

Kaczanowski, Dariusz

Otwarte fundusze emerytalne (OFE) - sukces czy porażka?

Rocznik Żyrardowski 9, 169-198

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Dariusz Kaczanowski

Otwarte fundusze emerytalne (OFE) – sukces czy porażka?

Pogarszająca się sytuacja finansów publicznych, mająca swoje wyraźne odbicie w gwałtownym narastaniu deficytu budżetowego i długu publicznego, oraz coraz głośniejszy apel ekonomistów wzywający do dokonania niezbędnych reform wywołały reakcję w postaci zaproponowanej przez rząd D. Tuska zmiany w systemie ubezpieczeniowym polegającej na ograniczeniu w nim roli OFE (Otwartych Funduszy Emerytalnych). Projekt ten wywołał z kolei następną dyskusję, obok debaty nad zasadnością zaproponowanych zmian, oceniającą przeprowadzoną ponad 10 lat temu reformę systemu ubezpieczeń społecznych.

Bez poznania istoty ubezpieczenia społecznego, historii przeprowadzonych zmian oraz wpływu systemu ubezpieczeń na stan finansów publicznych nie można zrozumieć sensu tej debaty, a tym bardziej dokonać oceny tych przekształceń. Konieczne jest zatem przybliżenie istoty ubezpieczeń społecznych oraz zmian, jakie zaszły od 1999 r. wraz z przeprowadzeniem reformy w systemie ubezpieczeń społecznych. Tym bardziej że debata o OFE przypadkowo dała impuls do bardziej powszechnej wiedzy o problemach związanych z ubezpieczeniami.

1. Istota systemu ubezpieczenia społecznego

Funkcjonujące obecnie systemy zabezpieczenia społecznego są wynikiem wieloletniego procesu rozwoju i zmian zachodzących pod wpływem warunków ekonomicznych, a także przekształceń stosunków społecznych¹. Pierwszym okresem rozwoju systemu społecznego był tzw. okres utopijny,

¹ Ubezpieczenie społeczne jest tylko jedną z części zabezpieczenia społecznego. Do ubezpieczenia społecznego nie można włączyć tak istotnych części zabezpieczenia jak pomoc społeczna czy opieka społeczna. Prawo do uczestnictwa w systemie ubezpieczenia społecznego (w tym prawo do świadczeń) nabywa się, opłacając składki lub przynależąc do danej kategorii społeczno-zawodowej.

który odwoływał się do najszczytniejszych wartości i haseł społecznych (marzenia o dobrym społeczeństwie)². Następny okres nazywany „erą Bismarcka” był przełomowy, ponieważ państwo łamie zasadę neutralności wobec spraw społecznych i gospodarczych. Przełom, jaki następuje w związku z nową działalnością państwa, staje się czynnikiem „ładu i porządku społecznego, stabilizacji społecznej, wzmocnienia pozycji pracy wobec kapitału”³. Nowy etap rozwoju ubezpieczeń nastąpił po I wojnie światowej i był różny w poszczególnych krajach. Cechami charakterystycznymi dla systemu ubezpieczeń pozostały jednak: jedność i przymus (ubezpieczenia stały się wielkimi instytucjami państwowymi)⁴. Powstające systemy społeczne odwoływały się do zespołu uznawanych wartości, bez których nie mogły powstać i trwale funkcjonować. Podstawę etyczną systemu stanowią: solidarność, sprawiedliwość, wolność⁵.

Celem zabezpieczenia społecznego jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego osobom, które ze względu na wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną, zdarzenia losowe nie są w stanie uzyskać środków utrzymania, wykorzystując dochody z pracy lub zgromadzone uprzednio zasoby materialne. Funkcją zabezpieczenia społecznego jest świadczenie pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji socjalnej oraz zabezpieczenie przed zaistnieniem takich sytuacji⁶. Celem jest zatem pomoc osobom znajdującym się w trudnej sytuacji,

² Okres utopijny to okres przed wprowadzeniem 1883 r. reform kanclerza O. Bismarcka. K. Krzeczkowski, *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1936 r., s. 2.

³ Tamże, s. 23.

⁴ Rozwój systemów zabezpieczenia społecznego w poszczególnych krajach europejskich związany był z rozwojem gospodarki i wzrostem dochodu społecznego. Ogromną rolę w rozwoju i międzynarodowej koordynacji europejskiego systemu zabezpieczenia społecznego odgrywa Międzynarodowa Organizacja Pracy powstała w 1919 r., która podjęła prace nad przygotowaniem modelowych rozwiązań prawnych.

⁵ Solidarność jest podstawową wartością oraz zasadą wyróżniającą ubezpieczenie społeczne. Ma ona zapewnić solidarne dostarczenie środków tym członkom wspólnoty ubezpieczonych, którzy utracili je wskutek zdarzenia losowego. Tym więc różni się ubezpieczenie społeczne od celowego oszczędzania na określony cel, gdzie każdy oszczędza dla siebie, dzięki swojej osobistej przeczności i zapobiegliwości. Sprawiedliwość określana jest jako trwała wola dawania człowiekowi tego, co mu się należy. Istota sprawiedliwości polega na dotrzymywaniu umów. Może to być na przykład ograniczenie prawa do części wynagrodzenia, które przeznaczane jest na zasadach umowy społecznej na zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego tym, których dotkną skutki ryzyka socjalnego. Wolność jako najważniejsza wartość jednostki w zabezpieczeniu społecznym jest ograniczona przez zawarcie przymusowej umowy, która wymaga od jednostki samoograniczenia w dysponowaniu własnym dochodem w zamian za gwarancję bezpieczeństwa socjalnego. Bezpieczeństwo socjalne, które tworzy warunki zachowania zdrowia i życia, uzyskuje się za „cenę” ograniczenia wolności w dysponowaniu dochodem.

⁶ V. Leienbach, T. Sorensen, B. Sadow, *Elementy systemu zabezpieczenia społecznego w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Przykład RFN*, Stowarzyszenie Nauk i Kształtowania Stosunków Ubezpieczeniowych, Koln 1994, s. 15.

gdy osoba (rodzina) nie jest w stanie uzyskać środków utrzymania własną pracą lub z własnych zasobów z przyczyn losowych.

System zabezpieczenia społecznego jest zawsze ściśle powiązany z istniejącym systemem politycznym, społecznym i gospodarczym. Ma on z jednej strony realizować bezpośrednio cele, do których został stworzony i ukształtowany. Pośrednio ma tworzyć warunki prawidłowego rozwoju gospodarczego i społecznego przez systematyczne powiększanie zasobów kapitału ludzkiego i społecznego. Traktowanie zabezpieczenia społecznego jako czynnika obciążającego gospodarkę, czy finanse publiczne państwa, jest uproszczonym i ograniczonym podejściem do roli takiego czynnika wzrostu gospodarczego, jakim współcześnie jest kapitał ludzki. Chroni ono zdolność społeczeństwa do odtwarzania zasobów pracy, koniecznych do rozwoju nie tylko każdej gospodarki (m.in. ochronie zdrowia, warunków pracy i macierzyństwa), a także zdolność narodu do trwania i rozwoju⁷.

Zabezpieczenie społeczne staje się współcześnie podstawowym instrumentem i narzędziem budowania ładu i kapitału społecznego, którego istotą jest zaufanie obywateli (społeczeństwa) do państwa, jego instytucji, struktur i zasad. Zaufanie staje się podstawą społecznego zaangażowania, obywatelskiej aktywności i odpowiedzialności za dobro wspólne, za pomnażanie i ochronę wartości dobra wspólnego⁸. Zaufanie do państwa i jego instytucji w sposób bezpośredni wpływa na budowanie kapitału społecznego, który służy kształtowaniu więzi społecznych, spójności i aktywności społecznej oraz postaw obywatelskich. Rozwój systemu zabezpieczenia społecznego ukształtował i utrwalił podstawowe zasady wyróżniające ten system od innych systemów społecznych. To, co wyróżnia ten system, to: powszechny charakter uczestnictwa całych grup społeczno-zawodowych, obligatoryjne uczestnictwo, publiczny charakter systemu, gwarantowane świadczenia i ich roszczeniowy charakter.

2. Reformowanie polskiego systemu ubezpieczenia społecznego

Ubezpieczenia emerytalne w „klasycznej” formie zostały wprowadzone w Polsce w latach 1933–1934, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) rozpoczął działalność w 1935 r. (przerwaną w czasie wojny i okupacji). Wprowadzony w okresie międzywojennym tzw. ustawą scaleniową⁹ kapitałowy

⁷ J. Hryniewicz, *Wartości, cele i zasady ubezpieczenia społecznego*, [w:] *Ubezpieczenie społeczne w Polsce – 10 lat reformowania*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW, Warszawa 2011 r., s. 213–214.

⁸ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007.

⁹ Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. nr 51, poz. 96 z późniejszymi zmianami.

system emerytalny został w okresie realnego socjalizmu zmieniony na mocy dekretu z dnia 25 czerwca 1958 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin¹⁰. Tym samym system kapitałowy został zmieniony na system umowy pokoleniowej (repartycyjny)¹¹. W okresie realnego socjalizmu sukcesywnie włączano do systemu ubezpieczeń społecznych kolejne grupy obywateli, tak że pod koniec lat 70. XX wieku objęto ubezpieczeniem emerytalno-rentowym prawie całą ludność Polski. Realizując konstytucyjną dyrektywę rozwoju ubezpieczenia społecznego¹² stopniowo rozszerzano zakres ubezpieczeń emerytalnych i rentowych na niepracownicze grupy ludności: członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych (1962 r.), rzemieślników (1965 r.), twórców i artystów (1973 r.), zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej (1975 r.), rolników indywidualnych (1977 r.), duchownych oraz osób prowadzących działalność gospodarczą (1989 r.). W społecznych ubezpieczeniach pracowników całość składki ubezpieczeniowej pokrywał (fundusz wynagrodzeń) i odprowadzał do ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) zakład pracy, w pozostałych grupach ubezpieczonych – sami zainteresowani. Ten system, pomimo konieczności podnoszenia okresowo składek¹³ funkcjonował mimo coraz wyższej inflacji obniżającej realną wartość składek, co powodowało konieczność przeprowadzania okresowej waloryzacji świadczeń.

Reformowanie polskiego systemu zabezpieczenia społecznego w okresie transformacji ma długą historię, którą można podzielić na etapy. Pierwsze istotne zmiany zostały wywołane narastającym w końcu lat 70. kryzysem gospodarczym, strajkami na początku lat 80. oraz z wchodzeniem na rynek pracy osób urodzonych w okresie pierwszego wyżu demograficznego (1946–1959). W latach 80. ubezpieczenia emerytalno-rentowe wykorzystywano dla racjonalizacji zatrudnienia, co przyczyniło się do szybkiego wzrostu liczby świadczeniobiorców. W 1982 r. wprowadzono istotne zmiany, które

¹⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 1958r. nr 23, poz. 97.

