

Zusofe – druga faza reformy emerytalnej w Polsce

Autor: Mateusz Machaj

"I have altered the deal. Pray I don't alter it any further"

Ponad 10 lat temu wprowadzono w Polsce reformę, która trochę zmieniła system emerytalny. Zazwyczaj przedstawia się wizję, że była to wielka reforma, która doprowadziła do minirewolucji. Ta tradycyjna opowieść sugeruje, że obecnie doszło



do kontrrewolucji i odwrócenia wspaniałych zmian, których doświadczyło polskie społeczeństwo. Jak można było cofnąć jeden z największych sukcesów, pytają niektórzy komentatorzy. Premier Jerzy Buzek doprowadził do sytuacji, w której „nasze oszczędności” pracowały na nas, a premier Donald Tusk ten nowy ład zaburza i zmierza ku temu, że nasze oszczędności przejmie jednak ZUS.

Tymczasem wydaje się, że jest to perspektywa chybiona. Ponad 10 lat temu przeprowadzono pewną niewielką reformę. Co więcej, ta „reforma”, czy może raczej mała zmiana, wcale się nie skończyła, a obecny bieg spraw jest jej naturalnym następstwem. Krótko mówiąc, wbrew powszechnym sugestiom wcześniejsza reforma nie była wielkim sukcesem, a obecna zmiana nie jest porażką. Reforma od samego początku była przegraną, która prowadziła nas do obecnej sytuacji. Po przeprowadzeniu reformy w 1999 roku wprowadzenie obecnej zmiany było tylko kwestią czasu, tak jak nieuchronne jest bankructwo całego systemu emerytalnego, jeśli nie dojdzie do wprowadzenia dobrej i radykalnej reformy.

Zusowe — czyli co było nie tak z ZUS-em

Przyjrzymy się funkcjonowaniu samego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W najbliższych latach ZUS ogłosi bankructwo lub — jeśli ktoś woli inne określenie — przeprowadzenie „koniecznej reformy” polegającej na wydłużaniu wieku emerytalnego ponad średnią długość życia obywateli, lub radykalne obniżenie świadczeń. Tak czy inaczej, złożone obietnice i rzekome zobowiązania do zapewnienia bezpieczeństwa wbrew socjalistycznym nadziejom pokładanym we wszechmocy państwa zostaną złamane. Konieczność tych reform wynika — o, ironio! — z sukcesów kapitalizmu i z tego, że ludzie żyją dłużej. Niestety, zamiast decydować o swoim bogactwie i zabezpieczać swoją przyszłość przed przejściem na emeryturę, obywatel jest zmuszany do wrzucania pieniędzy w finansową pustkę nazywaną ZUS-em. Za jakiś czas wypłacanie emerytury będzie zależało od tego, ile osób w przyszłości zostanie zmuszonych do wpłacania pieniędzy do systemu finansów publicznych. Na tym polega „inwestowanie” pieniędzy przez ZUS — „inwestowanie” w bieżącą konsumpcję.

Niektórzy w ferworze dyskusji stwierdzają, że ZUS nie prowadzi indywidualnych kont i wszystko jest „wrzucane do jednego worka”. Nie jest to do końca prawda, a na pewno jest to poważna nieścisłość. Indywidualne konta są tam prowadzone, składki się rejestruje i księguje, wiadomo, ile ludzie odkładają na emeryturę — i na tej podstawie państwowy monopolista ma podobno w przyszłości wypłacać świadczenia. „Podobno”, ponieważ wypłacanie emerytur zależy od tego, jakie środki wpłyną w przyszłości z przymusowych składek i dotacji z budżetu do ZUS-u, czyli od tego, jak duże będą w przyszłości podatki i składki. Wracamy do punktu wyjścia — płacenie „zusowego” oznacza „inwestowanie” w finanse publiczne, czyli przesuwanie pieniędzy na wydatki państwowe z wiarą w to, że kiedyś państwo będzie miało środki, żeby na tej emeryturze skapnęło człowiekowi trochę grosza.

Już na pierwszy rzut oka widać, że jest to „inwestycja” wątpliwa. Elementarna logika ekonomii mówi, że istnieje jeden prosty sposób na zracjonalizowanie inwestycji i odrzucenie ich „wątpliwego” charakteru — udobrowolnienie. Sławetna suwerenność konsumenta jest niezawodnym sposobem na to, aby z góry błędne inwestycje były omijane przez klientów i aby była wywierana presja na ich racjonalność.

