

## RECENZJE

TOMASZ MICHALSKI

## Leokadia Oręziak, *OFE, katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Wydawnictwo Książka i Prasa, Warszawa 2014 r., s. 400

Problematyka prywatyzacji emerytur z racji wprowadzenia obowiązkowego filara kapitałowego do systemu emerytalnego wzbudza liczne kontrowersje zarówno wśród ekspertów, jak i przyszłych emerytów.

W Polsce zdecydowano się na wdrożenie obowiązkowego filara kapitałowego (OFE) w 1999 r. Podczas debaty nad ustawą zatwierdzającą filar kapitałowy do polskiego systemu emerytalnego (reformą systemu emerytalnego) zlekceważono opinie ekspertów, którzy ostrzegali przed negatywnymi skutkami takiej zmiany oraz prezentowali stanowiska nieprzystające do wizji roztaczanych przez twórców i zwolenników reformy (słynne „Wakacje pod palmami”) – popieranym przez międzynarodowe organizacje finansowe. Okazało się, że marginalizacja krytyków prywatyzacji emerytur oraz ich opinii nie jest skuteczną metodą łagodzenia negatywnych konsekwencji tego typu reform, obiektywne prawa działają bowiem niezależnie od kapitału politycznego oraz potęgi sił lobbujących. W Polsce ustawodawca zauroczony potęgą podmiotów lobbujących – Banku Światowego, Amerykańskiej Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID) – oraz MFW, a także popularnością i magicznym działaniem pojęcia „prywatyzacja”, uznał, że marginalizacja krytyków jest wręcz wskazana, aby przeforsować reformę. Nie załatwia to problemów związanych z funkcjonowaniem nowej konstrukcji, zwłaszcza tego jej elementu, którym jest obowiązkowy filar kapitałowy, tzn. Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE). Jak słusznie stwierdził Minister Finansów J. Rostowski, element ten (OFE) jest rakiem, „który urósł do gigantycznych rozmiarów i niszczy cały system emerytalny, a teraz przerzucił się na finanse publiczne”<sup>1</sup>. Problemy związane z funkcjonowaniem OFE pojawiały się już w momencie wejścia w życie ustawy (żądania OFE dotyczące prowizji od składki w wysokości 20 proc.).

W związku z uchwaloną 6 grudnia 2013 r. przez Sejm RP ustawą wprowadzającą zmiany w OFE powracamy do dyskusji na temat konstrukcji wprowadzonej w 1999 r. określanej jako polski system emerytalny oraz jednego z jej najbardziej kontrowersyjnych elementów, tzn. obowiązkowego

1. J. Rostowski, *OFE. Nikomu niepotrzebna beczka prawie że bez dna*, „Gazeta Wyborcza”, 7.02.2011.

filara kapitałowego (OFE). Płatnicy składki będą podejmowali decyzje dotyczące dalszej przynależności do OFE. Mamy do czynienia z sytuacją, w której płatnik składki może w sposób istotny poprzez swoją decyzję wpłynąć na wygląd i dalsze funkcjonowanie konstrukcji zwanej polskim systemem emerytalnym.

