

Emerytury po francusku, czyli jak przepchnąć prywatyzację

27 grudnia 2008

Czy krach będzie w stanie powstrzymać rozpęd bojowników o otwarte fundusze emerytalne? Można by się tego spodziewać: awersja Francuzów wobec lokat finansowych jest dobrze znana. Jednak byłoby chyba zbyt brawurą obstawiać upadek lobby działającego od dwudziestu lat. Jego najnowsza inicjatywa poświadcza, że trzyma się uparcie: równocześnie z ogłoszeniem „finansowego tsunami” Jacques Attali wysunął w styczniu 2008 r. propozycję, by francuscy pracownicy najemni automatycznie przypisywani byli do funduszy emerytalnych. Najbardziej oporni mieliby wówczas święte prawo powiedzieć „nie”, ale zapadło milczenie, które tyleż było warte, co aprobata. Kto nie mówi ani słowa, zgadza się. Propozycja nr 313 raportu precyzuje: „Wedle studiów amerykańskich taki system pozwala podnieść odsetek uczestnictwa z 40% do 80%” [1]. Uzasadnieniem takiego posunięcia nie jest już więc próba odpowiedzi na pytanie o kondycję systemu emerytur w warunkach „papy-boom” (starzenia się społeczeństwa), ale skierowanie długoterminowych oszczędności w stronę aktywnie zarabiających lokat. Epizod ten wiele mówi na temat elastyczności argumentacji wysuwanych na korzyść funduszy emerytalnych. Wyobrażenia jeszcze nigdy nie zawiodła ich zwolenników. Napędza ich niewzruszone przekonanie: system repartycyjny to system społecznej redystrybucji. System kapitałowy to rynek.

Przy każdym kolejnym szturmie wykształcał się nowy leitmotiv. Najpierw utrzymywano, że demografia nie ma wpływu na emerytury kapitalizowane. Było to dość odważne. Następnie chciano przekonać Francuzów, że tzw. „trzeci filar” jedynie wzmacnia dwa poprzednie: społeczne ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenia uzupełniające. To było ryzykowne. Wreszcie zaczęto rozgrywać, co zresztą robi się do dzisiaj, zwykły ludzki strach. System repartycyjny, ustalając coraz mniejsze

emerytury uzależnione od ostatniej pensji, sam przygotowuje grunt pod fundusze emerytalne. Im mniej uskłada się tu, tym więcej uskłada się tam. Udogodnienia podatkowe i społeczne dodatkowo uprzywilejowują te przechyły. Wreszcie ostatni argument: jak Francja mogłaby się obyć bez czegoś, co robi się praktycznie wszędzie indziej? W końcu sami siebie pytamy, jak to się stało, że jeszcze tego nie wprowadziliśmy.

Przed drugą wojną światową francuscy pracownicy etatowi, skądinąd nieliczni, którzy mieli korzystać z emerytury zawodowej, uzyskiwali ją poprzez kapitalizację. [2] W okresie aktywności zawodowej uiszczali składki umieszczane następnie w funduszach oszczędnościowych. Po przejściu na emeryturę otrzymywali z nich dożywotnią rentę. Jednak po Wyzwoleniu, kiedy należało zbudować system otwarty dla każdego, odpowiedniejsza okazała się repartycja. Francja przeszła katastrofę w wymiarze militarnym, politycznym i społecznym, ale również i finansowym. Lokaty sprzed wojny nie miały już w zasadzie żadnej wartości. Rozsądek podyktował rozwiązanie repartycyjne: składki wędrowały bezpośrednio od pracujących do kieszeni emerytów. [3]

Przez czterdzieści lat wydawało się, że systemowi temu nic nie zagraża. Dopiero perspektywa demograficznego szoku w połowie lat osiemdziesiątych XX w. przywołała z powrotem ideę funduszy emerytalnych. Zdano sobie sprawę, że w ciągu kilkukilkunastu lat stosunek emerytów do osób aktywnych zawodowo gwałtownie się zwiększy, co zdestabilizuje system emerytalny. W 1986 r. pokazały się alarmujące afisze, wedle których system repartycyjny skazany jest nieodwracalnie na upadek, a jedyną przyszłość może stanowić kapitalizacja. Oficjalny raport dementował jednak to stanowisko: „Wbrew pojawiającym się niekiedy opiniom repartycja oferuje emerytom poważniejsze zabezpieczenia, aniżeli rozwiązanie kapitałowe: założenia, jakie ta druga technika czyni w zakresie stopy zwrotu aktywów finansowych oparte są na ryzyku, na jakie zbiorowość całego kraju nie może sobie pozwolić.” [4] Kapitalizacja nie może w

związku z tym zastąpić systemu repartycyjnego – może być co najwyżej dodatkiem, uzupełnieniem zarezerwowanym dla tych, którzy mogą sobie pozwolić na oszczędzanie.

