczają narastanie zobowiązań względem uczestników rynku kapitałowego. A przecież oznaczają one przeniesienie niewidzialnego długu, pozabudżetowego do formy widzialnej, umożliwiając większą efektywność przy zarządzaniu nim. Raczej należałoby uznać, że reformy powodują większą racjonalność narastania zobowiązań, redukcję nieopłaconych przywilejów emerytalnych, które jeśli pozostają, to są elementem kosztu pracy w chwili powstania zobowiązania.

Niewłaściwe, zwłaszcza z polskiego punktu widzenia jest proponowane podejście, że należy zagwarantować jedynie niski poziom świadczeń, a pozostały uzależnić od własnej zapobiegliwości. Jest to nieracjonalne, jeśli jednocześnie zwraca się uwagę na preferencje ludzi do odkładania w czasie oszczędności, powodując brak wystarczającego zabezpieczenia emerytalnego. Jednoczesna krytyka systemu kapitałowego za zbyt wysokie koszty transakcyjne (w wysokości 1 proc. redukują świadczenia o 20 proc.) jest niekonsekwentna w sytuacji, kiedy propaguje się zapobiegliwość indywidualną, a więc kosztowniejszą i bez efektu skali. Nie wydaje się prawdziwa również teza o tym, że kapitalizacja nie ma dodatkowego efektu gospodarczego, ponieważ w przypadku starzenia się społeczeństwa, dążąc do reformy opartej na systemie skapitalizowanym, powodujemy, że poziom opodatkowania społeczeństwa staje się dzięki temu niższy, bo emeryci zostali kapitalistami. A wiadomo, że strukturze podziału PKB aż 30-40 proc. stanowią dochody z majątku. Zaś prokonkurencyjnie regulując system kapitałowy, obniżamy koszty transakcyjne i to zarówno w części społecznej, jak i indywidualnej, z korzyścią dla całej gospodarki. Powinniśmy również dążyć do zmiany struktury demograficznej zamiast dywagować na temat konieczności doszkalania starszego pokolenia tylko po to, aby po latach empirycznie zauważyć, że mając stare społeczeństwo, nie uda się stworzyć gospodarki opartej na wiedzy. Niestety, ale na temat polityki prorodzinnej i ulg podatkowych na dzieci na konferencji nie wspomniął nikt za wyjątkiem Markusa Sailera z Niemiec. Kuriozalnie nawet Komisja Europejska wypłacając miesięczne dodatki swoim urzędnikom w wysokości 365 euro na dzieci, a na niepracującą żonę w wysokości 167 euro plus 2 proc. pensji, prowadzi politykę prorodzinną, podczas gdy Polska wprost stara się unikać używania tego słowa.

Konieczne dokończenie reform

Świadczenia z drugiego filaru, dla kobiet 60-letnich są obecnie bardzo niskie. Mimo wykorzystywania tablic

unisex, skracających do 247 miesięcy oczekiwaną długość życia, emerytura z drugiego filara wynosi przeciętnie 77,81 zł, a jej rozpiętość waha się od 15 do 380 zł. Poprzez skrócenie czasu wypłat świadczenia, które są inflacyjnie waloryzowane, nadmiernie redukuje się środki na rachunku w OFE.

Obecnie według danych z sierpnia 2010 r. jest 465 osób, które uzyskują w sumie świadczenia w wysokości zaledwie 36,2 tys. zł – niewiele, bo 5 proc. wypłat z pierwszego filara. Z biegiem czasu będą one narastały i konieczne jest całościowe uregulowanie wypłat z tego systemu. Istotne jest uwzględnienie faktu zaprezentowanego przez Heinza Rudolpha z Banku Światowego o braku racjonalności wypłat jednorazowych, w świetle których powinniśmy wycofać się z tego typu pomysłów. Nie powinno się też ulegać instytucjom finansowym, dążącym do takiego skonstruowania systemu, który będzie korzystny dla nich. Jeden z byłych pracowników instytucji ubezpieczeniowej podniósł również, że świadczenia nie powinny być waloryzowane inflacyjnie, ponieważ niedobrze by było, żeby podatnik ponosił ryzyko w przypadku emisji tego typu instrumentów przez Skarb Państwa. Nie jest to do końca właściwe podejście, ponieważ państwo, emitując tego typu instrumenty, redukuje znacznie własne ryzyko dochodowe. Z jednej strony jest ono w znacznym stopniu odpowiedzialne za poziom inflacji, a z drugiej strony występuje bardzo silna korelacja między dochodami państwa a poziomem inflacji. Dlatego państwo we własnym interesie powinno emitować tego typu instrumenty dłużne.

Niemniej jednak kluczowy wydaje się fakt, że tego typu analizy były już prezentowane, a konkluzje dotyczące tego, jak system powinien być uregulowany, pojawiły się już 10 lat temu w raporcie „Bezpieczeństwo dzięki emeryturze”. Jest wielką szkodą, że rozważania pokrywające się z tymi prezentowanymi na konferencji nie były referowane przez kogoś z KNF-u czy też ekspertów, którzy pracowali przy tym raporcie. Tym bardziej, że kluczowe analizy zawarte w tym raporcie zostały po 10 latach naukowo potwierdzone przez prof. Barra z LSE, który stwierdził, że zgodnie z teorią nauczaną w information economics występuje olbrzymi problem absorpcji informacji i braku wiedzy na temat produktów, które występują na rynku kapitałowym. Aż 50 proc. Amerykanów nie widzi różnicy między akcjami a obligacjami i nie odczuwa konieczności przenoszenia wraz z wiekiem środków, aby inwestować bezpieczniej w obligacje, nikt też nie zdaje sobie sprawy, jakie znaczenie mają opłaty ponoszone na rzecz instytucji finansowych. Zaprezentowana przez prof. Barra teoria „behavioral economics” potwierdziła, że ludzie odkładają oszczędzanie, utrzymują środki w tych samych funduszach, zamiast je aktywnie zmieniać i są zdezorientowani, kiedy mają bogaty wybór funduszy. Tego typu wnioski były zaprezentowane już dziesięć lat temu, opierały się na tych samych założeniach i zawierały takie same konkluzje. Mówiły o konieczności standaryzacji produktów, wzmocnieniu konkurencji i organów nadzoru.

Istotne, aby po wielu latach, nie patrząc na naciski różnych grup interesu, wprowadzić rozwiązania, które były zawarte w raporcie „Bezpieczeństwo dzięki emeryturze”. Starać się ograniczyć koszty transakcyjne oraz doprowadzić do tego, aby świadczenia emerytalne były jak najwyższe, a rynek kapitałowy jak najbardziej efektywny, nie zapominając o konieczności prowadzenia polityki prorodzinnej w celu odwrócenia nadciągającej zapaści demograficznej.