Zusofe — czyli co dalej było nie tak z systemem emerytalnym

Rząd Jerzego Buzka wprowadził w Polsce reformę emerytalną. Część z pobieranej składki na ZUS, a dokładnie 7,3%, miała teraz zostać przekazana w ręce bardzo mocno regulowanych instytucji na rynku finansowym, które miały „zarządzać” portfelem przyszłego emeryta. Stąd składka przestała być zusowym i zmieniła się w zusofe. Otwarte Fundusze Emerytalne mogły się już dzielić rentą z państwowego przymusu, ponieważ źródło wątpliwego charakteru inwestycji nie zostało usunięte — składki dalej były przymusowe. W rezultacie część środków, które do tej pory wydawało państwo, została przeniesiona na rynek kapitałowy.

Przypomnijmy sedno problemu z systemem ZUS-u: ludzie nie oszczędzają pieniędzy indywidualnie, lecz przymusowo się je im zabiera i zapisuje na koncie, które istnieje na papierze. Na papierze, ponieważ rzeczywista wartość przyszłych wypłat zależy od tego, *ile osób obejmie obowiązek płacenia danin publicznych*.

A teraz przyjrzyjmy się systemowi po reformie, w wyniku której wprowadzono Otwarte Fundusze Emerytalne. Bliższy ogląd sprawy prowadzi niestety do pesymistycznej konkluzji, że OFE w istocie nie różni się wyraźnie od ZUS-u. Rzeczywiście, indywidualne składki są przypisane do określonego obywatela — tak samo jest w ZUS-ie. Ważne jest natomiast to, co dzieje się potem z tymi pieniędzmi w istniejącym przymusowym finansowaniu. W przypadku OFE inwestowanie środków jest ściśle regulowane przez ustawę. Większość tych środków ma być inwestowana w obligacje skarbowe, a pozostała część na polskim rynku kapitałowym. Wypłaty emerytalne są i tak gwarantowane przez państwo. Sposób inwestowania tych pieniędzy również jest określany przez państwo. To, jak będą wypłacane przyszłe emerytury, jest określane przez państwo. Inwestowanie za granicą jest w zasadzie niemożliwe, a dziedziczenie zgromadzonego kapitału jest mocno ograniczone, co w świetle opowieści o „naszych oszczędnościach pracujących na nas” zakrawa na gospodarczy żart. Dlaczego nikt o tym nie pomyślał przed wprowadzeniem reformy?

W świetle powyższego reforma emerytalna stworzyła kartel kilkunastu prywatnych instytucji, które pobierają część pieniędzy z przymusowego systemu emerytalnego, pobierają wysokie opłaty za zarządzanie i na początku XXI wieku przyczyniły się trochę do powstania boomu giełdowego. Musiało być zatem jasne, że w razie kłopotów finansowych państwo polskie wyprosi te instytucje z owego

kartelu nakładającego przymusowe kontrybucje na obywateli. A ponieważ w obecnym systemie etatystycznym problemy budżetowe były nieuniknione, nieunikniony był również moment, w którym państwo przestanie się dzielić rentą monopolistyczną z prywatyzatorami.

Działanie kartelu Otwartych Funduszy Emerytalnych prowadzi do tego, że nie wyeliminowano podstawowego problemu piramidy finansowej ZUS-u: pieniądze są odbierane ludziom, przeznaczone na bieżące wydatki, a przyszłe świadczenia zależą od tego, ile osób wejdzie do systemu płacenia publicznych danin. W ramach OFE żaden z tych trzech elementów nie ulega zmianie. Pieniądze są przymusowo pobierane od ludzi, przeznaczone zgodnie z państwowymi regulacjami na obligacje państwowe finansujące bieżące wydatki (między innymi wypłacane w formie świadczeń dzisiejszym emerytom), wobec czego przyszłe świadczenia zależą od tego, *ile osób wejdzie do systemu spłacania tych obligacji, czyli płacenia publicznych danin.*

Dlatego opowieści o tym, że OFE to prawdziwy system kapitałowy, są wysane z palca. Nie jest to system kapitałowy, ponieważ system kapitałowy nie polega na zapisywaniu składki na koncie istniejącym na papierze („zabezpieczonym” obligacją państwową), która przepadła gdzieś w finansach publicznych, lecz na autentycznej decyzji o oszczędzaniu i inwestowaniu przez obywatela w indywidualne projekty inwestycyjne. Niestety, reforma nie znosi przymusu ubezpieczeń, a do utrzymania przymusu potrzebna jest regulacja. Jeśli jest regulacja, to decyzję o sposobie inwestowania pieniędzy podejmuje państwo. Jeśli podejmuje ją państwo, to nie ma systemu kapitałowego, tylko redystrybucyjno-dekretowy, uwzględniający finansowego pośrednika, w tym przypadku OFE — praktycznie tak samo jak w ZUS-ie, w którym również są „indywidualne konta”. Zasadnicza różnica polega na tym, że zmienia się pośrednik, którym od tej pory stają się prywatne spółki OFE. I w świetle prawa UE „zwiększają” oficjalny dług publiczny.

