

## TRZY FILARY A WZROST GOSPODARCZY

*Stanisław Gomułka*  
PAN

### **Wpływ reformy emerytalnej z 1999 r. na wzrost gospodarczy**

Reforma miała oddziaływać pozytywnie na wzrost gospodarczy kilkoma kanałami. Ponieważ stary system został zastąpiony trzema filarami, trzeba rozpatrzyć problem oddziaływania na gospodarkę każdego z tych filarów.

#### **Filar I**

Ten filar jest najważniejszy, gdyż przejmuje około 2/3 całej składki emerytalnej. Zasadnicza reforma polega na utworzeniu indywidualnych kont, odnotowywaniu na nich przesyłanej do ZUS składki i oprocentowania gromadzonego w ten sposób „kapitału”. Co najważniejsze, nastąpiło dość ściśle powiązanie wysokości przyszłych emerytur z wielkością tego kapitału oraz długością oczekiwanego czasu życia po przejściu na emeryturę.

W starym systemie składka emerytalna obniżała płacę netto, więc zniechęcała do pracy. Teraz ten czynnik zniechęcenia jest dużo słabszy, gdyż pracownik wie

lub przynajmniej zakłada, że otrzyma składkę z powrotem w formie emerytury. To pierwszy kanał pozytywnego oddziaływania reformy na poziom PKB, poprzez silniejszy materialny bodziec do pracy.

Drugi kanał oddziaływania polega na tym, że system zachęca do pracy dopóki to możliwe, ponieważ im dłużej pracujemy, tym większy kapitał na koncie i mniejsza liczba lat do podziału tego kapitału, więc emerytura jest wyższa. Ten kanał oznacza potencjalnie wyższą podaż pracy, zatem wyższy PKB i przy okazji, jako produkt uboczny, lepszą sytuację finansów publicznych.

Trzeci kanał pozytywnego oddziaływania na gospodarkę to możliwość zmniejszenia w dłuższej perspektywie deficytu w filarze I, a więc wzrost bezpieczeństwa systemu emerytalnego i zarazem możliwość poprawy stanu finansów publicznych. Aby ten kanał mógł zaistnieć, oprocentowanie naszego „kapitału” nie może być zbyt wysokie. Z założenia „kapitał” nie miał rosnać szybciej niż podstawa naliczania przyszłych składek. By tak się działo, konieczne jest, by „kapitał” na koncie w ZUS przyrastał co roku w tempie nie większym niż płace, a więc w szczególności by malał, gdy płace spadają. Takie właśnie bezpieczne oprocentowanie istniało w Polsce do 2002 r. Od tego roku oprocentowanie nie może być realnie ujemne, w rezultacie jest średnio zbyt wysokie, co oznacza częściową eliminację tego kanału.

## Filar II

Do czasu reformy korekcyjnej Donalda Tuska sprzed dwóch lat, polegającej na przejściu części składki przez budżet państwa, ten filar to kilkanaście otwartych funduszy emerytalnych (OFE), które otrzymywały w zarządzanie około 1/3 całej składki. Takie przesunięcie części składki do OFE oznaczało potencjalne pogorszenie stanu finansów publicznych w średnim okresie około 20–30 lat, jeśli nie miałyby miejsca inne reformy emerytalne, zmniejszające przywileje i wydłużające wiek emerytalny. Gdyby jednak takie reformy zaszły, to nie nastąpiłoby pogorszenie stanu finansów publicznych w średnim okresie, lecz poprawa w dłuższej perspektywie.

Zatem pojawienie się OFE uruchamia lub potencjalnie mogło uruchomić dwa nowe kanały pozytywnego oddziaływania reformy z roku 1999 na gospodarkę, na emerytury i na finanse publiczne. Pierwszy kanał to wymuszenie kolejnych reform, takich jak eliminacja przedwczesnych emerytur, szybkie zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat, zmniejszenie dotacji do KRUS, zmniejszenie przywilejów dla służb mundurowych, górników, nauczycieli i pracowników wymiaru sprawiedliwości. Drugi kanał to działalność inwestycyjna OFE. Oba te kanały zadziałały, chociaż jak dotąd w dość ograniczonym wymiarze. Przez szereg lat dopływ środków do OFE był niewielki, a koszt ich funkcjonowania duży. Dopiero w

ciągu ostatnich 5–8 lat sytuacja zmieniła się na korzyść, gdyż koszty zmalały, a inwestycje znacząco wzrosły.

Dodatkowo filar II miał wspierać pozytywne oddziaływanie filaru I na percepcję składki. Ponieważ pieniądze z OFE są inwestowane i mogą być dziedziczone, pracujący otrzymywali przekaz, że są to ich pieniądze. Składka trafiająca do OFE miała więc być i dotąd była odbierana jako zmniejszenie wynagrodzenia celem zwiększenia oszczędności osoby pracującej. Oczekiwano, że przełoży się to na obniżenie skłonności do unikania płacenia składek emerytalnych. By takie oddziaływanie rzeczywiście zaszło, system emerytalny musi być wiarygodny, co jest możliwe dopiero po wielu latach funkcjonowania zgodnie z przyjętymi na początku zasadami prawnymi. Wysyłanie przez członków rządu lub osoby powiązane z rządem komunikatów mówiących o możliwej likwidacji filaru II oraz o publicznej własności gromadzonych tam środków już częściowo zniweczyło i może całkowicie zniweczyć ten pozytywny efekt.