W tak ważnym momencie dla przyszłości ubezpieczeń emerytalnych oraz ewentualnej korekty istniejącej konstrukcji zwanej polskim systemem emerytalnym, na rynku wydawniczym pojawiła się bardzo interesująca i wartościowa pod względem merytorycznym pozycja autorstwa prof. Leokadii Oręziak pt. *OFE, katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*. Jak wynika z tytułu, w centrum zainteresowań autorki znalazł się obligatoryjny filar kapitałowy (OFE) konstrukcji określonej po reformie z roku 1999 jako polski system emerytalny. Książka, składająca się z sześciu rozdziałów i podsumowania, stanowi uporządkowaną, spójną całość. Autorka podejmuje w niej głęboką merytoryczną analizę sprywatyzowanego systemu emerytalnego, opierając się na materiale faktograficznym oraz bogatej literaturze światowej przytoczonej w obszernej bibliografii. Wyraźnie wskazuje ideowe źródła koncepcji reformy prywatyzacji emerytur, zadania i cele, jakie przyświecały twórcom tej koncepcji. Bardzo interesującym tematem okazuje się wątek dotyczący rozpoznania przez głównych zainteresowanych – międzynarodowe instytucje finansowe – obszarów (krajów), które okazały się najbardziej podatne na idee polityki liberalizacji i prywatyzacji, a w konsekwencji prywatyzacji systemów emerytalnych. Otrzymujemy odpowiedź na pytanie: W których krajach pomysłodawcy, a zarazem główni beneficjenci prywatyzacji emerytur, tzn. międzynarodowe instytucje finansowe, lub jak to szerzej ujmuje Mitchel Orenstein<sup>2</sup>, „Transnarodowe podmioty polityczne” (Bank Światowy, USAID, MFW itd.) – dostrzegały wielką szansę na pomyślne przeprowadzenie tego typu reform? Dogłębna analiza procesu rozwoju neoliberalnej gospodarki globalnej (polityki liberalizacji i prywatyzacji) oraz filozofii postępowania instytucji finansowych w odniesieniu do strumieni zasileniowych, z jakimi mamy do czynienia w publicznych repartycyjnych systemach emerytalnych (działania ukierunkowane na przejęcie składki emerytalnej przez prywatny kapitał), przy jednoczesnym podkreśleniu sprzeczności idei ubezpieczeń społecznych z ideologią liberalną, pozwala zrozumieć, jak wielką rolę odgrywały w procesie wprowadzania reformy emerytur siła i znaczenie podmiotów lobbujących. Autorka wspomina o strategiach, jakie przyjęły międzynarodowe instytucje finansowe, aby zrealizować główny cel programu prywatyzacji emerytur (przejęcie pracowniczych składek na ubezpieczenia emerytalne). Neoliberalni eksperci, którzy zdawali sobie sprawę z faktu, iż prywatyzacja emerytur prowadzi do obniżenia świadczeń, potrafili wykorzystywać złożoność reformy, aby ukryć jej negatywne skutki przed społeczeństwem. Dodatkowo dzięki sprytnym zabiegom propagandowym, ukazując w krzywym zwierciadle reakcje publicznego systemu repartycyjnego na problemy demograficzne, przekonano społeczeństwa, że jedynym skutecznym rozwiązaniem jest reforma idąca w kierunku prywatyzacji emerytur (wprowadzenie obligatoryjnego filara kapitałowego – OFE). Skutki społeczne i ekonomiczne tych działań przedstawiono w pracy L. Oręziak na przykładzie krajów, które uległy namowom i wprowadziły obligatoryjny filar kapitałowy. Jest wśród tych krajów Polska. Polski przykład został przez autorkę dokładnie przedstawiony. Rozdział pierwszy w dużej mierze poświęcono problemowi odpowiedzi na pytania: Kto i dlaczego był zainteresowany wprowadzaniem prywatyzacji emerytur i jakie kraje stały się głównym obiektem lobbingu na rzecz tego typu zmian? Wypada

---

2. M.A. Orenstein, *Privatizing pensions: the transnational campaign for social security reform*, Princeton University Press 2008.

zwrócić uwagę na rzeczowe wyjaśnienia i argumenty, jakie prezentuje autorka, wskazując główne podmioty zainteresowane prywatyzacją, kierunki działania tych podmiotów, oraz konsekwencje społeczne i gospodarcze prywatyzacji emerytur. Autorka odwołuje się do opinii licznych i cenionych autorytetów światowych, jeśli chodzi o formułowane sądy i oceny. Może tylko zastanawiać, dlaczego te opinie i oceny nie były szeroko udostępniane w polskich mediach w okresie dyskusji nad zmianami, jakie wprowadzono w systemie emerytalnym w 1999 r., a następnie podczas dyskusji nad modyfikacją konstrukcji z roku 1999. Uważny czytelnik po zapoznaniu się z prezentowanymi przez autorkę faktami będzie w stanie udzielić odpowiedzi na to pytanie.

