

LEOKADIA ORĘZIAK

Wtoczącej się w Polsce debacie w sprawie zmian w otwartych funduszach emerytalnych (OFE) warto się odwołać do niezwykle interesującej książki „Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego”, która ukazała się w 2008 r. w wydawnictwie Uniwersytetu Princeton w Stanach Zjednoczonych. Jej autorem jest prof. Mitchell A. Orenstein (Johns Hopkins University)*. W publikacji obszernie przedstawiono przyczyny, mechanizmy i sposoby wprowadzenia przymusowego kapitałowego filara systemu emerytalnego w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej oraz w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Szczególna uwaga została poświęcona roli, jaką odegrał tu Bank Światowy wraz z Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz amerykańska USAID (US Agency for International Development), a także OECD i inne organizacje międzynarodowe. W opinii Orensteina, podmioty te stworzyły swego rodzaju koalicję, która w ramach dobrze zorganizowanej kampanii rozpowszechniała w świecie ideę prywatyzacji emerytur.

W 1994 r. BŚ opublikował raport „Averting the Old Age Crisis”, w którym zdecydowanie propagowano koncepcję sprywatyzowania przynajmniej części systemu emerytalnego. Orenstein wskazuje (s. 76), że była to radykalna zmiana w porównaniu z tezami zawartymi w dokumentach Banku Światowego, publikowanych do tego czasu, w których ostrzegał on, że taka prywatyzacja nie rozwiązuje fundamentalnych problemów dotyczących systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

W całej kampanii BŚ na rzecz ustanowienia przymusu oszczędzania na emeryturę w prywatnych instytucjach finansowych eksponowano cel w postaci ograniczenia negatywnego wpływu zmian demograficznych na wysokość przyszłych emerytur i wiele innych celów dotyczących rozwoju gospodarczego. Zastanawiając się nad rzeczywistymi przyczynami ustanowienia obowiązkowego filaru emerytalnego, Orenstein wskazuje, że międzynarodowe instytucje finansowe i korporacje wielonarodowe, zajmujące się zarządzaniem prywatnymi funduszami emerytalnymi, bardzo się interesowały stworzeniem w różnych krajach dużej puli oszczędności z przymusowo pobieranych środków publicznych (s. 79). Doświadczenia reformy chilijskiej pokazały, że zarządzanie tymi pieniędzmi może stanowić

atrakcyjne źródło zysków

dla wielkich międzynarodowych firm ubezpieczeniowych i banków. Od 1994 r. BŚ bardzo się zaangażował w promowanie tego rodzaju reformy.

Ważnym instrumentem wprowadzania przymusowego filara kapitałowego była polityka pożyczkowa Międzynarodowego

Jak wprowadzono w Polsce OFE

Ta książka wywoła szok! Amerykański profesor ujawnił, czym i jak bankierzy przekonali naszych polityków, związkowców i dziennikarzy do OFE

Funduszu Walutowego. I tak np. jednym z warunków udzielenia Argentynie w 1992 r. pożyczki w wysokości 40 mld dol. przez MFW było sfinalizowanie prywatyzacji emerytur w tym kraju. Ponadto Bank Światowy w latach 1996-1997 udzielił Argentynie pożyczek w wysokości 320 mln dol., by wesprzeć realizację reformy emerytalnej (s. 152). Orenstein stwierdza, że BŚ, MFW i regionalne banki rozwoju udzielały często pożyczek i pomocy różnym krajom, pod warunkiem że wprowadzą one prywatyzację emerytur. Z drugiej strony, instytucje te zapewniały pożyczki na sfinansowanie luki w finansach pu-

Bank Światowy i inne banki rozwoju udzielały pożyczek i pomocy różnym krajom, pod warunkiem że wprowadzą one prywatyzację emerytur.

blicznych, powstałej z powodu skierowania do prywatnych instytucji części składki emerytalnych, tak by można było wypłacać bieżące emerytury (s. 89).

Orenstein wskazuje, że silnej presji ze strony tych instytucji oparły się jedynie nieliczne kraje wytypowane do wprowadzenia obowiązkowego filara kapitałowego. Te kraje to: Wenezuela, Słowenia oraz Korea Południowa (s. 154). Według opinii Orensteina, Korea jest przypadkiem, który pokazuje, że przywódcy w dużym i bogatym kraju mają siłę, by oprzeć się polityce transnarodowych podmiotów (s. 156). Z całej książki wynika ogólna refleksja, że na celowniku tych podmiotów znalazły się kraje o średnich dochodach, przeżywające różne problemy gospodarcze i uzależnione od międzynarodowej pomocy finansowej. Bank Światowy i inni transnarodowi aktorzy w zasadzie nie próbowali wprowadzić przymusowego filara kapitałowego w krajach o małych dochodach (niski poziom płac i składki), a także w krajach wysoko rozwiniętych. W odniesieniu do tych ostatnich trudno bowiem było znaleźć jakies skuteczne instrumenty oddzia-

wania na rządzących (s. 162). Orenstein odwołuje się do badań pokazujących, jak wielkie straty poniosły pierwsze pokolenia emerytów otrzymujących świadczenia z przymusowych prywatnych funduszy w krajach Ameryki Łacińskiej. Istotną przyczyną tych strat okazały się wysokie opłaty pobierane przez instytucje finansowe zarządzające funduszami. Opłaty te stanowiły niesprawiedliwe obciążenie indywidualnych oszczędności emerytalnych i spowodowały utratę dużej części dochodu należnego emerytowi (s. 82).

