

Balcerowicz: Uważajcie na obietnice, (nie)Święci Mikołajowie



Leszek Balcerowicz 2011-01-29, ostatnia aktualizacja 2011-01-28 18:33:22.0

Decyzja rządu o zmianach w systemie emerytalnym została przedstawiona jako prosta operacja techniczna. Tymczasem dotyka ona fundamentalnych spraw: uczciwości w życiu publicznym, powagi państwa i prawa, rozwoju polskiej gospodarki. Tylko przy tendencyjnych założeniach można dowodzić, że na tej operacji nikt nie straci, a może niektórzy skorzystają.

Najpierw wyzwólmy się z tyranii codziennego języka. Jest on źródłem zamieszania, gdy **te same** słowa są używane do oznaczenia różnych rzeczy. W dyskusji o emeryturach takim słowem jest „składka”. W powszechnym rozumieniu chodzi o dobrowolną wpłatę na jakiś cel. Tymczasem „składka” wpłacana na ZUS (FUS) jest **przymusową** płatnością w formie narzutu na płacę, jest specjalnym podatkiem - podatkiem emerytalnym.

Drugie nieporozumienie, też związane z użyciem słowa „składka”, polega na tym, że większość ludzi w Polsce myśli, że ich wpłaty do ZUS były (i są) tam gromadzone i że to z tych pieniędzy sfinansuje się ich emerytura. Otóż tych **nagromadzonych** wpłat nigdy nie było i nadal nie ma. Ten, kto dziś wpłaca „składki” do ZUS, finansuje emeryturę **obecnych** emerytów, a jego przyszła emerytura ma być finansowana przyszłymi podatkami emerytalnymi, wpłacanymi przez pracowników.

Jeżeli podatki emerytalne nie wystarczają, to zapełnia się tę lukę z innych, ogólnych podatków.

System, w którym bieżące emerytury są finansowane z bieżących podatków, nazywa się **reparycyjnym**, choć lepiej określać go jako podatkowy. System emerytalny, który gromadzi i inwestuje wpłaty, nazywa się **kapitałowym**. Tylko w tym systemie emerytura zależy od gromadzonych kwot i sposobu ich inwestowania.

Do 1999 r. mieliśmy wyłącznie podatkowy system emerytalny. Nie miał on żadnych nagromadzonych „składek”. Sytuacja zmieniła się, gdy od 1999 r. zaczęliśmy budować system kapitałowy nazywany II filarem. Nowo tworzonemu systemowi kapitałowemu nadano operacyjną postać funduszy emerytalnych (OFE) prowadzonych przez powszechne towarzystwo emerytalne (PTE). Jest to jednak rzecz wtórna w stosunku do strategicznej decyzji o tworzeniu w Polsce systemu kapitałowego. Można więc krytykować OFE i zdecydowanie popierać reformę.

- Tworzenie filaru kapitałowego - w porównaniu z sytuacją, gdyby tego nie robiono - daje szansę na szybszy wzrost naszej gospodarki. Pozwala bowiem na zwiększenie krajowych oszczędności i - w efekcie - inwestycji, przyczynia się do rozwoju rynku kapitałowego, umacnia bodźce do prywatyzacji i do działań zwiększających podaż pracy. Tworzenie II filaru wymaga bowiem szerszego reformatorskiego pakietu, którego wprowadzenie pozwala szybciej poprawić warunki życia w Polsce zarówno osób pracujących, jak i przyszłych emerytów. Brak II filaru osłabiałby presję na takie reformy i oznaczałoby to, że Polska bierze kurs na miłą przyszłość.

- Łączna emerytura pochodząca z różnych źródeł - zarówno z systemu podatkowego, jak i kapitałowego - podlega mniejszemu łącznemu ryzyku niż emerytura pochodząca tylko z jednego źródła.

- Część podatku emerytalnego zainwestowana w system kapitałowy powinna - z wysokim prawdopodobieństwem - dawać większe dochody w porównaniu z jakimkolwiek realistycznym wariantem waloryzacji „składek” zapisywanych w systemie podatkowym. Tworzenie systemu kapitałowego nie tylko zatem zwiększa bezpieczeństwo przyszłych emerytur - w porównaniu z sytuacją, gdyby tego filaru nie było - lecz także daje szansę na wyższą emeryturę osób obecnie pracujących, zwłaszcza młodych. Drastyczne cięcie wpłat do II filaru, proponowane przez rząd, przynosi im więc szkodę.

Te trzy główne korzyści z budowy systemu kapitałowego są jednocześnie powodami, dla których drastycznie cięcie wpłat do II filaru uważam za szkodliwe.

