

dr hab. Anna Ząbkowicz

holic@op.pl

WARTOŚCI, REALNE INTERESY I RETORYKA – UWAGI O POLSKIEJ REFORMIE EMERYTALNEJ

Fundamentalna przebudowa systemu zabezpieczeń emerytalnych wyróżnia Polskę i kilka innych małych gospodarek¹ na tle wysoko rozwiniętych krajów Europy i Ameryki. Te ostatnie nie odważyły się na zmiany, jednak zdają się z uwagą przyglądać doświadczeniom awangardy. Natomiast opinii publicznej w Polsce skutki reformy z 1999 roku są raczej obojętne. Jeszcze bardziej może dziwić brak debaty specjalistów od „ekonomii emerytalnej”. Zadbano o to, aby utrzymać opinię publiczną w przeświadczeniu, że nowe segmenty systemu emerytalnego – przede wszystkim drugi filar - oparte są wreszcie na sprawiedliwych rynkowych zasadach. To opcja, której postacią medialną stał się profesor Marek Góra. Natomiast opinie takich znawców ubezpieczeń społecznych jak cytowani niżej Marek Rymśa czy Tadeusz Szumlicz, były publikowane jak dotąd w niszowych wydawnictwach.

Tą publikacją pragnę zwrócić uwagę na parę dyskusyjnych spraw. Zaczynam od wyboru wartości. Reforma w Polsce to nie jest jedynie zmiana istotna z punktu widzenia inżynierii systemów emerytalnych. Widzieć ją trzeba jako odchodzenie w majestacie prawa od pewnych konstytucyjnych zasad.

Po drugie, proponuję spojrzeć na reformę jak na przedmiot gry interesów. Komercjalizacja zarządzania wyłączyła spod zarządu publicznego część kapitału emerytalnego i tym samym ograniczyła uznaniowe operacje państwa na rzecz tradycyjnych, skonsolidowanych jeszcze w poprzednim ustroju grup interesu. Pragnę zwrócić uwagę, że operacja ta zarazem powołała do życia nową potężną grupę nacisku firm zarządzających funduszami w tzw. drugim filarze.

Tam gdzie w grę wchodzi wielkie interesy, tworzy się retorykę służącą za oręż. Na ogół artykuły o otwartych funduszach emerytalnych, mimo wysiłku kilku dobrych publicystów, są nudne i niezrozumiałe. Temperatura publikacji związanych z reformą emerytalną podnosi się jedynie wówczas, gdy w grę wchodzi tematy żywotne dla zorganizowanych grup interesu. W ostatniej części podaję przykłady na to, jak nie tylko

¹ Reformy według tego samego, chilijskiego wzorca, przeprowadzono również w Argentynie, Peru, Kolumbii i Meksyku, a w naszym regionie - na Węgrzech, na Litwie i w Czechach.

słowa, ale sposób podawania „twardych” danych i dobór poruszanych spraw służą propagowaniu dominującej opcji.

1. Uspołecznienie rynku i reforma ubezpieczeń emerytalnych w Polsce.

Program reformy ubezpieczeń emerytalnych został zatwierdzony przez parlament w pierwszym roku obowiązywania nowej konstytucji. Zgodnie z zapisem w Konstytucji III Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 podstawę ustroju gospodarczego Polski stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Jednak spektakularne nowatorskie rozwiązania w systemie emerytalnym wydają się przeczyć niektórym konstytucyjnym zasadom.

Reformatorzy wykorzystali ugruntowaną na Zachodzie strukturę, złożoną z dwóch segmentów ubezpieczeń na okres starości: państwowego-bazowego i rynkowego-komercyjnego, oraz uzupełnili system o segment (tzw. drugi filar) wzorowany na modelu wprowadzonym w Chile, w którym - mimo niemal całkowitej komercjalizacji programów emerytalnych - przynależność jest obowiązkowa tak jak w segmencie państwowym. Równocześnie ze zmianą organizacji wprowadzono nowe zasady finansowania i obliczania emerytur. O ile filar państwowy nadal nosi cechy repartycyjnego systemu (*pay-as-you-go*), emerytury w pozostałych segmentach finansowane są na zasadzie kapitałowej. To znaczy, że oszczędności w całości służą jako kapitał, czyli są inwestowane w celu zwiększenia środków na emeryturę właściciela konta. Inaczej mówiąc, obowiązkowe oszczędności odkładane na starość w drugim filarze nie są już udzielane – jak w systemie repartycyjnym – aktualnym emerytom, lecz są gromadzone i pomnażane na indywidualnym koncie. Specyfika polskiej reformy emerytalnej polega na wprowadzeniu zasady **obowiązkowej przezorności indywidualnej**.