W kolejnych rozdziałach skoncentrowano uwagę na konsekwencjach finansowych wprowadzenia obowiązkowego filara kapitałowego do konstrukcji nazywanej systemem emerytalnym w różnych krajach. Polska i OFE stanowią, jak już wspomniano, główną oś rozważań. Dokonano analizy faktów związanych z funkcjonowaniem obowiązkowego filara kapitałowego (OFE) – jego wpływu na wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego oraz finanse publiczne. Autorka w sposób przekonujący i wprost szokujący dla odbiorcy dowodzi, że potężne instytucje finansowe forsujące w sposób wyrafinowany, a zarazem brutalny i bezwzględny wprowadzanie obowiązkowego filara kapitałowego przyczyniają się zarówno do obniżenia tzw. stopy zastąpienia, a więc obniżenia przyszłych świadczeń emerytalnych, jak i wzrostu zadłużenia państwa, i tym samym niejako wywierają presję na podnoszenie podatków. W obu przypadkach szkody ponosi płatnik składki. W przypadku stopy zastąpienia – jako przyszły emeryt, zaś w przypadku długu publicznego – jako podatnik. Podstawową przyczyną wystąpienia tych negatywnych zjawisk jest zakłócenie równowagi w funkcjonującym równolegle systemie repartycyjnym (zmniejszenie składki emerytalnej odprowadzanej do publicznego filara repartycyjnego o część przekazywaną do OFE). Brakujące środki na wypłaty bieżących emerytur należy pożyczyc, a więc rząd, gwarant tych wypłat, zaciąga dług, czyli tym samym filar kapitałowy generuje dług publiczny. W Polsce taka sytuacja może się utrzymywać nawet do 2060 r. Okazuje się, że OFE chętnie pożyczają rządowi środki na uzupełnienie niedoboru w filarze repartycyjnym w celu zapewnienia wypłat gwarantowanych świadczeń aktualnym emerytom (zakup obligacji skarbowych przez OFE). Na ten cel przeznaczana jest przez OFE część środków, które, jak wspomniano, zostały zabrane z filara repartycyjnego i przekazane do OFE, a więc są to środki pochodzące od płatników składek, za które OFE pobrały prowizje. Przy rolowaniu obligacji Skarb Państwa wypłata OFE odpowiednie oprocentowanie, tym samym powiększa się dług publiczny – koszty obsługi długu. Autorka, analizując strukturę aktywów OFE w aspekcie zakłócenia równowagi finansowej filara repartycyjnego oraz procesu generowania długu publicznego, wyraźnie wskazuje na anomalie wynikające z faktu, iż 60 proc. aktywów OFE to obligacje skarbowe zakupione ze składek emerytalnych. Jaki sens ma przekazywanie części składki z filara repartycyjnego do kapitałowego i dodatkowo płacenie OFE prowizji oraz opłaty za zarządzanie, jeśli ma słabe wyniki finansowe? Czy nie lepiej, aby te środki pozostały w filarze repartycyjnym na wypłaty aktualnych emerytur, a tym samym nie wpływały na powiększanie długu publicznego, przy jednoczesnym uniknięciu opłat prowizyjnych i opłat za mało efektywne zarządzanie? Te pytania nasuwają się automatycznie po analizie danych przedstawionych przez autorkę. Przytaczane dane wyraźnie wskazują na zagrożenia, jakie dla finansów publicznych stwarza istnienie obowiązkowego filara kapitałowego (OFE), a tym samym w pełni uzasadniają formułowany przez autorkę postulat o konieczności likwidacji OFE. Jeśli chodzi o świadczenia, to w ustawie z 1999 r. nie sprecyzowano, jak ma wyglądać wypłata świadczenia z filara kapitałowego (OFE). Dowodzi to, że reforma z 1999 r. sprawiła, iż obecna konstrukcja określana jako

polski system emerytalny utracił właściwości systemu (brak rozwiązań regulacyjnych uwzględniających stabilność i optymalizację funkcjonowania, brak sprzężeń zwrotnych między wyjściem a wejściem oraz między składowymi – poszczególnymi filarami – konstrukcji, szczególnie odczuwalne, jeśli chodzi o strumienie informacyjne oraz strumienie zasileniowe, i co istotne, brak w tej konstrukcji mechanizmów samoregulacji). W konsekwencji dopiero w 2013 r., a więc 14 lat po wprowadzeniu reformy, dowiedzieliśmy się, że świadczenie z Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) stanowiących obligatoryjny filar kapitałowy, które według wszelkich standardów jako świadczenie emerytalne powinno być świadczeniem dożywotnim, według Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych (IGTE) ma być wypłacane przez 16 lat. Jest to informacja szokująca nie tylko ubezpieczycieli, potencjalnych emerytów, ale chyba i tych, którzy przyjmowali w 1999 r. ustawę. IGTE przedstawiła alternatywne propozycje, co tylko potwierdza hipotezę mówiącą, że nie mamy w Polsce obecnie systemu emerytalnego, zaś częściowa prywatyzacja była wyjątkowo nietrafionym posunięciem idącym w kierunku odejścia od idei ubezpieczenia. Propozycje IGTE świadczą o tym, że przedstawiciele filara kapitałowego nie traktują płatnika składki podmiotowo jako przyszłego emeryta, którego potrzeby ma zaspokoić świadczenie emerytalne, lecz jako źródło środków inwestycyjnych w zadanym przedziale czasowym, a więc przedmiotowo. Należy zaznaczyć, że mechanizm prowizji oraz opłat za zarządzanie nawet nie stwarza pozorów stymulanty dla OFE, jeśli chodzi o aktywność i podnoszenie efektywności działania na rynku kapitałowym w celu pomnażania środków przejętych ze składek emerytalnych. Okazuje się, że prowizja to procent od składki, zaś opłata za zarządzanie to procent od wartości aktywów, które są stale dodatnie (dopływ składki). Efekt jest oczywisty. Wyniki OFE zdecydowanie odbiegają od tych, jakie zapowiadano nie mówiąc już o wynikach, jakie prezentowano w trakcie akcji propagandowej przed uchwaleniem reformy w roku 1999<sup>3</sup>. Przymusowa przynależność do filara kapitałowego zapewnia OFE stały strumień środków, wysoką prowizję od składki, oraz opłaty za zarządzanie od wartości aktywów. To nie są stymulanty do podnoszenia efektywności działalności na rynku. Ustawodawca w 1999 r. zapewnił OFE „wakacje pod palmami”, zaś na przyszłych emerytów dokonano transferu całego ryzyka rynkowego związanego z działaniem OFE. Autorka trafnie wspomina, że obligatoryjność OFE może budzić pewne wątpliwości w aspekcie praw unijnych, a konkretnie w świetle dyrektywy MiFID 2004/39/WE z 23 kwietnia 2004 r. Ponieważ prawo nie działa wstecz, wobec tego OFE nie są objęte przepisami tej dyrektywy, gdyby jednak były objęte, to obligatoryjność OFE nie byłaby możliwa do utrzymania. Płatnik składki emerytalnej w konstrukcji zwanej polskim systemem emerytalnym pozbawiony jest szansy podjęcia świadomej decyzji inwestycyjnej. Należy zaznaczyć, że w tej konstrukcji, poprzez obligatoryjny filar kapitałowy (OFE) zmusza się płatnika składki do decyzji inwestycyjnej bez jakiegokolwiek informacji o ryzyku, nie mówiąc już o wyborze instrumentów. Z przedstawionych przez autorkę rozważań wynika, że pomysłodawcy filara kapitałowego chyba jednak nie mieli na uwadze interesu emeryta.