Reforma korekcyjna Donalda Tuska oznaczała przejęcie części składki przez budżet na finansowanie bieżących wydatków publicznych, niekoniecznie emerytalnych. Formalnie reforma ta przeniosła część filaru II do ZUS-u, gdzie utworzono nowe subkonta dla 16 mln członków OFE. Z ekonomicznego punktu widzenia cała ta operacja finansowa ma charakter pożyczki udzielonej Skarbowi Państwa przez te 16 mln członków OFE – pożyczki niedobrowolnej (bo wymuszonej ustawą), ale dość wysoko oprocentowanej. Dzięki tej wewnętrznej pożyczce Skarb Państwa mógł w ostatnich dwóch latach i będzie mógł w przyszłości zmniejszyć emisję skarbowych papierów wartościowych, a więc zmniejszyć przyrost oficjalnego długu publicznego. Presja wywierana na rząd, aby poprawić stan finansów publicznych, została na szereg lat zmniejszona.

Ta operacja zmniejszyła także możliwości pozytywnego oddziaływania OFE na gospodarkę poprzez kanał inwestycyjny. Ponadto rosną teraz w ZUS-ie bardzo szybko nowe zobowiązania Skarbu Państwa, w tej chwili niewliczane do długu publicznego i niepokazywane w raportach MF. Jeśli przyszłe rządy będą chciały te zobowiązania zrealizować, a tego należałoby oczekiwać, to powstanie zagrożenie w postaci wzrostu podatków lub gwałtownych cięć wydatków publicznych, z oczywistymi negatywnymi skutkami dla gospodarki. Tych negatywnych skutków można by uniknąć, gdyby przejęciu części składek przez Skarb Państwa nie towarzyszyło utworzenie nowych zobowiązań i nowych subkont (nie wnikamy tutaj w konstytucyjność takiego postępowania). Wysokość oprocentowania pożyczki na nowych subkontach jest decyzją arbitralną państwa. Gdyby to oprocentowanie było jeszcze wyższe, niż jest w tej chwili, to negatywne skutki dla gospodarki byłyby również odpowiednio wyższe.

### **Filar III**

Oszczędzanie w tym filarze w okresie pracy przyszłych emerytów zmniejsza bieżącą konsumpcję społeczeństwa, więc zwiększa narodowe oszczędności, a w konsekwencji narodowe inwestycje. Ale filar III jest na razie małych rozmiarów, więc wpływ tego kanału oddziaływania na gospodarkę jest teraz i przez wiele lat zapewne pozostanie niewielki. Działania rządu w tej sprawie miały być silne, ale są słabe i przynoszą jak dotąd bardzo ograniczone efekty. Utworzenie Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego o skomplikowanej konstrukcji i niskim limicie wpłat, przy jednoczesnym istnieniu Indywidualnych Kont Emerytalnych, nie ułatwiło dostępu do produktów emerytalnych szerszym rzeszom społeczeństwa.

### **Podsumowanie**

Reforma z 1999 r. w części dotyczącej I filaru oddziałuje pozytywnie na gospodarkę głównie przez wzrost podaży pracy. Efekt może być w długim okresie w stosunku do wariantu bazowego całkiem duży, podnosząc tempo wzrostu o ok. 0,5 punktu procentowego rocznie, co daje łączny efekt nawet około 10% PKB. Warunkiem koniecznym zaistnienia pozytywnego wpływu w tej skali jest wyższy w tym okresie udział inwestycji w dochodzie narodowym o około 2-3 punkty procentowe. To jest możliwe jednak tylko w przypadku długotrwałego zmniejszenia deficytu sektora finansów publicznych, w tym przede wszystkim ZUS-u. To z kolei możliwe jest za sprawą wprowadzenia dodatkowych reform rentowo-emerytalnych oraz utrzymania oprocentowania „kapitału” na kontach w ZUS-ie na niskim lub co najwyżej umiarkowanym poziomie.

Reforma w części dotyczącej OFE oddziałuje pozytywnie na gospodarkę przez wpływ na akumulację kapitału, głównie w okresie pierwszych 20–30 lat, kiedy to kapitał jest gromadzony, a emerytury nie są jeszcze wypłacane. Wpływ tej reformy na finanse publiczne może być negatywny w krótkim i średnim okresie czasu, ale poprzez wzrost PKB może i powinien być pozytywny w długim okresie czasu. I tu warunkiem ogólnie pozytywnego wpływu na finanse publiczne jest utrzymanie oprocentowania „kapitału” na subkontach w ZUS-ie na niskim lub co najwyżej umiarkowanym poziomie.