Wprowadzenie drugiego filara stanowi wyłom w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Idea uspołecznienia rynku opiera się na przekonaniu, że wolność gospodarcza powinna być osadzona w społecznym systemie wartości [Pysz 2003, Kowalik 2003]. Zgodnie z konstytucyjną deklaracją polega on na **solidarności i spójności społecznej osiąganey dzięki współdziałaniu**. Zasada obowiązkowej przezorności indywidualnej jest tych wartości zaprzeczeniem.

Ubezpieczenie społeczne od czasów kanclerza Bismarcka polega na rozłożeniu ryzyka na ogół ubezpieczonych. Uczestnicy systemu dotknięci stratą mogą liczyć na częściową pieniężną rekompensatę dzięki składkom innych członków grupy. Ubezpieczeń społecznych

nie można zorganizować bez redystrybucji pionowej (od bogatych do biednych), gdyż to gwarantuje bezpieczeństwo socjalne członków o najniższych i nieregularnych dochodach. Osoby o wyższych dochodach płacą wyższe składki w zamian za wyższe świadczenie, ale część ich wkładu jest transferowana do osób o niższych dochodach. Owe transfery legitymizuje zasada sprawiedliwości dystrybucyjnej i zasada solidarności społecznej.

W drugim filarze zabezpieczanie się na starość polega na indywidualnym oszczędzaniu – zamiast grupowego ponoszenia ryzyka. Tutaj rygorystycznie obowiązuje zasada ekwiwalentności składki i świadczenia, co oznacza między innymi, że ryzyko obciąża wyłącznie oszczędzającego. Zarazem redystrybucja od bogatych do biednych, która jest charakterystyczna dla ubezpieczenia społecznego, została wyeliminowana². Wysokość świadczeń w zasadzie w pełni odpowiada wysokości składek, które w przeszłości płacił świadczeniobiorca. Ten rodzaj ubezpieczeń nie łagodzi zatem rozwarstwienia społecznego i dochodowego - nawet gdy przekracza ono akceptowane społecznie granice, a tym samym zasada **społecznej solidarności** nie obowiązuje.

Segment otwartych funduszy emerytalnych (OFE) oznacza również rezygnację z przesłanek **spójności społecznej**, osiąganey w społecznej gospodarce rynkowej dzięki partycypacji pracowniczej. Segment obowiązkowych ubezpieczeń kapitałowych w Polsce został zamknięty dla towarzystw ubezpieczeń *wzajemnych*, które podobnie jak towarzystwa typu PTE są aktywne na rynku kapitałowym [Rymsza 1998, s.279]. Autorzy reformy wybrali koncepcję menedżerskiego zarządzania kapitalizowanymi składkami: „o wszystkim co istotne decyduje spółka akcyjna jako organ funduszu. Taki stan rzeczy budzi szczególne zastrzeżenia, zwłaszcza w przypadku otwartych funduszy emerytalnych, w których członkostwo ma charakter przymusowy (mimo że zawierana jest umowa z funduszem), a jednocześnie nie przewiduje się w nim żadnych form udziału członków w procesie podejmowania decyzji (kontroli) dotyczących zwłaszcza zasad gospodarowania zgromadzonymi składkami, nawet takich jak w przypadku pracowniczych funduszy emerytalnych...” [W. Sanetra cyt. Rymsza 2002, s.266-267].

W rezultacie cechy ubezpieczenia społecznego w drugim filarze zostały zatracone - mimo pozorów podobieństwa do składek w tradycyjnym systemie (przymus pobierania składek, instytucja funduszu). Z systemu emerytalnego, który nie był obojętny na kwestie społeczne, „wykrojono” drugi filar, w którym nie obowiązują zasady charakterystyczne dla

² Wyeliminowanie pionowej redystrybucji w segmencie otwartych funduszy emerytalnych prowadzi do marginalizacji transferów od bogatych do biednych w obu obowiązkowych segmentach łącznie. Świadczą o tym symulacyjne rachunki KNUiFE z 2006 roku [KNUiFE ...2006].