Emerytura z systemu kapitałowego w naturalny sposób zależy od nagromadzonych oszczędności. Emerytura z systemu reparycyjnego nie ma takiej naturalnej podstawy, jej wysokość wyznaczają polityczno-legislacyjne obietnice, które łatwiej jest zmienić, niż zabrać ludziom ich emerytalne oszczędności.

Im bardziej hojne są polityczno-legislacyjne obietnice, tym wyższe są podatki konieczne do ich sfinansowania. A to hamuje wzrost gospodarki.

Ponadto realizacja niektórych z tych obietnic - np. wczesny wiek przechodzenia na emeryturę czy zbyt wysokie zasiłki socjalne w stosunku do dochodu z pracy - ogranicza skłonność ludzi do pracy i do prywatnego oszczędzania, i w ten sposób dodatkowo hamuje prężność gospodarki. Wskutek tego prędzej czy później wymaga rewizji w tym samym trybie: polityczno-legislacyjnym. W skrajnym przypadku następuje to wskutek kryzysu, który ujawnia nierealistyczny charakter owych obietnic, i jest w jakimś sensie karą, jaką wyborcy w demokracji nakładają na samych siebie za to, że zbyt długo dawali wiarę politycznym (nie)Świętym Mikołajom.

Tu dochodzimy do drugiej ważnej zmiany wprowadzonej w 1999 r.

Istniejący do tego roku system emerytalny dawał coraz mniej realne obietnice stosunkowo wysokich emerytur w relacji do coraz dłuższego życia, czyli wydłużającego się okresu pobierania emerytury. Trzymanie się tego systemu musiałoby stopniowo paraliżować rozwój polskiej gospodarki aż do kryzysu w greckim stylu. Dlatego bardzo ważną zmianą było przekształcenie tego systemu w I filar, w którym - mówiąc najprościej - przyszła emerytura ma być tym wyższa, im dłużej dana osoba pracuje. Nowy system dostosowuje również wysokość emerytury do wydłużającego się trwania życia.

Emerytury z I filaru są wyznaczone na podstawie zapisów na indywidualnych kontach w ZUS. Nie są to jednak konta w sensie finansowym, bo nie gromadzi się na nich żadnych aktywów, lecz umowne punkty, od których kwoty zależy przyszła emerytura osób obecnie pracujących. I filar jest więc nadal systemem reparycyjnym. Prawdziwe konta, z autentycznymi indywidualnymi oszczędnościami, istnieją tylko w II filarze.

Dlatego gdy w propozycji rządu mówi się o przesunięciu składki z II do I filaru, to jest to wyrazem myślowego zamieszania lub manipulacji. Rząd nie proponuje bowiem, by ta część pieniędzy, które miały trafić do OFE, a trafią do ZUS, była inwestowana.

Rząd chce odgórnie przeprowadzać drastyczne i trwałe obcięcie kwoty pieniędzy, które byłyby gromadzone i inwestowane. W to miejsce proponuje polityczno-legislacyjne obietnice w ZUS. Im bardziej hojna będzie przy tym obiecana „rekompensata” w ZUS w zamian za obcięcie składki do II filaru, tym większy powinna ona budzić sceptycyzm w myśl zasady, że im hojniejsze obietnice polityków, które ma się sfinansować z **przyszłych podatków**, tym mniej zasługują one na zaufanie.

Propozycja rządu zawiera jeszcze dwa elementy. Po pierwsze, wprowadzenie podatkowych zachęt do dobrowolnego oszczędzania w OFE i gdzie indziej. Takie rozwiązanie od dawna zapowiadano (budowa tzw. III filaru). W zamian za obcięcie wpłaty do II filaru rząd obiecuje więc, że wykona wcześniejszą obietnicę. Po drugie, mają być wprowadzane, też wcześniej zapowiadane (i potrzebne), kroki na rzecz obniżania kosztów i zwiększania efektywności OFE. I tu mamy do czynienia z obietnicą dotrzymania wcześniejszej obietnicy. Co gorsza, tę obietnicę trudno dobrze wykonać przy okrojonej wpłacie do OFE.

Reformując system repartycyjny, przybliżyliśmy się do trudnej, ale mobilizującej prawdy o perspektywach emerytur. Na tym tle należy odnieść się do rozmaitych bałamutnych porównań, w których używa się wskaźnika „stopy zastąpienia”, czyli relacji emerytury do ostatniej płacy.

Po pierwsze, zakłada się milcząco ten sam (niski) wiek przejścia na emeryturę i porównuje się przyszłą stopę zastąpienia w dwóch wariantach: a) gdyby utrzymano system emerytalny sprzed 1999 r., b) w zreformowanym systemie emerytalnym. Następnie pokazuje się, że stopa zastąpienia w pierwszym przypadku byłaby dużo wyższa niż w drugim. Ale takie porównanie jest absurdalne!

