

LEOKADIA OREŻZIAK\*

---

## **Otwarte Fundusze Emerytalne (refleksje na marginesie polskiego wydania książki Mitchella Orensteina *Prywatyzacja emerytur*)**

Ukazanie się polskiego wydania znanej w całym świecie książki Mitchella Orensteina *Prywatyzacja emerytur*<sup>1</sup> stanowi dobrą okazję do refleksji na temat dalszego istnienia Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE), stanowiących kapitałowy filar systemu emerytalnego w Polsce. Ustanowienie tego filara w 1999 r. oznaczało właśnie prywatyzację znacznej części tego systemu w naszym kraju. Przeprowadzona została wtedy fundamentalna reforma emerytalna, w wyniku której OFE stały się drugim, obowiązkowym elementem polskiego systemu emerytalnego, obok filara publicznego, obejmującego emerytury z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).

Prywatyzacja emerytur rozumiana jest najczęściej jako całkowite lub częściowe zastąpienie tradycyjnego, repartycyjnego systemu emerytalnego (określanego jako *system PAYG - pay-as-you-go*), systemem, w którym składki emerytalne przekazywane są do prywatnych funduszy emerytalnych. W systemie PAYG składki emerytalne, pobierane od aktualnie zatrudnionych, finansują bieżące emerytury. W wyniku prywatyzacji części lub całości systemu emerytalnego składki emerytalne, pobierane na bieżąco od zatrudnionych, zamiast do filara repartycyjnego trafiają w całości lub w części do przymusowego filara kapitałowego. Działające w ramach tego filara prywatne fundusze emerytalne inwestują otrzymane pieniądze na rynku finansowym (w papiery dłużne, w tym w obligacje skarbowe, a także w akcje oraz inne instrumenty finansowe). Towarzystwa emerytalne, zarządzające funduszami emerytalnymi, to prywatne instytucje finansowe, mające prawo pobierać opłaty od otrzymanych składek emerytalnych, a także przewozić od wartości zgromadzonych aktywów (na ogół co miesiąc, przez cały okres zarządzania tymi aktywami, czyli nawet przez 50 lat w przypadku pojedynczej osoby). Po przejściu na emeryturę, aktywa znajdujące się na koncie członka funduszu są źródłem świadczenia emerytalnego wypłacanego mu przez określony czas przez te same lub inne prywatne instytucje finansowe albo instytucje państwowe.

---

\* Prof. zw. dr hab. Leokadia Oreżziak – Szkoła Główna Handlowa, Katedra Finansów Międzynarodowych; e-mail: orezziak@gmail.com

<sup>1</sup> Mitchell A. Orenstein, *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013 (w przygotowaniu).

Ustanowienie obowiązkowego filara kapitałowego w systemie emerytalnym powoduje na ogół znaczny ubytek środków w publicznym filarze emerytalnym i trudności w wywiązaniu się przez państwo z zobowiązań wobec obecnych emerytów oraz pozostałych osób, którym przysługują świadczenia do czasu wygaśnięcia zobowiązań ze starego systemu emerytalnego. W praktyce ten okres przejściowy może trwać nawet kilkadziesiąt lat. Jak stwierdza się w raporcie opublikowanym w 2010 r. przez Ministerstwo Finansów, w Polsce w 2060 r. wciąż będzie trwał okres przejściowy, kiedy emeryturę nadal będą pobierać osoby niebędące członkami OFE oraz osoby, którym w 1999 r. naliczono tzw. kapitał początkowy. W dokumencie tym wskazuje się dodatkowo, że uwzględniając koszt finansowania, skumulowany koszt utworzenia OFE może osiągnąć w 2060 r. poziom 94% PKB [Kempa, 2010, s. 15]. Tak wielki dług tylko z powodu ustanowienia przymusowego filara kapitałowego wskazuje na skalę zagrożeń dla finansów publicznych związanych z tym filarem.

### **Prywatyzacja emerytur w Chile – przestroga dla Polski**

Pierwszym krajem na świecie, w którym przeprowadzono prywatyzację emerytur, było Chile. Miało to miejsce w 1981 r., czyli w okresie dyktatury wojskowej Augusto Pinocheta. Zastąpiono wtedy niemal całkowicie państwowy, solidarnościowy system emerytalny obowiązkowym systemem prywatnych funduszy emerytalnych (nieliczne wyjątki dotyczyły m.in. wojska i policji). Jak wskazuje prof. Andrew Roberts (Northwestern University), pierwsze prywatyzacje emerytur w Ameryce Łacińskiej przeprowadzono w krajach bardziej lub mniej niedemokratycznych. Rządy miały w zasadzie swobodę w prywatyzowaniu systemów emerytalnych, nie ponosząc praktycznie żadnej odpowiedzialności przed społeczeństwem. Ponadto mogły tak uczynić, gdyż systemy emerytalne w tych krajach nie miały charakteru powszechnego, zatem zerwanie umowy społecznej wynikającej z solidarnościowego charakteru tradycyjnego systemu repartycyjnego nie dotknęło dużych grup społecznych. Roberts podkreśla, że w krajach wysoko rozwiniętych, charakteryzujących się dojrzałą demokracją i rozbudowanym systemem repartycyjnym, prywatyzacja emerytur jest nieprawdopodobna bez odpowiedniego porozumienia społecznego. Takiego porozumienia nie udało się tam osiągnąć ze względu na silny opór wielkich grup społeczeństwa uznających, że prywatyzacja emerytur naruszyłaby domniemaną umowę społeczną oznaczającą, że aktualnie pracujący finansują emerytury obecnym emerytom, oczekując, że przyszłe pokolenia sfinansują ich własne emerytury. Z tego powodu w tych krajach takiej prywatyzacji, która obejmowałaby ustanowienie przymusowego filara kapitałowego, nie przeprowadzono. Prywatyzacja emerytur stanowi zerwanie tej umowy i zmusza aktualnie pracujących do jednoczesnego ponoszenia kosztów obecnych i przyszłych emerytur [Roberts 2010].

Należy tu podkreślić, że to zerwanie umowy społecznej skutkuje koniecznością poniesienia przez społeczeństwo wielkich wyrzeczeń (wzrost podatków i redukcja nawet najbardziej niezbędnych społecznie wydatków publicznych) oraz zagrożeniami dla finansów publicznych i bezpieczeństwa państwa z uwagi na lawinowo narastające zadłużenie publiczne wynikające z utrzymywania przymusowego filara kapitałowego. W zamian za te wyrzeczenia i zagrożenia filar ten nie zapewnia większego bezpieczeństwa przyszłych emerytur. Wręcz przeciwnie, drastycznie redukuje to bezpieczeństwo, zarówno poprzez poważne problemy dla finansów publicznych, a także poprzez narażenie przyszłej emerytury na ryzyko związane z inwestowaniem na rynku finansowym. Świadomość tego ryzyka stanowiła dotychczas jeden z istotnych czynników zniechęcających społeczeństwa krajów wysoko rozwiniętych do wprowadzenia przymusu przekazywania składek emerytalnych

do prywatnych funduszy. W krajach tych, mających długą tradycję gospodarki rynkowej, za nieakceptowalne uznaje się uzależnienie od tego ryzyka wysokości świadczenia emerytalnego, mającego zapewnić dla większości ludzi środki na minimum egzystencji po zakończeniu aktywności zawodowej.