ubezpieczeń społecznych. Publiczne nieporozumienie polega na tym, że jednocześnie rozbudzono nadzieje (zwłaszcza ludzi młodych) na lepsze zabezpieczenie przyszłych emerytów. Tymczasem wprowadzenie OFE nie służy rozwiązaniu żadnej z nabrzmiałych kwestii społecznych. Zmiany, jakie dokonały się w systemie emerytalnym w Polsce po 1998 roku, nie zwiększają bezpieczeństwa socjalnego ubezpieczonych ani nie chronią wszystkich uprawnionych do emerytury przed biedą w okresie starości³. Z tych podstawowych względów nie oznaczają postępu w ubezpieczeniach społecznych⁴.

Właściwym celem reorganizacji ubezpieczeń emerytalnych jest wsparcie sektora finansowego w nadziei, że przyczyni się on do wzrostu gospodarki (i – ewentualnie – do dobrobytu członków funduszy inwestycyjnych). Otwarte fundusze emerytalne nie zostały powołane po to, aby dbać o przyszłe emerytury, lecz po to, aby inwestować zgromadzone oszczędności [Szumlicz 2002]. Owa zmiana koncepcji finansowania programów emerytalnych jest funkcjonalna o tyle, o ile sprzyja przyspieszeniu rozwoju rynku kapitałowego w Polsce przez stworzenie nowej grupy instytucjonalnych inwestorów [RSSG 1997]. Wykreowanie drugiego filara miało na celu użycie przymusowych oszczędności ludności gwoi pobudzenia wzrostu gospodarki *via* rynek kapitałowy. Właściwy cel zmiany jest zatem ekonomiczny.

Zasady solidarności społecznej i kooperacji są częścią modelu społecznej gospodarki rynkowej i według konstytucji – także fundamentem ustroju III Rzeczypospolitej. Na razie, przynajmniej w dziedzinie zabezpieczeń emerytalnych zasady te są wypierane przez indywidualizm i cele ekonomiczne.

2. Stare i nowe grupy interesu

Przebudowa systemu emerytalnego miała zlikwidować przywileje grupowe, przede wszystkim prawo do wcześniejszych emerytur dla górników, kolejarzy, nauczycieli i in., którzy wyszli dobrze zorganizowani z ustroju opartego na państwowej własności i jak dotąd skutecznie bronią uzyskanych wówczas praw. Koncepcja emerytur pomostowych, przedstawiana jako rozwiązanie dla wspomnianych grup interesów, nie bez powodu jednak od lat tkwi w martwym punkcie, a środki zgromadzone w publicznym systemie ubezpieczeń

³ Na przykład z raportu Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z lipca 2004 roku wynika, że jeśli pieniądze powierzone OFE byłyby administrowane przez ZUS w pierwszym filarze, członek systemu straciłby 2,7%, a jeśli złożone byłyby w banku, strata wynosiłaby 400 zł. Różnica rzędu kilkuset złotych w okresie kilku lat jest, jak zauważa Joanna Solska, raczej „nagrodą pocieszenia, a nie zapowiedzią starości na Wyspach Kanaryjskich” [„Polityka” 30.10.2004].

⁴ Ten pogląd uzasadniam w innym artykule [Ząbkowicz, w druku].

emerytalnych nadal przechwytywane są za pośrednictwem i przyzwoleniem państwa przez grupy pracownicze uprzywilejowane prawem wcześniejszego przechodzenia na emeryturę.

Katastrofa finansowa z powodu upowszechnienia możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę grozi nam nie od dziś. W pierwszych latach transformacji próbowano pomniejszyć społeczne i polityczne koszty masowego bezrobocia liberalizując procedury nabywania uprawnień do renty i emerytury. W rezultacie Polsce żyje 4,9 milionów osób powyżej 65 roku życia, a mimo to emerytury i renty pobiera ponad 9 milionów osób, czyli prawie 25% mieszkańców kraju. Zarazem zaledwie połowa osób w wieku produkcyjnym ma w Polsce zatrudnienie, co stawia nas obok Hiszpanii i Włoch w najbardziej niekorzystnej sytuacji wśród krajów europejskich. W repartycyjnym systemie finansowania (*pay-as-you-go*) oznacza to, że podwojona w stosunku do oczekiwań armia emerytów jest finansowana za pomocą składek coraz mniej licznej grupy ubezpieczonych w wieku produkcyjnym. Na tle znacznie zamożniejszych od nas krajów uprawnienia do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę dla licznych grup zawodowych jawią się jako luksus rażąco nie licujący z możliwościami naszej gospodarki.