Stary system z jego niskim wiekiem przejścia na emeryturę nie dał się bowiem utrzymać. Zestawia się więc kwotę większą, ale nierealną, z kwotą mniejszą, ale za to bardziej prawdopodobną. Abstrahować od poziomu realizmu obietnic to jak wierzyć, że socjalizm może dać większy dobrobyt niż wolnorynkowy kapitalizm. O wiele więcej sensu ma sprawdzenie, jak rośnie stopa zastąpienia w nowym systemie w miarę odkładania momentu przejścia na emeryturę.

Po drugie, stopa zastąpienia z oficjalnego systemu emerytalnego nie jest dobrą miarą całości dochodów, a jeszcze gorszą miarą w przypadku standardu życia osób starszych. Zależy on bowiem również od indywidualnych oszczędności, a ich wielkość - od tempa wzrostu gospodarki. Dlatego myśląc o przyszłości, należy zdecydowanie mocniej domagać się reform, które umocnią rozwój naszej gospodarki. Kontynuacja wpłat do II filaru i zarazem ograniczanie długu publicznego zaciąganego na rynkach finansowych wymagają właśnie takich reform.

Propozycja rządu dotycząca trwałego i drastycznego obniżenia owych wpłat jest - niezależnie od całej mętnej retoryki - mocnym sygnałem: nie mamy zamiaru wprowadzać takich reform ani przed wyborami, ani po nich. Dbałość o „tu i teraz” ma się przesuwac w czasie. Taką interpretację umacniają wcześniejsze ruchy rządu - próba przejęcia prywatnego banku BZ WBK przez kontrolowany przez państwo PKO BP oraz próba przeforsowania fuzji dwóch państwowych firm w energetyce, co ograniczyłoby konkurencję.

W 1999 r. nie dało się w pełni wprowadzić zasad nowego systemu. 3,5 mln osób na emeryturze nie mogło przejść do nowego systemu. Uznano również, że osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. nie miały dosyć czasu na przystosowanie się do zmian - one również pozostały w starym systemie. **Z tych dwóch powodów ZUS wypłaca wielomiliardowe sumy, które nie są kosztem nowego systemu, lecz przeciwnie - wynikają z tego, że poza jego zakresem trzeba było pozostawić duże grupy ludzi.**

Natomiast osoby, które 1 stycznia 1999 r. były w wieku 31-50 lat, mogły albo przekazywać całą „składkę”, 19,5 proc. plac, do systemu repartycyjnego (I filaru), albo podzielić tę płatność i skierować 12,2 proc. do ZUS, a 7,3 proc. do II filaru - kapitałowego. W toku największej chyba w III Rzeczypospolitej kampanii informacyjnej, zainicjowanej przez państwo, spośród 7,7 mln uprawnionych ponad połowa zadecydowała, że wykorzysta możliwość inwestowania w ramach II filaru. Był to potężny akt społecznego wyboru, którego polityczną (a może i prawną) wagę można porównywać chyba tylko z referendum. Do tego doszło 5,3 mln młodszych osób, które weszły do OFE z mocy ustawy. Obecnie w OFE oszczędza ponad 14 mln osób.

Utrzymanie starego portfela przy jednoczesnym skierowaniu części „składki” ZUS do inwestowania w OFE stworzyło oczywiście lukę finansową w ZUS, a ponieważ ZUS jest częścią finansów publicznych, to również w finansach państwa. Było to oczywiste dla każdego, kto umiał dodawać i odejmować. Było jednak zarazem jasne w momencie podejmowania decyzji o reformie emerytalnej, że **Polska jest w stanie pokryć tę lukę** - a możliwości tej nie miały kraje o rozwiniętej gospodarce kapitalistycznej obciążone dużym systemem repartycyjnym (np. Niemcy).

Po pierwsze - Polska miała duży majątek państwowy, który oczekiwał na prywatyzację. To źródło nadal istnieje.

Po drugie - mogła usuwać liczne i rozległe przywileje wcześniejszych emerytur (np. górników, nauczycieli, służb mundurowych), a także zmniejszać inne antyrozwojowe wydatki. Tu też mamy jeszcze dużą rezerwę.

Takie reformy dają podwójne korzyści - zwiększają efektywność i zatrudnienie oraz ograniczają bieżące wydatki budżetu, co łącznie umacnia wzrost gospodarki.

Bez tworzenia II filaru bodźce do owych kroków były słabsze. Bodźce te osłabną, jeśli pozwolimy na obcięcie składki inwestowanej w systemie kapitałowym. Pojawi się wtedy antyreformatorski luz - aż do kryzysu?