Podobna diagnoza powracała w późniejszych studiach, w tym zwłaszcza w tzw. Białej Księdze Emerytur z 1991 r. Krach giełdowy z 1987 r. również ostudził entuzjastów. Nawet Denis Kessler – wkrótce prezes Francuskiej Federacji Towarzystw Ubezpieczeniowych (FFSA), wielki zwolennik funduszy emerytalnych – w 1990 r. ogłosił wynik 0:0 w meczu między repartycją a kapitalizacją: „Żadna z tych dwóch technik nie ma bezapelacyjnej przewagi nad drugą.” [5] W związku z tym opowiedział się za systemem mieszanym.

Myślenie, że kapitalizacyjny system emerytalny nie jest uzależniony od demografii, zdradza oczywistą naiwność. Bez względu na przyjętą technikę, chodzi wszak o przekazanie emerytom części krajowego przychodu, który generują osoby zawodowo aktywne. Potwierdza to zasada, wedle której funkcjonują fundusze emerytalne w Ameryce. Pokolenie pracujące odprowadza składki, za które fundusze skupują papiery wartościowe, przede wszystkim akcje. Kiedy to pokolenie przechodzi na emeryturę, fundusze emerytalne odsprzedają papiery, by wypłacać im należności. Następne pokolenie natomiast składa się, by je wykupić, i tak dalej. Równowaga jest możliwa, o ile liczebność pokoleń jest w miarę równa, jednak w przypadku demograficznego załamania równowaga finansowa całego systemu staje pod znakiem zapytania. Wybitni ekonomiści śledzili nawet związki między poruszeniami wskaźnika Dow Jones a demograficzną ewolucją Stanów Zjednoczonych. [6] Na pewno należeli też do amatorów filmów grozy.

Zauważmy przy okazji, że ubezpieczyciele – grupa, w której najbardziej oczywistym interesie leży promowanie funduszy emerytalnych – nigdy nie zawahali się przed reklamowaniem ich poprzez odwołanie do tego właśnie argumentu. Najnowsze opracowanie wydane przez FFSA również stwierdza, że „w

systemie repartycyjnym przemiany demograficzne w istotny sposób przekładają się na przyszłość systemu emerytur...” [7]

Powrót prawicy do władzy w 1993 r. zbiegł się w czasie z drugą poważną ofensywą na rzecz kapitalizacji. Pierwszym celem było zrobienie na nią miejsca. Taki był głęboki sens reformy uchwalonej przez rząd Edouarda Balladura – w wielkiej dyskrecji, latem i bez konsultacji ze związkami zawodowymi. Okres odprowadzania składek dający uprawnienie do korzystania z pełnego wymiaru emerytury został wydłużony o dwa i pół roku. Zamiast jedenastu najlepszych rocznych wynagrodzeń, wysokość emerytury kalkulować się będzie na podstawie dwudziestu czterech. Ponadto owe dwadzieścia cztery wynagrodzenia nie będą rewaloryzowane. Oczywiście każde z nich zostanie ocenione pod kątem wzrostu cen zarejestrowanego od czasu, kiedy je otrzymano, ale już bez uwzględniania przyrostu siły nabywczej. W ten sposób zerwano międzypokoleniowy pakt gwarantowany od 1945 r. przez system repartycyjny. Uruchomiono mechanizm poważnie zmniejszający emerytury.

Zwolennicy funduszy emerytalnych przegrupowali siły. We współpracy z „ubezpieczycielem bankowym” Cardif utworzono towarzystwo France Pensions, skupiające dyrektorów kadrowych największych francuskich przedsiębiorstw. [8] Przewodniczącym został Raymond Soubie – obecny doradca francuskiego prezydenta. France Pensions nie było najbardziej radykalną organizacją: „Zachęta – poprzez udogodnienia podatkowe – do tworzenia instrumentów kapitalizacji powinna być przedstawiana jedynie jako rozwiązanie częściowe, obok zawodnego systemu repartycyjnego.” Chodzi jednak o bardziej efektywną strategię: „Emerytalne fundusze oszczędnościowe we Francji zawsze będą odgrywać jedynie marginalną i uzupełniającą rolę. Jedynie wówczas, gdy przyjmiemy taką zasadę, udać się może pozyskanie ustawodawców i partnerów społecznych na rzecz prawdziwych instrumentów kapitalizacyjnych nastawionych na oszczędzanie długofalowe i własne fundusze przedsiębiorstw.” [9] Tak nakreślone priorytety utrzymane zostaną przy wszystkich

kolejnych inicjatywach.

Rząd wstrzymał się od głosu. Parlamentarzyści – w większości prawicowi – zabrali się za to do pracy. Bał otworzył senator Philippe Marini, proponując ustawę z kwietnia 1993 r. Oszczędzanie emerytalne jego zdaniem rozwiązywało dwa problemy jednocześnie: uśmierzało narastające niepokoje pracowników najemnych co do spokojnej starości oraz mogło poszerzyć niewielki rynek papierów wartościowych. Wskazywał wręcz, że Francuzi nie robią wystarczających oszczędności. Dość interesujący argument w kraju, w którym poziom oszczędności pozostawał najwyższy wśród wszystkich krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Inicjatywa ta więc upadła – wciąż wiele osób nie potrafiło przyjąć idei zwolnienia z obciążeń społecznych składek odprowadzanych przez przedsiębiorstwa do funduszy emerytalnych.