¹¹ System umowy międzypokoleniowej polega na tym, że dzisiejsze składki są przeznaczane na dzisiejsze emerytury, a jutrzejsze składki na jutrzejsze emerytury (z ang. PAYG: *pay-as-you-go*). Ten model określa się jako „system zdefiniowanego świadczenia” (z ang. DB: *defined benefits*), ponieważ wysokość emerytury zależy od: przeciętnego wynagrodzenia (tzw. kwota bazowa), podstawy wymiaru składki (zależnej od dochodów ubezpieczonego) oraz od stażu ubezpieczeniowego. Natomiast system kapitałowy (określany jako „system zdefiniowanej składki” – z ang. DC: *defined contributions*) charakteryzuje się tym, że wysokość świadczenia zależy tylko od wielkości zgromadzonego kapitału oraz oczekiwanej długości życia.

¹² Art. 60 ust. 2 pkt 1 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. nr 33, poz. 232; po wprowadzeniu tekstu jednolitego Konstytucji PRL – art. 70 ust. 2, pkt 1, Dz. U. z 1976 r. nr 7, poz. 36.

¹³ Do 31 grudnia 1998 r. składka na wszystkie ryzyka socjalne wynosiła 45% kwoty bazowej.

skracały wiek emerytalny i znacznie rozszerzały uprawnienia do przechodzenia na wcześniejsze emerytury¹⁴. Na skutek tych zmian większość pracowników dostała możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę (o 5 lat wcześniej niż ustawowy wiek emerytalny), co spowodowało wzrost liczby emerytów i rencistów. W latach 1980–1990 ich liczba wzrosła o 1 504 tys. (z 4 094 tys. w 1980 r. do 5 598 tys. w 1990 r.).

Tabela 1. Liczba emerytów i rencistów w latach 1989–1994 (ZUS i KRUS razem)

Rok	Liczba	Przyrost od poprzedniego roku (liczba)
1980	4 094	x
1990	5 598	1 504
1991	7 945	2 347
1992	8 495	550
1993	8 730	235
1994	8 922	192

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 1998, Warszawa GUS 1999; Informacje ZUS i KRUS.

W pierwszej dekadzie transformacji ustrojowej, skierowanie na emeryturę lub rentę traktowano jako podstawowy instrument polityki społecznej ograniczającej (niebezpiecznie szybko rosnące) bezrobocie. W latach 1991–2000 nastąpił dalszy wzrost liczby emerytów i rencistów, tj. o 1 321 tys. Natomiast główny przyrost nastąpił w latach 1989–1992, gdzie wyniósł 2.610 tys. osób i w 1990–1991, tj. o 2 347 osób¹⁵. W kolejnych latach nie odnotowano tak znaczących wzrostów, ponieważ „wyczerpały się” zasoby potencjalnych rencistów i emerytów (każdy kto chciał lub musiał skorzystać z dogodnych warunków przejścia na emeryturę w okresie zagrożenia wysokim bezrobociem, mógł to bez trudu zrobić). Politykę tę kontynuowano w latach następnych, toteż – mimo powołania KRUS i wyłączenia z systemu ubezpieczeń pracowniczych rolników indywidualnych – liczba świadczeniobiorców nadal rosła. Zapowiedź likwidacji wcześniejszych emerytur, w połączeniu z tzw. mieszanym (niekorzystnym dla świadczeniobiorców) algorytmem ustalania świadczenia dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1954 r. skłoniły wielu ubezpieczonych do skorzystania z praw nabytych, zanim nie zostaną im odebrane przywileje

¹⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. 1982, Nr 40, poz. 267, z późn. zm.).

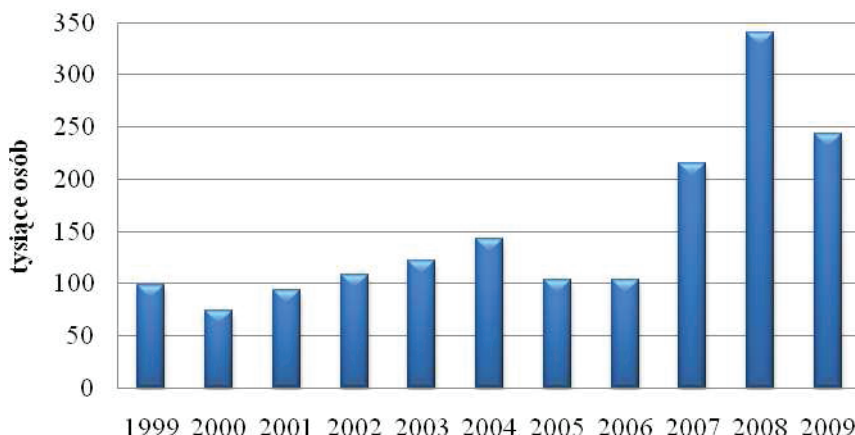
¹⁵ J. Hryniewicz, *Reformowanie systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce po 1989 roku*, [w:] (red.) J. Hryniewicz, op.cit., s. 339.

emerytalne i zanim ich emerytury nie skurczą się o połowę¹⁶. Sytuacja pogorszyła się jeszcze bardziej po wejściu w życie art. 37 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach i rentach kapitałowych, umożliwiającej jednocześnie pobieranie emerytury i kontynuowania pracy zawodowej¹⁷.

Tabela 2. Liczba osób (w tys.), którym przyznano emeryturę w danym roku kalendarzowym

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
98,5	74,7	93,7	108,5	122	143,2	103	103,9	215,4	340,5	243

Źródło: ZUS.



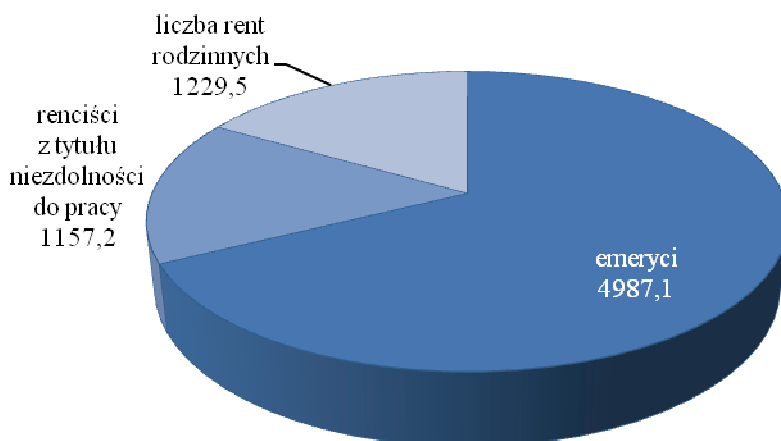
Rys. 1. Liczba osób, którym przyznano emeryturę w danym roku kalendarzowym

Źródło: ZUS.

Na koniec 2010 r. ubezpieczeniom społecznym podlegało 15,7 mln osób (w tym 14,9 mln osób zarejestrowano w OFE), zaś liczba świadczeniobiorców wyniosła 7,3 mln osób (w tym ok. 5 mln emerytów).

¹⁶ Ich emerytury będą drastycznie małe z każdym rokiem: osoba, która uzyskałaby w 2008 r. świadczenie w kwocie 2,5 tys. zł brutto i która zgromadziła kapitał emerytalny w łącznej kwocie 300 tys. zł, w 2014 r. otrzyma emeryturę w kwocie brutto 1 327,43 zł (53,1% świadczenia, jakie otrzymałaby w 2008 r.). G. Ancyparowicz, *Wpływ reformy emerytalnej na budżet państwa*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, (red.) T. Juja, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 33.

¹⁷ Z tej możliwości podniesienia dochodów skorzystało ok. 50 tys. osób. *OFE w systemie zabezpieczenia społecznego*, GUS, Warszawa 2010, s. 68–71.



Rys. 2. Liczba świadczeniobiorców w tys. w IV kwartale 2010 r.

Źródło: ZUS.

Efektom wysokiego tempa przyrostu świadczeniobiorców były wzrastające zaległości w opłacaniu składek. Przyczyną tego stanu rzeczy były nasilające się w latach 80. objawy kryzysu gospodarczego oraz zaczynająca się z początkiem lat 90. transformacja ustrojowa, której jednym z przejawów było to, że emerytury i renty z ubezpieczenia społecznego były traktowane jako optymalna forma zabezpieczenia socjalnego zwalnianych pracowników. W latach 1990–1996 osoby przechodzące na emeryturę ze względu na likwidację miejsc pracy stanowiły 40% wszystkich nowych świadczeniobiorców. Taka polityka, tj. zwiększająca okresowo obciążenia funduszy ubezpieczeń społecznych pozwoliła hamować tempo gwałtownie rosnącego bezrobocia¹⁸, które było konsekwencją restrukturyzacji gospodarki. System zabezpieczenia społecznego traktowano w tym okresie jako narzędzie do osiągnięcia „spokoju społecznego” zagrożonego drastycznymi zmianami systemowymi w gospodarce (likwidacji ulegały całe branże przemysłu oraz zakłady stanowiące niekiedy podstawę egzystencji wielu miast oraz społeczności lokalnych, np. likwidacja przemysłu lekkiego, upadek Zakładów Lniarskich w Żyrardowie). W 1990 r. bezrobocie rosło w tempie 50 tys. bezrobotnych w każdym miesiącu, osiągając na koniec roku 1 200 tys. (stopa bezrobocia wzrosła z 0,3% do 6,5%). Obok bezrobocia pojawiło się masowo zjawisko zatrudniania na czarno oraz wzrost ubóstwa spowodowany utratą dochodów z pracy. Obawiając się masowych wystąpień społecznych i niepokojów poszukiwano „pokojowych” form rozwiązania trudnej sytuacji gospodarczo-społecznej. W tym celu po raz kolejny

¹⁸ G. Ancyparowicz, op.cit., s. 161–170.

wykorzystano system zabezpieczenia społecznego, odsyłając „zbędnych” pracowników na emerytury i renty. W przyznawaniu świadczeń społecznych bardzo złagodzone warunki uzyskiwania świadczeń rentowych oraz świadczeń dla bezrobotnych (np. słynne „kuroniówki”). Ułatwione przechodzenie na renty inwalidzkie i emerytury stawało się substytutem dochodu utraconego z powodu likwidacji miejsca pracy. Ta „osłona socjalna” zmian systemowych stała się również wygodną i akceptowalną formą działania, ponieważ idealnym sposobem na życie stało się „bycie emerytem i pracowanie na czarno”. Bodźcem pogłębiającym bezrobocie było podniesienie w 1991 r. wysokości emerytur do ponad 70% przeciętnej płacy¹⁹. Instytucje ZUS, KRUS przejmowały funkcje sprzeczne z istotą ubezpieczenia społecznego, tj. funkcje „łagodzenia” ostrości skutków społecznych transformacji gospodarczej. Powodowało to wystąpienie zjawisk patologicznych: rozpowszechniło się zjawisko niepłacenia składek przez pracodawców, w tym także przez państwo.