Doświadczenia związane z prywatyzacją emerytur w Chile potwierdzają zasadność tych obaw. Z badań opublikowanych przez prof. Manuela Riesco (CENDA, University of Chile) w 2010 r. wynika m.in., że w okresie 1981–2008 członkowie obowiązkowych funduszy emerytalnych, zarządzanych przez prywatne firmy AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones), wpłacili do tych funduszy składki w wysokości 59 mld dol. (co stanowiło 1/3 PKB Chile w 2008 r.), z tej kwoty AFP i powiązane z nimi w ramach konglomeratów towarzystwa ubezpieczeniowe pobrały sobie 19,9 mld dol. jako opłaty i prowizje. Oznaczało to, że 1 z 3 dolarów przekazanych pod przymusem państwowym do prywatnych funduszy został przechwycony przez te instytucje. Drugą grupą beneficjentów systemu zarządzanego przez AFP okazały się podmioty, w których inwestowano środki ze składek, wpływające do funduszy, a mianowicie wielkie korporacje działające w Chile, które w badanym okresie otrzymały 47% środków pochodzących z funduszy (połowa z tego trafiła do niewielkiej grupy 12 korporacji, w tym do firm powiązanych z AFP), a 28,5% zainwestowano za granicą (z czego połowę w 8 międzynarodowych funduszach inwestycyjnych). W jednym tylko kryzysowym roku, a mianowicie w 2008 r., fundusze zarządzane przez AFP straciły 60% zysków zakumulowanych w ciągu poprzednich 26 lat. Na skutek strat poniesionych w wyniku inwestowania składek, a także opłat i prowizji pobranych przez AFP państwo musiało wziąć na siebie ciężar zapewnienia minimalnych świadczeń dla 2/3 członków funduszy zarządzanych przez AFP, gdyż w tych prywatnych funduszach nie zgromadzili oni środków nawet na minimalną emeryturę. Z kolei emerytury tych, którym udało się je uzyskać z funduszy AFP, okazały się o połowę niższe od tych, jakie przysługiwałyby ze starego systemu emerytalnego [Riesco 2010].

Jak podkreśla Riesco, przymusowe prywatne fundusze emerytalne w Chile powinny być całkowicie zlikwidowane, gdyż niedopuszczalne jest uzależnienie emerytury ponad 90% chilijskich emerytów od gry w ruletkę, bo taką grą w istocie jest inwestowanie na rynku finansowym. Prawie 30 lat funkcjonowania chilijskich OFE nie zapewniło większości członków tych funduszy żadnej emerytury i ostatecznie okazało się, że państwo musi im wypłacać z budżetu zasiłki, by mogli utrzymać się przy życiu po przejściu na emeryturę. Z kolei prywatne firmy zarządzające tymi funduszami, w tym amerykańskie instytucje finansowe oraz wielkie grupy przemysłowe, które korzystały ze środków finansowych zgromadzonych w tych funduszach i inwestowanych w akcje i obligacje spółek wchodzących w ich skład, wyciągnęły z systemu emerytalnego ogromne korzyści dla siebie. Jak zauważa prof. Raul L. Madrid (University of Texas), opłaty pobierane przez prywatne firmy zarządzające funduszami emerytalnymi w krajach Ameryki Łacińskiej okazały się tak wysokie, że w praktyce znacząco zredukowały zyski osiągnięte przez uczestników funduszy z inwestowania składek [Madrid 2002].

Sprywatyzowanie emerytur w Chile nie tylko nie przyniosło bogactwa obiecwanego milionom ludzi, ale wykreowało wielki obszar ubóstwa i przyczyniło się do wielkiej redystrybucji bogactwa na rzecz najbogatszych grup społeczeństwa. Dodatkowo wyjęcie z systemu finansów publicznych wielkiej puli środków ze składek emerytalnych i skierowanie ich do sektora prywatnego stało się głównym czynnikiem wpływającym niekorzystnie na stan finansów publicznych i ograniczającym możliwości rozwojowe kraju. Te negatywne konsekwencje istnienia przymusowego filara kapitałowego, zarówno dla samych emerytów, jak i dla państwa, stały się przyczyną całkowitej jego likwidacji m.in. w Boliwii i Argentynie. Uzasadniając swą decyzję o likwidacji argentyńskich funduszy emerytal-

nych, prezydent Argentyny, Cristina Fernández de Kirchner, stwierdziła, że prywatyzacja emerytur stanowiła „wielką grabież” [Riesco 2009, s. 278].

### **Prywatyzacja emerytur – efekt presji międzynarodowych instytucji finansowych**

Chilijska reforma emerytalna z 1981 r. stała się swego rodzaju wzorcem dla reform przeprowadzonych w latach 1992–2006 w około 30 krajach na świecie. Procesowi prywatyzowania emerytur zdołały się jednak oprzeć kraje wysoko rozwinięte, w tym Stany Zjednoczone i kraje Europy Zachodniej. Prywatyzacji takiej nie zdołały natomiast uniknąć niektóre kraje rozwijające się oraz część krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Były to najczęściej kraje przechodzące transformację gospodarczą, nierzadko borykające się z wysoką inflacją, bezrobociem i innymi problemami gospodarczymi i społecznymi. Większość z nich stała się faktycznie niewypłacalna i nie była w stanie dalej spłacać swego zadłużenia. Uzyskanie międzynarodowej pomocy finansowej stało się dla nich warunkiem przetrwania. Kraje te zostały poważnie osłabione „szokową terapią” realizowaną w ramach programów dostosowawczych narzuconych przez główne międzynarodowe organizacje finansowe, a mianowicie Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Bank Światowy. Terapia ta wymagała podjęcia bolesnych społecznie przemian strukturalnych, by spełnić warunki niezbędne do uzyskania pomocy finansowej. Prywatyzacja emerytur stanowiła na ogół jeden z takich warunków.

Kulisy podejmowania decyzji w ramach Banku Światowego oraz Międzynarodowego Fundusz Walutowego przedstawił m.in. prof. Joseph E. Stiglitz (Columbia University), laureat Nagrody Nobla w 2001 r., główny ekonomista w Banku Światowym w okresie 1997–2000 r., a przedtem (latach 1993–1997) szef zespołu doradców ekonomicznych prezydenta Stanów Zjednoczonych Billa Clintona. Odpowiadając na pytanie, kto decyduje o tym, co robią międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak Bank Światowy czy MFW, Stiglitz stwierdził, że instytucje te są zdominowane przez handlowe i finansowe interesy najbogatszych krajów uprzemysłowionych, a polityka realizowana przez te instytucje w naturalny sposób to odzwierciedla. Wybór osób zarządzających tymi instytucjami odbywa się za zamkniętymi drzwiami. Osoby te to głównie ministrowie finansów lub prezesi banków centralnych z krajów wysoko rozwiniętych. Są one najczęściej silnie powiązane z instytucjami finansowymi, w których pracowały przed objęciem funkcji publicznych. Do nich też wracają po odejściu z tych funkcji. Decyzje podejmowane przez międzynarodowe instytucje finansowe w sposób oczywisty stanowią odbicie interesów reprezentowanych przez te osoby [Stiglitz 2002, s. 19].