Autorka w swoich rozważaniach zadbała o to, aby przedstawić poruszane problemy w sposób interesujący dla szerokiego kręgu odbiorców. Mamy do czynienia z wywodem merytorycznym, który jest zarazem pasjonujący dla każdego odbiorcy. Jednocześnie nie ograniczono się do przykłądu Polski, dzięki czemu uzyskujemy możliwość oceny problemów związanych z prywatyzacją emerytur oraz wszelkich anomalii, z jakimi mamy do czynienia w Polsce, z szerszej perspektywy.

---

3. A. Chłoń, M. Góra, M. Rutkowski, *Shaping Pension Reform in Poland: Security Through Diversity*, Social Protection Discussion Paper, nr 9923 s.39.

Zaletą książki jest m.in. to, że zaprezentowano w niej odwołania do przykładów krajów, które różnie reagowały na negatywne skutki prywatyzacji emerytur. Autorka podała jako przykład kraje, które przeprowadziły reformę prywatyzacji emerytur i ją kontynuują po wielokrotnych korektach (Chile, Polska), kraje, które po rozpoznaniu negatywnych skutków wycofały się z reformy prywatyzacji emerytur (Argentyna, Boliwia, Węgry, Rosja), oraz kraje, które odrzuciły ten projekt po analizie i rozszyfrowaniu intencji międzynarodowych instytucji finansowych (USA, Włochy, Czechy). Ukazanie mechanizmów wprowadzania reformy prywatyzacji emerytur, generowania długu publicznego w konstrukcji, w której obok filara repartycyjnego funkcjonuje filar kapitałowy, oraz konsekwencji funkcjonowania filara kapitałowego dla płatnika składek emerytalnych, to główne zalety tej książki. Należy je podkreślić, mając na uwadze jej walory dydaktyczne (rzeczowość, przejrzystość, przystępność, przykłady). Podczas wielu debat okazywało się, że uczestnicy dyskusji nie rozumieli, na czym polega funkcjonowanie systemu repartycyjnego i jakie są konsekwencje przekazywania części składki z tego systemu do obowiązkowego filara kapitałowego (OFE), a więc zakłócenia równowagi finansowej w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS)<sup>4</sup>. Wypada więc polecić publikację Leokadii Oręziak wszystkim tym, którzy zamierzają dyskutować publicznie na temat obowiązkowego filara kapitałowego (OFE) w Polsce. Należy podkreślić, że autorka prowadzi analizę finansową, nie tracąc z pola widzenia społecznych aspektów oraz zadania wzorcowej konstrukcji, której ta analiza dotyczy, tzn. prawdziwego systemu emerytalnego, odwołując się do idei zabezpieczenia społecznego bazującego na utrwalonych zasadach ubezpieczeniowych, jakimi są zasada wzajemności i solidarności międzypokoleniowej, których znaczenia dla budowy poprawnie skonstruowanego systemu emerytalnego nie chcieli dostrzec i zrozumieć zwolennicy prywatyzacji emerytur.

Gorąco polecam książkę wszystkim zainteresowanym przyszłością polskiego systemu emerytalnego, tzn. przyszłym emerytom oraz decydentom – warto zrozumieć, na czym polega prywatyzacja emerytur i co się za tym kryje.

**PROF. ZW. DR HAB. TOMASZ MICHALSKI** – Instytut Bankowości i Ubezpieczeń Gospodarczych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

4. Patrz wypowiedź byłego premiera K. Marcinkiewicza w audycji „Kropka nad i” z 19.09.2013.