Nie było (i nie ma nadal) podstaw, aby zakładać, że tworzenie II filaru musiało wyłącznie lub głównie następować kosztem narastania długu publicznego. Przyjmowanie takiego założenia to twierdzenie, że polityka gospodarcza w wolnej Polsce może być tylko zła. Taka postawa oznacza rozgrzeszenie aktów politycznego oportunisty w imię „realizmu”. Ponadto, jeśli ktoś wybiera pozycję wygodnego defetysty i chce być konsekwentny, to powinien założyć, że Polska była „zieloną wyspą” tylko przez przypadek i na chwilę.

Spójrzmy z lotu ptaka na zdarzenia, które nastąpiły po rozpoczęciu reformy emerytalnej.

Przychody z prywatyzacji były dużo wyższe za rządów Leszka Millera i Marka Belki niż za rządów Kazimierza Marcinkiewicza, Jarosława Kaczyńskiego i - do 2009 r. - Donalda Tuska. Stanowiły one równowartość prawie 75 proc.

wpłat do OFE w latach 1999-2010.

Żaden z rządów, za wyjątkiem obecnego, nie zakwestionował w formie oficjalnej propozycji wysokości wpłat do II filaru oraz celowości jego tworzenia. Jednak polityka poszczególnych ekip oraz partii politycznych w różnym stopniu szkodziła realizacji reformy emerytalnej i szerzej - zdrowiu finansów naszego państwa. Rząd Millera wyłączył w 2003 r. emerytury służb mundurowych z nowego systemu (tę propozycję poparły w parlamencie PO i PSL, w mniejszym stopniu PiS). Jednak to za rządów Leszka Millera wicepremier Jerzy Hausner przygotował swój plan uzdrowienia finansów publicznych, czyli tworzenia przestrzeni do budowy II filaru w systemie emerytalnym i obniżania deficytu w finansach państwa.

Ten plan był przedmiotem głosowania w parlamencie za rządów Leszka Millera i jego następcy Marka Belki i został, niestety, okrojony wskutek obstrukcji partii opozycyjnych. Nawet jednak w tej postaci była to najważniejsza reforma finansów publicznych w ostatnich 10 latach, i to dokonana przez rządy nazywane "lewicowymi", a kontestowana przez partie zaliczane do "prawicy" (bardziej przez PiS niż PO). Pokazuje to kolejny raz, że nie można traktować tych etykietek jako wskaźników stosunku do państwa i gospodarki, a raczej jako identyfikatory typu: "zółty" - "niebieski". Popatrzmy, jakie radykalne reformy robią - by wyprowadzić swoje gospodarki z kryzysu - "lewicowe" rządy w Grecji, Hiszpanii i Portugalii i jak ociągają się z reformami "prawicowy" premier Włoch Berlusconi. Premierzy Papandreu w Grecji czy Zapatero w Hiszpanii są obecnie w czynach o wiele bliżsi pani Thatcher niż jakikolwiek "prawicowy" czy "centroprawicowy" polityk w Polsce.

W 2005 r. Sejm pod presją demonstracji zorganizowanych przez górnicze związki wyłączył górników z powszechnego systemu emerytalnego. Był to akt skrajnego oportunisty. Jediną partią, która głosowała przeciw, była PO pod przewodnictwem Donalda Tuska. Ustawę górniczą zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego w imieniu rządu Marka Belki wicepremier Izabela Jaruga-Nowacka. Wycofał ją jednak stamtąd premier z PiS - Kazimierz Marcinkiewicz. W 2005 r. resort pracy oszacował koszt emerytur górniczych w latach 2005-20 na 70 mld zł.

Za rządów następnego premiera z PiS, Jarosława Kaczyńskiego, przesunięto o dwa lata likwidację przywilejów, wcześniejszych emerytur, co wywołało dodatkowe obciążenie finansów publicznych rządu 16 mld zł.

Owe przywileje ograniczył od 2009 r. rząd Tuska w najpoważniejszej dla rozwoju polskiej gospodarki ustawie, jaką dotąd wprowadził.

Korzystając z dobrej koniunktury w latach 2005-07, rząd PiS zwiększył wydatki, a jednocześnie uchwalił z poparciem niemal całego parlamentu - z mocą od 2008 r. - znaczące obniżki podatków. Część tych obniżek (reforma PIT, obniżenie "składki" rentowej) wzmacniała bodźce do pracy i w efekcie do rozwoju. Ten pozytywny efekt był jednak okupiony wzrostem zagrożenia dla finansów publicznych wskutek ekspansji wydatków budżetu. Rządy PiS usunęły też wszystkie elementy planu Hausnera.

