

Urszula Kalina-Prasznic

Uniwersytet Wrocławski
polgosp@prawo.uni.wroc.pl

Neoliberalna reforma emerytalna – po kilkunastu latach

W ostatniej dekadzie XX w. we wszystkich europejskich krajach postsocjalistycznych (krajach transformacji) przeprowadzono głębokie przekształcenia ustrojowe, których celem było wprowadzenie systemu ekonomicznego opartego na mechanizmach rynkowych¹. Kraje te realizowały szczególnie model reform bazujący na dogmatach wolnego rynku, prawa własności i niepodważalnego związku między konkurencyjnością a wydajnością. Model ten «autoryzowały» i wspierały organizacyjnie, finansowo i kadrowo potężne instytucje ponadnarodowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy oraz liczne inicjatywy pomocowe, takie jak USAID, PHARE, EBRD².

Krajom postsocjalistycznym zalecano pakiet rozwiązań gospodarczych opierających się o neoliberalną koncepcję minimalnego państwa. Był to tzw. Konsensus

¹ Termin «kraje transformacji» został rozpowszechniony przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Światowy oraz UNICEF. Obejmuje zarówno kraje postradzieckie (byłe republiki ZSRR) jak i postsocjalistyczne (np. Polskę, Węgry).

² USAID (Agencja Pomocy Międzynarodowej Stanów Zjednoczonych) w latach 90-tych ubiegłego wieku nadzorowała ekonomicznie i organizacyjnie programy pomocowe USA w ponad 80 krajach. EBRD (Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju) utworzony w 1991 r. skupiał się na finansowaniu rozwoju infrastruktury i jej prywatyzacji kapitałowej, tak aby stała się atrakcyjna dla kapitału prywatnego. PHARE (Pomoc dla Restrukturyzacji Ekonomicznej Polski i Węgier) – początkowo program bezzwrotnej pomocy dla Polski i Węgier, później rozszerzony na 13 państw Europy Środkowowschodniej. Program koordynowany przez Komisję Europejską skierowany był do rządów krajów transformacji.

Waszyngtoński, który proces wzrostu i rozwoju w tych krajach wiązał z szybką i radykalną deregulacją działalności gospodarczej, liberalizacją handlu zagranicznego i przepływów kapitałowych, prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych – fetyszyzując rolę rynku i jego sprawność informacyjną. Neoliberalne programy gospodarcze z założenia miały prowadzić do makroekonomicznej stabilizacji i urynkowienia³.

Kraje te wdrażały neoliberalne programy, które zdominowały teorię i politykę, ograniczyły społeczno-ekonomiczne funkcje państwa i zastępowały instytucje publiczne instytucjami prywatnymi oraz mechanizmem rynkowym. Ignorowano wyrażany w literaturze ekonomicznej sceptycyzm wobec skutków pakietu działań zalecanych w ramach konsensusu. Podnoszono bowiem wątpliwości m.in. odnośnie do uniformizacji i schematyzmu proponowanych rozwiązań, które początkowo były adresowane do zadłużonych krajów latynoamerykańskich, a w odniesieniu do państw postsocjalistycznych w niedostatecznym stopniu uwzględniały instytucjonalne, społeczne i kulturowe aspekty wzrostu gospodarczego oraz rolę jaką historycznie ogrywało państwo w procesach społeczno-ekonomicznego rozwoju⁴.

Wytyczne polityki neoliberalnej, takie jak deregulacja, liberalizacja handlu i inwestowania oraz prywatyzacja były konieczne z punktu widzenia poszerzania związków państw transformacji z wysoko rozwiniętymi gospodarkami. Gospodarki te potrzebowały bowiem nowych rynków kapitałowych dla swoich największych i przynoszących ogromne zyski instytucji finansowych, nowych rynków zbytu dla towarów oraz źródeł taniej siły roboczej