Deregulacja systemu bankowego, a tym samym utrudnienie dostępu do kredytu spowodowało, iż gwałtownie spadła akumulacja finansowa przedsiębiorstw. Skutkiem tego były narastające zatory płatnicze, słaba ściągalność podatku obrotowego i w konsekwencji rosnące zaległości wobec ZUS z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Plan Balcerowicza był zorientowany głównie na walkę z inflacją, a nie na równoważenie budżetu²⁰. Nie zawierał również kompleksowych działań osłonowych wobec polskich podmiotów gospodarczych i ludności²¹. Wprowadzono w państwowych przedsiębiorstwach podatek (tzw. popiwek) obciążający wszelkie podwyżki płac, co doprowadziło do spadku siły nabywczej wynagrodzeń oraz emerytur i rent. Prowadzona jednocześnie polityka „realnie dodatniej stopy procentowej” charakteryzująca się szokowymi podwyżkami podstawowych stóp procentowych, a tym samym oprocentowania kredytów, uniemożliwiła prowadzenie jakiegokolwiek rachunku ekonomicznego, przyczyniając się do utraty płynności finansowej polskich przedsiębiorstw²². Trudności finansowe systemu ubezpieczeń próbowano ograniczać ustanawiając odrębny system emerytur rolniczych. Ubezpieczenia rolników indywidualnych przekazano z ZUS do nowej instytucji: Kasy Rolni-

¹⁹ W. Muszalski, *Raport Banku Światowego a reforma emerytalna*, [w:] *II i III filar ubezpieczeń emerytalnych. Demograficzne i społeczne uwarunkowania ubezpieczeń*, (red.) A. Rzączaszek, Akademia Ekonomiczna, Katowice 1999, s. 9.

²⁰ R. Bugaj, *Dziesięć uwag o programie naprawy...*, [w:] *Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny 2001–2003*, (red.) M. Demiszczuk, J. Supińska, Wyd. Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa 2003, s. 127–130.

²¹ L. Deniszczuk, *O biedzie, zróżnicowaniu dochodów i statystyce*, [w:] *Polska po przejściach*, op.cit., s. 127–130.

²² G. Ancyparowicz, *Finansowe i społeczne skutki neoliberalnej reformy ubezpieczeń emerytalno-rentowych w Polsce*, Raport nr 1/2010, Wyd. Instytut Stefczyka (dodatek do kwartalnika naukowego „Pieniądze i Więź”), Sopot 2010, s. 19.

czego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)²³. W 1991 r. opracowano algorytm stosowany bez większych zmian do dzisiaj wobec osób otrzymujących emerytury i renty w systemie repartycyjnym²⁴.

Na skutek podjętych rozwiązań, sprzecznych z istotą ubezpieczenia społecznego nastąpiła dalsza deformacja systemu, w którym narastały patologie: zatrudnienie na czarno, nadużywanie świadczeń, unikanie kosztów ubezpieczenia²⁵. Następowoło znaczne pogorszenie sytuacji finansowej ZUS, wywołanej spadkiem zatrudnienia, wzrostem liczby świadczeniobiorców oraz powszechnym niepłaceniem składek. Do tego doszły niskie obciążenia składkami sektora prywatnego, którego obejmowała wysokość składki na poziomie 60% przeciętnego wynagrodzenia. Kolejne rządy traktowały system zabezpieczenia instrumentalnie, m.in. dostosowując stan finansowy ubezpieczenia do możliwości budżetu państwa (dotyczyło to np. zasad waloryzacji świadczeń), a proces oddłużania ZUS rozpoczął się dopiero w 1996 r.

Początków drugiego etapu reformy systemu ubezpieczeń należy szukać w 1994 r., tj. w momencie zaprezentowania w Polsce programu Banku Światowego²⁶. Program ten wywołał duże zainteresowanie w gremiach politycznych, czego skutkiem było wyłączenie spraw reformowania ubezpieczenia społecznego z kompetencji ministra pracy i polityki społecznej i przeniesienie ich do utworzonego w Kancelarii Premiera – Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Systemu Zabezpieczenia Społecznego²⁷.

²³ Na mocy ustawy z 20 stycznia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1998 nr 7, poz. 25 z późniejszymi zmianami).

²⁴ Zagwarantowano część socjalną (24% kwoty bazowej) oraz określono wskaźniki dla obliczania części indywidualnej (1,3% za każdy okres składkowy oraz po 0,7% za nieskładkowy i hipotetyczny). Wydłużono okres udokumentowanego zatrudnienia przyjmowany do określenia podstawy wymiaru emerytury, tj. emeryturę oblicza się na podstawie 10 kolejnych lat z ostatnich dwudziestu poprzedzających złożenie wniosku lub dwadzieścia lat o najwyższej relacji indywidualnego wynagrodzenia do przeciętnego w gospodarce narodowej z całego okresu zatrudnienia.

²⁵ Narodowy Spis Powszechny wykazał, że w latach 1988–2002 odsetek utrzymujących się ze świadczeń społecznych wzrósł z 18% do 28%, stopa zatrudnienia ukształtowała się na poziomie 43,7%, a poziom bezrobocia na 21,2%.

²⁶ *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, na zlecenie Banku Światowego, Oxford University Press, Waszyngton 1994.

²⁷ W 1996 r. pełnomocnikiem został urzędnik Banku Światowego – Michał Rutkowski – obecnie przedstawiciel Rządu RP w Komisji Europejskiej ds. Polityki Społecznej. Ta decyzja premiera W. Cimoszewicza w zasadzie zamknęła debatę publiczną nad kształtem przyszłego systemu ubezpieczenia społecznego. Bank Światowy dysponował bowiem przygotowanym projektem (raportem i zaleceniami) dotyczącym reformy, którą wystarczyło tylko przeprowadzić.

Projekt Banku Światowego przygotowano w celu przeprowadzenia reform w krajach rozwijających się, o słabo rozwiniętych systemach zabezpieczenia społecznego²⁸. Zakładał on odejście od systemu ubezpieczenia ukształtowanego według wzorów europejskich, opartych na solidarności i wzajemności oraz stworzenie systemu opartego na przymusie oszczędzania w systemach kapitałowych zarządzanych przez prywatne firmy. Długoterminowa kapitalizacja funduszy miała być czynnikiem wzrostu gospodarczego. Upowszechniany w Polsce pod tytułem „bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, projekt ten oficjalnie zapowiadał wysokie emerytury oraz szybki wzrost gospodarczy dzięki wysokim dochodom uzyskiwanym z inwestowania środków przekazywanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE). Fundusze emerytalne miały być ważnym czynnikiem finansowego wzmocnienia rozwoju gospodarki, pobudzać i rozwijać rynki kapitałowe. Podkreślano szkodliwość systemu repartycyjnego dla gospodarki (prowadzenie do kryzysów) i społeczeństwa (niskie świadczenia) oraz zachwalano nowy system jako ten, który odwróci niekorzystne trendy i w porę zapobiegnie kryzysom gospodarczym i finansowym. Zakładał bowiem uniknięcie kryzysu (wynikającego ze zmiany struktury demograficznej, tj. starzenia się społeczeństwa, w wyniku którego następował wzrost liczby osób pobierających świadczenie i spadek liczby osób opłacających składki) poprzez nakazanie przymusowych oszczędności w prywatnych instytucjach finansowych celem ich kapitalizacji. Ponadto projekt zakładał powstanie, dzięki przymusowym oszczędnościom oraz ich efektywnej kapitalizacji, bogatych funduszy wspierających wzrost gospodarczy. Przywieziony do Polski projekt Banku Światowego był wzorowany na rozwiązaniach zastosowanych w Ameryce Łacińskiej – Chile (1981 r.)²⁹ i Argentynie (1994 r.). Konstrukcja systemu opierała się na trzech filarach:

²⁸ Słabo rozwinięte systemy zabezpieczenia społecznego charakteryzują się ograniczonym zakresem podmiotowym (małą liczbą ubezpieczonych) i przedmiotowym (ograniczony zakres ubezpieczonych rodzajów ryzyka socjalnego). Podstawową trudnością zmiany systemowej ubezpieczenia repartycyjnego na system kapitałowy jest konieczność jednoczesnego finansowania (przez 40 lat) świadczeń w starym systemie oraz „oszczędzanie” na świadczenia w systemie tworzonemu. BŚ zaliczył do krajów rozwijających się wszystkie kraje postsocjalistyczne, pomimo że wiele z nich ma rozwinięte systemy, w większości wzorowane na rozwiązaniach europejskich (głównie niemieckich). Kraje Europy Zachodniej, co warto podkreślić, ze względów finansowych odrzuciły takie propozycje.

²⁹ Model reformy systemu emerytalnego stworzony w 1994 roku przez Bank Światowy różnił się znacząco od chilijskiego. W Chile w systemie utworzonym 1 maja 1981 roku nastąpiło całkowite zastąpienie repartycyjnego systemu emerytalnego – systemem prywatnych emerytur. Szerzej na temat wprowadzania systemu emerytur kapitałowych, [w:] Mitchell A. Orenstein, *Prywatyzując emerytury. Transnarodowa kampania na rzecz reformy systemu zabezpieczenia społecznego*, Princeton University Press, Princeton/ New Jersey 2008.

- I filar – obowiązkowy, stanowiący zreformowany Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), działający w formule redystrybucyjnej, ale z indywidualną ewidencją składek; finansowany z podatków, który miał zapewnić jednakowe dla wszystkich świadczenie na poziomie minimalnym (niskim),
- II filar – obowiązkowy kapitałowy, w postaci otwartych funduszy emerytalnych (OFE), zarządzanych przez powszechne towarzystwa emerytalne (PTE); finansowany na zasadzie kapitalizowania przymusowej składki zarządzanej przez prywatne firmy finansowe,
- III filar – dobrowolny, w postaci pracowniczych programów emerytalnych (IKE), inwestujących zgromadzone zasoby na rynkach finansowych; finansowany z dobrowolnych oszczędności lokowanych w prywatnych instytucjach finansowych celem kapitalizacji.

Bardzo ważnym elementem dla skutecznego przeprowadzenia tej wątpliwej pod względem ekonomicznym i społecznym reformy, były medialne akcje organizowane przeciw już zdeformowanemu (na skutek różnych działań „osłaniających reformy gospodarcze), repartycyjnemu systemowi ubezpieczenia³⁰. Akcje te miały utrwalić negatywny obraz ZUS w opinii publicznej i stworzyć atmosferę sprzyjającą reformie. Zarówno te akcje, jak i chwytliwe hasło „bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, obiecującej wysokie emerytury i szybki wzrost gospodarczy, znajdowały społeczną aprobatę. Nowy system ubezpieczenia społecznego miał być pozbawiony wad i patologii, którymi wg propagandowego przekazu „ogarnięty” był system repartycyjny³¹. A przecież następowała, wraz ze zmianą systemu zabezpieczenia społecznego, przede wszystkim zmiana koncepcji i odpowiedzialności państwa³². Projekt bowiem zakładał, że to nie państwo odpowiada za system zabezpieczenia

³⁰ Nagłaśnianie haseł w stylu czarnego PR wobec ZUS jako instytucji: „najgorszej”, „wspólnego wora bez dna”, „czarnej dziury, do której wszystko wpada”, „instytucji zbędnej, drogiej i marnotrawnej” stało się powszechne.

³¹ Pomysł Banku Światowego propagowany był dzięki wykładom i prelekcjom organizowanym przez Niemieckie Stowarzyszenie Nauk i Kształtowania Stosunków Ubezpieczeniowych (GVG). Projekt był przedmiotem kilku posiedzeń Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy premierze W. Cimoszewiczu i został przyjęty bez zastrzeżeń. *Reforma systemu emerytalnego w Polsce. Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*, RSSG przy RM, raport nr 24, Warszawa 1997.