Posłowie Charles Million i Jean-Pierre Thomas (Unia na rzecz Demokracji Francuskiej, UDF) podjęli rękawicę w 1994 r. Zaproponowali ustawę, która miała wszystkim pracownikom najemnym we wszystkich przedsiębiorstwach stwarzać – przy znacznych przywilejach podatkowych, oczywiście – możliwość oszczędzania w taki sposób, by ich dochody po przejściu na emeryturę podniosły się „o jakieś 10% do 15%”. [10] Nic nie potwierdzało, że coś takiego jest prawdopodobne – ale sama propozycja ustawy jasno rysowała konkretny cel. Chodziło – jak zwykle – o zastrzyki finansowe dla przedsiębiorstw przez kupowanie ze składek – akcji. Tak jakby pracownik wpłacający składki emerytalne zobowiązany był podejmować ryzyko, które, oszczędzając, chciałby zażegnać.

Propozycja posła Jacquesa Barrota z Centrum Demokratów Społecznych (CDS), aczkolwiek znacznie bardziej rozważna – wpłaty do funduszy nie byłyby opodatkowane, ale za to utrzymana składka ubezpieczenia zdrowotnego – również nie przeszła. Jednak po wybraniu Jacquesa Chiraca na prezydenta Republiki projekt ten posłużył Thomasowi za odskocznię do zaprezentowania nowej układanki, przegłosowanej na początku

1997 r. przez obie izby. Ustawa opublikowana została w Dzienniku Ustaw z dn. 26 marca 1997. Kilka dni później nastąpiło rozwiązanie parlamentu, lewica wróciła do władzy... i pogrzebała reformę na poziomie przepisów wykonawczych.

Trzeba było czekać aż do 2003 r. i słynnej ustawy Fillona, aby pojawił się ko- lektywny plan oszczędnościowo-emerytalny (Perco) i ludowy plan oszczędno- ściowo-emerytalny (PERP). Wpłaty zostały zwolnione od podatku i – przede wszystkim – od składek społecznych, co dodatkowo pogłębiło deficyt systemu repartycyjnego.

Pod koniec 2007 r. w Perco oszczędzało nie więcej niż trzysta pięćdziesiąt tysięcy osób zatrudnionych na etatach w pięćdziesięciu sześciu tysiącach przedsiębiorstw. Wpływy ogółem wyniosły 1,4 mld euro – siedem razy mniej, niż w przypadku ubezpieczenia na życie. Ale w ciągu roku liczba uczestników zwiększyła się o 66%, a wpływy o 84%. Zarząd funduszu liczył na to, że obniżenie poziomu emerytury względem wynagrodzenia przełoży się na wzrost uczestnictwa. W 2003 r. według Rady Kierowniczej ds. Emerytur system repartycyjny gwarantował pracownikowi niższego szczebla emeryturę rzędu 83,6% ostatniego wynagrodzenia podstawowego, a pracownikowi wyższego szczebla – 64,1%.

W 2020 r. stosunek ten nie będzie wynosić więcej, aniżeli 75,6% (55,5% dla wyższego szczebla). Zgodnie z opinią Francuskiego Towarzystwa Zarządu Finansowego (AFG) pracownik najemny przechodzący na emeryturę w 2020 r. powinien oszczędzać co najmniej 10% miesięcznego wynagrodzenia w funduszu emerytalnym, aby utrzymać przychody na dotychczasowym poziomie. Jednak nie precyzuje, o ile należałoby zwiększyć składki w systemie repartycyjnym, aby osiągnąć takie same rezultaty... Oczywiście, jeśli nie dojdzie do krachu.

Autor: Jean-François Couvrat

Tłumaczenie: Agata Czarnacka

Źródło: [„Le Monde diplomatique” nr 12 \(34\) 2008](#)

PRZYPISY

[1] „Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française” pod przewodnictwem Jacquesa Attali, La Documentation française, Paryż 2008.

[2] Rada Kierownicza ds. Emerytur, raport pierwszy: „Renouveler le contrat social entre les générations”, La Documentation française, Paryż 2001.

[3] Przed tym samym dylematem stanął rząd Vichy, kiedy tworzył prowizoryczny system emerytalny w 1941 r.

[4] R. Ruellan, „L’avenir des régimes de retraite”, Raport Generalnej Komisji Planowej, La Documentation française, Paryż 1990.

[5] „L’avenir des retraites”, Economie et statistique, Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), Paryż, czerwiec 1990.

[6] P. Artus, cytuje za: La Tribune, Paryż, 23 wrzesnia 2002.

[7] FFSA: „Quel avenir pour la protection sociale”, marzec 2007.

[8] F. Charpentier, Retraites et fonds de pensions – L’état de la question en France et a l’étranger, Economica, Paryż 1997.

[9] Ibidem, s. 288.

[10] Ibidem, s. 368.