W książce szczegółowo scharakteryzowano mechanizm i poszczególne etapy prywatyzowania emerytur. I tak najpierw Bank Światowy, a także inni tzw. transnarodowi aktorzy, starali się zidentyfikować kraje mogące być obiecującymi kandydatami do wprowadzenia obowiązkowego kapitałowego filaru emerytalnego, oraz przedstawiciele władz tych krajów, mających „polityczną wolę” przeprowadzenia reform (s. 87). Jedną z metod stosowanych do tego celu było zapraszanie tych przedstawicieli na konferencje i seminaria na temat prywatyzacji emerytur, organizowane zazwyczaj na najbardziej znanych uniwersytetach w Stanach Zjednoczonych. Orenstein wskazuje, że tym sposobem Bankowi Światowemu łatwiej było stwierdzić, które kraje myślą poważnie o reformie emerytalnej, i zrekrutować przy tej okazji sojuszników do jej realizacji. Dzięki dużej liczbie tych seminariów, zorganizowanych przez BŚ, udało się przeszkolić

tysiące oficjalnych przedstawicieli

z wielu państw w kwestii prywatyzacji emerytur (s. 87). Drugi etap następował po tym, jak zasiana uprzednio idea tej prywatyzacji zainteresowała decydentów w jakimś kraju. Następnym wyzwaniem było przeszkolenie krajowych ekspertów w kwestiach organizacji funduszy, ich regulacji i nadzoru nad ich działalnością.

Orenstein zwraca uwagę na dyskusje, które toczyły się na początku lat 90 zarówno w BŚ, jak i MFW odnośnie do źródeł finansowania przymusowego filara kapitałowego, oznaczającego w praktyce wyjęcie

części składki emerytalnej z budżetu i w efekcie niedostatek środków na bieżące emerytury. Obie organizacje miały świadomość, że filar ten wymaga poważnego zadłużenia się przez rządy, co może stanowić istotny problem dla krajów mających już wysoki dług. Ostatecznie zwolennicy tego filara zaczęli propagować ideę, że nie tworzy on takiego problemu, gdyż powoduje jedynie zamianę zobowiązań państwa wobec przyszłych emerytów w ramach systemu reparycyjnego, czyli tzw. długu ukrytego na dług jawny (s. 83). Zwolennicy ci pominieli więc fakt, że dług jawny wymaga zaciągania przez państwo pożyczek już teraz i płacenia od nich odsetek, podczas gdy dług ukryty stanie się wymagalny za kilkanaście czy kilkadziesiąt lat, i to nie w całości, lecz stopniowo, wraz z upływem lat życia na emeryturze przez daną osobę. Zatem w imię korzyści osiąganych przez instytucje finansowe z prywatyzacji emerytur transnarodowi aktorzy wymyślili i rozpowszechniali argument odnośnie do długu ukrytego, nie bacząc, że lawinowo narastający dług jawny z powodu przymusowego filara kapitałowego prowadzi kolejne kraje do bankructwa.

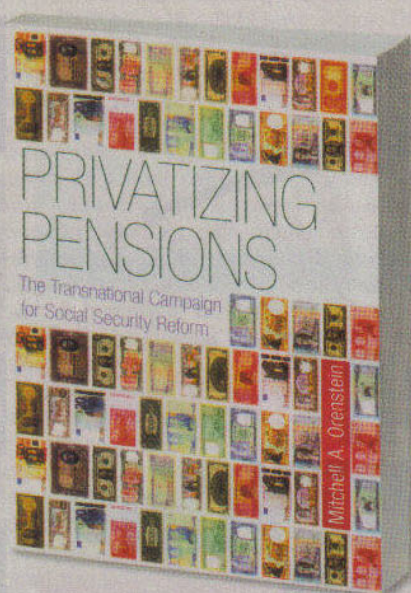
Orenstein wykazał się dużą wnikliwością badawczą, charakteryzując proces wprowadzenia OFE w Polsce. Warto zwrócić uwagę na kilka istotnych faktów przedstawionych w książce:

- Z rozważanych w Polsce kilku koncepcji reformy emerytalnej ostatecznie do realizacji została przyjęta koncepcja, której opracowanie sponsorował Bank Światowy (s. 113). BŚ oddelegował do Polski przedstawiciela, który stanął na czele Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Systemu Zabezpieczenia Społecznego. Po wykonaniu misji w Polsce powrócił on do BŚ na znaczące stanowisko. Orenstein podkreśla, że biuro uzyskało z BŚ wszelkie niezbędne zasoby finansowe i techniczne, potrzebne, by przekonać potencjalnych sojuszników proponowanych rozwiązań i udaremnić wysiłki oponentów. Fakt, że Bank Światowy umieszczał swoich ludzi w najważniejszych biurach rządowych, wskazuje na to, jak bardzo instytucja ta była w stanie wpływać na proces reformy w różnych krajach (s. 117). W książce pokazano, jak udało się uzyskać poparcie najważniejszych polskich polityków dla koncepcji przymusowego filara kapitałowego.