Od połowy lat 90. Bank Światowy, współdziałając z MFW, stał się silnym propagatorem wprowadzania obowiązkowego filara kapitałowego w systemie emerytalnym w krajach, które znalazły się w sferze oddziaływania tych organizacji. Przewodnikiem ideowym dla prywatyzacji emerytur okazał się raport *Averting the Old Age Crisis* opublikowany przez Bank Światowy w 1994 r. [World Bank 1994]. Jak wskazuje prof. Mitchell Orenstein [2013], publikacja ta była wynikiem projektu badawczego zainicjowanego przez Larry’ego Summersa, głównego ekonomisty Banku Światowego, na początku lat 90., a później wieloletniego sekretarza skarbu Stanów Zjednoczonych. W raporcie eksponowano możliwy niekorzystny wpływ procesu starzenia się społeczeństw na perspektywy sfinansowania w przyszłości emerytur ze środków publicznych. Przyczyną tego miałyby być pogarszająca się relacja liczby ludzi w wieku aktywności zawodowej do liczby emerytów. W efekcie

tego stanu rzeczy podatki i składki pobierane od zmniejszającej się liczby osób byłyby niewystarczające na pokrycie wydatków emerytalnych na rzecz coraz liczniejszego pokolenia ludzi starych. Wskazując na tę perspektywę, Bank Światowy zaczął propagować ograniczenie tradycyjnego, repartycyjnego systemu emerytalnego i przejście do systemu wielofilarowego. Kluczowe znaczenie w tym systemie zostało nadane obowiązkowemu filarowi kapitałowemu, który miałby funkcjonować obok tradycyjnego filara repartycyjnego. Ustanowienie filara kapitałowego miało pomóc poszczególnym krajom w zwiększeniu długoterminowych oszczędności i rozwoju rynku kapitałowego, a to z kolei miało sprzyjać wzrostowi gospodarczemu i przyczynić się do stabilności finansów publicznych w długim okresie.

Te argumenty Banku Światowego mające przemawiać za prywatyzacją emerytur spotkały się ze znaczącą krytyką. Oponenty tej prywatyzacji podważali możliwości osiągnięcia propagowanych przez Bank korzyści z powodu ustanowienia przymusowego filara kapitałowego (np. Orszag, Stiglitz [1999]; Barr [2002]). Koncepcja prywatyzacji emerytur zaniepokoiła poważnie zwolenników tradycyjnego systemu zabezpieczenia społecznego, w tym działających w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy. Wskazywali oni, że forsowanie prywatyzacji emerytur dla realizacji eksponowanych przez Bank Światowy makroekonomicznych celów, jak np. wzrost gospodarczy czy rozwój rynku kapitałowego, niesie ze sobą szereg zagrożeń dla bezpieczeństwa emerytur. Zwracano uwagę przede wszystkim na to, że „starzenie się społeczeństwa nie powinno być podawane jako uzasadnienie do dyskredytowania i konsekwentnego rozmontowywania istniejących systemów zabezpieczenia społecznego, po to, by zastąpić je systemami służącymi różnym innym celom” [*Social Protection...* 1995, s. 14].

### **Interesy instytucji finansowych jako czynnik prywatyzacji emerytur**

Próbując wyjaśnić silną determinację Banku Światowego, a także MFW, w promowaniu prywatyzacji emerytur w tych wszystkich krajach, w odniesieniu do których organizacje te miały instrumenty oddziaływania (przede wszystkim w postaci przyznawanych pożyczek), można odwołać się do przedstawionego wyżej wyjaśnienia Josepha Stiglitz na temat mechanizmu podejmowania decyzji w tych organizacjach. Scharakteryzowane przez tego autora liczne więzi kierownictwa tych organizacji z wielkimi bankami i innymi instytucjami finansowymi stały się w praktyce ważnym czynnikiem kształtowania polityki Banku Światowego i MFW wobec krajów zabiegających o pożyczki z tych organizacji. Organizacje te stały się faktycznie wyrazicielem interesów sektora finansowego ze Stanów Zjednoczonych i innych krajów wysoko rozwiniętych, mających istotny głos w organach decyzyjnych zarówno MFW, jak i Banku Światowego.

Jak wskazuje prof. Sarah M. Brooks (Ohio State University), liberalizacja międzynarodowego przepływu kapitałów oraz postępująca od początku lat 90. deregulacja rynków finansowych okazała się jedną z głównych sił napędowych procesu prywatyzacji emerytur. Autorka zwraca uwagę na to, że prywatyzacja taka zaczęła być forsowana przez instytucje finansowe z Wall Street jako czynnik rozwoju rynków kapitałowych w poszczególnych krajach. Ponadto miała ona być swoistym sygnałem dla świata zewnętrznego, że rządy tych krajów realizują prorynkowe reformy gospodarcze [Brooks 2002]. Ten ostatni czynnik miał szczególne znaczenie w przypadku prywatyzacji emerytur w krajach postsocjalistycznych, gdzie wielu politykom szczególnie zależało na pokazaniu, że kraje te zerwały ze swą przeszłością i są silnie zdeterminowane, by wprowadzać gospodarkę rynkową.

Generalnie można powiedzieć, że dzięki raportowi *Averting the Old Age Crisis* stworzona została podstawa ideowa do prowadzenia przez Bank Światowy i MFW walki o interesy globalnych instytucji finansowych, poszukujących nowych obszarów do ekspansji i osiągnięcia zysków. Przykład Chile pokazał, że wprowadzenie przymusowego filara kapitałowego w systemie emerytalnym, skutkujące skierowaniem wielkich środków publicznych do prywatnych instytucji finansowych, może stanowić dla nich atrakcyjne źródło zysków na dziesięciolecia z opłat i prowizji. Daje im też do dyspozycji (w ramach obowiązujących limitów inwestowania w akcje i inne ryzykowne instrumenty finansowe) ten ogromny zasób finansowy do rozporządzania według własnego uznania, w tym inwestowania środków ze składek w akcje powiązanych spółek. Nie dziwi zatem silna presja zarówno Banku Światowego, jak i MFW na prywatyzowanie systemów emerytalnych w możliwie dużej liczbie krajów.