³² Na specyficzną rolę MFW i BŚ zwraca uwagę zawarcie tzw. Konsensusu Waszyngtońskiego, umożliwiającego tym instytucjom zażądanie od wszystkich międzynarodowych dłużników wprowadzenia polityki neoliberalnej (uznanie zasad tej polityki za uniwersalne, a w szczególności zasad dotyczących liberalizacji rynku finansowego). Żądanie to odnosiło się do krajów słabo rozwiniętych oraz krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które w większości uległy presji bez względu na koszty ekonomiczne i społeczne (nie były w stanie oprzeć się tym instytucjom ze względu na groźbę nieudzielania kredytu. P. Bożyk, *Systemowe przyczyny światowego kryzysu finansowego*, [w:] *Światowy kryzys finansowy. Przyczyny i skutki*, (red.) P. Bożyk, Warszawa 2009, s. 50.

społecznego, lecz wolny rynek. Państwo ma jedynie zapewnić najuboższym bezpieczeństwo socjalne na minimalnym, tj. najniższym poziomie, jako warunek zachowania spokoju społecznego, koniecznego dla rozwoju gospodarki rynkowej³³. Tak więc miała obowiązywać liberalna zasada rozwiązywania wszystkich problemów przez wolny rynek, a dla tych, którzy nie będą zdolni konkurować w gospodarce wolnorynkowej, przewidziano minimalną pomoc społeczną³⁴. Dziwić może zatem fakt, że ten liberalny projekt został przyjęty najpierw przez „lewicowy” rząd (W. Cimoszewicza), a potem wdrażany przez rząd „solidarnościowy” (J. Buzka). Zastanawia również fakt, że tej zmianie nie sprzeciwiały się związki zawodowe NSZZ „Solidarność” ani OPZZ.

3. Ocena reformy

W 2009 r. minęło dziesięć lat funkcjonowania OFE. Przypatrzmy się zatem, czy reforma wprowadzona w 1999 r. osiągnęła swoje cele. OFE miały:

1. Stanović mechanizm napędowy gospodarki dzięki inwestycjom.
2. Zwiększyć wysokość przyszłych emerytur dzięki pomnożeniu składek przez profesjonalnie zarządzających aktywami.
3. Zmniejszyć wydatki budżetu państwa na emerytury.
4. Wprowadzić kulturę oszczędzania i zapobiegliwości³⁵.

Ad 1. OFE jako mechanizm napędowy gospodarki?

Jednym z podstawowych argumentów na rzecz wprowadzenia nowego systemu emerytalnego było ożywienie polskiego rynku kapitałowego. I rzeczywiście, OFE stanowią obok Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych (TFI) drugą najważniejszą grupę inwestorów instytucjonalnych na Giełdzie Papierów Wartościowych (GPW). Dysponują one środkami 15 mln klientów o łącznej wartości aktywów w 2011 r. na poziomie 224,7 mld zł. Zaangażowane przez nie środki (mogą inwestować 40% środków) mają udział w kapitalizacji giełdy. Jednakże należy pamiętać, że giełda jest przede wszystkim rynkiem wtórnym, zatem do samej gospodarki trafia tylko część środków, tj. ta, która jest inwe-

³³ T. Szumlicz, *Filarowa konstrukcja i prezentacja nowego systemu emerytalnego*, [w:] *II i III filar ubezpieczeń emerytalnych...*, op.cit., s.26.

³⁴ J. Hryniewicz, *Średniookresowa strategia zmian polityki społecznej. Synteza raportu z badań*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, raport nr 19, Warszawa 1994, s. 40 i następane.

³⁵ P. Szałamacha, *IV Rzeczpospolita – pierwsza odsłona*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2009, s. 246.

stawiana w papiery wartościowe na rynku pierwotnym. Większość środków jest „obracana” na rynkach wtórnych, przyczyniając się do „nadymania baniek spekulacyjnych”. W rezultacie system zostaje narażony na trzy stopnie ryzyka:

- ryzyko kryzysu w gospodarce realnej (ryнку pierwotnym)
- ryzyko kryzysu na rynkach wtórnych (pęknięcie bańki spekulacyjnej),
- ogólne ryzyko związane z wrażliwością cen walorów na relacje między popytem a podażą papierów wartościowych, od których zależy rynkowa cena papierów³⁶.

Rynek wtórny nie przynosi bezpośrednio kapitału emitentom akcji, a jedynie stanowi miejsce, na którym weryfikowana jest wartość walorów i przez sprzedaż realizowany zysk³⁷. Ponadto jest to rynek obciążony bardzo dużym ryzykiem, ponieważ jest bardzo wrażliwy na różne czynniki decydujące o stanie rynków finansowych (kondycja rynków zagranicznych, kursy walutowe, stopy procentowe, nastroje inwestorów, ogólna sytuacja gospodarcza itp.). Na przykład ujemny średni wynik OFE za 2011 r. (na poziomie 4,8%) analitycy giełdowi uważają za umiarkowany, biorąc pod uwagę, że na rynku akcji, który ma największy wpływ na stopę zwrotu funduszy, doszło do spadku notowań o ponad 20%.

Analizując sens długoterminowego inwestowania środków emerytalnych w papiery skarbowe, warto odwołać się do opinii wyrażonej przez Jean-Claude’a Tricheta, prezesa Europejskiego Banku Centralnego: „zadłużenie publiczne osiągnęło bezprecedensowy poziom, niewystępujący dotychczas w czasach pokoju”. Próbuując odpowiedzieć na pytanie, czy obligacje skarbowe stanowią bezpieczną inwestycję środków przeznaczonych na przyszłe emerytury, warto zwrócić uwagę również na poważny kryzys zadłużenia krajów wysoko rozwiniętych. Poważne kłopoty państw, a nawet bankructwa, uświadamiają fakt, iż lokata w emitowane przez te kraje papiery skarbowe nie może już być dzisiaj postrzegana jako lokata bezpieczna. Dlatego też w krajach, gdzie przekazywanie składek do funduszy emerytalnych jest przymusowe, powinno się uwzględnić to ryzyko, a przede wszystkim mieć świadomość narażania przyszłych emerytur na wielkie niebezpieczeństwo.

Włączenie OFE w sieć powiązań finansowych oznacza również niebezpieczeństwo odgrywania przez nie roli pożyczkodawcy do operacji tzw. krótkiej sprzedaży³⁸. Na świecie, po ostatnim kryzysie, takie operacje

³⁶ J. Żyżyński, *System emerytalny jako element logiki systemu finansowego gospodarki*, [w:] *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, (red.) J. Hryniewicz, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW, Warszawa 2011, s. 86.

³⁷ „W całości rzecz biorąc, rozwój giełdy potwierdza prawo, że z samego obracania pieniędzmi nie powstają żadne trwałe zyski, z niczego nie powstaje nic”. K. Łaski, *Mity i rzeczywistość w ekonomii*, Biuletyn PTE nr 1(45)/2010, s. 13.

³⁸ Operacje te polegają na tym, że inna instytucja (np. związany z OFE bank) pożyczka od

są zakazywane³⁹. Powodują one bowiem wysysanie oszczędności z rynku i nie przynoszą żadnego wzrostu wartości realnej gospodarce, a faktycznie destabilizują rynek⁴⁰. Należy również zwrócić uwagę na pomysły ekspertów zrzeszonych w PKPP Lewiatan oraz Business Centre Club⁴¹ idące w kierunku zwiększenia możliwości inwestowania w akcje i za granicą (obecnie OFE mogą lokować tylko 5% aktywów)⁴². Pomimo tego, że wartość tych inwestycji na koniec roku wyniosła 970,2 mln zł, co stanowi zaledwie 0,43% udziału w całym portfelu inwestycyjnym funduszy, wydaje się, że wszyscy powinni być zainteresowani tym, aby pieniądze „pracowały” w polskiej gospodarce. Nie jest niczym odkrywczym fakt, że źródłem wzrostu, rozwoju i dobrobytu jest przyrastanie zasobów własnej gospodarki poprzez inwestowanie oszczędności w kraju a nie poza granicą⁴³. Powinny zatem być stosowane takie mechanizmy, które zapewnią lokowanie środków w rozwój gospodarki, tworzenie nowych miejsc pracy, nowego majątku, a więc by współtworzyły realną gospodarkę i wpływały na jej realny wzrost. Gwarancją bezpiecznego „oszczędzania na starość” nie są głównie prywatne fundusze, ale pracująca gospodarka, czyli de facto osoby aktywne zawodowo.

Na marginesie dyskusji o OFE jako czynniku napędzającym gospodarkę toczy się inna debata o inwestowaniu funduszy w papiery wartościowe. Z danych KNF wynika, że skład portfela inwestycyjnego funduszy na koniec listopada 2011 r. przedstawiał się następująco: 53,67% obligacje skarbowe,

nich akcje, by je sprzedać na giełdzie i po spadku wartości odkupić i oddać pożyczkodawcy (oczywiście mające mniejszą wartość niż w momencie brania w pożyczkę). Jest to zaprzeczenie operacji na „długich pozycjach”, ponieważ sprzedaje się to, co się ma na własność w wyniku operacji zakupu i czeka się do momentu wzrostu rynkowej wartości. Tak więc w manipulacjach „krótkiej sprzedaży” najpierw dochodzi do spekulacyjnego „napompowania” rynku a potem jego deprecjacji.

³⁹ „Przestawienie branży funduszy z długiej perspektywy inwestycyjnej na perspektywę „krótkiej sprzedaży” jest szkodliwe z punktu widzenia inwestorów.” J.C. Bogle, *Dość. Prawdziwe miary bogactwa, biznesu i życia*, Warszawa 2009, s. 173.

⁴⁰ W Polsce krótka sprzedaż jest dozwolona Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2009 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz banków powierniczych.

⁴¹ Wypowiedzi J. Mordasewicza i W. Nagla dla interia.pl z dnia 3 listopada 2009 r.

⁴² Dodatkowo istnieją inne obostrzenia, które ograniczają inwestycje zagraniczne OFE. Jest to wymóg kupowania akcji, które mają rating, czy inny niż w przypadku lokat krajowych sposób pokrywania kosztów takich transakcji. Pod koniec 2011 r. sędziowie Trybunału Sprawiedliwości UE w Luksemburgu przyznali rację Komisji Europejskiej, która zarzucała Polsce złamanie zasady swobodnego przepływu kapitału. Polska musi zmienić przepisy, umożliwiające zniesienie barier dotyczących inwestycji zagranicznych OFE.

⁴³ „Jedynym w pełni godnym zaufania lekarstwem na recesję jest solidny strumień popytu konsumpcyjnego. Recesja wymaga solidnego strumienia siły nabywczej, zwłaszcza dla potrzebujących, którzy będą wydawali.” J.K. Galbraith, *Gospodarka niewinnego oszustwa – prawda naszych czasów*, Warszawa 2005, s. 78–79.

31,28% akcje, 9,85% papiery pozaskarbowe, 4,25% depozyty bankowe, 0,52% inne oraz 0,43% inwestycje zagraniczne. Zdaniem części ekonomistów duże znaczenie dla stabilności kapitału emerytalnego mają inwestycje w obligacje skarbowe⁴⁴. Podkreślają, że zwłaszcza w kryzysie stanowią ważny gospodarczo czynnik antycykliczny, ponieważ „ściągają” część krajowych oszczędności (najbardziej bezpieczne instrumenty finansowe) do gospodarki, co sprzyja koniunkturze⁴⁵. Przeciwnego zdania jest ta część ekonomistów, która w lokowaniu przez OFE środków w obligacje skarbowe (pożyczanie państwu otrzymanych od niego pieniędzy) widzi główny powód narastania długu publicznego⁴⁶. Zaznaczają, że kapitał w portfelu inwestycyjnym OFE jest więc niczym innym jak zobowiązaniem państwa, a nie prywatnymi oszczędnościami. Należy podkreślić, że zarówno realne skutki inwestycji, jakie będą dokonywane w kapitałowej części systemu emerytalnego, jak i efekty działania systemu repartycyjnego – zawsze będą zależały od przyszłego stanu gospodarki. Efektywny rozwój gospodarki zależy od inwestycji w sferę realną, stabilności systemu (zapewnianego przez odpowiednią strukturę wydatków budżetowych) oraz przez wspieranie czynników służących rozwojowi w długim okresie (np. nauka, edukacja, ochrona zdrowia)⁴⁷.