Bank Światowy, chcąc kontrolować tworzenie OFE, oddelegował do Polski przedstawiciela, który stanął na czele (!) Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Systemu Zabezpieczenia Społecznego.

- Różnorodne działania zostały podjęte przez BŚ, by uzyskać poparcie dla idei prywatyzacji emerytur ze strony organizacji pracodawców i kierownictwa związków zawodowych. W odniesieniu do tych drugich istotną okazała się m.in. obietnica odnośnie do tworzenia przez związki własnych funduszy emerytalnych, co w opinii Orensteina, pokazało związkom „jasny interes biznesowy w reformach” (s. 119).

USAID przekazała 1,4 mln dol. na sfinansowanie wielkiej kampanii publicznej promującej OFE, podjętej w kwietniu 1997 r. W pierwszej fazie tej kampanii skupiono się na tworzeniu ogólnego obrazu reformy i skierowano informacje do związków za-



wodowych, pracodawców, liderów politycznych i mediów. Realizowane były seminaria edukacyjne, dostarczano materiały propagandowe. Ważnym elementem kampanii były wizyty studyjne w różnych krajach, zorganizowane dla dziennikarzy, parlamentarzystów i przedstawicieli rządu, wskazanych przez Biuro Pełnomocnika Rządu (s. 123). Orenstein zauważa, że granty przyznane członkom rządu, parlamentarzystom i dziennikarzom w celu sfinansowania ich wizyt studyjnych w Chile, Argentynie i innych krajach, zwiększyły efektywność tych osób w przekazywaniu informacji na temat prywatyzacji emerytur. W wielu przypadkach wizyty spowodowały, że sceptycy stali się zwolennikami tej prywatyzacji (s. 127). W przypadku Polski takie wycieczki, jak wskazuje Orenstein, stanowiły

największy koszt w kampanii

finansowanej przez USAID, ale miały duży wpływ na zmiany poglądów uczestników (s. 91). W książce przedstawiono nazwiska osób oraz nazwy instytucji aktywnie działających na rzecz wprowadzenia OFE, jak i tych, które starały się nie dopuścić do ustanowienia funduszy.

- W połowie 1998 r., przy wsparciu w wysokości wielu milionów dolarów z USAID, utworzony Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE) (s. 124). Orenstein wskazuje, że w czasie, gdy USAID zajmowała się UNFE, Bank Światowy koncentrował wysiłki na wprowadzaniu zmian w ZUS. Te działania USAID, jak i BŚ, według autora, trwały kilka lat i kosztowały miliony dolarów z pieniędzy transnarodowych donatorów (s. 128).

- Drugi etap kampanii finansowanej przez USAID rozpoczął się w październiku 1998 r., a jego intensywna faza była w pierwszych miesiącach 1999 r., kiedy kluczowe znaczenie miały reklamy telewizyjne i ulotki informacyjne rozesłane z rachunkami telefonicznymi (s. 127).

Podsumowując reformę emerytalną w Polsce, Orenstein wskazuje na głęboką ingerencję Banku Światowego i USAID w jej ukształtowanie i wprowadzenie w życie, w tym poprzez finansowanie zespołów reformujących oraz wszelką pomoc finansową i techniczną. Pozwoliła ona pozyskać zwolenników i zmienić preferencje decydentów (s. 129).

Książka prof. Orensteina stanowi bardzo dobrze udokumentowaną analizę procesu wprowadzania przymusowego filara kapitałowego i rolę, jaką odegrały w tym organiza-

Finansowanie wizyt np. w Chile i Argentynie spowodowało, że sceptycy stali się zwolennikami prywatyzacji emerytur.

cje i korporacje międzynarodowe. Silne zaangażowanie tych podmiotów w ustanowienie tego filara jest też przyczyną dotychczasowych trudności krajów, które chciały ograniczyć czy zlikwidować obowiązkowe fundusze emerytalne. Kraje te, po tym, jak ogromnie zadłużyły się z powodu tych funduszy, są jeszcze bardziej uzależnione od dobrej woli transnarodowych aktorów niż kiedyś. Tłumaczyć to może np., dlaczego MFW sprzeciwił się w 2010 r. próbie likwidacji OFE podjętej w Bułgarii.

Wyjście z tej pułapki nie jest łatwe. Bez determinacji rządzących i zrozumienia problemu przez społeczeństwo nie da się wprowadzić potrzebnych zmian. Recenzowana książka, bardzo prosto i przejrzysto napisana, może stanowić interesującą lekturę dla wszystkich osób chcących poznać kulisy wielkiej operacji, jaką było wprowadzenie OFE w Polsce i innych krajach.

Autorka jest profesorem zwyczajnym w Szkole Głównej Handlowej oraz Uczelni Łazarskiego w Warszawie

* *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 2008