Przewrotnie można by powiedzieć, że to w następstwie reform, mianowicie wskutek wprowadzonych w pierwszych latach transformacji ułatwień we wcześniejszym przechodzeniu na emeryturę oraz licznych korekt w ustawowych uprawnieniach, tradycyjny system emerytalny w czasach rządu Hanny Suchockiej trzeszczał w szwach jak nigdy dotąd. Reformy nie zawsze muszą przynosić pozytywny efekt

W ramach fundamentalnej reformy z 1999 roku oddano część obowiązkowych oszczędności emerytalnych pod zarządek prywatnym firmom i w skomercjalizowanym segmencie, zwanym drugim filarem, wyeliminowano redystrybucję od bogatszych do biedniejszych członków systemu. Manewr ten z całą pewnością utrudnia uznaniowe operacje państwa na rzecz tradycyjnych, „reżimowych” grup interesu na wyłączonej spod zarządu publicznego części kapitału emerytalnego. Obowiązkowe oszczędności na starość w II filarze nie są już wydawane na cudze emerytury, lecz są odkładane na indywidualnym koncie i stanowią zabezpieczenie własnej emerytury. Jednak tym samym powstała nowa potężna grupa nacisku firm zarządzających funduszami w drugim filarze. Według wiarygodnego świadectwa Aleksandry Wiktorow, która wchodziła w skład zespołu przygotowującego reformę i stała na czele ZUS, powszechnie towarzystwa emerytalne (PTE) mają sprecyzowane interesy i są dobrze zorganizowane.

Mimo wprowadzenia zasady „każdy pracuje na swoją emeryturę”, w drugim filarze nasze oszczędności są uszczuplane pod wpływem lobby PTE. Tradycyjnie obawy budzą te

grupy zawodowe, które wyszły dobrze zorganizowane z poprzedniego ustroju, i twardo bronią uzyskanych wówczas przywilejów. Okazuje się, że także w warunkach gospodarki rynkowej w konfrontacji z górnikami politycy nie zawsze są pryncypialni. Niestety, wygląda na to, że również wobec wielkich firm finansowych, które są akcjonariuszami towarzystw emerytalnych, politycy miękną.

Polskie państwo zalegalizowało niezwykle korzystne reguły gry dla prywatnych towarzystw emerytalnych. Podstawowe źródła przychodów PTE stanowią opłaty pobierane od członków OFE: opłata za zarządzanie oraz tzw. opłata manipulacyjna od każdej wpływającej składki. W porównaniu z innymi krajami, które utworzyły rynek obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnych, w Polsce opłaty od składek członków są wyjątkowo wysokie. Według danych UNFE opłata odciągana od składki wynosiła 8,7% w 2000 roku, podczas gdy w Chile, Argentynie i Peru mieściła się w przedziale 3-4%. Nowelizacja z 2003 roku przewiduje stopniowe obniżanie pułapu tej stawki do 3,5% w roku 2014 i latach następnych. Tym samym poziom porównywalny ze stawkami w Chile zostanie osiągnięty po 25 latach od wprowadzenia reformy. Póki co, wysokie stawki uszczuplają kapitał, który ma zarabiać na nasze emerytury i pomnażają aktualne zyski towarzystw emerytalnych. Dla porównania, w planie emerytalnym dla nauczycieli w USA roczny koszt dla klienta wynosi 0,4% składki.