Obecnie funkcjonuje 14 otwartych funduszy emerytalnych, które są zarządzane przez PTE (w większości instytucje z dominującym udziałem kapitału zagranicznego).

⁴⁴ Krytykom inwestowania w obligacje jako wygodnego sposobu finansowania potrzeb budżetowych K. Łaski zadaje pytanie: czy możemy sobie pozwolić na brak deficytu budżetowego, jeżeli oznacza on marnotrawienie możliwości produkcyjnych, wynikające zwłaszcza z bezrobocia, i wiąże się z rzeczywistością, nie do odrobienia w przyszłości, stratą społeczną? K. Łaski zastrzega, że teza, iż finansowanie deficytu jest „zadłużaniem na koszt przyszłych pokoleń”, jest uprawniona wtedy, gdy obligacje skarbowe są sprzedawane nabywcom zagranicznym, bo to im, a nie naszemu społeczeństwu trzeba będzie w przyszłości płacić za wykupywane obligacje. K. Łaski, *Mity i rzeczywistość w polityce gospodarczej i w nauczaniu ekonomii*, Warszawa 2009, s. 61 i nast.

⁴⁵ P.L. Bernstein radził inwestować wg reguły, którą określił jako „60/40 Solution”, czyli inwestowania w 60% akcji i 40% obligacji. J.C.Bogle, op.cit., s. 69.

⁴⁶ Na koniec grudnia 2010 r. portfel inwestycyjny OFE wynosił 221 mld zł, w tym obligacje stanowiły ok. 59%, zaś akcje notowane na regulowanym rynku giełdowym ok. 36%. Państwo będzie zmuszone do wykupienia swych obligacji w miarę, jak kolejne roczniki będą odchodziły na emerytury. Środki na ten cel będą pochodziły z emisji kolejnych serii obligacji pokrywających sumę główną wierzytelności, ewentualne dyskonto i odsetki od papierów dłużnych.

⁴⁷ J. Żyżyński, *Budżet i polityka podatkowa*, Warszawa 2009, s. 93.

Tabela 3. Wartość aktywów netto OFE (stan na dzień 31 stycznia 2011 r.)

OFE	Wartość aktywów netto w zarządzaniu	Udział w rynku (%)	OFE	Wartość aktywów netto w zarządzaniu	Udział w rynku (%)
AEGON	9.058.716.327,81	4,10	Nordea	9.318.575.010,11	4,23
Allianz Polska	6.503.860.959,24	2,94	Pekso	3.416.819.863,52	1,55
Amplico	16.811.644.182,54	7,61	PKO BP	6.552.574.362,90	2,97
Aviva	52.746.318.259,03	23,87	Pocztalio	4.273.781.158,33	1,93
AXA	12.831.241.267,46	5,81	Polsat	2.076.674.794,35	0,94
Generali	10.449.700.781,27	4,73	PZU Złota Jesień	30.566.880.135,03	13,84
ING	53.218.096.899,77	24,09	Warta	3.107.027.611,57	1,40
Razem:	220.931.911.612,93				

Źródło: Na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego.

Dystrybutorem, zgodnie z założeniami reformy, zbierającym środki i przekazującym część składki emerytalnej (około 38%) do OFE jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)⁴⁸. W wyniku tych transferów i inwestowania środków aktywa zgromadzone w OFE w 2009 r. osiągnęły poziom 179 mld zł⁴⁹. Od początku funkcjonowania nowego systemu do końca roku 2008 fundusze pobrały w ramach tzw. opłaty za zarządzanie ok. 10,5 mld zł, co stanowiło 8,1% przesłanych na ich rzecz środków⁵⁰ (w samym 2008 r. opłata za zarządzanie wyniosła 1,9 mld zł, tj. 9,5% odprowadzonych do OFE środków). W 2010 r. opłata została obniżona z 7,3% do 3,5%⁵¹. Dodatkowym źródłem dochodów PTE są tzw. opłaty od aktywów (tab. 4). Obecnie dwa największe PTE (Aviva

⁴⁸ W 2011 r. OFE otrzymały z ZUS w sumie 15,1 mld zł składek klientów. To o ponad 7 mld zł mniej niż w roku 2010. Jest to efekt obniżenia wysokości składki przekazywanej OFE (z 7,3% pensji brutto klientów do 2,3%). *Rzeczpospolita z dnia 29.12.2011 r.*

⁴⁹ Raporty finansowe OFE, *Biuletyn Roczny. Rynek OFE 2009*, Komisja Nadzoru Finansowego.

⁵⁰ M. Jaworski, B. Marczyk, *Ile płacimy za zarządzanie OFE*, wypowiedź dla indor.pl z dnia 13 marca 2009 r.

⁵¹ W październiku 2010 r. rząd Węgier zdecydował o zaprzestaniu przekazywania składek do OFE. Bułgaria po naciskach MFW zrezygnowała z podjętej już decyzji o likwidacji funduszy. Estonia na dwa lata wstrzymała przekazywanie składki. Z kolei Łotwa na okres dwóch lat zmniejszyła z 10% do 2% wielkość składki, a Litwa z 5,5% do 3%. Rumunia odstąpiła od planów podwyższenia składki i pozostawiła ją na poziomie 2%. L. Oręziak, *Otwarte Fundusze Emerytalne – źródło długu publicznego*, [w:] *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, (red.) J. Hryniewicz, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW, Warszawa 2011, s. 114–115.

oraz ING), zarządzające aktywami przekraczającymi 45 mld zł, mogą zatem rocznie z tytułu tej opłaty uzyskiwać po 186 mln zł.

Tabela 4. Miesięczne opłaty za zarządzanie aktywami OFE

Wysokość aktywów netto (w mld zł)		Miesięczna opłata za zarządzanie od aktywów netto
ponad	do	
	8	0,045% wartości aktywów netto, w skali miesiąca
8	20	3,6 mln zł + 0,04% nadwyżki ponad 8 mld zł, w skali miesiąca
20	35	8,4 mln zł + 0,032% nadwyżki ponad 20 mld zł, w skali miesiąca
35	45	13,2 mln zł + 0,023% nadwyżki ponad 35 mld zł, w skali miesiąca
45		15,5 mln zł

Źródło: L. Oręziak, *Otwarte Fundusze Emerytalne – źródło długu publicznego*, wyd. cyt., s. 113.

Wysoka marża dla zarządzających wydaje się zbyt wysoka w stosunku do osiągniętych wyników. OFE zakończyły rok 2011 stratą, która wyniosła przeciętnie 4,8%. Był to drugi w historii istnienia tych instytucji rok zakończony ujemnym wynikiem. W 2008 r. straty były jeszcze większe, średnio wyniosły prawie 14% (najlepszy wynik osiągnięto w 2006 r., tj. średni wynik inwestycyjny był na poziomie prawie 16%).

W 2010 r. przychody towarzystw wynikające z zarządzania OFE wyniosły łącznie dla wszystkich towarzystw emerytalnych 1,8 mld zł, co oznacza spadek w porównaniu z rokiem 2009 o 11%. Zmieniła się struktura tych przychodów, ponieważ inaczej niż w poprzednich latach największy udział (wynoszący ok. 50%) miała w nich opłata za zarządzanie, która wyniosła 898 mln zł, w porównaniu z 643 mln zł w roku 2009. Przychody z opłaty składki spadły do 806 mln zł w analizowanym okresie z 1,3 mld zł rok wcześniej. Jednakże spadek przychodów towarzystw nie pociągnął za sobą spadku kosztów związanych z zarządzaniem funduszami. Wyniosły one 1,2 mld zł i były nieznacznie, 0,1% (13,3 mln zł) wyższe niż w 2009 r.⁵²

Niższe zyski spowodowały obniżenie wskaźników rentowności większości PTE w 2010 r. Wskaźniki ROE i ROA dla branży obniżyły się z poziomu w 2009 r. odpowiednio 20 i 16% do poziomu 10 i 9%. Jak zauważył nadzór: „Spadek stopy zwrotu ze środków zaangażowanych w zarządzanie OFE wpływa na obniżenie atrakcyjności tego rynku i dalsza kontynuacja tego trendu rodzi pytanie o stabilność funkcjonowania II filara systemu emerytal-

⁵² Dane za „Rzeczpospolita” z dnia 22–23.06.2011 r.

nego, szczególnie w kontekście rosnącego ryzyka braku możliwości pokrycia ewentualnego niedoboru przez towarzystwa emerytalne⁵³.

Część ekonomistów bardzo krytycznie ocenia działalność OFE. Z ich analiz wynika, że średnia nominalnej stopy zwrotu w latach 1999–2009 wyniosła 149,6%, a średnia roczna stopa zwrotu 4,1% (przy średniorocznej inflacji na poziomie 4,3%)⁵⁴. Od początku reformy emerytalnej do 2009 r. oddano do dyspozycji OFE 214 mld zł, z czego 15 mld zł stanowiła marża dla zarządzających (obowiązkowe 7,3%). Po doliczeniu niezależnie od tego pobieranych opłat za operacje kapitałowe na OFE (za zarządzanie aktywami), naprawdę ogólny koszt prowadzenia funduszy sięga 10% wpłacanych kwot, tj. z 214 mld zł przelanych do OFE zostaje jako kapitał „pracujący” na rzecz emerytów w wysokości 192,6 mld zł. Wynika z tego, że średnia roczna stopa zwrotu w OFE powinna być względnie wyższa o 10%, niż daje średnio rynek⁵⁵. Uważają, iż tezy głoszące, że OFE dzięki inwestycjom giełdowym przyczyniają się do rozwoju gospodarki, zasilając ją w kapitał, wydają się na wyrost. Argumentują to tym, że inwestycje giełdowe (portfelowe) nie tworzą miejsc pracy (z wyjątkiem stanowisk dla maklerów i rozrostu szarej strefy). Polegają bowiem na osiągnięciu korzyści z różnic w notowaniach poszczególnych walo-rów. Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest sprzedaż akcji spółki zrealizowana w formie pierwotnej oferty publicznej. Wpływy z tego tytułu zwiększają kapitały własne przedsiębiorstwa, co może (ale nie musi) prowadzić do uruchomienia inwestycji w sferze realnej, a więc tworzenia nowych miejsc pracy. Ponadto kapitał ulokowany w akcjach, tak jak prawie całość inwestycji giełdowych, ma charakter spekulacyjny, a tym samym obarczony jest wysokim ryzykiem. O znikomym udziale transakcji giełdowych w finansowaniu przedsiębiorstw, których akcje są notowane na rynku głównym GPW świadczą m.in. następujące dane za 2010 r.: liczba krajowych debiutów – 26, wartość debiutów – 3,8 mld euro (udział w kapitalizacji 2,7%), wartość pierwotnej oferty publicznej – 14,5 mld zł, (udział w kapitalizacji spółek krajowych 2,7%).

