

Henryk Wnorowski

RECENZJA

książki Leokadii Oręziak pt.: *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa, 2014, ss. 401.

Skąd zainteresowanie OFE?

Ostatnio rozgorzała burzliwa dyskusja na temat emerytur¹, gdyż Polacy muszą podjąć ważną decyzję w sprawie Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE), stanowiących od 1999 roku przymusowy filar kapitałowy w systemie emerytalnym. Sformułowano szereg opinii, często kompletnie ze sobą sprzecznych, na dodatek ich autorami były największe autorytety. Logika podpowiada, że jedni i drudzy nie mogli mieć jednocześnie racji, co musi rzucać cień na wiarygodność tych autorytetów. Profesor Leokadia Oręziak w swojej książce analizuje szeroki kontekst reformy emerytalnej z 1999 roku w Polsce i jej konsekwencji aż do dzisiaj. W wyniku tej reformy, Polska wpadła w pułapkę, z której trudno będzie się wydostać.

To prawda, że nie My (Polska) byliśmy pierwszym krajem na świecie, który wprowadził do swojego systemu emerytalnego obowiązkowy filar kapitałowy polegający na tym, że część składek pobieranych od wynagrodzeń osób pracujących, zamiast do filara repartycyjnego, kierowana jest do funduszy emerytalnych w celu inwestowania na rynku finansowym. Zarządzanie tymi publicznymi funduszami powierza się najczęściej prywatnym instytucjom finansowym, którymi zwykle są towarzystwa ubezpieczeniowe, banki lub konglomeraty finansowe łączące działalność bankową i ubezpieczeniową. Pierwszym krajem było Chile, które w 1981 roku wprowadziło fundamentalną reformę emerytalną jako element ogólnej polityki rządu generała Augusto Pinocheta. Jednak nie spowodowało to jakiejś spektakularnej eksplozji filara kapitałowego w systemach emerytalnych różnych krajów. Jeśli atuty używane przez zwolenników filara kapitałowego miałyby być prawdziwe, to należałoby się spodziewać, że poszczególne kraje masowo będą go wprowadzać do swoich systemów emerytalnych. Z analiz przeprowadzonych w ramach Banku Światowego, obejmujących stan systemów emerytalnych w 193 krajach świata w 2011 roku wynika, że obowiązkowy filar II systemu emerytalnego stworzono tylko w nielicznych krajach (jedyne w 32), 14 z nich to kraje Europy Wschodniej i Azji Centralnej, 10 z regionu Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Warto podkreślić jest to, że filar ten został ustanowiony tylko w 3 krajach OECD.

¹ Na początku lutego 2014 Otwarte Fundusze Emerytalne oddały do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 151,29 mld zł w papierach wartościowych i 1,86 mld zł w gotówce. Wśród papierów wartościowych 134 mld zł wynosiła wartość obligacji skarbowych, a 17,2 mld wartość obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. Obligacje skarbowe zostały przekazane do Ministerstwa Finansów, które następnie dokonało ich umorzenia. Pozostałe aktywa, a więc obligacje autostradowe, papiery wartościowe poręczone przez Skarb Państwa oraz gotówka, trafiły do Funduszu Rezerwy Demograficznej. Gotówka została przełana w ciągu 30 dni do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, czyli do kieszeni emerytów. Natomiast papiery wartościowe również zasilą Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, ale dopiero po tym, jak zostaną upłynnione, zatem zamienione na gotówkę. Zob. M. Pawlak, *Otwarte fundusze emerytalne oddały do ZUS ponad 153 mld zł*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2014.

Oznacza to, że filar II stworzono w zasadzie w krajach o niskim dochodzie, zaliczanych do grupy krajów rozwijających się. Trzy kraje OECD, które ustanowiły obowiązkowy filar II (zarządzany głównie przez instytucje państwowe), mianowicie: Australia, Norwegia i Szwecja, zaliczane są do najzamożniejszych na świecie. Dysponują one ogromnymi nadwyżkami budżetowymi, może poza Szwecją, której sytuacja budżetowa uległa pewnemu pogorszeniu, między innymi także z powodu utrzymania filara II.

Autorka w swojej książce kładzie nacisk na aspekt przymusowości filara kapitałowego. Nie ma ona wątpliwości, iż z punktu widzenia sektora finansowego najbardziej pożądaną cechą jest właśnie owa przymusowość (oznaczająca, że zatrudniony ma obowiązek przystąpienia do tego filara i nie ma możliwości zrezygnowania z udziału w nim na rzecz uczestnictwa wyłącznie w pierwszym filarze). Walka o ten przymus toczyła się nawet w największych krajach na świecie. W Stanach Zjednoczonych już w połowie lat dziewięćdziesiątych zaczęła się wielka batalia, która miała doprowadzić do ustanowienia przymusowego filara kapitałowego. Instytucje finansowe podjęły starania o doprowadzenie do tego, by przynajmniej część składki emerytalnej, zamiast do budżetu Social Security, została skierowana do prywatnych funduszy.