W takiej sytuacji jesienią 2007 r. doszła do władzy koalicja PO-PSL. Odziedziczyła skutki ustaw uchwalonych przez poprzednią koalicję (które na ogół popierała). Na to nakładają się stopniowo konsekwencje globalnego kryzysu: spowolnienie gospodarcze i spadek wpływów podatkowych oraz wzrost niektórych wydatków. Wskutek tego wszytkiego - i mimo w miarę zdyscyplinowanych budżetów - deficyt w finansach publicznych wzrósł z 1,9 proc. PKB w 2007 r. do 7,9 proc. lub więcej w 2010 r. Obserwatorzy nie biją jednak na alarm, bo przyjmują dwa założenia: 1. głębsze próby reform finansów państwa oznaczałyby bicie głową o ścianę prezydenckiego weta; 2. po wyborach prezydenckich PO ruszy z reformami.

Tragiczny wypadek z kwietnia 2010 r., a następnie wybór Bronisława Komorowskiego na urząd prezydenta obalił te założenia. Pojawiła się wtedy doktryna o dbałości o "tu i teraz", połączona z agresją wobec jej krytyków (słowa "ekspert" czy "ekonomista" staną się niedługo obraźliwe) oraz próbą sprowadzenia jakichkolwiek śmielszych propozycji do karykatury typu "rujnowanie ludziom życia" lub "terapia szokowa".

Tu dochodzimy znów do reformy emerytalnej - reformy fundamentalnej, uchwalonej w swego rodzaju referendum. Debata na jej temat powinna być więc wyjątkowo staranna i uczciwa - zarówno ze względów moralnych, jak i pragmatycznych. **Wszystko, co się w tej sprawie dzieje po stronie rządowej, jest zaprzeczeniem tych wymagań:**

- Do opinii publicznej docierały sygnały o ścieraniu się różnych stanowisk w ramach rządu (z jednej strony ministrowie Jolanta Fedak i Jacek Rostowski, z drugiej strony Michał Boni). Nie było jednak żadnej próby jasnego i uczciwego przedstawienia opinii publicznej spornych problemów.
- Premier zrobił kilka woł. Po jego publicznym spotkaniu z OFE ludzie mogli uwierzyć, że nie będzie żadnej redukcji wpłat do II filaru, a jedynie poprawa efektywności tych funduszy.
- Ogłaszając w lipcu 2010 r. założenia budżetu na 2011 r. oraz przyjmując budżet we wrześniu, rząd słowem się nie zająknął o obciążeniu wpłat do OFE. Wzmocniło to przekonanie, że na spotkaniu z OFE premier nie rzucał słów na wiatr. Przyznaję, że sam tak sądziłem.
- Tymczasem od października następuje w strukturach rządowych kolejna faza dyskusji, a do opinii publicznej docierają stamtąd tendencyjne, manipulatorskie komunikaty.
- Po takiej kampanii na zwołanym nagle dzień przed sylwestrem posiedzeniu Rady Ministrów premier ogłasza decyzję, której istotą jest amputacja składki do II filaru.
- Projekt przyjęty w takich okolicznościach i w takim trybie ma być w ekspresowym tempie przepchnięty przez Sejm, mimo że dotyczy spraw o randze ustrojowej. Szybkie przyjmowanie ustaw o takiej wadze bywa uzasadnione nadzwyczajną sytuacją. Tak np. było w grudniu 1989 r. Czy rząd chce powiedzieć, że jego projekt to przełomowa reforma i że chce go przeprowadzić w nagłym tempie, by wyrwać Polskę z kryzysu?

Kampania, która poprzedziła decyzję rządu, była pełna demagogii. Jeżeli chcemy mieć w Polsce poważną debatę w sprawach publicznych, takiej kampanii trzeba się przeciwstawić.

Zacznę od najbardziej jaskrawych chwytów:

Ten, kto broni II filaru reformy, czyni to interesownie, jest płatnym pacholkiem OFE.

Ta klasyka insynuacji pojawiła się w ustach rozmaitych komentatorów (niedługo się pewnie dowiem, że krytykując

emerytalną propozycję rządu, służę PiS.) Ludziom, którzy systematycznie postępują się insynuacjami, nie należy podawać ręki.

Ktoś broni reformy, bo jest jej "twórcą", a więc jest nieobiektywny.

I tu, choć w ukryty sposób, narusza się elementarną regułę uczciwej merytorycznej debaty - odnosimy się do tezy, sprawdzając związane z nimi argumenty i dowody, a nie do rzekomych motywów. Skupianie się na domniemanych motywach jest przejawem moralnej i intelektualnej tandety, rozpowszechnionej, niestety, w polskiej publicystyce i w debatach polityków.