Raul Madrid zwraca w tym kontekście uwagę na istotny wpływ, jaki w procesie rozprzestrzeniania idei prywatyzacji emerytur odegrali neoliberalni ekonomiści, wykształceni głównie na amerykańskich uniwersytetach, wspierani na ogół przez Bank Światowy i powiązane z nim regionalne banki rozwoju. Ekonomiści ci promowali ideę prywatyzowania systemów emerytalnych jako sposób mający zmniejszyć słabości tradycyjnego filara repartycyjnego. Madrid podkreśla jednak, że wielu z tych ekonomistów miało też inny motyw, by popierać taki kierunek reform emerytalnych, gdyż – jak zauważa – „osobiście korzystają oni z prywatyzacji systemów emerytalnych, ponieważ pracują dla międzynarodowych instytucji finansowych i mogą mieć nadzieję, że także w przyszłości będą dla nich pracować” [Madrid 2002, s. 52]. Spostrzeżenie to wydaje się bardzo użyteczne także do oceny wypowiedzi licznych polskich ekspertów, w tym także profesorów, twardo broniących przymusowego filara kapitałowego w Polsce.

W wyjaśnieniu roli, jaką od początku lat 90. w ekspansji globalnych instytucji sektora finansowego zaczęła odgrywać idea prywatyzowania systemów emerytalnych, warto odwołać się do opinii, którą przedstawił prof. Costas Lapavitsas (University of London). Otóż wskazał on, że jednym z głównych trendów charakteryzujących rynki finansowe, w tym zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, jest osiąganie zysków przez instytucje finansowe bezpośrednio z dochodów indywidualnych osób. Trend ten stał się zauważalny nie tylko w usługach bankowych związanych z udzielaniem kredytów hipotecznych, ale w szczególności w usługach związanych z ubezpieczeniami i emeryturami. Według Lapavitsasa ukształtowała się specyficzna praktyka tzw. finansowego wywłaszczenia (*financial expropriation*), czyli w istocie przejmowania mienia poprzez systematyczne wyciąganie zysków z płac pracowników najemnych. Praktyka ta stała się możliwa dzięki szerokiemu procesowi deregulacji rynków finansowych, umożliwiającej instytucjom finansowym rozwijanie działalności na wielu dodatkowych obszarach [Lapavitsas 2009].

Oceniając rolę Banku Światowego i MFW w procesie prywatyzacji emerytur w krajach rozwijających się, warto też sięgnąć do raportu organizacji Bretton Woods Project (z siedzibą w Londynie) dotyczącego tej kwestii (a także kwestii prywatyzacji ochrony zdrowia), opublikowanego w 2010 r. Rola ta została oceniona bardzo krytycznie. Rządy tych krajów, pod naciskiem tych międzynarodowych organizacji, a także globalnych korporacji, jak również lokalnych elit, przeprowadziły prywatyzację emerytur, która w praktyce nie przyniosła oczekiwanych pozytywnych efektów dla społeczeństwa, natomiast pochłonęła ogromne zasoby publiczne. Co gorsza, w większości krajów stała się czynnikiem wzrostu ubóstwa. W raporcie podkreśla się, że banki i towarzystwa ubezpieczeniowe intensywnie zabiegały o taki kierunek reform emerytalnych (a także reform ochrony zdrowia) w różnych krajach, który zapewniłby zmniejszenie roli państwa jako źródła świadczeń emerytalnych (i zdrowotnych). To z kolei miało zapewnić skierowanie na rynek finansowy oszczędności pracowni-



ków, a w efekcie zapewnienie wielkiego źródła zysków z tytułu opłat i prowizji pobieranych bezpośrednio od wynagrodzeń pracowników [Sumaria 2010].

### **Strategia wprowadzania OFE w Polsce**

Od początku lat 90. Polska znalazła się w obszarze silnego oddziaływania MFW i Banku Światowego ze względu na liczne problemy związane z okresem transformacji ustrojowej i faktyczną niewyplącalnością. Na fakt uzależnienia rozwiązania problemów zadłużenia zagranicznego Polski z kwestią prywatyzacji emerytur zwraca uwagę m.in. prof. Katharina Müller (Mannheim University). Wskazuje ona, że w połowie lat 90. rekomendowana przez Bank Światowy prywatyzacja emerytur należała do głównych elementów programu reform strukturalnych wymaganych przez tę organizację w ramach porozumień dotyczących redukcji i restrukturyzacji zadłużenia. Z uwagi na wysokie zadłużenie, Polska była ściśle monitorowana przez wierzycieli [Müller 2008]. Konieczność dostosowania się do warunków związanych z redukcją zadłużenia zagranicznego przeprowadzoną w ramach Klubu Paryskiego (1991 r.) i Klubu Londyńskiego (1994 r.) istotnie ograniczyła suwerenność kraju. Polska znalazła się pod silnym nadzorem Banku Światowego i MFW, działających w imieniu i na rzecz zagranicznych wierzycieli. W praktyce wymusiło to podporządkowanie tym organizacjom procesu decyzyjnego także w sprawie reformy emerytalnej. Znalazło to wyraz m.in. w oddelegowaniu przez Bank Światowy swego przedstawiciela, Michała Rutkowskiego, do kierowania całością procesu reformy emerytalnej. Został on umiejscowiony na wysokim szczeblu władzy, został bowiem Dyrektorem Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego. W ten sposób Bank Światowy miał możliwość takiego ukierunkowania reformy, które zapewniało realizację propagowanej przez tę instytucję koncepcji prywatyzacji emerytur.

Na tę silną ingerencję Banku Światowego w kształtowanie reformy emerytalnej w Polsce, a także w innych krajach, zwraca uwagę także Orenstein, wskazując na istotne ograniczenie samodzielności decyzyjnej władz krajowych w tej kwestii. Duże znaczenie w forsowaniu prywatyzacji emerytur miało też wsparcie finansowe i organizacyjne ze strony amerykańskiej agencji rządowej USAID (United States Agency for International Development). Orenstein obszernie pokazał zastosowane przez tę agencję sposoby oddziaływania na polskich polityków, ekspertów i dziennikarzy w celu pozyskania ich poparcia dla idei prywatyzowania emerytur [Orenstein 2013]. Przedstawione przez tego autora sposoby oddziaływania na polskich decydentów i inne osoby mające wpływ na opinię publiczną trudno zaliczyć do sposobów, które powinny być stosowane w demokratycznych państwach prawa. Część tych sposobów, jak finansowanie przez USAID i inne podmioty międzynarodowe licznych wycieczek (określanych jako wyjazdy studyjne) do egzotycznych krajów (m.in. do Chile i Argentyny), organizowanych dla polskich parlamentarzystów i innych decydentów, zaangażowanych w proces legislacyjny dotyczący reformy emerytalnej, powoduje obawy, że wielki interes społeczny i publiczny kraju został poświęcony dla zwykłych korzyści materialnych poszczególnych osób. Opis szerokiego zakresu działań podjętych przez USAID (w tym także tych wyjazdów) w celu skutecznego przeprowadzenia w Polsce reformy zakładającej prywatyzację emerytur można znaleźć w raportach opublikowanych na stronie tej agencji. Z lektury tych informacji wynika przygnębiający obraz ogromnej ingerencji zagranicznej w kształtowanie polskiego systemu emerytalnego, a także finansowanej przez podmioty zagraniczne zmasowanej propagandy, mającej wyrobić w społeczeństwie pozytywną ocenę reformy. Społeczeństwo polskie, zamiast być suwerennym decydem w kluczowej dla siebie sprawie, jaką jest bezpieczeństwo emerytur,