Wielu powie: Jeśli w parze z wysokimi opłatami idą wysokie przyrosty na kontach emerytalnych dzięki udanym inwestycjom, to przyszłym emerytom nie dzieje się krzywda. Jest to nieporozumienie. Stawki, o których mowa, nie mają związku z wynikami inwestycyjnymi. Na specyficznym rynku OFE opłata za zarządzanie zależy od wielkości powierzonego kapitału oraz od marży z tytułu zarządzania ustalonej *ustawowo* (0,05% miesięcznie). Tym samym, wynagrodzenie PTE nie ma związku z efektywnością i jakością zarządzania powierzonym kapitałem. Natomiast stawka określająca tzw. opłatę manipulacyjną odnosi się do części naszej składki, która jest zabierana na pokrycie kosztów działalności firm zarządzających. Fakt pobierania tej opłaty można uznać za ewenement. Tę opinię podziela Józef Blass z amerykańskiego Pension Research Institute [Gazeta Wyborcza, 19.11.2002]: “Niczym się nie da uzasadnić tego, by obywatel obowiązkowo uczestniczący w planie płacił za samo uczestnictwo. Ogromne zachodnie firmy prowadzą wyrafinowaną akcję reklamową, za którą de facto płacą przymusowi uczestnicy. Mam uczucie, że obserwuję największy skok na bank w historii Polski. (...) Jestem absolutnie przeciwny temu, żeby uczestnicy funduszy ponosili koszty marketingu i jakiegokolwiek koszty sprzedaży. Może na początku reformy było to uzasadnione, ale teraz utrzymywanie takiego stanu rzeczy jest

niemoralne i nieetyczne. To znikło w USA, w dużych planach emerytalnych i to musi zniknąć w Polsce.”

Wymowy przytoczonych tu argumentów nie osłabia fakt, że przez kilka lat PTE ponosiły straty. Według danych Komisji Nadzoru Finansowego z około 3 miliardów złotych zainwestowanych w Polsce udziałowcy PTE w ciągu siedmiu lat odebrali w formie dywidendy „dopiero” połowę [Rzeczpospolita 23.05.2007]. Rezultat byłby o wiele lepszy, gdyby wynik finansowy (ROE) towarzystw (nie należy mylić z wynikami OFE) rósł w aktualnym tempie, które w 2006 r. wynosiło 27% średnio dla wszystkich PTE (dla największych CU i ING NN - ponad 40%). Nawiasem mówiąc, wartość wskaźnika rzędu 10 procent uważana jest za dobrą. Jednak w pierwszych latach swej działalności PTE generowały straty, które do 2002 roku urosły do 1,7 miliardów złotych i po 2002 roku, w latach „tłustych” są szybko nadrabiane [Rzeczpospolita 12.02.2004]. Przyczyną bynajmniej nie były reguły dotyczące opłat pobieranych przez PTE lecz problemy operacyjne⁵. Z jednej strony PTE nie otrzymały wszystkich składek członków OFE, które miał im przekazać ZUS. Z drugiej strony na poczet opłat manipulacyjnych firmy zarządzające rozděły koszty pozyskiwania nowych członków OFE do bezprecedensowych rozmiarów. Oprócz nakładów na reklamę, marketing i akwizycję, uzasadnionych w okresie wytężonej walki o klienta, były też wydatki zdradzające niegospodarność, jak na przykład zaliczki dla akwizytorów i opłaty za prowadzenie kont, nawet jeśli rachunki okazywały się martwe [Rzeczpospolita 26.07.2005].

Reforma z 1999 roku, która miała między innymi zlikwidować katastrofalne uprzywilejowanie niektórych grup interesu, nie tylko nie naruszyła uprawnień do wcześniejszych emerytur w repartycyjnym publicznym segmencie ubezpieczeń. Wykreowanie komercyjnego drugiego filara ubezpieczeń stworzyło jeszcze jedną grupę nacisku, która również z powodzeniem za pośrednictwem państwa przejmuje część emerytalnych oszczędności na swoją rzecz. Ogólnie biorąc, reforma zwielokrotniła kosztowną biurokrację pasożytującą na przyszłych emerytach. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, obarczony nowymi zadaniami, zatrudnia o 20 procent pracowników więcej niż przed reformą, a liczba dokumentów rozliczanych przez zakład wzrosła 13-krotnie. Obecne projekty powołania tzw. zakładów emerytalnych, czyli oddzielnych instytucji wypłacających emerytury i pobierających kolejne opłaty, nie zapowiadają ulgi.

⁵ Paradoksalnie, kiedy opłaty pobierane przez PTE zostały w 2003 roku ustawowo obniżone, pojawił się zysk.

