

Jak pogłębiano deficyt FUS



Po piętnastu latach dewastowania systemu finansów publicznych przez otwarte fundusze emerytalne, pod presją wdrożonej w 2009 r. i wciąż otwartej procedury nadmiernego deficytu wobec Polski nareszcie zrozumiano, że tę sytuację spowodował eksperyment, który zamienił emerytury w paliwo giełdowe.

W kampanii promującej prywatyzację emerytur pod hasłem „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności” (raport nr 24/1997) mamiono polskie społeczeństwo nierealistycznymi obietnicami świadczeń wyższych od zarobków. Do niedawna, środowiska zainteresowane biznesowo podtrzymywaniem bytu OFE forsowały pogląd, jakoby wysoka stopa zwrotu z inwestycji na rynku kapitałowym odciążała finanse publiczne od dotowania ZUS. Wystarczyło zajrzeć do sprawozdania z wykonania budżetu państwa, aby przekonać się, że to kłamstwo.

Zebrane w latach 1999–2012 składki emerytalne wyniosły łącznie 766 mld zł, wypłacone wraz z dodatkami emerytury 988 mld zł; dla zbilansowania subfunduszu emerytalnego brakowało zatem 222 mld zł. Deficyt ten powiększył się do ok. 410 mld zł na skutek przekazania (do marca 2013 r.) prawie 190 mld zł składek emerytalnych do OFE (wykres 3).

W latach 2000–2012 na pokrycie niedoboru subfunduszu emerytalnego FUS przeznaczono 67 mld zł (z ok. 100 mld zł) wpływów z prywatyzacji. Resztę ministrowie finansów zdobywali pożyczając na 4–6 proc. rocznie pieniądze od OFE i od innych instytucji finansowych, zadłużając do granic konstytucyjnych progów bezpieczeństwa zarówno Skarb Państwa, jak i cały sektor finansów publicznych.

Suma summarum, w latach 1999–2012 łączna kwota dotacji do FUS wyniosła 319 mld zł. Kwotę tę należy powiększyć o 185 mld zł, finansujących refundację składek przekazanych przez ZUS do OFE. W rachunku tym mieści się 100 mld zł uzyskanych z wyprzedaży majątku narodowego, nie uwzględniono natomiast kosztów pozyskania kapitału ani lawinowo rosnących odsetek od odsetek z tytułu rolowania obligacji i innych papierów dłużnych. A jest to kwota niemała, absorbująca wszystkie wpływy budżetu państwa z podatku od dochodów osób fizycznych (ok. 42–43 mld zł).

Prywatyzacja emerytur miała zneutralizować negatywny wpływ niskiej stopy przyrostu naturalnego, a tym samym odciążyć finanse publiczne od dotowania ZUS. W rzeczywistości stało się odwrotnie, z czego musieli zdawać sobie sprawę jej promotorzy. „Reforma emerytalna nie oznaczała zmiany charakteru gwarancji udzielanych przez system, a jedynie metod osiągania celu stawianego przed zabezpieczeniem społecznym” (druk sejmowy 743/1998). Powyższa deklaracja pozwoliła zatrzymać w FUS składkę napływającą od pracowników, którzy zachowali prawo do klasycznej emerytury. Natomiast składka emerytalna ponad 16 mln członków otwartych funduszy emerytalnych do 2010 r. była dzielona między ZUS i OFE w proporcjach 62,5 proc. i 37,5 proc. Od początku było wiadomo, że składka na poziomie 19,52 proc. kwoty bazowej nie zrównoważy ubytku środków FUS; należało albo obniżyć średnio o 30 proc. już przyznane świadczenia, albo podnieść składkę emerytalną do 50 proc. kwoty bazowej. „W wyniku reformy z 1999 r. stworzono ogromny wydatek publiczny, który na bieżąco obciąża polskie finanse publiczne, dramatycznie ogranicza możliwości sfinansowania polityki prorodzinnej i wsparcia młodych rodzin, niezbędnego dla odwrócenia negatywnych tendencji demograficznych”. Taką tezę postawiła i udowodniła profesor Leokadia Oręziak w swej najnowszej

książce zatytułowanej: „OFE – katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce”.

O rosnącym ryzyku demograficznym była również mowa w uzasadnieniu do przywołanej wcześniej ustawy z 6 grudnia 2013 r. zmieniającej zasady funkcjonowania OFE: „Przekazanie części składki na ubezpieczenie emerytalne otwartym funduszom emerytalnym i powiększenie deficytu w budżecie ubezpieczeń społecznych nie zostało powiązane z przekazaniem części ryzyka demograficznego prywatnym podmiotom zarządzającym finansami ubezpieczeń społecznych. Wycofanie się państwa z funkcji ostatecznego gwaranta pewności wypłaty świadczeń emerytalnych w systemie powszechnym nie wydaje się możliwe, co samo w sobie powoduje brak możliwości scedowania ryzyka demograficznego na prywatne podmioty. Poza tym, prywatne podmioty gwarantujące pewność wypłaty świadczeń zmniejszyłyby ich wymiar (w porównaniu do emerytury z FUS), a w zamian za zaangażowany kapitał (gwarantujący wypłatę) oczekiwałyby odpowiedniego wynagrodzenia, co dodatkowo zmniejszyłoby wymiar przyszłych świadczeń. Jedynym podmiotem zdolnym do zmagania się z ryzykiem demograficznym jest państwo, toteż kwestia wypłaty świadczeń emerytalnych zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych powinna być powiązana również z interesem finansów publicznych”.