Oprócz takiej demagogii stosowano w omawianej kampanii chwytły bardziej wyrafinowane, ale nadal nierzetelne:

Teza 1: Opłaty na rzecz OFE były (są) za wysokie, OFE cierpią też na inne ułomności, tworzenie II filaru było więc błędem.

Nieuczciwość (lub błąd w rozumowaniu) jest tu podwójna. Nawet gdyby opłaty były za wysokie, to nie musi to przekreślać samej idei tej reformy. Poza tym pułap owych opłat wyznaczała władza. Był obniżany w 2003 r., a ostatnio w styczniu 2010 r. Jeśli rząd uważa, że są one nadal za wysokie, to dlaczego ich bardziej nie obniża?

Ponad 27 proc. opłat obciążających składki i pobieranych przez PTE jest następnie kierowane do kilku instytucji państwowych na czele z ZUS. Jeśli więc, z przyzwoleniem rządów, OFE rzeczywiście żerowały na swoich klientach, to w towarzystwie państwowych współników. A sam ZUS - działa bezkosztowo?

Nie można wreszcie akceptować tezy, że OFE po prostu kupują państwowe obligacje, odcinając od nich kupony, bo OFE również inwestują w akcje, a zakres, w jakim OFE mogły dywersyfikować swoje inwestycje, zależał od państwowych przepisów. Mimo wielu postulatów, aby dopuścić większą dywersyfikację, w tym np. większy udział akcji, od lat obowiązują te same restrykcyjne ramy. W tej sytuacji bicie w OFE, że za mało inwestowały w akcje, przypomina postępowanie porywacza, który skrupował ofiarę, a następnie zaczął ją głośno oskarżać, że za słabo mu podskakuje.

Teza 2: "Koszty reformy emerytalnej okazują się znacznie większe, niż pierwotnie zakładano, należy ją więc zrewidować" (czytaj: zmniejszyć transfery do II filaru).

Owo "powiększenie kosztów reformy" to w istocie koszty psucia finansów państwa: wyłączenia górników z reformowanego systemu emerytalnego, likwidacji planu Hausnera, opóźnienia likwidacji przywilejów emerytalnych, uchwalania podwójnego becikowego itp. Czy reforma emerytalna ma padać ofiarą takiego politycznego oportunisty? Czy należy zakładać, że zła polityka gospodarcza jest polską przypadłością? Czy raczej należy się zmobilizować, aby wywierać silniejszą presję na rządzących, poprawić politykę gospodarczą i w efekcie perspektywy rozwoju naszej gospodarki oraz budowy II filaru?

Teza 3: Wydatki publiczne w Polsce w relacji do PKB są w "europejskiej normie", więc ich obniżanie (inne niż obcięcie transferów do OFE!) nie ma sensu, nic nie da dla wzrostu polskiej gospodarki.

Tu mamy do czynienia z pospolitym błędem. Porównywać trzeba rzeczy porównywalne, czyli kraje o podobnym poziomie dochodu na głowę mieszkańca. Wówczas widzimy, że Polska ma dużo wyższe wydatki publiczne w relacji do PKB niż Szwecja i inne kraje Zachodu, wtedy gdy miały one podobny poziom zamożności co teraz my. A obecne kraje Zachodu borykają się z nadmiarem wydatków i usiłują je ograniczyć.

Dalej, mamy wiele prac naukowych, które pokazują, że powyżej pewnego niskiego poziomu większe wydatki publiczne są gorsze dla wzrostu gospodarki, czyli zamożności ludzi, niż mniejsze wydatki publiczne. Innymi słowy, gdyby Niemcy kilkadziesiąt lat temu mieli taki sam poziom wydatków budżetowych co dziś, to nie mieliby dzisiejszego poziomu zamożności. A jeśli Polska utrzyma dzisiejszy poziom wydatków publicznych, to ma marne szanse, aby kiedykolwiek osiągnąć poziom zamożności Niemiec.

Omawiana teza ma ogromne znaczenie dla dyskusji o systemie kapitałowym. Jego budowa wymaga zdecydowanych reform, które ograniczą najbardziej antyrozwojowe wydatki publiczne, tak aby można było finansować transfery do OFE i jednocześnie powstrzymać szybkie narastanie długu publicznego.

Jeśli przyjmie się tezę, że takie ograniczenia nic nie dadzą dla rozwoju gospodarki, bo Polska jest pod względem obciążenia gospodarki wydatkami publicznymi "w europejskiej normie", to łatwiej kwestionuje się sens transferów do II filaru. Jeśli jednak dostrzeże się podstawowy fakt, że dzięki odpowiednim pakietom reform można przyspieszyć wzrost gospodarki i chronić transfery do OFE, to dla każdego, kto myśli o rozwoju Polski, sprawa budowy II filaru pojawi się w zupełnie innym świetle. Owe reformy będą wówczas inwestycjami w szybszy rozwój naszego kraju, a nie jakimś niepotrzebnym poświęceniem.