3. Zorganizowane interesy i komunikacja społeczna

Zasady zabezpieczenia się na starość obchodzą wszystkich utrzymujących się z pracy Polaków. Kwestia, czy wprowadzone po 1998 roku zmiany lepiej służą temu celowi, jest żywotna dla co najmniej 12 milionów członków otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Jednak według CBOS po wprowadzeniu reformy 85% ogółu badanych nie wiedziało, jakie są koszty uczestnictwa w drugim filarze, a to, z jakiego tytułu i w jakiej wysokości nakładane są opłaty, było jasne zaledwie dla 3% spośród osób, które w momencie badania były członkami OFE lub zamierzały do niego przystąpić [Rymsza 2002, s.273]. Możliwe, że większości zainteresowanych brakuje wiedzy, ponieważ nie dyskutuje się na ten temat. Liczba publikacji prasowych dotyczących tematu jest jakby odwrotnie proporcjonalna do jego społecznej nośności. W znaczących czasopismach ekonomiczno-społecznych (nie licząc gazet codziennych) w ciągu roku ukazuje się od jednego do dwóch artykułów lub autorskich wypowiedzi na ten temat⁶. Problem może wynikać także ze sposobu podawania podstawowych informacji do wiadomości publicznej.

Na przykład do retoryki reformy należy serwowanie „twardych”, ekonomicznych danych w ujęciu, które skłania do wyciągnięcia jedynie pozytywnych wniosków. Mianowicie, stopy zwrotu OFE serwuje się czasami bez uwzględnienia prowizji czyli manipulacyjnych opłat od składek - tak jak na przykład Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych w swoich symulacjach wysokości świadczeń emerytalnych z 2006 roku [KNUiFE ...2006]⁷. Takie wyniki mogą być dwa razy lepsze niż stopy zwrotu po odjęciu opłat. Na wnioski, które z cyfr można wyciągnąć, wpływa też inny mniej lub bardziej świadomy zabieg. Z reguły stopy zwrotu podaje się w rozbiciu: osobno wieloletni okres „chudy” czyli lata 1999-2002, osobno wieloletni okres „tłusty” po 2002 roku, dzięki czemu aktualne średnie, tj. liczone tylko od 2003 roku, prezentują się znacznie bardziej imponująco. Ponadto, system, który zgodnie z oczekiwaniami niektórych miał uporządkować programy emerytalne i zwiększyć ich przejrzystość, odstrasza hermetyczną terminologią.

Wysiłek nie uwieńczony zrozumieniem lub przyjęciem dobrych sygnałów na wiarę rodzi bierność odbiorców informacji. Na pytanie „Czy wprowadzenie reformy systemu emerytalnego jest dla uczestników systemu korzystne czy niekorzystne?” w styczniu 2001 roku blisko 40% badanych odpowiedziało „Nie ma znaczenia” [Bożek-Węglarz 2003]

⁶ Na tym tle odznaczają się na korzyść tygodniki Polityka i Wprost, w których między rokiem 2002 i 2005 doliczyłam się odpowiednio 24 i 22 publikacji.

⁷ Wewnętrzna stopa zwrotu funduszu mierzy procentowe zmiany wartości jednostki rozrachunkowej w określonym okresie rozrachunkowym. Obrazuje, o ile w danym momencie, np. 31 grudnia, wyższa jest wartość kapitału zgromadzonego na rachunku w porównaniu ze stanem na początku analizowanego okresu.

W tym kontekście zastanawia agresywność niektórych tytułów prasowych. Na przykład, w związku z opóźnianiem się ZUS w przekazywaniu części składki do OFE szokuje się takimi sformułowaniami problemu: *Zakład Ucisku Społeczeństwa* [„Wprost”, 16.06.2003], *ZUS stawcie nasze pieniądze* [„Wprost”, 3.08.2003], *OFEnsya złodziejskich polityków* [„Wprost”, 20.07.2003]. Operuje się nowatorskimi i wymownymi pojęciami typu „ekonomia emerytalna”, „podatek socjalny”. O co walczą autorzy tych i podobnych sformułowań? Generalnie o to, aby często powtarzane słowa lub ich zestawienia o pozytywnej (dla segmentu prywatnego) lub pejoratywnej (dla segmentu państwowego) wymowie składały się na obiegowe „prawdy”, tzn. sądy, których dowodzić nie trzeba. Na przykład termin „podatek socjalny” dyskredytuje ubezpieczeniową naturę państwowego systemu. Ale wydaje się, że rząd dusz w zasadzie został już objęty. Przynajmniej do czasu, kiedy znaczne pogorszenie koniunktury wyostrezy ocenę wprowadzenia OFE zarówno pod kątem ich zdolności do pomnażania pieniędzy przyszłych emerytów jak ze względu na ich rolę we wzroście gospodarki. Wobec tego intensywność i żarliwość retoryki „ekonomii emerytalnej” najlepiej chyba można wytłumaczyć interesami najmocniej zaangażowanej w drugi filar grupy nacisku. Należy przypuszczać, że to takie organizacje, jak Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych z przewodniczącą Ewą Lewicką czy Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami z prezesem Marcinem Dylem, stoją za prasowymi atakami na ZUS. Perswazja wydaje się kierowana nie tyle do opinii publicznej, która jest raczej bierna, co do kolejnych rządów.