zostało zredukowane do roli przedmiotu oddziaływania ze strony wielkiej maszyny propagandowej realizującej interesy globalnych instytucji finansowych. Przy prywatyzowaniu emerytur w Polsce duży nacisk kładziono jednak na to, żeby Polacy nie mieli świadomości tego, kto faktycznie jest motorem reformy w Polsce i czyje interesy reprezentuje. Na końcu jednego ze wskazanych raportów USAID, stwierdza się bowiem, że: „Dodatkowo, tam gdzie zagraniczny udział w przeprowadzaniu reformy może być niekorzystnie widziany, w publicznych materiałach edukacyjnych należy unikać pokazywania zagranicznego sponsorowania. Ważne było, by Polacy postrzegali tę reformę jako polską reformę, a nie jako amerykańską reformę. Z tego względu w dokumentach polskiego rządu opisujących reformę nie podano żadnej informacji o USAID” [USAID 2002a, 2002b]. Po lekturze tego stwierdzenia nieuchronnie nasuwa pytanie: dlaczego społeczeństwo polskie nie miało prawa o tym wiedzieć?

Z tamtego okresu społeczeństwo zapamiętało bardzo intensywną kampanię propagandową, w której uczestniczyli także przedstawiciele rządu, pokazującą tę reformę jako rozwiązanie mające w przyszłości zapewnić godziwe emerytury. W szczególności OFE reklamowano powszechnie jako taki sposób gromadzenia oszczędności, który pozwoli emerytom na spędzanie wakacji w egzotycznych krajach „pod palmami”. Dopiero niedawno, 2–3 lata temu, do świadomości społecznej zaczęła przenikać wiedza, że w zreformowanym systemie emerytalnym emerytury nie tylko nie będą wyższe niż w starym systemie, ale praktycznie zostały zredukowane o ponad połowę<sup>2</sup>.

Ukształtowanie w społeczeństwie bardzo pozytywnego obrazu reformy emerytalnej z 1999 r. było rezultatem systemowego, bardzo dobrze zorganizowanego oddziaływania na opinię publiczną, nastawionego na prezentowanie wyłącznie opinii zwolenników reformy. Brak natomiast było szerokiej publicznej debaty, w ramach której dopuszczalne byłyby głosy także przeciwników reformy, debaty, która pozwoliłaby społeczeństwu poznać nie tylko potencjalne, najczęściej wyolbrzymiane korzyści, ale także koszty i zagrożenia związane z radykalną zmianą systemu emerytalnego. W kampanii medialnej dotyczącej wprowadzania OFE eksponowano wyłącznie zyski możliwe do osiągnięcia przez przyszłego emeryta, skrętnie unikając informacji na temat ryzyka związanego z przekazywaniem składek emerytalnych do prywatnych firm w celu inwestowania ich na rynku finansowym.

Oficjalnie eksponowanym celem reformy wprowadzonej w 1999 r. było zapewnienie bezpieczeństwa emerytur w sytuacji postępującego procesu starzenia się społeczeństwa. W powszechnym przekazie wskazywano, że reforma pozwoli na skuteczne rozwiązanie problemów wynikających dla systemu emerytalnego z tendencji demograficznych. W szczególności OFE były reklamowane jako źródło świadczeń emerytalnych odporne na problemy demograficzne i wolne od słabości charakteryzujących repartycyjny filar systemu emerytalnego. Rzeczywistym celem tej reformy było jednak znaczące ograniczenie wydatków budżetowych na emerytury w średniej i długiej perspektywie. Rządzący wówczas w Polsce mieli świadomość, że prosta, łatwo dostrzegalna redukcja co najmniej o połowę świadczeń emerytalnych w ramach publicznego, zarządzanego przez ZUS, tra-

<sup>2</sup> Według obliczeń Komisji Europejskiej, relacja średniej emerytury do średniej płacy w gospodarce (tzw. wskaźnik *benefit ratio*) w 2010 r. (czyli w systemie według zasad obowiązujących do 1999 r.) wynosiła w Polsce w ramach filara publicznego (ZUS) 47%, zaś w 2060 r. ma wynieść 19%, a po uwzględnieniu emerytury z OFE 22%. Jeżeli weźmie się pod uwagę tzw. stopę zastąpienia (*gross average replacement rate*), czyli relację średniej pierwszej emerytury do średniej płacy w gospodarce, to w 2010 r. wynosiła ona 49%, zaś w 2060 r. ma wynieść 19%, a wraz z emeryturą z OFE 22% [European Commission 2012, s. 129]. Powyższe wyliczenia Komisji Europejskiej nie uwzględniają faktu podniesienia w 2012 r. wieku emerytalnego w Polsce do 67 lat dla kobiet i mężczyzn. Kobiety w okresie 5 lat, a mężczyźni w okresie 2 lat przed osiągnięciem tego wieku będą miały prawo do połowy przysługującej im emerytury.



dycyjnego, repartycyjnego systemu emerytalnego jest trudna do przeprowadzenia w praktyce ze względu na możliwy duży opór społeczny. Chodziło zatem o znalezienie takiego rozwiązania, które zapewni tak drastyczne zmniejszenie emerytur bez wzbudzania gwałtownych, masowych protestów. Zastosowano zatem sposób polegający, po pierwsze, na takiej zmianie zasad filara repartycyjnego, że przeciętny obywatel nie był w stanie ocenić jej wpływu na wysokość emerytury, a po drugie, wprowadzenie przymusowego filara kapitałowego, dającego wizję zyskowego pomnażania emerytur dzięki przekazywaniu części składek emerytalnych na indywidualne konta emerytalne, zarządzane przez prywatne instytucje finansowe. To właśnie ta wizja, eksponowana w sposób atrakcyjny w przekazie kierowanym do społeczeństwa, pozwoliła na odciążenie uwagi od kluczowej zmiany w filarze repartycyjnym i jej skutków dla wysokości emerytur. Zmiana ta polegała na zastąpieniu stosowanego uprzednio systemu kształtowania wysokości emerytur na podstawie zdefiniowanego świadczenia (*defined benefit*) systemem o zdefiniowanej składce (*defined contribution*). W przypadku systemu opierającego się na zdefiniowanym świadczeniu państwo bierze na siebie obowiązek zapewnienia określonego poziomu emerytury (np. w relacji do ostatniego wynagrodzenia czy średniej płacy w gospodarce), uwzględniając na ogół wysokość zarobków i staż pracy danej osoby. Z kolei w systemie o zdefiniowanej składce wiadomo, jakie składki powinny być wnoszone, natomiast państwo nie bierze odpowiedzialności za zapewnienie jakiegokolwiek poziomu emerytury (pomijając przypadki, gdy jako odrębne rozwiązanie stosuje się system gwarantowanej emerytury minimalnej). Przejście w zreformowanym filarze repartycyjnym na ten drugi system stało się skutecznym sposobem na zredukowanie emerytur.