Te fakty zdaje się potwierdzać wyjątkowa płytkość rynku OFE i zadziwiająca tendencja do kartelizacji. Kartele zazwyczaj mają tendencję do tego, żeby się rozpadać. Gdyby system OFE był dobrowolnym kartelem, to nie wytrzymałby kilkudziesięciu godzin, ponieważ komuś opłaciłoby się szybko wyłamać i zdywersyfikować ofertę, tak jak to się dzieje w sektorze dobrowolnych oszczędności. Jest to również świetna ilustracja austriackiej teorii konkurencji —

o istnieniu „monopolu” na rynku nie decyduje liczba dostawców, lecz ograniczenia narzucane przez państwo. W sektorze produkcji samochodów jest mniej dostawców niż w OFE, a jednak ten pierwszy sektor jest konkurencyjny, a drugi zmonopolizowany.

Inwestując dobrowolnie swoje pieniądze, możemy wybierać rozmaite oferty z rynku: ubezpieczenia, indeksy, fundusze walutowe powiązane z rynkiem kawy, ropy, kruszcu — czego tylko dusza zapragnie. Możemy inwestować w mieszkania, własne firmy czy potomstwo. Taka dywersyfikacja w ogóle nie występuje w przypadku OFE. Dlaczego? Czyżby menedżerowie OFE byli mało innowacyjni? Wziąwszy pod uwagę to, jak funkcjonują dobrowolne fundusze, wydaje się, że ten brak innowacyjności nie jest przypadkowy. Widocznie przy obecnych regulacjach państwowych wszystkim uczestnikom kartelu OFE po prostu opłaca się bez namysłu inwestować środki i pobierać za to stałą opłatę. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinien się zająć właśnie tym kartelem, a nie tracić czas na analizowanie mało istotnego zagadnienia ewentualnej fuzji dwóch lokalnych dzienników.

Rozwiązanie problemu

Nie da się wyeliminować problemów zusowego przez wprowadzenie zusofego z prywatnym pośrednikiem, jakim są OFE. Dopóki będziemy mieli do czynienia z płaceniem przymusowej „zusofej” składki, dopóty musimy się liczyć z nieuchronnymi kłopotami finansów publicznych i tym, że lepiej byłoby nam odkładać pieniądze na lokaty bankowe. Potwierdza to i teoria ekonomii, i obserwacja obecnego rynku. Rozwiązaniem tego problemu jest zniesienie przymusu odprowadzania składek do ZUS-u i OFE, ponieważ to właśnie przymus stał się przyczyną zarówno ekonomicznej niewydolności systemu emerytalnego, jak i kryzysu demograficznego (państwo zaczęło bowiem przejmować naturalne funkcje rodziny). Jeśli ktoś twierdzi, że bez przymusowości OFE i ZUS-u ludzkość by wymarła, to proponuję się zastanowić nad tym, że właśnie przez instytucje pokroju OFE i ZUS-u ludzkość wymiera (starzeje się), a okresem największego przyrostu naturalnego (także tempa wzrostu dobrobytu) był XIX wiek, czyli czasy, kiedy nie istniały jeszcze przymusowe ubezpieczenia.

Niektórzy będą ripostować, że nie sposób uwolnić rynku ubezpieczeń na życie, ponieważ ludzie są przyzwyczajeni do tego, że państwo gwarantuje im

bezpieczeństwo. Po pierwsze, wbrew pozorom państwo nie gwarantuje żadnego bezpieczeństwa. Mogło gwarantować to bezpieczeństwo w czasach ścichapęka Bismarcka, gdy obiecywano emeryturę po 65. roku życia przy średniej życia 45 lat. Obecnie państwowy system zapewnia wspólne dzielenie biedy. Po drugie, w owej ripości ukryte jest przekonanie, jakoby przyzwyczajenia ludzi były jakimś grzechem pierwotnym czy nieusuwalnym tatuażem, który tkwi na skórze od urodzenia. Przyzwyczajenia zależą od tego, w jakim systemie się żyje. O ile zrozumiałe jest, że obecnych emerytów nie można po prostu odciąć od świadczeń i kazać im pracować lub też pozbawić ludzi tuż przed emeryturą tych świadczeń, o tyle twierdzenie, że 20-latek wchodzący na rynek pracy jest przyzwyczajony do tego, że państwo będzie się nim zajmowało na starość, to już zwykła manipulacja.