Można postawić tezę, że jeżeli temperatura publikacji związanych z reformą emerytalną się podnosi, to jedynie wówczas, gdy w grę wchodzi temat żywotny dla zorganizowanych grup interesu. Na przykład, Zakład Ubezpieczeń Społecznych obciąża się winą za straty, które jakoby ponoszą OFE z powodu nie przekazania im przez agencję części składek członkowskich. Zarzuty takie mają sens przy założeniu, że zyski, które wypracowałyby OFE obracając tym kapitałem, który utknął w ZUS lub do niego nie dotarł, byłyby wyższe niż odsetki, które płaci im ZUS w charakterze kary. Tymczasem dziennikarze „Newsweeka Polska” ustalili, że od zaległości o wartości 5,5 mld zł, które narosły do połowy 2002 roku, Zakład musiał zapłacić 1,8 miliardów złotych z tytułu odsetek [Newsweek Polska”, nr 29, 2002, s.2]. Takiej 30-procentowej stopy zysku nie wypracował w tym czasie żaden fundusz. Od 2003 roku dług wobec OFE spłacany jest w postaci rocznych bonów skarbowych, a odsetki powiązano z rentownością bonów. Według przedstawicieli PTE, gdyby spieniężono przekazane obligacje, byłyby one mniej warte niż rzeczywisty dług ZUS. Owszem omawiane rozwiązanie mogłoby pogorszyć wyniki finansowe OFE, gdyby obligacje

państwowe były trudno zbywalne i stosunkowo nisko oprocentowane. Jednak tak nie jest. Jak widać oskarżenia formułowane są przy pewnych milczących założeniach, które niekoniecznie sprawdzają się w polskich warunkach. Niemniej nadanie rozgłosu sprawie „długu” pozostawia wrażenie, że państwowa agencja przyczynia się do obniżenia emerytur z OFE. Tymczasem nie ulega wątpliwości jedynie fakt, że naraża na straty firmy zarządzające, gdyż przez te opóźnienia mniejsze są wpływy, od których odciąża się zryczałtowane opłaty manipulacyjne na rzecz PTE.

Innym przykładem gorącego tematu może być kwestia rozszerzenia możliwości inwestowania OFE na rynki zagraniczne. W każdym razie ilość miejsca, które poświęca się jej w prasie, wydaje się niewspółmierna do problemu. Przedstawiciele PTE postulują dopuszczenie przez prawodawcę, aby inwestycje zagraniczne OFE dochodziły do 20-30% ich portfeli, w sytuacji, gdy udział ten w przypadku najbardziej zaangażowanego za granicą funduszu AIG wynosi 5%. Można spytać, gdzie tu w ogóle jest problem. Udział zagranicznych aktywów w portfelach wszystkich OFE sięgnął 2,1%, przy tym na zagraniczne lokaty zdecydowała się niespełna połowa z nich. [Węglewski 2004]. Dane te sugerują, że jak dotąd rynek polski jest dla PTE wystarczająco lukratywny. Naciski na znaczne podwyższenie ustawowego pułapu można rozumieć jako działanie wyprzedzające istotne pogorszenie koniunktury. Jak dotąd wyniki OFE zależą w decydującej mierze od hossy na warszawskiej giełdzie i sprzyjającej koniunktury na krajowym rynku długu. W razie niekorzystnej zmiany warunków firmy zarządzające chcą mieć otwartą bramę - a nie jedynie furtkę - na rynki zagraniczne. Większość z nich należy wszak bezpośrednio lub pośrednio do zagranicznych podmiotów działających globalnie, to znaczy przenoszących kapitał ponad państwowymi granicami tam, gdzie to się aktualnie najbardziej opłaca. Lobby PTE napotyka na opór polityków, gdyż zezwolenie na wywóz jednej trzeciej aktywów OFE za granicę przy aktualnej wadze tych aktywów w polskiej gospodarce (około 7% PKB) grozi pogłębieniem deficytu w rozliczeniach z zagranicą i oznacza ubytek kapitału potrzebnego, aby pobudzić wzrost polskiej gospodarki.