Bardzo trafnie strategię wykorzystaną przy wprowadzaniu w 1999 r. reformy emerytalnej w Polsce scharakteryzowała Katharina Müller w opublikowanej w 2003 r. przez Bank Światowy pracy zbiorowej pokazującej sposoby realizowania reform emerytalnych w krajach Europy Wschodniej i Ameryki Łacińskiej [Müller 2003]. Autorka zwróciła uwagę, że z debaty publicznej skutecznie usunięto fakt drastycznego zmniejszenia filara repartycyjnego, wynikający z przesunięcia składek do filara kapitałowego. Wprowadzający reformę kierowali uwagę społeczeństwa na możliwe korzyści z filara kapitałowego, a pomijali towarzyszące jej koszty i ryzyko. W opinii Müller wykorzystana w tych krajach została „strategia maskowania” (*obfuscation strategy*), aby ukryć ujemne strony reformy i przyciągnąć zainteresowanie społeczne na potencjalne pozytywne skutki gromadzenia środków w funduszach emerytalnych. Oparcie emerytury na tych środkach miałyby bowiem, według zwolenników funduszy, mniej narażać ją na ingerencję władzy politycznej niż w przypadku emerytur pochodzących z filara publicznego. Eksponowanie domniemych zalet indywidualnych rachunków w prywatnych funduszach emerytalnych pozwoliło rządzącym zmniejszyć widoczność faktu zredukowania emerytur w ramach pierwszego filara.

Redukcja emerytur została więc w sposób istotny zamaskowana propagowaniem korzyści, jakie miał przynieść przymusowy filar kapitałowy, a jednocześnie została ona niejako wymuszona przez fakt ustanowienia tego filara. Można powiedzieć, że bez znacznego zmniejszenia świadczeń emerytalnych z filara repartycyjnego trudno byłoby sfinansować nowy wielki wydatek budżetowy w postaci środków przekazywanych do filara kapitałowego. Tymczasem kluczowym celem reformy emerytalnej z 1999 r., forsowanym przez międzynarodowe instytucje finansowe, było właśnie przekierowanie znacznej części składek emerytalnych na rynek finansowy, do zarządzania przez prywatne firmy.

Cel ten faktycznie udało się zrealizować, przyjęto bowiem, że od 1999 r. do OFE ma trafiać niemal 40% składek emerytalnych pobieranych od miesięcznych wynagrodzeń pracowników. Ustalono, że składka emerytalna pobierana przez ZUS, wynosząca 19,52%

wynagrodzenia pracownika, dzielona jest następująco: 12,22% pozostaje w ZUS w ramach filara repartycyjnego, a 7,3% kierowane jest do OFE<sup>3</sup>. Należy jednak podkreślić, że przynajmniej część głównych twórców reformy emerytalnej w Polsce opowiadała się za tym, aby docelowo połowa systemu emerytalnego w naszym kraju oparta była na filarze kapitałowym, a druga połowa pozostała jako system repartycyjny (*pay-as you-go*). Postulowany przez nich docelowy poziom składki emerytalnej to 18% płacy, przy czym połowa z tego szłaby do drugiego filara. Składka do pierwszego filara byłaby stopniowo redukowana, do poziomu, gdy osiągnie 9% [Chłoń, Góra, Rutkowski 1999]. Realizacja tych postulatów oznaczałaby, że sprywatyzowana zostałaby aż połowa powszechnego systemu emerytalnego w Polsce<sup>4</sup>.

### **Dług publiczny z powodu OFE**

Mechanizm tworzenia się długu na skutek istnienia OFE polega na tym, że rząd zmuszony jest zaciągać pożyczki, aby pokryć ubytek składki emerytalnej idącej do tych funduszy. Gdyby nie było OFE, cała składka emerytalna poszłaby na wypłatę bieżących emerytur. Skoro jednak jej znaczną część przekazuje się do prywatnych funduszy emerytalnych, to rząd musi zdobyć jakimś innym sposobem pieniądze, by wywiązać się ze swych zobowiązań wobec obecnych emerytów i zapewnić im środki do życia. W praktyce ten wydatek budżetowy, jakim jest transfer składki do OFE, można (jak każdy wydatek publiczny) pokryć z wyższych podatków oraz poprzez redukcję wydatków na inne cele. Sposobem na bodaj częściowe sfinansowanie tego wydatku może być także sprzedaż mienia państwowego, w tym prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Zważywszy na ograniczone możliwości zastosowania tych sposobów przez długi czas i na wielką skalę, w praktyce wydatki publiczne wynikające z istnienia OFE rząd polski dotychczas finansował, zadłużając się. Zresztą tak długo, jak kraj nie ma nadwyżek budżetowych, tylko odnotowuje od kilkudziesięciu lat ciągle deficyty budżetowe i nie redukuje długu, każdy dodatkowy wydatek oznacza *de facto* zwiększanie długu publicznego.

Nie do zaakceptowania są rujnujące kraj przepływy finansowe związane z istnieniem OFE, a mianowicie najpierw rząd przekazuje do prywatnych funduszy znaczną część składki emerytalnej, a następnie, aby zdobyć środki na bieżące emerytury, pożycza od nich te same pieniądze na procent, sprzedając im obligacje skarbowe. Od wartości tych obligacji, a także innych aktywów, towarzystwa zarządzające funduszami mogą pobierać sobie prowizje. Na wzrost kwoty aktywów OFE posiadanych w formie obligacji skarbowych istotny wpływ ma wysokość odsetek, jakie Polska płaci od pożyczek obligacyjnych. Zatem OFE „zarobią” tym więcej dla polskiego emeryta, a towarzystwa emerytalne poręczając sobie tym wyższe prowizje, im wyższe odsetki od długu nasz kraj musi płacić (czyli im gorsza wiarygodność kredytowa Polski, tym lepiej dla OFE!). Odsetki od obligacji skarbowych znajdujących się w portfelach OFE to część ogólnej kwoty odsetek, jaką Sejm uchwała w ustawie budżetowej po stronie wydatków. To, co dla członków OFE (obecnie jest to ponad 15,5 mln osób) jest tak zachwalanym źródłem zwiększania aktywów na przyszłą emeryturę, dla wszystkich obywateli kraju (w tym także dla członków OFE) jest wielkim ciężarem do sfinansowania. Przymusowy filar kapitałowy jest w istocie rozwiąza-

<sup>3</sup> Od maja 2011 r. składka emerytalna przekazywana przez ZUS do OFE została obniżona z 7,3% do 2,3% wynagrodzenia. Obniżka ta ma jedynie charakter przejściowy, gdyż od 2013 r. do OFE zaczną trafiać 2,8%, w 2014 r. 3,1%, w 2015 r. i 2016 r. 3,3%, a od 2017 r. 3,5% miesięcznego wynagrodzenia pracownika.

<sup>4</sup> W Polsce powszechny system emerytalny nie obejmuje służb mundurowych, rolników i niektórych innych grup zawodowych (w tym górników, sędziów i prokuratorów).

niem pasożytującym na finansach publicznych. Minister finansów Jacek Rostowski w lutym 2011 r. porównał ten filar do raka, „który urósł do gigantycznych rozmiarów i niszczy cały system emerytalny, a teraz przrzucił się na finanse publiczne” [Rostowski 2011].

Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów zawartymi w raporcie z lutego 2012 r., dług publiczny Polski na koniec 2011 r. wynosił 56,6% PKB, a ten sam dług, ale bez uwzględnienia OFE wynosił 39,4% PKB. Różnica między tymi dwoma wskaźnikami, wynosząca 17,2% PKB, to dług publiczny Polski, który powstał od 1999 r. w rezultacie istnienia OFE [Ministerstwo Finansów 2012, s. 39]. Na koniec 2011 r. jedną trzecią całego długu publicznego Polski (czyli ponad 262 mld zł) stanowił dług wynikający z ustanowienia przymusowego filara kapitałowego. Można oszacować, że w 2012 r. dług ten wzrośnie o kwotę transferu składki emerytalnej przez ZUS do OFE, wynoszącego ponad 9 mld zł, oraz o co najmniej 15 mld zł w formie odsetek od łącznej kwoty długu będącego skutkiem istnienia OFE. Oznacza to, że w samym tylko 2012 r. dług z powodu OFE może zwiększyć się co najmniej o 24 mld zł i osiągnąć poziom 286 mld zł. W 2013 r. składka transferowana do OFE ulegnie zwiększeniu do ok. 12 mld zł (będzie wyższa o ok. 3 mld zł z powodu podwyższenia odsetka z 2,3% do 2,8% podstawy wymiaru). Po uwzględnieniu odsetek od długu wynikającego z istnienia OFE, dług ten przyrośnie w 2013 r. o dalsze 30 mld i znacznie przekroczy 300 mld zł. Ze względu na planowane coroczne zwiększanie do 2017 r. składki kierowanej do OFE zadłużenie kraju z powodu funkcjonowania przymusowego filara kapitałowego będzie lawino wzrastać, przyczyniając się istotnie do zwiększenia ryzyka faktycznej niewypłacalności kraju. W przypadku osiągnięcia przez relację długu do PKB poziomu ostrożnościowego określonego w ustawie o finansach publicznych (w wysokości 55% PKB), a następnie limitu konstytucyjnego dla długu publicznego (60% PKB), dalsze utrzymywanie OFE nie będzie możliwe poprzez kontynuację zadłużania kraju. Konieczne wtedy będą znaczące podwyżki podatków i redukcja wydatków publicznych, nawet na strategiczne cele gospodarcze i społeczne.

Wszystkie te wyrzeczenia polskie społeczeństwo będzie dalej ponosić w imię gromadzenia aktywów finansowych w OFE, mających być źródłem przyszłych emerytur. Tymczasem emerytury z OFE nie są warte tych ani jakichkolwiek innych poświęceń społecznych. Ponad połowa aktywów OFE to obligacje skarbowe, co oznacza, że aby z funduszy można było w przyszłości wypłacać emerytury, państwo będzie musiało najpierw te obligacje wykupić. Wszyscy obywatele będą musieli zatem zapłacić ostatecznie wyższe podatki w przyszłości, także członkowie OFE. Zatem ta znacząca część emerytury z OFE praktycznie niczym się nie różni od emerytury z ZUS, jest tylko w porównaniu z nią bardziej kosztowna dla państwa i obywateli. Z kolei druga część aktywów OFE, czyli akcje, narażone są na ogromne ryzyko związane z rynkiem finansowym, a ewentualny wzrost ich wartości nie jest zjawiskiem trwałym. Wartość akcji może znacząco spaść, nawet do zera, w okresie niestabilności na rynku finansowym. Zyski osiągnięte na rynku finansowym mają więc charakter odwracalny i nie da się ich na trwałe utrzymać. Nieodwracalne są tylko opłaty i prowizje pobierane przez towarzystwa emerytalne ze środków przyszłego emeryta.

Z tych powodów OFE to system niezwykle krzywdzący przyszłych emerytów. To z ich dochodów ciągną zyski korporacje finansowe, właściciele Powszechnych Towarzystw Emerytalnych (PTE). Są to głównie wielkie globalne koncerny finansowe, w tym towarzystwa ubezpieczeniowe, mające ogromne wpływy w świecie i możliwości skutecznego oddziaływania na rządy wielu krajów. Globalizacja gospodarki światowej i propagowanie prywatyzacji emerytur przez Bank Światowy i MFW stworzyło tym koncernom znaczące pole do ekspansji. W tych krajach, gdzie udało się ustanowić przymusowy filar kapitałowy w systemie emerytalnym, doprowadzono do faktycznego opodatkowania całych społeczeństw na rzecz nielicznych prywatnych firm. Szeroko zakrojona, jednostronna pro-

paganda, od połowy lat 90. do dzisiaj, realizowana przez ekspertów i media powiązane i uzależnione finansowo od instytucji ciągnących zyski z OFE, zdołała w umysłach wielu Polaków ukształtować taki pogląd na temat prywatyzacji emerytur, że wielu z nich ciągle wierzy, że ta prywatyzacja jest dla nich dobra. Ten stan rzeczy poważnie ogranicza możliwości skutecznej eliminacji przymusowego filara kapitałowego. Aby to zrobić, rządzący musieliby przedłożyć interes publiczny nad ich partykularny interes partyjny, narażając się na utratę poparcia części elektoratu nie mającego świadomości, jak negatywne skutki dla ich emerytur i dla całego kraju powoduje utrzymywanie OFE.

Można mieć też obawy, że wielkie koncerny finansowe nie pozostaną obojętne na ewentualne plany likwidacji OFE. Wysoce prawdopodobne jest, że podejmą wszelkie działania odwetowe, aby ukarać Polskę za taki krok, w tym np. poprzez działania na rzecz obniżenia ratingu Polski. Z dość ostrą reakcją spotkały się np. Węgry, gdy w 2011 r. wprowadziły dobrowolność uczestnictwa w OFE, co ostatecznie zaowocowało praktycznie likwidacją przymusowego filara kapitałowego (na pozostanie w nim zdecydowało się jedynie około 2% członków, 98% wróciło do filara repartycyjnego). Należy jednak podkreślić, że dzięki temu posunięciu Węgry definitywnie uwolniły się od tego wielkiego, degradującego finanse publiczne ciężaru, jakim był ten filar. Warto też zwrócić uwagę, że destrukcja obowiązkowego filara kapitałowego w ostatnich latach, poprzez odejście od przymusu przynależności do niego i/lub zmniejszenie przekazywanych do niego składek, następuje niemal we wszystkich krajach, gdzie został on wprowadzony.