Teza 4: Budowa II filaru sama w sobie nie daje żadnych korzyści dla rozwoju gospodarki, a zatem ograniczenie dalszych transferów do OFE nie przyniesie szkód.

Poprzednie założenie godziło w sens reform. Tu mówi się, że budowa OFE (możliwa dzięki tym reformom) nie daje jakiegokolwiek korzyści dla rozwoju polskiego rynku kapitałowego i w efekcie dla wzrostu naszej gospodarki. Nikt jednak nie przedstawił dowodów na jej prawdziwość. A rzeczywistość, np. prywatyzacja Bogdanki dzięki OFE, jej zaprzecza.

Teza 5: Nie ma możliwości wprowadzenia takich reform, które uratowałyby transfery do II filaru.

Wydatki publiczne w Polsce wynosiły w 2010 r. 46,2 proc. PKB, z czego 1,6 proc. przypadło na transfery do OFE, a pozostałe 44,6 proc. na inne cele. Wiele krajów, np. Słowacja, dokonywało - z pożytkiem dla siebie - głębokich reform finansów publicznych. Dlaczego Polska miałaby być pod tym względem wyjątkiem? Wielokrotnie wskazywano w Polsce na reformy, które pozwoliłyby umocnić wzrost gospodarki, kontynuować budowę II filaru oraz ograniczać dług publiczny w relacji do PKB. Obszerną listę takich kroków przedstawił ostatnio FOR. Owe reformy to m.in.:

- szybsze sprywatyzowanie politycznych latyfundiów,
- stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego,
- ograniczanie tych wydatków socjalnych, które osłabiają chęć do pracy i do prywatnego oszczędzania,
- upraszczanie systemu podatkowego.

Trzeba podkreślić, że nie ma konieczności, aby szerzej zakrojone zmiany podejmować przed wyborami. "Oszczędności", jakie rząd mógłby uzyskać, przepychając ustawę emerytalną przez parlament (zakładając, że nie trafi ona na konstytucyjne bariery), można - z pożytkiem zarówno dla gospodarki, jak i polityki - osiągnąć przez dodanie paru prywatyzacji do rządowego planu, który notabene jest mniejszy niż wyniki uzyskane w 2010 r. A koniunktura dla prywatyzacji się poprawiła.

Jeśli zakłada się niemożność wystarczającego ograniczania wydatków publicznych, to zakłada się tym samym niemożność takich reform, bez których można tylko śnić o szybkim doganianiu przez Polskę poziomu życia Zachodu.

Tylko przy takim założeniu można utrzymywać, że dalsza budowa II filaru musiałaby prowadzić nieuchronnie do przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnej bariery 60 proc. PKB. Takie twierdzenia są sygnałem, że głębsze reformy gospodarki i finansów publicznych są traktowane jako niemożliwe lub niepotrzebne.

Teza 6: Budowa II filaru się nie opłaca, bo związana z tym jedyna korzyść - ograniczenie przyszłych wydatków z systemu repartycyjnego (czyli przyszłych podatków) - jest mniejsza niż wcześniejszy koszt, jaki trzeba ponieść: wzrost długu publicznego niezbędny do sfinansowania transferów do II filaru.

Innymi słowy, lepiej, by reforma emerytalna od samego początku sprowadzała się tylko do I filaru, a zatem aby cała "składka" była wpłacana do ZUS. Taką tezę głoszą teraz co bardziej wyrafinowani oponenci reformy z 1999 r., powołując się na opracowanie młodego pracownika Ministerstwa Finansów Michała Kempy. Autor lojalnie uprzedza o założeniach, które przyjął w swoim tekście; nie robią tego, niestety, ci, którzy go cytują. Opracowanie pomija mianowicie dodatkowe reformy, jakie są związane z budową II filaru, i ich dodatni wpływ na rozwój gospodarki. Zakłada więc, że całość transferów do I filaru jest finansowana przez wzrost jawnego długu publicznego. Pomija też korzyści dla przyszłych emerytów w formie większego bezpieczeństwa i wyższego poziomu ich emerytalnych dochodów, gdy będą one pochodziły z dwóch różnych systemów emerytalnych. W sumie przypomina mi to model, przy pomocy którego znany socjalistyczny polski ekonomista Oskar Lange dowodził, że socjalizm może być co najmniej równie efektywny jak kapitalizm. Ten wniosek był logicznie możliwy tylko przy założeniach, które pomijały wszystkie rzeczywiste przewagi kapitalizmu nad socjalizmem.

