

SYSTEM EMERYTALNY W POLSCE – KILKA ISTOTNYCH UWAG

Marek Góra

To, co popularnie nazywane jest reformą emerytalną, faktycznie było zastąpieniem wcześniej istniejącego systemu emerytalnego zupełnie nowym, uruchomionym 1 stycznia 1999 roku. Poprzedni system został zlikwidowany dla osób nim objętych urodzonych po 31 grudnia 1948 roku. System emerytalny jest oddzielony od pozostałych elementów systemu ubezpieczeń społecznych.

CEL

Celem wprowadzenia obecnego systemu emerytalnego było zatrzymanie procesu pogarszania się proporcji podziału PKB między wynagrodzenie czynników produkcji dostarczanych do jego wytworzenia przez pokolenie pracujące i finansowanie konsumpcji emerytów, którzy w wytworzeniu tego PKB nie brali udziału. Ta proporcja zmieniała się na niekorzyść pokolenia pracującego. Innymi słowy, chodziło o zatrzymanie rosnącego niedopłacenia aktywnych ekonomicznie (z wytworzonego przez nich produktu finansowane są emerytury).

Zasadnicza zmiana systemu emerytalnego nie miała na celu doraźnych celów fiskalnych. Przez pierwsze lata po 1999 r. nie nastąpiły żadne istotne zmiany w tym zakresie. System został zaprojektowany tak, by mógł działać przez wiele dziesięcioleci i w różnych warunkach bez konieczności dyskrejonalnej interwencji.

METODA

Istotą różnicy między poprzednim, zlikwidowanym systemem emerytalnym, a tym, który go zastąpił, była zmiana samej istoty metody alokacji dochodu w czasie trwania życia uczestników (najpierw ludzi pracujących a następnie emerytów).

Poprzedni system wykorzystywał finansowanie o charakterze quasi-podatkowym. Określenie „quasi” dodano, by podkreślić, że za płaconą składką-podatkiem kryła się pewna obietnica dotycząca przyszłych świadczeń emerytalnych. Obietnica ta była niekonkretna, nieprzejrzysta i mogła podlegać dyskrejonalnemu modyfikowaniu. Podatki bez „quasi” nie wiążą się z jakąkolwiek obietnicą. Ich zapłacenie jest po prostu obowiązkiem, z którego nic dla płaconego nie wynika.

Obecnie działający system wykorzystuje do alokacji dochodu quasi-oszczędności odzwierciedlane przez stany indywidualnych kont. Dotyczy to całości systemu, czyli także tej jego części, którą zarządza ZUS. To stwarza problem percepcyjny, ponieważ ZUS zarządzał też zlikwidowanym systemem, w którym składka była quasi-podatkiem. W obecnym systemie słowo „quasi” odnosi się do tego, że uczestnictwo-oszczędzanie odbywa się według zasad jednolitych dla wszystkich (jest to jedyny sposób uzyskania powszechności). To, w jaki sposób bieżąco wykorzystuje się środki pochodzące ze składek (stosowany „wehikuł oszczędzania”), jest ważne dla gospodarki (wzrost PKB), natomiast mniej ważne dla samego systemu emerytalnego (podział PKB).

W obu przypadkach, alokacja dochodu w czasie trwania życia może prowadzić do tego samego efektu. W okresie, gdy uczestniczymy w wytwarzaniu PKB pomniejszamy dochody z tytułu swojej aktywności (praca lub przedsiębiorczość), aby w okresie starości, kiedy nie jesteśmy aktywni i nie mamy dochodu, móc jednak konsumować. Oba narzędzia, czyli quasi-podatki i quasi-oszczędności,

mogą prawidłowo działać. Nie muszą jednak. W XX wieku quasi-podatki miały przewagę nad quasi-oszczędnościami, których zastosowanie w powszechnych systemach było wręcz niemożliwe (technologia informacyjna). Nie było ono też potrzebne, ponieważ występowała tzw. dywidenda demograficzna, polegająca na tym, że kolejne pokolenia były liczniejsze od poprzednich i tym samym pracujący byli liczniejsi niż emeryci, co dostarczało dodatkowych środków do finansowania emerytur.