Niedawno, bo na początku października 2012 r., decyzję o zredukowaniu o 2/3 składek przekazywanych do tego filara (z 6% do 2% wynagrodzenia pracownika) podjęła Rosja. Krok ten spotkał się ze zdecydowaną krytyką ze strony głównych beneficjentów rosyjskich OFE, czyli instytucji finansowych i podmiotów z nimi powiązanych. Decyzja o drastycznym ograniczeniu filara kapitałowego postrzegana jest przez nich jako pierwszy krok do jego całkowitej likwidacji. Jednocześnie jest ona przedstawiana przez władze społeczeństwu jako sposób na uniknięcie podwyższania wieku emerytalnego w celu zredukowania wydatków publicznych [*Russian Pensions* 2012]. Okazało się więc, że nawet tak wielki kraj nie jest w stanie sfinansować tego ogromnego wydatku budżetowego, jakim jest transfer składki emerytalnej do prywatnych funduszy emerytalnych. Podobnie jak w innych krajach, motorem prywatyzacji emerytur w Rosji (w 2002 r.) był Bank Światowy i MFW, a okazją do przeforsowania tego rozwiązania stało się poważne wieloletnie uzależnienie tego kraju od pożyczek tych organizacji po kryzysie finansowym z 1998 r. i konieczność sprostania stawianym w ich ramach warunkom. Fakt, że Rosja zdecydowała się na radykalne odejście od przymusowego filara kapitałowego może wskazywać na rosnącą samodzielność tego kraju w stosunkach międzynarodowych, dającą mu większe możliwości działania na rzecz własnego społeczeństwa i gospodarki.

W Polsce w 2012 r. podwyższono znacząco wiek emerytalny i jest to cena, jaką społeczeństwo musi zapłacić za dalsze utrzymywanie OFE (choć nawet ta cena nie wystarczy, aby zrównoważyć koszty OFE). Eksponowanie przez rządzących podwyżki wieku emerytalnego jako działania motywowanego starzeniem się społeczeństwa i niedostatkiem ludzi do pracy w przyszłości, było swego rodzaju zasłoną, mającą ukryć rzeczywisty cel tej zmiany w postaci redukcji wydatków publicznych na emerytury. Rząd, forsując podwyższenie wieku emerytalnego, całkowitym milczeniem pominął fakt istnienia OFE. A przecież OFE przez lata zachwalano jako sukces reformy z 1999 r. Praktyka pokazała, że reforma ta okazała się wielką porażką. Nie tylko nie przyniosła oczekiwanego przez społeczeństwo bezpieczeństwa emerytur, ale wykreowała wiele nowych problemów i zagrożeń w systemie emerytalnym i finansach publicznych.

Zważywszy na wielką skalę negatywnych skutków istnienia OFE, konieczna jest likwidacja przymusowego filara kapitałowego. Pozostaje mieć nadzieję, że rządzącym wystarczy determinacji i odwagi, aby to zrobić w nieodległym czasie. Dalsze utrzymywanie tego szkodliwego systemu, jakim są OFE, przybliży Polskę do faktycznej niewyplacalności.

Tekst wpłynął 14 października 2012 r.

## Bibliografia

- Barr N., *Reforming pensions: myths, truths, and policy choices*, London 2002, LSE Research Online [http://eprints.lse.ac.uk/286/1/Barr\\_2002\\_ISSR020108.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/286/1/Barr_2002_ISSR020108.pdf) (11.10.2012).
- Brooks S., *Social Protection and Economic Integration. The Politics of Pension Reform in an Era of Capital Mobility*, „Comparative Political Studies” 2002, nr 5.
- Chłoń A., Góra M., Rutkowski M., *Shaping Pension Reform in Poland: Security Through Diversity*, „Working Paper” 1999, nr 20852, World Bank, Washington 1999.
- European Commission, *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010–2060)*, „European Economy” 2012, nr 2.
- Kempa M., *Wpływ OFE na saldo funduszu emerytalnego*, Ministry of Finance in Poland, „MF Working Paper Series” 2010, nr 7.
- Lapavistas C., *The Roots of the Global Financial Crisis*, Centre for Development and Policy Research, SOAS, „Development Viewpoint” 2009, nr 28.
- Madrid R.L., *The Politics and Economics of Pension Privatization in Latin America*, „Latin American Research Review” 2002, nr 37.
- Ministerstwo Finansów, *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, 2012, [http://www.mf.gov.pl/\\_files/\\_aktualnoci/2012/raport\\_22\\_02\\_2012/raport\\_fin\\_pub\\_2012.v1.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files/_aktualnoci/2012/raport_22_02_2012/raport_fin_pub_2012.v1.pdf) (12.10.2012).
- Müller K., *The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe*, w: *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, red. R. Holzmann, M. Orenstein, M. Rutkowski, The World Bank, Washington 2003, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/26/000094946\\_03071512065263/Rendered/INDEX/multi0page.txt](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/26/000094946_03071512065263/Rendered/INDEX/multi0page.txt) (12.10.2012).
- Müller K., *Pension Privatization and Economic Development in Central and Eastern Europe: A political Economy Perspective*, United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD, Geneva 2008.
- Orenstein M., *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*, PWE, Warszawa 2013 (w przygotowaniu do druku).
- Orszag P.R., Stiglitz J.E., *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, World Bank Conference 14–15.09.1999, [http://www.ssc.wisc.edu/~scholz/Teaching\\_742/Orszag-Stiglitz.pdf](http://www.ssc.wisc.edu/~scholz/Teaching_742/Orszag-Stiglitz.pdf) (12.10.2012).
- Riesco M., *The End of Privatized Pensions in Latin America*, „Global Social Policy” 2009, nr 9(2).
- Riesco M., *AFP está liquidado*, CENDA, 2010, <http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/autos/manuel-riesco/manuel-riesco-articulos/afp-liquidadas> (9.10.2012).
- Roberts A., *Pension Privatization in Eastern Europe and Beyond*, 2010, <http://www.northwestern.edu/rc19/Roberts.pdf> (10.10.2012).
- Rostowski J., *OFE. Nikomu niepotrzebna beczka bez dna*, „Gazeta Wyborcza” z 7.02.2011.
- Russian pensions. An Unaffordable System*, October 6<sup>th</sup>, „Economist” z 6.10.2012.
- Social Protection in the Visegrad Countries: Four Country Profiles*, red. M. Cichon, Report nr 13, ILO-CEET, Budapest 1995.w
- Stiglitz J.E., *Globalization and Its Discontents*, Penguin Books, London 2002.
- Sumaria S., *Social Insecurity – the Financialisation of Healthcare and Pensions in Developing Countries*, Bretton Woods Project, London 2010, <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566515> (11.10.2012).



- USAID, USAID Mission to Poland, *Security Through Diversity, Private Pension Fund Development Assistance, Phase II, Final Report, Per Task Order 08 issued under contract EPE-I-005-1-00-5043-00, 2002a*, <http://transition.usaid.gov/pl/pension.htm#LESSONS2> (14.10.2012).
- USAID, USAID Mission to Poland, *Implementing Poland`s Private Pension System, Phase III, Final Report, Task Order 801 (EPE-I-00-95-00043-00)*, PricewaterhouseCoopers, 2002b, [http://transition.usaid.gov/pl/pension1.htm#\\_Toc486425788](http://transition.usaid.gov/pl/pension1.htm#_Toc486425788) (14.10.2012).
- World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, World Bank Report nr 13584, Washington 1994.