Niektórzy zwolennicy prywatyzacji emerytur, jak np. prestiżowy amerykański *think tank* – Cato Institute², opowiadali się za tym, by państwowy system emerytalny, funkcjonujący w ramach Social Security, został całkowicie zastąpiony systemem prywatnym, opartym na rynku finansowym. Cato Institute podjął liczne działania, aby propagować prywatyzację, starając się w szczególności pokazać, a w istocie wyolbrzymić problemy przed jakimi stoi tradycyjny emerytalny system repartycyjny, istniejący w ramach Social Security. Autorka podkreśla, że w argumentacji i zachowaniach Instytutu z Waszyngtonu zupełnie pomija się fakt, iż przeznaczenie obecnie pobieranych składek na inwestowanie w prywatnych funduszach pozbawia istniejący aktualnie system emerytalny środków na wypłatę obecnych emerytur, a w rezultacie zwiększa istniejący w nim deficyt, tym samym zwiększając ogólny poziom zadłużenia państwa. Pomija się również zupełnie fakt występowania kryzysów finansowych, mogących istotnie zmniejszyć wartość rynkową zgromadzonych aktywów finansowych na prywatnych kontach emerytalnych.

Na szczęście, lobbying ten nie powiódł się, jak ocenia profesor Paul Krugman (Amerykanin – laureat Nagrody Nobla z ekonomii w roku 2008) – „dzięki Bogu mamy ciągle państwowy system emerytalny” i dodaje, że chilijski model systemu emerytalnego zastosowany w Stanach Zjednoczonych „spowodowałby kolejny wielki kryzys”. Podobnymi rezultatami zakończyły się próby wprowadzenia obowiązkowego II filara w innych krajach wysoko rozwiniętych (Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii).

Istota systemu w Polsce

Warto w tym miejscu przytoczyć istotę reformy z 1999 roku. Zgodnie z art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego*. System emerytalny stanowi zatem jeden z elementów systemu zabezpieczenia społecznego i powinien służyć zapewnieniu środków do życia osobom, które nie są w stanie uzyskać dochodów z pracy ze względu na podeszły wiek. Do 1999 roku funkcjonował w Polsce repartycyjny system emerytalny (składki osób pracujących, a dodatkowo także podatki, finansują bieżące wypłaty emerytur) o zdefiniowanym świadczeniu, a wynikające z niego zobowiązania będą jeszcze realizowane przez kilka dziesięcioleci.

² Cato Institute jest co dwa lata organizatorem konkursu o Nagrodę Milтона Friedmana za promowanie wolności (wysokość nagrody wynosi 250 tys. dol.). W 2014 roku laureatem tej nagrody został Profesor Leszek Balcerowicz za osiągnięcia w promowaniu swobód obywatelskich. Nagroda zostanie wręczona 21 maja podczas gali w Nowym Jorku. Zob. „Rzeczpospolita”, 18.04.2014.

Od 1999 roku funkcjonują w Polsce równoległe dwa systemy emerytalne, stary i nowy. Przynależność do jednego lub drugiego wyznacza data urodzenia ubezpieczonego. Ten nowy system składa się z dwóch publicznych filarów o charakterze obowiązkowym: pierwszy to zmodyfikowany filar repartycyjny, a drugi to filar kapitałowy. Na podstawie art. *Ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych* została wprowadzona zasada, że płacona do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) składka emerytalna wynosząca 19,52% od miesięcznego wynagrodzenia pracownika (w całym roku od kwoty nie większej niż trzydziestokrotność miesięcznej średniej płacy) jest dzielona następująco:

- 12,22% kieruje się do filara I i przeznacza na wypłaty świadczeń obecnym emerytom;
- 7,30% (czyli 37,4% całej składki emerytalnej) trafia do Otwartych Funduszy Emerytalnych, stanowiących drugi obowiązkowy filar (kapitałowy) systemu emerytalnego.