W ramach dobrowolnych ubezpieczeń część ludzi z nowego pokolenia mogłaby się nie ubezpieczyć na starość i potem mieć kłopoty finansowe na emeryturze. W takich przypadkach pozostaje pomoc rodziny, najbliższych czy działalność charytatywna. Poza tym rozsądny system gospodarczy nie może się opierać na zaspokojeniu potrzeb kilku procent ludzi, którzy zdecydują się być nieodpowiedzialni. I wreszcie najważniejsze — aby ponoć „pomóc” takim ludziom i ich zabezpieczyć (bo ponoć by się nie ubezpieczyli), wprowadza się zupełnie nierozsądny i nieekonomiczny system i tak prowadzący do bankructwa i wypłaty emerytur na poziomie 500 złotych dla każdego — w ramach „bezpieczeństwa”, rzecz jasna, i zapewnienia każdemu godziwej starości. Czy właśnie po to obywatel zarabiający średnią krajową płaci przez całe swoje życie kilkaset tysięcy złotych kapitału na ZUS?

Między OFE a ZUS-em jest różnica, ale problem leży gdzie indziej

Oczywiście, między OFE a ZUS istnieją różnice. Nie twierdzę, że obecna zmiana niewiele zmienia. Zmienia na przykład to, że rząd unika oficjalnego przekroczenia granic długu publicznego. A takie przekroczenie paradoksalnie mogłoby się okazać dla Polski bardzo dobre, ponieważ zgodnie z obowiązującym prawem zmuszałoby państwo do wprowadzenia reform i utrudniłoby kontynuowanie dużego deficytu publicznego. Poza tym z perspektywy odległej można dyskutować i zastanawiać się, co byłoby lepsze dla dzisiaj pracujących ludzi: gdyby ich emerytury na starość były obietnicami mającymi pokrycie w

obligacjach, posiadanych przez OFE, czy obietnicach państwa zapisanych w ustawach? Sceptyk anty-etatysta odpowiedziałby, że jedno i drugie to obietnica państwa, więc co za różnica, skoro państwo zawsze na wszelkie zmiany w rzekomych „umowach” z nim ma niepisaną Vaderowską groźbę: „Zmieniłem warunki umowy. Módl się, żebym ich dalej nie zmieniał”. Obecnie wydaje się, że nominalnie lepszym zabezpieczeniem jest obligacja, ale tylko obecnie. Emerytury na przykład są jakoś indeksowane, zwroty z obligacji już być nie muszą, więc można je krótkookresowo przejadać inflacją. Poza tym, jak już dojdzie do spodziewanego bankructwa polskich finansów publicznych, to, która sytuacja będzie lepsza, zależy od sytuacji politycznej. Czy większe przebicie będą mieli posiadacze obligacji, czy stypendyści ZUS-u? Czy rządy bardziej pójdą w stronę postawienia się na przekór roszczeniom społeczeństwa, czy zdecydują się na ciężkie kroki restrukturyzacji długu i zawieszenia spłat? To są oczywiście pytania zasadne i interesujące, ale nie dotyczące samego sedna problemów, czyli tego, że bankructwo nadchodzi wielkimi krokami.

Mój argument raczej polega na tym, że obecnie są dwie najbardziej problematyczne pozycje w finansach publicznych: dotacje do ZUS i obsługa długu publicznego. Przerzucanie środków między OFE a ZUS tego nie zmienia. Tak jak nie da się reformować finansów publicznych przez reformę podatkową, analogicznie nie sposób uzdrowić systemu emerytalnego bez całkowitej zmiany jego logiki. Jak zwracają uwagę ekonomiści i badania empiryczne, stroną „aktywną” w finansach publicznych nie są podatki, lecz wydatki budżetowe. I jeśli ma dojść do reformy, to należy właśnie nad nimi popracować. Podobnie jest z przypadkiem ZUS-u i OFE.

Podsumowanie: Dwa problemy do rozwiązania

Za każdym razem, gdy słyszymy po raz kolejny o problemach emerytalnych, człowiek musi ponownie je sobie uporządkować. A główne problemy są tak naprawdę dwa: (1) jak osiągnąć względne bezpieczeństwo emerytalne młodych pracowników? (2) jak rozwiązać problem ogromnych zobowiązań wobec stypendystów ZUS-u? Odpowiedź na pierwsze pytanie nie jest trudna: znieść przymus ubezpieczeń. Jeśli tego nie zrobimy, to za jakiś czas młodzi pracownicy powiększą zakres i tak już ogromnego problemu drugiego. Ten z kolei to już temat na poważną i problematyczną dyskusję. Politycznie i

społecznie bardzo problematyczną. Nie zmienia to jednak faktu, że ze względu na katastrofalne prognozy budżetowe jest ona nie do uniknięcia.