Ad 2. OFE jako czynnik zwiększający przyszłe emerytury?

Emerytury kapitałowe były entuzjastycznie przyjęte przez większość polskiego społeczeństwa, o czym w znacznej mierze decydował brak wiedzy o specyfice rynków finansowych oraz agresywna i nieuczciwa reklama w mediach. Propagując korzyści tego systemu, straszono jednocześnie społeczeń-

⁵³ Na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego, *Dane o rynku OFE*.

⁵⁴ J. Żyżyński, *System emerytalny jako element logiki systemu finansowego gospodarki*, [w:] op.cit., (red.) J. Hrynkiewicz, op.cit., s. 90.

⁵⁵ R. Domański, *OFE – międzygeneracyjny podział majątku a podział bieżącego PKB jako podstawa konstrukcji systemu emerytalnego*, [w:] (red.) J. Hrynkiewicz, op.cit., s. 80.

stwo tym, że składka na emerytury w starym systemie sięgnie wkrótce 70% wynagrodzeń, a świadczenia pozostaną groszowe. Wielu zachęciła informacja o dziedziczeniu oszczędności emerytalnych oraz to, że to właśnie fundusze zapewnią godziwą i bezpieczną część emerytury. Obywatele nie uzyskali informacji, że w ramach OFE całkowite ryzyko związane z poziomem świadczenia jest przerzucone na przyszłego emeryta oraz ostatecznie na państwo, będące finalnym gwarantem minimalnego świadczenia emerytalnego. Większe ryzyko to możliwość poniesienia większych strat i uszczuplenia świadczenia emerytalnego⁵⁶. Do opinii publicznej nie dotarła wiadomość, że rzeczywista emerytura z OFE będzie silnie uzależniona od wahań cen papierów wartościowych oraz kondycji instytucji finansowych, które zarządzają powierzonymi im składkami⁵⁷.

Na problemy związane z emeryturami opartymi o aktywa finansowe zwróciła uwagę Komisja Europejska⁵⁸. Wskazała na niestabilność rynków finansowych jako źródło problemów utrzymania przez systemy emerytalne możliwości zapewnienia wypłaty świadczeń. Podobny wniosek został zawarty w sprawozdaniu opracowanym przez Parlament Europejski na temat społecznych skutków kryzysu oraz demograficznych wyzwań dla systemu emerytalnego⁵⁹. W sprawozdaniu podkreślono, że kapitałowe systemy emerytalne narażone są w długim horyzoncie czasowym na ryzyko związane z rynkiem finansowym. To, jak ogromne jest ryzyko związane z inwestowaniem na rynku finansowym, pokazują doświadczenia niedawnego kryzysu finansowego. Z danych opublikowanych przez OECD (lipiec 2010 r.) wynika, że występującej od marca 2009 r. poprawie koniunktury fundusze emerytalne na rynku akcji zdołały odrobić ok. 1500 mld dol. z ogólnej kwoty poniesionych strat w 2008 r. wynoszącej 3500 mld dol. Mimo tej poprawy, ogólna wartość

⁵⁶ Zważywszy na ogromne i ciągle rosnące długi publiczne większości krajów rozwiniętych, lokata w emitowane przez nie papiery skarbowe (obligacje) nie może być już dzisiaj postrzegana jako lokata bezpieczna. Stan finansów publicznych tych krajów ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia inwestorów instytucjonalnych, lokujących dużą część środków w obligacje skarbowe.

⁵⁷ Postępujący proces globalizacji rynków finansowych powoduje, że patologie występujące w instytucjach finansowych w jednych państwach łatwo rozprzestrzeniają się na pozostałe. Coraz większa złożoność transakcji realizowanych przez instytucje finansowe znacznie ograniczyła możliwości monitorowania ryzyka na rynku finansowym przez władze nadzoru państwowego: „naprawdę nikt nie wie, jaka jest rzeczywista wartość transakcji i strat”. A. Kaźmierczak, *Czynniki determinujące narastanie międzynarodowego kryzysu finansowego*, [w:] *Światowy kryzys finansowy. Przyczyny i skutki*, (red.) P. Bożyk, Warszawa 2009, s. 38–39.

⁵⁸ *Zielona księga w sprawie emerytur*, MEMO/10/302, Bruksela, 7 lipca 2010 r.

⁵⁹ *Social impact of the crisis – Demographic challenges and the pension system*, European Parliament, Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis, IP/CRIS/NT/2009–06, PE.429.995, styczeń 2010.

aktywów posiadanych przez te fundusze w krajach OECD w połowie 2010 r. była ciągle niższa od wartości tych aktywów na koniec grudnia 2007 r.⁶⁰.

Przy okazji dyskusji o OFE pierwszy raz przebiła się do szerszej opinii publicznej informacja o tym, że przyszłe świadczenia nie będą wysokie. W starym systemie przeciętna emerytura stanowiła w ostatnim dziesięcioleciu ok. 60% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o obowiązkową składkę na ubezpieczenie społeczne w części obciążającej pracownika. W nowym repartycyjno-kapitałowym systemie stopa zastąpienia wynagrodzenia świadczeniem dla osób o przeciętnych dochodach będzie kształtowała się na poziomie 30–40%, a więc wyniesie o ok. 20–30 pkt proc. mniej niż w systemie przed reformą. I niewiele zmieni fakt, że wraz z rozwojem gospodarczym wzrosną płace, a więc i siła nabywcza tych 30–40%. W 2009 r. relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia wynosiła 58,8%. W 2050 r. będzie prawie o połowę niższa⁶¹. Przyszły emeryt powinien mieć świadomość, że kwota, którą po np. 40 latach zarządzania składkami w ramach OFE zostanie przekazana na jego indywidualne konto w ZUS, nie podlega waloryzacji. Efekt: relacja już przyznanej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia będzie systematycznie spadać. Nawet gdyby udało się utrzymać w długim okresie inflację roczną na poziomie 2%, to brak waloryzacji spowoduje drastyczny spadek realnej wartości świadczenia emerytalnego. I tak kobieta, która zaczęła pracować w 2011 r. mając 25 lat, po 35 latach (czyli mając 60 lat) przejdzie na emeryturę. Płacąc przez cały okres pracy składkę od przeciętnej płacy, będzie miała stopę zastąpienia w relacji do wynagrodzenia brutto na poziomie 25,4% (29,5% w relacji do wynagrodzenia pomniejszonego o składkę na ubezpieczenie społeczne) Ale po dziesięciu latach pobierania emerytury ta relacja spadnie do 21%, a po dwudziestu do 17% (a przecież ta emerytka, statystycznie rzecz biorąc, będzie żyła sporo dłużej niż 20 lat)⁶². Takie świadczenie nie zapewni nawet skromnych warunków życia, a w przyszłości przyniesie wzrost ubóstwa ludności starszej⁶³. W związku z tym, że państwo gwarantuje minimalną emeryturę dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i płaciły przez przynajmniej 20 (kobieta) i 25 (mężczyzna) składki od co najmniej minimalnego, będzie to oznaczało dla budżetu państwa wzięcie ciężaru zapewnienia minimalnego wynagrodzenia poziomu świadczenia. Tak więc po dziesięcioleciach tego „przemiału” papierów, dokonywanych przez PTE, finanse publiczne, a w rezultacie wszyscy podatnicy, zostaną obciążeni

⁶⁰ A. Laboul, *Pension funds assets struggle to return to pre-crisis levels*, Pension Market Focus, OECD.

⁶¹ A. Wiktorow, *Emerytury będą niskie*, Rzeczpospolita z 24 czerwca 2011 r.

⁶² Tamże.

⁶³ S. Golinowska, *Co czeka przyszłych emerytów*, Rzeczpospolita z dnia 11 marca 2011 r.

dotatkowymi, poza powstałym długiem publicznym, negatywnymi skutkami istnienia OFE⁶⁴.

Podsumowując, reformie emerytalnej nie towarzyszyła debata społeczna, w której analizie mogłyby być poddane nie tylko obiecywane korzyści z uczestnictwa w OFE, ale związane z tym ryzyko zarówno z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów publicznych, jak i wysokości przyszłej emerytury. Wydaje się, że autorzy i zwolennicy emerytur i rent kapitałowych najwyraźniej pomylili rentiera z rencistą. Poparcie dla tej koncepcji wśród znacznej części polskiego społeczeństwa osiągnięto uciekając się do manipulacji. Było to łatwe w warunkach braku elementarnej wiedzy o gospodarce rynkowej i zarządzaniu finansami.

Ponadto panuje błędny pogląd, że wprowadzony w 1999 r. system emerytalny jest zrównoważony (każdy otrzyma świadczenie proporcjonalne do indywidualnie zgromadzonych oszczędności i oczekiwanej długości życia). Duży udział osób o niskich i przeciętnych wynagrodzeniach oznacza pauperyzację znacznej części ludności Polski i życie na granicy ubóstwa. Nowy system emerytalny jest przyjazny dla „pięknych, zdrowych i bogatych”, czyli osób, które całe życie będą pracować bez przerw (tj. 40–45 lat), z wysokimi zarobkami, a praca nie będzie wpływać negatywnie na ich zdrowie. W praktyce tak będzie coraz rzadziej, ponieważ zawsze będzie istnieć bezrobocie, a co za tym idzie – przerwy w pracy i brak składek na emerytury (każda choroba, czas na wychowanie dzieci również oznacza zmniejszenie wysokości składki).

Ad 3. OFE jako czynnik zmniejszający wydatki budżetu państwa na emerytury?

W czasie wprowadzania OFE Polska miała dług publiczny znacznie przekraczający 200 mld zł, który był efektem permanentnych deficytów budżetowych. Nie było więc i nadal nie ma żadnych nadwyżek, które pozwoliłyby na odkładanie na przyszłe emerytury (nie ma z czego tworzyć rezerwy w postaci OFE, mającej wspierać przyszłe świadczenia emerytalne). Fakt niezapewnienia na samym starcie stabilnego finansowania OFE zmusił twórców reformy do przyjęcia założenia, że źródłem finansowania będzie prywatyzacja⁶⁵. Jed-

⁶⁴ L. Oręziak, op.cit., s. 118.