Otwarte Fundusze Emerytalne – konsekwencje dla finansów publicznych

Dalsze rozumowanie Autorki jest bardzo proste. Tak istotny ubytek składki w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych spowodował konieczność jej uzupełnienia (refundacji) przez budżet państwa, w przeciwnym razie wypłaty świadczeń obecnym emerytom byłyby zagrożone. Transfery do Otwartych Funduszy Emerytalnych są więc wydatkiem budżetowym. Ponieważ Polska nie miała nadwyżek budżetowych, zatem by pokryć Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych ubytek składki idącej do Otwartych Funduszy Emerytalnych, konieczne okazało się zaciąganie przez rząd dodatkowego długu publicznego. Zdaniem Pani Profesor Oręziak, w całym okresie od 1999-2012 z powodu Otwartych Funduszy Emerytalnych powstał dodatkowy dług publiczny na kwotę 279,4 mld zł, co stanowiło na koniec 2012 roku 17,5% PKB, czyli ponad 1/3 całego państwowego długu publicznego.

Obrońcy Otwartych Funduszy Emerytalnych często podkreślali, że fundusze stanowią solidnego kupca rządowych papierów dłużnych. Trzeba podkreślić, że Otwarte Fundusze Emerytalne nabywały tylko część skarbowych papierów dłużnych, emitowanych z ich powodu, czyli z powodu konieczności pokrycia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych ubytku składki. Na resztę rząd musiał znaleźć innych nabywców. Gdyby nie było Otwartych Funduszy Emerytalnych, w ogóle nie trzeba byłoby emitować tych papierów, a Otwarte Fundusze Emerytalne nie musiałyby ich kupować.

Konieczność likwidacji OFE

Wreszcie, w rozdziale szóstym, autorka zadaje pytanie: kiedy Polska uwolni się od Otwartych Funduszy Emerytalnych? Na początku przytacza stanowisko profesora Stanisława Owsiaika z przygotowanej na zlecenie Sejmu RP opinii z dnia 15 marca 2011 roku do projektu *Ustawy o zmianie systemu ubezpieczeń społecznych* przewidującej redukcję składki przekazywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do Otwartych Funduszy Emerytalnych, który stwierdził: *Zmiany te powinny być dalej idące, bardziej radykalne – likwidujące Otwarte Fundusze Emerytalne. Uwzględniając jednak ograniczenia polityczne, za kompromisowe rozwiązanie można uznać przynajmniej zawieszenie na okres 5 lat przekazywanie w całości składki do Otwartych Funduszy Emerytalnych. Wszystkie inne rozwiązania, a w szczególności stopniowe przywracanie proporcji na korzyść Otwartych Funduszy Emerytalnych w następnych latach, co przewiduje projekt reformy, jest powielaniem popełnionych błędów.* Tak krytyczna opinia na temat przedłużania tego systemu nie jest wcale odosobniona.

Podstawową trudnością na drodze do uwolnienia Polski od Otwartych Funduszy Emerytalnych jest zdecydowany sprzeciw instytucji i osób z sektora finansowego oraz powiązanych z nimi instytucji, będących głównymi beneficjentami Otwartych Funduszy Emerytalnych. 6 grudnia 2013 roku Sejm uchwalił ustawę wprowadzającą zmiany w zasadach funk-

cjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych, która w jakimś sensie jest próbą ograniczenia negatywnych skutków reformy z 1999 roku. Droga wybrana do realizacji tego celu jest jednak skomplikowana, a jej rezultaty trudno przewidzieć. Wprowadzone powyższą ustawą zmiany w filarze kapitałowym oznaczają, że filar ten będzie nadal istniał i będzie źródłem problemów finansów publicznych. Składka będzie dobrowolna (dla tych, którzy wybiorą Otwarte Fundusze Emerytalne) oraz niższa (2,92% miesięcznego wynagrodzenia), lecz i tak spowoduje ubytek w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, który musi zostać pokryty długiem publicznym.

Osoby, które zastanawiają się, co wybrać: Zakład Ubezpieczeń Społecznych czy Otwarte Fundusze Emerytalne, mają nad czym myśleć. Autorka recenzowanej książki nie ma żadnych wątpliwości. Twierdzi, iż każdy, kto zdecyduje się zostać w Otwartych Funduszy Emerytalnych, musi mieć świadomość, że nie tylko naraża swoją emeryturę na poważne ryzyko, ale zmusza siebie i resztę społeczeństwa do poniesienia kosztów tej decyzji. Kończy swoje opracowanie konkluzją, że Otwarte Fundusze Emerytalne zasługują na całkowitą i bezwarunkową likwidację. Jeśli nawet nie przemawiają do nas argumenty Pani profesor Leokadii Oręziak, to książkę i tak warto (powinniśmy) przeczytać, gdyż na pewno wówczas nasz wybór będzie w większym stopniu zamierzony.