SKUTEK

Dzisiaj dywidenda demograficzna jest bliska zera lub wręcz ujemna w krajach, które mają już za sobą tzw. przejście demograficzne. Znaczy to, że już obecnie jest i trwale będzie mniej środków na finansowanie systemów emerytalnych i innych instytucji państwa dobrobytu. Stabilizowanie proporcji podziału PKB między pokolenia jest więc wielkim wyzwaniem. Stosowanie w systemie emerytalnym quasi-podatków jako mechanizmu alokacji dochodu wymaga w takich uwarunkowaniach demograficznych podejmowania bardzo niepopularnych decyzji politycznych dotyczących wysokości emerytur. Politycy ze zrozumiałych względów takich decyzji nie chcą podejmować, co prowadzi do pogarszania się sytuacji pokolenia pracującego (większych obciążeń) i w konsekwencji spowolnienia wzrostu gospodarczego lub do dramatycznych kłopotów budżetowych.

Wykorzystanie quasi-oszczędności pozwala na samoczynne równoważenie interesu obu pokoleń. Polityczna interwencja nie jest potrzebna. Spokojne funkcjonowanie takiego systemu prowadzi również z czasem do zmniejszenia zniekształceń podatkowych nawet bez zmniejszania skali środków kierowanych na finansowanie emerytur. To właśnie zmiana metody alokacji dochodu była centralnym elementem zmiany dokonanej w 1999 roku.

NIEPOROZUMIENIA

Wiedza na temat systemu emerytalnego jest słabo rozpowszechniona i na ogół powierzchowna. Dotyczy to nie tylko szerokiej publiczności, ale także osób, które w jakimś stopniu zajmują się tym systemem. Stąd pojawiające się obficie propozycje różnych zmian, które w odniesieniu do działającego w Polsce systemu są nielogiczne lub nieefektywne. Przykładem jest propozycja zniesienia górnego ograniczenia dochodu, który podlega alokacji przy wykorzystaniu publicznego systemu. Innym przykładem jest popularność koncepcji emerytury podatkowej (zwanej myląc „obywatelską”). Dyskusja na temat tych propozycji jest trudna, ponieważ trzeba ją zaczynać od tego, jak działa obecny system emerytalny.

a) Limit 30-krotności

Proponujący zniesienie limitu 30-krotności zakładają, że składka jest podatkiem, a więc zniesienie tego limitu jest dla nich tyleż łatwym źródłem dodatkowych wpływów budżetowych, co uzasadnionym społecznie wyrównywaniem obciążeń. Składka jest jednak oszczędnością. Jako taka powiększa dług publiczny (co z tego, że ukryty, obsługiwać go trzeba) oraz zobowiązania wobec osoby, która ją zapłaciła. Wpłacone środki nie są przychodem podatkowym a tylko takim przychodem, jaki uzyskuje się sprzedając obligacje skarbowe. W przyszłości trzeba będzie znaleźć środki (kosztem czegoś innego) na spłacenie tego długu. Zniesienie limitu spowodowałoby sygnał, że bardzo wysoka składka nie jest już w pełni oszczędnością (choć jest), bo jednak jest obowiązkowa, a poza tym budzi obawę, że w przyszłości zostanie w jakiś sposób zawłaszczona. Mamy więc najgorsze rozwiązanie: jednoczesny wzrost zadłużenia na przyszłość i zniekształceń podatkowych na dziś. A na dodatek na przyszłość szykujemy sobie bardzo duże różnicowanie wysokości świadczeń z powszechnego, a więc publicznego systemu. Istnienie limitu ma zapobiegać tym niekorzystnym

zjawiskom. Jeśli natomiast istnieje potrzeba uzyskania większych dochodów budżetu lub potrzeba zwiększenia udziału najbogatszych w finansowaniu wydatków dokonywanych za pośrednictwem budżetu, to każda władza ma możliwość decydowania o wysokości podatków, w tym o ich progresji. Jeśli już zabierać te pieniądze najbogatszym, to poprzez system podatkowy a nie emerytalny!