Nawet jednak jeśli w dyskusji nad sensownością budowy II filaru przyjąć założenia, o których była mowa, to wniosek jest wysoce wątpliwy. Jest on sprzeczny ze stanem światowych badań, które pokazują, że nawet zakładając, że całość kosztów przejścia od systemu repartycyjnego do kapitałowego jest finansowana przez przyrost długu publicznego, takie przejście może być - ze społecznego punktu widzenia - opłacalne. (Zainteresowanych odsyłam do opracowań jednego z największych światowych autorytetów w dziedzinie finansów publicznych, Martina Feldsteina).

Omawiane opracowanie nie tylko pomija wszystkie ogólnogospodarcze korzyści z tworzenia systemu kapitałowego, ale też przyjmuje dodatkowe wątpliwe założenie, przy którym niemożliwe jest otrzymanie wniosku przeciwnego do tego, który z niego płynie. Otóż na „kontach” w FUS zapisuje się umowne „składki”, a stan „kont” powiększa się co roku w tempie nominalnego wzrostu płac. W ten sposób narasta niefinansowy (ukryty) dług państwa. Natomiast dla sfinansowania całości transferów II filaru, trzeba - przy wymienionych założeniach - zaciągać finansowy dług publiczny, od którego płaci się odsetki. Jeśli założy się, jak czyni to autor omawianego opracowania, że oprocentowanie obligacji rządowych będzie przez większość czasu wyższe od waloryzacji „kont” w I filarze, to nie da się uzyskać innego wniosku jak ten, że lepiej całość „składek” skierować do ZUS, bo założenie to oznacza, że wywołane taką zmianą dodatkowe wydatki ZUS na emerytury w przyszłości **muszą być** niższe od kosztów obsługi jawnego długu, powstałego przy tworzeniu II filaru. Problem w tym, że założenie to nie odpowiada relacji między oprocentowaniem obligacji i waloryzacją „kont” z przeszłości. Aby ta relacja się zmieniła, Polska musiałaby przestać szybko nadrabiać dystans dzielący ją od bogatych krajów UE, z którymi jest zintegrowana finansowo, lub pożyczanie polskiemu rządowi musiałoby stać się bardziej ryzykowne w ocenie inwestorów, niż było dotychczas.

Z porównywaniem tempa waloryzacji "kont" w FUS oraz oprocentowania obligacji rządowych emitowanych na rynkach finansowych wiąże się również inny problem. Otóż jest ono równoznaczne z przyjęciem, że ukryty dług, jaki powstaje przez zapisywanie "składek" w I filarze, i jawny dług zaciągany na rynkach finansowych po to, aby finansować transfery do OFE, są równoważne pod względem swojej "mocy". Można jednak uznać - była o tym już mowa - że zobowiązania polityczno-legislacyjne (a w tym emerytalne z I filaru) mają mniejszą "moc", tzn. łatwiej ich nie dotrzymać, niż dług finansowy, w tym zobowiązania, na jakich opierają się emerytury z II filaru. Oznaczałoby to, że emerytury z I filaru są mniej pewne niż z II filaru. Konsekwentnie - oznaczałoby to, że redukując udział tego drugiego, a zwiększając tego pierwszego, rząd de facto proponuje obniżenie bezpieczeństwa przyszłych emerytów. Czy rząd to przyzna?

W Polsce - podobnie jak w każdym demokratycznym kraju - można i trzeba stale zabiegać zarówno o jakość publicznej debaty, jak i o dobre rządzenie. Zbyt często mamy w III Rzeczypospolitej do czynienia z nieuczciwymi chwytami w dyskusjach i z politycznym oportunizmem w rządzeniu. Demonstracja górników przed Sejmem w 2005 r. pokazała, jak polityczna większość ugina się pod roszczeniowymi naciskami. Jeśli chcemy unikać takich zawstydzających sytuacji, musimy zdecydowanie zwiększać nacisk z przeciwnej strony, a zatem wzmocnić prorozwojową część społeczeństwa obywatelskiego.

Prowadzona przez kręgi rządowe kampania była nierzetelna, a propozycja rządowa jest niedobra dla rozwoju Polski, nie tylko na krótką metę, lecz także na dłuższą metę. Trzeba się więc przeciwstawić, jak w każdej dobrej demokracji, zarówno owej kampanii, jak i decyzji. Wartości nie bronią się same, lecz wymagają obrońców.

* **Leszek Balcerowicz** (ur. 1947 r.) - wicepremier i minister finansów w rządach Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego (1989-1991) a także Jerzego Buzka (1997-2000), prezes NBP 2001-7, dziś przewodzi Fundacji Obywatelskiego Rozwoju FOR