⁶⁵ Należy mieć świadomość, że prywatyzacja wcale nie musiałaby być forsowana na taką skalę, jak dotychczas i w tempie oznaczającym nierzadko sprzedaż za wszelką cenę, gdyby OFE w ogóle nie było. Nie trzeba byłoby desperacko, pod presją deficytu budżetowego, prowadzić prywatyzacji, w tym wyprzedawać strategiczne przedsiębiorstwa z sektora infrastruktury, niezbędne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, gospodarki i życia społecznego. W budżecie byłoby ponad 20 mld zł rocznie więcej, gdyż pozostałyby w nim składki emerytalne, które do funduszy trafiają, a ponadto nie trzeba byłoby ponosić ciężaru odsetek od długu publicznego powstającego na skutek istnienia OFE. L. Oręziak, op.cit., s. 123.

nakże trudno realnie założyć, iż wystarczy przedsiębiorstw państwowych, by prywatyzować przez 50 lat. Kwoty, które można jeszcze uzyskać z prywatyzacji szacowane są na około 140 mld zł. Uwzględniając roczny koszt istnienia OFE, wpływy z tej prywatyzacji mogłyby starczyć na utrzymanie funduszy przez 3–4 lata. Ponadto udział OFE w prywatyzacji w praktyce oznacza zakup przedsiębiorstw państwowych za publiczne pieniądze. Zaprzecza to idei prywatyzacji, podobnie jak fakt, że OFE ze swej istoty nie mogą być aktywnym inwestorem, który powodowałby zwiększenie efektywności działania firmy. Fundusze tego rodzaju są najczęściej inwestorem pasywnym, nabywającym udziały w tych firmach w celu ich zyskowego zbycia w możliwie krótkim czasie. „Zasypywanie repartycyjnej dziury” pieniędzmi ze sprzedaży państwowego majątku okazało się nieskuteczne. W okresie 11 lat deficyt wynikający z refundacji składki do OFE wyniósł bez kosztów jego obsługi 155,8 mld zł, a mógł być pokryty środkami brutto w wysokości 101,9 mld zł. (tab. 5)⁶⁶.

Tabela 5. Przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa i deficyt systemowy w podfunduszu emerytalnym FUS w latach 1999–2010

Rok	Przychody z prywatyzacji w mld zł	Deficyt systemowy	Pokrycie (+) brak pokrycia (-) deficytu
1999	13,3	2,3	+11,0
2000	27,2	7,6	+19,6
2001	6,8	8,7	-1,9
2002	2,9	9,5	-6,6
2003	4,1	9,9	-5,8
2004	10,3	10,6	-0,3
2005	3,8	12,6	-8,8
2006	0,6	14,9	-14,3
2007	1,9	16,2	-14,3
2008	2,4	19,9	-17,5
2009	6,6	21,1	-14,5
2010	22,0	22,5	-0,5
Razem 1999–2010	101,9	155,8	-53,9

Źródło: Dane Ministerstwa Skarbu Państwa i ZUS.

⁶⁶ T. Szumlicz, *Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, BAS, Warszawa 14.03.2011 r., s. 37.

Dystrybutorem zbierającym środki i przekazującym część składki emerytalnej do OFE jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Dane zawarte w tab. 6. pokazują stopniowe narastanie deficytu funduszu emerytalnego z 11 mld zł w 2000 r. do 50 mld zł w 2009 r., przy czym największą dynamikę wzrostu deficytu odnotowano w 2002 r. (o ponad 40%, z 12,2 do 17,5 mld zł) i w ostatnich latach (w 2008 r. o 28%, z 30,1 do 38,7 mld zł i w 2009 r. o ponad 29%, z 38,9 do 50,1 mld zł). Konsekwencją była konieczność dofinansowania FUS z budżetu państwa, które wyniosło ponad 30 mld zł, do czego przyczynił się zasadniczo niedobór funduszu emerytalnego. Jedną z podstawowych przyczyn narastania jego deficytu i ostatecznie obciążeń budżetu było odprowadzanie znacznej części środków do OFE (transfery do OFE zwiększyły się z prawie 8 mld zł w 2000 r. do ponad 21 mld zł w 2009 r., by osiągnąć w 2010 r. kwotę 22,4 mld zł, a w 2011 r. już po obniżce składki – 15,1 mld zł).

Tabela 6. Wykonanie budżetu FUS w latach 2000–2009 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Przychody	81,0	91,6	95,4	98,6	107,7	111,0	120,9	129,6	136,1	138,4
składki	65,1	69,7	67,8	69,7	73,4	77,4	80,5	88,4	81,6	85,3
dotacja z budżetu	7,9	12,5	17,5	18,4	23,0	20,1	24,5	23,9	33,2	30,5
w tym:										
fundusz emerytalny	28,9	33,8	31,6	34,5	34,7	35,9	39,9	46,1	48,2	48,2
fundusz rentowy	29,4	28,6	28,9	28,3	30,0	32,2	32,0	32,9	22,1	22,5
fundusz chorobowy	4,2	4,7	5,0	4,6	5,0	5,2	5,4	6,1	7,7	10,6
fundusz wypadkowy	2,6	2,6	2,3	2,3	3,7	4,1	4,2	4,4	4,9	5,5
Wydatki	89,9	99,5	101,4	104,2	108,7	111,2	119,8	126,0	136,1	153,4
fundusz emerytalny	40,3	46,1	49,0	52,9	58,0	61,0	69,2	73,7	84,1	95,3
fundusz rentowy	33,5	37,1	37,3	38,0	37,4	31,3	37,4	34,2	36,1	37,9
fundusz chorobowy	4,2	4,7	3,4	3,8	4,7	4,9	5,2	5,8	7,4	9,8
fundusz wypadkowy	3,8	4,1	4,2	4,3	4,2	4,2	4,4	4,4	4,7	5,0
Transfery do OFE	7,5	8,7	9,5	9,9	10,6	12,6	14,9	16,2	19,9	21,1
jako % przychodów FUS	9	9	10	10	10	11	12	13	15	15
jako % przychodów funduszu emerytalnego	26	26	30	29	31	35	37	35	41	44
jako % wydatków funduszu emerytalnego	19	19	19	19	18	21	22	22	24	22

Źródło: J. Żyżyński, System emerytalny jako element logiki systemu finansowego gospodarki, [w:] op.cit., s. 87.

Tak więc możliwość „łatania” tej dziury finansowej z przychodów z prywatyzacji szybko okazała się iluzoryczna i dlatego system kapitałowy zaczął być oparty na zaciąganiu na jego potrzeby długu („oszczędzamy na starość, coraz bardziej się zadłużając”). Przyjęto więc założenie, że OFE będzie w rzeczywistości finansowane poprzez dług (zaciąganie pożyczek) w celu refinansowania ubytku składki emerytalnej przekazywanej przez ZUS do OFE. Stworzono więc system, w którym są emitowane obligacje w celu dokonania konwersji zobowiązania pozabilansowego („długu” emerytalnego) na bilansowe (dług publiczny) lub zamienienia rezerwy na przyszłe zobowiązania na bieżące zobowiązanie obligacyjne⁶⁷. Takie rozwiązanie jest bezsensowne i wysoce ryzykowne, ponieważ oznacza ono w praktyce spekulację, a tym samym możliwość poniesienia dużych strat. Ze względu na to, że na rynku finansowym oprocentowanie długu praktycznie zawsze jest wyższe niż zyski możliwe do osiągnięcia z lokat, to zastosowane rozwiązanie nie jest również ekonomicznie efektywne⁶⁸.

Finansowanie OFE przez zaciąganie pożyczek przez państwo przyczyniło się do powstania ogromnego długu publicznego, którego wartość na koniec 2010 r. wyniosła 747,9 mld zł (co stanowiło 52,8% PKB), w tym koszty jego obsługi osiągnęły kwotę 34,1 mld zł⁶⁹. W okresie od 1999–2010 ZUS przekazał do OFE składki na kwotę około 162 mld zł, co oznacza, że szacowany poziom długu publicznego powstałego od 1999 r. z powodu konieczności refundacji tych składek (wraz z odsetkami od powstałego długu) wynosił 232 mld zł, co stanowiło ponad 1/3 całego długu publicznego Polski wg stanu na koniec 2010 r.⁷⁰ Biorąc pod uwagę to, że wg stanu na koniec

⁶⁷ „Proszenie Komisji Europejskiej o to by uznała, że część długu publicznego, który generują OFE, finansowana obligacjami skarbowymi w gruncie rzeczy nie jest długiem, nie ma najmniejszego sensu. To uznanie jest niemożliwe.” B.Grabowski, *OFE generują dług publiczny*, „Rzeczpospolita” z dnia 17 marca 2011 r.

⁶⁸ Jego nieracjonalność ilustruje fakt, że np. w ciągu ostatnich trzech lat średnia ważona stopa zwrotu w ramach OFE wynosiła ok. 3,4% rocznie, podczas gdy oprocentowanie polskich obligacji wynosiło 5–6%. Błędne jest porównywanie rentowności osiągniętej w OFE z waloryzacją emerytur w ZUS. Po pierwsze, że OFE są finansowane z długu, co oznacza, że w praktyce rentowność OFE jest ujemna. Po drugie zyski osiągnięte w ramach OFE nie mają charakteru trwałego i w przyszłości mogą być całkowicie stracone. L.Oręziak, *Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, BAS, Warszawa 14.03.2011, s. 22.

⁶⁹ W metodologii unijnej stosowana jest kategoria długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W Polsce na koniec roku 2010 wyniósł on 776,8 mld zł, co stanowiło 54,9% PKB wobec 684,1 mld zł i 50,9% PKB na koniec roku 2009. *Dług publiczny – Raport roczny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 52.

⁷⁰ J. Rostowski, *Nikomiu nie potrzebna beczka prawie bez dna*, „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2011 r.

stycznia 2011 r. członkami OFE było ponad 15 mln osób, a kwota składek przekazanych w październiku do OFE przez ZUS wyniosła 1,9 mld zł⁷¹, to skala transferów do funduszy oznacza ubytek z finansów publicznych kwoty 23 mld zł rocznie, na którą to kwotę Skarb Państwa musi zaciągać pożyczki, by ZUS mógł wypłacać bieżące emerytury. Z analiz przeprowadzonych przez Ministerstwo Finansów (tab. 7) wynika, że OFE będą nadal potężnym kreatorem długu publicznego. Na koniec 2060 r. dodatkowy dług wyniesie 93,8% PKB, a roczne koszty obsługi tego długu sięgną 4,2% PKB. Szacunki Ministerstwa jednoznacznie wskazują na to, że system oparty na OFE nawet za 50 lat będzie nadal deficytowy. Biorąc nawet pod uwagę wypłatę w nadchodzących latach coraz większej liczbie osób części emerytury z OFE, problem finansów publicznych raczej pogłębi się, ponieważ ta część świadczenia ma pochodzić nie z budżetu państwa, ale z zasobów „wypracowanych” na rynku finansowym (niewielkie zyski obarczone dużym ryzykiem strat). Wynika z tego, że problem zadłużenia nie tylko się nie zmniejszy, ale nawet powiększy, co grozić będzie niewypłacalnością państwa.

Tabela 7. Dług publiczny i koszty obsługi wynikające z finansowania dodatkowych potrzeb pożyczkowych związanych z reformą emerytalną (od 1999 r.)

Rok	Dług publiczny		Koszty obsługi długu publicznego	
	mld zł	% PKB	mld zł	% PKB
2010	232,5	16,5	11,3	0,8
2015	457,3	23,7	23,7	1,2
2020	825,9	32,5	42,8	1,7
2025	1.389,6	42,7	73,0	2,2
2030	2.177,0	52,5	112,9	2,7
2035	3.237,0	61,6	163,8	3,1
2040	4.608,0	69,7	228,0	3,4
2045	6.337,3	76,8	305,9	3,7
2050	8.481,0	82,9	398,3	3,9
2055	11.133,8	88,4	509,3	4,0
2060	14.429,7	93,8	641,1	4,2

Źródło: Ministerstwo Finansów, Biuletyn Informacji Publicznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 23.07.2010 r., s. 14.