Jak fundusze tłumaczą nie wykorzystany limit inwestycji zagranicznych (Rzplta 2.11.2007):

- Ograniczenie: instrumenty, w które OFE lokują za granicą muszą posiadać rating
- Koszty transakcji muszą być pokrywane z kapitałów towarzystwa!
- Skala aktywów największych OFE w Polsce w reakcji do wartości skapitalizowanej największych spółek giełdowych na warszawskim parkiecie jest o wiele większa niż w przypadku funduszy za granicą – z tego wynika, że liczba spółek, z których można wybierać, jest mała (Rzplta 13.02.2008)

W publicystyce emerytalnej obserwuję paradoks. Temat jak mało który wymaga wyrobienia opinii publicznej. Ale dyskusje na temat, jeśli są, odbywają się ponad głowami przyszłych emerytów.

Bibliografia

- Bożek-Węglarz, 2003, *Spółeczny wymiar polskiego systemu emerytalnego*, „Polityka Społeczna” nr 5-6,
- KNUiFE (Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych) 2006, *Kalkulator emerytalny*, <http://www.knuife.gov.pl/index.html>, 28 kwietnia
- Kowalik T., 2003, *Spółeczna gospodarka rynkowa – dekoracja czy program działania?* w: *Spółeczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*, E.Mączyńska, P.Pysz (red.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa,
- Pysz P., 2003, *Seminaria na temat społecznej gospodarki rynkowej w Niemczech – Vlotho 1991-2002* w: *Spółeczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*, E.Mączyńska, P.Pysz (red.), Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa,
- RSSG (Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej) 1997, *Reforma systemu emerytalnego w Polsce*, raport nr 24, Warszawa
- Rymsza M. 1998, *Urynkowienie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwo TEPIS, Warszawa
- Rymsza M. 2002, *Ubezpieczenie emerytalne w zreformowanym systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce* w: *Nierówni i równiejsi. Sprawiedliwość dystrybucyjna czasu transformacji w Polsce*, p. red. T.Kowalika, Fundacja Innowacja, Warszawa
- Szumlicz T. 2002, *System zabezpieczenia emerytalnego* w: *Polityka społeczna*, Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH, p. red. A. Kurzynowskiego, Warszawa
- Węglewski M., *Emeryci szturmują zagranicę?*, „Gazeta Wyborcza” 21.04.2004
- Ząbkowicz A., *Kwestie społeczne i rozwiązania reformujące system emerytalny* w: *Polityka społeczno-ekonomiczna w dobie przemian*, p.red. E.Kryńskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, przyjęto do druku w 2007 r.

Abstract

Anna Ząbkowicz

Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa

Uniwersytet Jagielloński, Instytut Ekonomii i Zarządzania, ul. Gronostajowa 3, 30-387

Kraków

SOME REMARKS ON THE PENSION REFORM IN POLAND: VALUES, GROUP INTERESTS AND THE RHETORIC

Purpose:

putting under discussion the chosen debatable issues of the Polish pension reform. Although the pension system has been fundamentally reconstructed since 1999, possible controversies are no subject of public debate.

Methods:

choice of issues from the perspective of political economy and political science. Those seem to raise more controversies than the pension system engineering which classical economists are most inclined to.

Results and conclusions:

1. Polish pension reform, and in particular the commercialization of management of pension funds within the so called second pillar of the system, seems to be the first move to abandon the social values of welfare state.
2. The pension regulations are targeted by vested interests and by rent seeking. The change in Poland avoided the pension privileges of social coalitions of the ancient-regime origin as well as created a new powerful pressure group on behalf of attractive regulations in pension business.
3. Rent seeking needs persuasion and tailor-made rhetoric. In Polish media the outcomes of new pension funds, that constitute “the second pillar”, are presented generally in favour of their manager-firms and the issues of high importance to these group interests are discussed with rather outstanding eagerness.

Keywords:

political economy; group interests; rent seeking; vested interests; social market economy; Polish pension reform; open pension funds