Można odnieść wrażenie, że reformę systemu ubezpieczeń społecznych przeprowadzono po to, żeby doprowadzić do likwidacji systemu ubezpieczeń społecznych, otwierając nieograniczone wręcz pole dla transnarodowych holdingów finansowych. Trudno w sposób racjonalny uzasadnić niektóre przyjęte już na wstępie rozwiązania, a także późniejsze nowelizacje ustawy systemowej. Już w momencie wprowadzania reformy ograniczono pobór składki emerytalno-rentowej do 250 proc. prognozowanej kwoty wynagrodzenia w gospodarce narodowej i skreślono obowiązujący dawniej przepis limitujący zarobki emerytów po osiągnięciu wieku ustawowego. Odkładana wielokrotnie rewizja stanowisk pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze, likwidacja wcześniejszych emerytur z uwagi na długi staż i zły stan zdrowia, niekorzystny dla ubezpieczonych algorytm emerytur mieszanych, automatyzm przechodzenia z renty na emeryturę wraz z osiągnięciem wieku ustawowego – to główne powody przyrostu liczby świadczeniobiorców – a tym samym obciążeń FUS w latach 2006–2012. Niektóre zmiany systemowe były korzystne dla ubezpieczonych i świadczeniobiorców, ale pociągały za sobą wzrost wydatków na świadczenia z ZUS. Np. w celu wsparcia drobnych przedsiębiorstw wprowadzono ulgi i zwolnienia w wymiarze składki emerytalno-rentowej. W trakcie nowelizacji ustawy o emeryturach kapitałowych umożliwiono osobom w wieku ustawowym pobieranie emerytury, bez rozwiązywania stosunku pracy; skorzystało z tego około 40 tys. osób. Szkodliwa dla ogólnej równowagi FUS była decyzja o obniżeniu składki rentowej; do dziś nie udało się przywrócić jej pierwotnej wysokości (8 proc. wobec 13 proc.). Wydłużenie płatnych urlopów rodzicielskich zwiększyło wydatki na zasiłki obciążające subfundusz chorobowy, lecz składka pozostała na niezmiennym poziomie (2,45 proc. kwoty bazowej). Także ustawa reformująca OFE i wprowadzająca dobrowolną przynależność do tych funduszy może budzić wątpliwości co do czystości intencji jej twórców.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że została tak chytrze skonstruowana, aby zyskać czas potrzebny na przeprowadzenie wszystkich kampanii wyborczych. Nikt nie stara się uświadomić Polakom, że emerytura z OFE (ok. 90 zł brutto miesięcznie) jest dziesięciokrotnie mniejsza od minimalnej gwarantowanej przez państwo (831 zł w lutym 2014 r.).

W tej sytuacji nie pozostaje nic innego, jak odwołać się apelu, który wystosowała do czytelników profesor Leokadia Oręziak: „Każdy, kto zdecyduje się zostać w OFE, musi mieć świadomość, że nie tylko naraża swoją emeryturę na poważne ryzyko, ale zmusza siebie i resztę społeczeństwa do poniesienia kosztów tej decyzji. Składka emerytalna osoby, która będzie kierowana do OFE uszczupli środki przeznaczone na wypłatę bieżących emerytur. Państwo będzie zatem musiało dalej się zadłużać, by ten ubytek pokryć. W dalszej przyszłości pociągnie to za sobą wyższe podatki na spłatę

długu, a teraz pogorszy ogólną sytuację finansów publicznych, zwiększając zagrożenie niewypłacalności państwa. Jeżeli zadłużenie kraju, w celu dalszego utrzymywania OFE okaże się niemożliwe, to dalsze ich istnienie może skutkować drastycznym podwyższeniem podatków oraz cięciem na ślepo wydatków publicznych, nawet tych najistotniejszych dla życia społeczeństwa. Zatem ceną za utrzymanie OFE mogą być kolejne zamykane szpitale, coraz mniejsze środki na refundację leków, karetki pogotowia, dożywianie dzieci, policję obronność kraju, bezpieczeństwo energetyczne... może się okazać, że te wszystkie poświęcenia na nic się nie zdadzą, jeżeli przyjdzie kolejny kryzys i zredukuje wartość aktywów OFE o połowę lub więcej. [A przyjdzie bez wątpienia, bo już teraz światowe aktywa finansowe są ponad trzykrotnie większe od globalnego PKB, więc nadęty do granic możliwości spekulacyjny balon musi pęknąć – przyp. G.A.]. Powstaje zatem pytanie, jak wielkie straty muszą nastąpić, by większość społeczeństwa dostrzegła, że OFE zasługują na całkowitą i bezwarunkową likwidację?”.

Grażyna Ancyparowicz

fot. T. Gutry