b) Emerytura podatkowa

Emerytura podatkowa (już nie „quasi”) powoduje ogromny wzrost zniekształceń podatkowych wynikający z konieczności drastycznego podniesienia podatków. Jeśli nie zostanie zastosowana bolszewicka metoda unieważnienia należności (czyli odebrania zakumulowanych uprawnień emerytalnych), to przez dziesiątki lat osoby mające w przyszłości otrzymywać niską („obywatelską”) emeryturę musiałyby płacić bardzo wysokie podatki na realizację wcześniejszych zobowiązań. Te zobowiązania są w obecnym systemie całkiem nieźle zdefiniowane i wymiganie się od ich realizacji (niezależnie od prawnej formy) będzie niemożliwe. Co więcej, to czy obecni pracujący rzeczywiście uzyskają w przyszłości emeryturę choćby zbliżoną do tego, o czym myślą skłaniając się ku takiemu rozwiązaniu, jest bardzo niepewne. Będzie zależało jedynie od woli kolejnego pokolenia. Tak jest zawsze, ale istnieje jednak różnica między sytuacją, w której ktoś ma w systemie dobrze określone należności, i gdy takich zindywidualizowanych należności nie ma.

Najważniejszy jest tu jednak kontekst rynku pracy. Poza negatywnym wpływem bardzo znacznego zwiększenia podatków pojawia się jeszcze jeden, pewnie ważniejszy efekt. Wyzwaniem, przed którym stoją społeczeństwa krajów, które przejście demograficzne mają za sobą, jest nieunikniona konieczność wydłużenia okresu aktywności zawodowej pokolenia pracującego. Zakończenie aktywności w wieku 65 lat jest XIX-wiecznym zabytkiem. W wieku XXI zaprzestawanie pracy będzie się musiało dokonywać później i to niezależnie od politycznych obietnic. Do tego, żeby dłużej pracować trzeba – poza innymi warunkami – mieć motywację. Motywacja powstaje na skutek „kija” lub „marchewki”. Najskuteczniejsze jest stosowanie obu jednocześnie. Tak to działa w obecnym systemie emerytalnym. Istnieje minimalny wiek emerytalny, czyli „kij”, ale istnieje także „marchewka” w postaci silnego zwiększania się wysokości miesięcznej emerytury wraz z opóźnianiem jej pobierania. Należy podkreślić, że ta progresja jest w obecnym systemie emerytalnym naprawdę silna, co istotnie różni ją od praktycznie niezauważalnej progresji w poprzednim systemie, który wiele osób ma ciągle w pamięci. W przypadku emerytury podatkowej „marchewka” w ogóle nie istnieje. Pozostaje tylko „kij”, chociaż i on w dużej mierze traci zastosowanie, ponieważ emerytura przestaje zależeć od uprzedniej pracy. Rośnie więc także pokusa unikania płacenia podatków. Niezapłacenie składki jednak boli nawet tego, kto nie przywiązuje wielkiej wagi do przyszłości, gdyż zmniejsza późniejsze świadczenia emerytalne. Lista szczegółowych ułomności emerytury podatkowej jest dłuższa. Tu jedynie najważniejsze z nich.

WNIOSEK

Należy wzmocnić te regulacje, które są zgodne z quasi-oszczędnościowym charakterem systemu emerytalnego, umacniają jego działanie w takiej właśnie formie dostosowanej do realiów XXI wieku. Należy jednocześnie bezwzględnie unikać działań zakładających, że system ten wykorzystuje quasi-podatki. Należy również unikać kopiowania rozwiązań z innych krajów pamiętając, że są one na ogół bardzo silnie związane z lokalnymi uwarunkowaniami, a także, że są one (poza systemem szwedzkim) relikwami XX wieku, co niekoniecznie jest dobrą rekomendacją.