Widać wyraźnie, że system OFE i wynikający z jego działania narastający w szybkim tempie dług publiczny stanowi dla naszych finansów wielkie

⁷¹ Komisja Nadzoru Finansowego – dane miesięczne (16.02.2011 r.).

zagrożenie. System ten, zgodnie z założeniami jego twórców, miał przestać być deficytowy po siedmiu latach (tj. od 2006 r.), podczas gdy będzie on powiększał dług państwa jeszcze w 2060 r. Co gorsze, obligacje skarbowe znajdujące się w portfelu OFE są znacznie gorszym zobowiązaniem niż zobowiązania zapisane w ZUS, ponieważ te znajdujące się w funduszach już wygenerowały dług i koszty jego obsługi. Natomiast te drugie nie tworzą takich problemów, ponieważ będą one stawały się wymagalne wraz z przechodzeniem na emeryturę kolejnych roczników, gdy tymczasem zobowiązania z tytułu obligacji trzeba na bieżąco regulować. Ponadto obligacje znajdujące się w portfelu OFE, by faktycznie przekształcić się w emerytury, będą musiały być wykupione ze środków budżetu państwa⁷².

Jeśli uwzględnimy istniejące ustawowe progi ostrożnościowe zadłużenia (55% PKB w ustawie o finansach publicznych i 60% PKB w Konstytucji), to można zauważyć jak duże, w przyszłości jest zagrożenie skutecznej emisji obligacji w celu uzyskania środków na spłatę istniejącego długu publicznego. Bowiern szybki wzrost zadłużenia negatywnie oddziałuje na wiarygodność kredytową i przyczynia się do wzrostu kosztów obsługi długu.

OFE nie tylko nie zmniejszyły wydatków budżetu państwa na emerytury, ale stały się źródłem narastania długu publicznego, swoistym „*rakiem, który urósł do gigantycznych rozmiarów i niszczy cały system emerytalny, a teraz przerzucił się na finanse publiczne*”. Państwo musi nie tylko emitować obligacje na sfinansowanie bieżącego deficytu, ale także na wykupienie wcześniej wyemitowanych obligacji (tzw. rolowanie długu). Absurd tej sytuacji polega więc na tym, że już raz wynagrodzenia zostały obciążone składkami emerytalnymi, a potem trzeba będzie zapłacić jeszcze raz, by można było tę emeryturę wykupić. Oznacza to, że co roku Ministerstwo Finansów musi sprzedać obligacje o wartości 25–30% całego długu publicznego. Ponadto taka sytuacja, zwłaszcza w przypadku kryzysów finansowych, nie gwarantuje znalezienia kupców, albo też wymusza działania w postaci wysokiego oprocentowania gwarantującego ich zakup. Natomiast w przypadku długu wobec emerytur sytuacja jest znacznie bezpieczniejsza, ponieważ złotówkę otrzymanej składki ZUS musi zwrócić w formie emerytury średnio po 20

⁷² „To dlatego, że twórcy reformy z 1999 r. nie zabezpieczyli finansowania ubytku, który wynika z przesunięcia części składki z ZUS do OFE. Jednego dnia w ZUS powstała olbrzymia wyrwa finansowa, którą trzeba było uzupełnić z budżetu państwa. Środki na tę dotację budżet zdobył poprzez zwiększone emisje obligacji, które kupiły od nas same OFE. Żywa gotówka, którą dostały od nas pewnego dnia OFE, poszła więc tylko w mniej niż 40% na giełdę. Pozostałe nieco ponad 60% OFE pożyczyły budżetowi, a ten zasilił nimi ZUS, a więc wydał na bieżące emerytury. Można powiedzieć, że OFE, inwestując w obligacje skarbu państwa, „inwestują” niejako w bieżące emerytury”. J. Rostowski, *Nikomiu niepotrzebna beczka prawie bez dna*, „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2011 r.

latach, co oznacza, że tylko 5% długu wobec emerytów musi być corocznie „rolowane” (w tym przypadku „rolowanie” polega na pobieraniu składek i wypłacaniu emerytur należnych w danym roku). Co więcej, składka emerytalna jest obowiązkowa.

Ad 4. OFE czynnikiem pobudzającym oszczędzanie i zapobiegliwość?

„Ze zdumieniem obserwuję, jak młodzi ludzie mówią, iż nie wiedzieli, że emerytury będą tak niskie, że trzeba się dodatkowo ubezpieczać” – to słowa podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP – Ireny Wóycickiej, wypowiedziane na debacie poświęconej zwiększeniu świadomości emerytalnej Polaków⁷³. Okazuje się, że problem niskich emerytur okazał się całkiem sporym zaskoczeniem dla większości społeczeństwa, które nie bardzo orientuje się w problemach naszego systemu emerytalnego⁷⁴. Dlatego też eksperci, różne instytucje biją na alarm i postulują, by podejmować działania obejmujące konsekwentne upowszechnianie wiedzy o konieczności uzupełnienia, poprzez własne oszczędności, emerytury uzyskiwanej z I oraz II filara, kształtowanie świadomości przyszłych emerytów co do przewidywanej wysokości świadczeń, edukację finansową, skierowaną głównie do osób młodych, ukierunkowaną na uświadamianie korzyści wynikających z wczesnego rozpoczęcia systematycznego gromadzenia środków emerytalnych⁷⁵.

Dotychczasowe działania na rzecz upowszechnienia idei indywidualnego oszczędzania na starość okazały się niewystarczające. **Indywidualne konta emerytalne (IKE), które zostały wprowadzone w 2004 r., notowały coraz mniejszą liczbę oszczędzających osób⁷⁶. Próba zwiększenia atrakcyjności IKE nie powiodła się.** Zmiany legislacyjne z 2008 r. nie spowodowały wzrostu popularności kont. Więcej osób jednak rezygnowało z IKE niż decydowało się na jego założenie. Z raportu Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego wynikało, że w pracowniczych programach emerytalnych uczestniczyło tylko około 2% ogółu zatrudnionych, były one dostępne tylko w niewielu z ponad 1000 przedsiębiorstw, na IKE oszczędzało około 6% ogółu uprawnionych. Kolejne lata przyniosły dalszy spadek liczby IKE. Jak wynika z danych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, 4,9% liczby aktywnych zawodowo miało IKE w 2010 r., tj. **zaledwie 800 tysięcy osób**. Mimo że IKE posiada prawie

⁷³ „Czas oszczędzać na emeryturę”, „Rzeczpospolita” z dnia 05.09.2011 r.

⁷⁴ Szwecja co roku przedstawia sytuację systemu emerytalnego w tzw. pomarańczowym raporcie, w którym przedstawiane są obywatelom różne symulacje, np. ile dłużej muszą pracować, by utrzymać poziom emerytury.

⁷⁵ „Oszczędzanie to konieczność”, „Rzeczpospolita” z dnia 05.12.2011 r.

⁷⁶ Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) to jedna z form dodatkowego gromadzenia pieniędzy na starość. Prowadzą je firmy ubezpieczeniowe, banki, domy maklerskie oraz fundusze inwestycyjne.

800 tys. Polaków (w OFE oszczędza 15 mln osób) to regularnych wpłat do tych instytucji dokonuje znacznie mniej osób. Jak wynika z danych UKNF na prawie 252 tys. konta wpłynęły składki w ubiegłym roku. Średnia wpłata wyniosła 1,97 tys. zł, a wartość rynku pod względem zgromadzonych aktywów na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosła 2,7 mld zł.

Dotychczasowy bardzo słaby rozwój III filara nowego systemu emerytalnego wynika z różnych przyczyn natury ekonomicznej (niski dochód), instytucjonalnej, a także psychologicznej oraz edukacyjnej⁷⁷. Dlatego też zaproponowano ostatnio zachęty podatkowe dla oszczędzających dobrowolnie na starość. Wpłaty na nowe konta – indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), które mają ruszyć od tego roku – będzie można odpisać od podstawy opodatkowania (zwrot podatku następuje na podstawie zeznania podatkowego)⁷⁸.

Podsumowanie

Z powodu fatalnej sytuacji finansów publicznych rząd D.Tuska zdecydował się na obniżenie składki do funduszy emerytalnych, z 7,3 do 2,3%, a docelowo od 2017 r. do 3,5%, co zostało uznane przez ekspertów za jedno z największych wydarzeń gospodarczych 2011 r. Zaoszczędzone w ten sposób pieniądze w całości mają być przeznaczone na obniżenie długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych. Dyskusja wokół obniżenia składki do OFE wyraźnie pokazała, że:

1. Instytucje ZUS, KRUS przejmowały funkcje sprzeczne z istotą ubezpieczenia społecznego, tj. funkcje „łagodzenia” ostrości skutków społecznych transformacji gospodarczej, co było główną przyczyną ich zapaści finansowej.
2. Wraz z wprowadzeniem OFE nastąpiła zmiana koncepcji i odpowiedzialności państwa: to nie państwo odpowiada za system zabezpieczenia społecznego, lecz wolny rynek. Państwo ma jedynie zapewnić bezpie-

⁷⁷ Wypowiedź M.Szczepańskiego dla „Gazety Wyborczej” z dnia 12 stycznia 2011 r.

⁷⁸ W przypadku IKE oraz pracowniczych programów emerytalnych (PPE) późniejsza emerytura nie jest opodatkowana, ale oszczędności wpłacamy teraz już po obciążeniu ich podatkiem dochodowym. Z kolei w IKZE, dzięki odpisowi podatkowemu, wpłaty są teraz zwolnione z podatku dochodowego, jednak będzie on naliczony od uzyskanego w przyszłości świadczenia. Zatem w IKZE korzyść podatkowa pojawia się w fazie gromadzenia kapitału, a w IKE i PPE w fazie jego wypłaty – zwolnienie podatkowe odczuwa się w okresie pobierania emerytury. Oszczędności gromadzone zarówno na IKE, IKZE, jak i w PPE są zwolnione z podatku od zysków kapitałowych (19% podatek Belki). IKZE mogą oferować: domy maklerskie, firmy ubezpieczeniowe, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, banki oraz powszechne towarzystwa emerytalne.

czeństwo socjalne na minimalnym poziomie jako warunek zachowania spokoju społecznego.

3. OFE nie stały się ważnym czynnikiem finansowego wzmocnienia rozwoju gospodarki, a wręcz przeciwnie – okazały się źródłem narastania kryzysu finansów publicznych. Przekazywane z ZUS do OFE kolejne miliardy pogłębiały deficyt FUS, budżetu państwa, a w konsekwencji dług publiczny.
4. OFE nie tylko nie gwarantują godziwych przyszłych świadczeń emerytalnych (zbliżone do minimum socjalnego). Ponadto w obliczu zjawisk kryzysowych obarczone są wysokim ryzykiem ich wypłacenia.
5. Brak jest edukacji ekonomicznej (odpowiednich informacji na temat wysokości przyszłych emerytur) społeczeństwa, która uświadomiłaby obywatelom konieczność samodzielnego zatroszczenia się o swoją przyszłość i oszczędzania na emeryturę.

Open Pension Funds – Success or failure?

Summary

The round anniversary of social security system and the idea of reducing the burden on social payments (OFE) is good occasion to present its results. The present system tends to go away from basic function of social protection. The reform, which resulted in payments in 1999-2011 to accounts of the funds almost 225 bn PLN became one of the reasons of poor condition of public finances. It is probable that the minimal level of pension will be supported by subsidy. Moreover it looks like real warranty for future for the less informed part of society but in reality it is fake.