Taka integracja postsocjalistycznych krajów z procesami globalizacji wymagała reorganizacji ich instytucji, stworzenia rynku kapitałowego, ochrony praw własności, zmian w organizacji systemu finansowego i bankowego⁵. W procesie tym kraje transformacji otrzymały wsparcie finansowe, organizacyjne i kadrowe z zagranicy. Pomoc koncentrowała się na czterech obszarach: rozwoju sektora prywatnego, rozwoju sektora finansowego, reformach administracji lokalnej oraz propagowaniu wolnorynkowego modelu w działalności związków zawodowych⁶. Wybór obszarów nie był przypadkowy, umożliwiał bowiem «wyłonienie się» nowych rynków dostępnych dla towarów wytworzonych w krajach wysokorozwiniętych oraz pochodzącego

³ Konsensus Waszyngtoński to opracowany i przedstawiony w 1989 r. przez J. Williamsona (z Institute for International Economics) pakiet rozwiązań gospodarczych bazujący na uznaniu zasad polityki neoliberalnej za uniwersalne, a w szczególności zasad dotyczących liberalizacji rynku finansowego. Rozwiązania te były rekomendowane krajom słabo rozwiniętym oraz przechodzącym transformację gospodarczą. Por. Leksykon polityki gospodarczej, red. U.Kalina-Prasznic, Kraków 2005, Oficyna Ekonomiczna, s. 113–114.

⁴ Por. J. Hardy, *Nowy polski kapitalizm*, Warszawa 2012, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, s. 57 i nast., G.Kołodko, *Wędrujący świat*, Warszawa 2008, Prószyński i S-ka, s. 211.

⁵ Jeszcze przed 1990 r., gdy Polska rozpoczęła restrukturyzację sektora finansowego eksperci USA-ID doradzali jak przeprojektować jego strukturę, by utworzyć niezależny bank centralny oraz państwowe banki komercyjne, co umożliwiło dalszą ich prywatyzację z udziałem banków zagranicznych.

⁶ Por. J. Hardy, *Nowy ... op.cit.*, s. 98–104, G.Kołodko, *Wędrujący... op.cit.*, s. 212–213, L. Oręziak, OFE w Polsce – produkt ekspansji globalnych instytucji finansowych, «Polityka Społeczna» 2012, nr 11–12.

stamtąd kapitału zarówno w formie instytucji bezpośrednich, jak i krótkoterminowych spekulacyjnych inwestycji portfelowych. Taki kierunek finansowego wsparcia ilustrują wybrane projekty USAID, realizowane w Polsce w latach 1990–2001.

Wybrane projekty USAID realizowane w Polsce (1990–2001)

Nazwa działalności	Partner po stronie polskiej	Partner wykonawczy	Okres prowadzenia	Kwota (USD)
Polsko-Amerykański Fundusz Przedsiębiorczości	Różne przedsiębiorstwa prywatne	Polsko-Amerykański Fundusz Przedsiębiorczości	1990–2005	254 500 000
Restrukturyzacja rolnictwa i agrobiznesu	Prywatny agrobiznes, prywatne spółdzielnie i agencje rządowe	Amerykański Departament Rolnictwa, ACIDI/VOCA, Land O'Lakes	1990–1998	25 717 000
Regionalny Program Energetyczno-Restrukturyzacyjny	Ministerstwo Przemysłu i Handlu. Sektor dostawców energii elektrycznej, urzędy miejskie	Bechtel, RCG Haggler, Bailley & Company, Electrotek US energy association, New York state electric and gas	1991–1999	16 700 152
Prywatyzacja i restrukturyzacja przedsiębiorstw	Polskie banki, Linie Lotnicze LOT, Polska Komisja Papierów Wartościowych	Coopers and Lybrand, KPMG, Price Waterhouse, Deloitte Touche	1991–1996	24 680 000
Program Partnerstwa Samorządowego	Gminy na terenie całego kraju	Chemonics Ltd.	1997–2001	25 912 247
OTC (rynek indywidualny usług finansowych)	Polskie domy brokerskie	KPMG/Barents	1995–1998	5 087 984
Wsparcie dla Biura Konsultacyjno-Negocyjacyjnego «Solidarności»	Biuro Konsultacyjno-Negocyjacyjne «Solidarności»	Free Trade Union Institute	1994–1999	5 883 955
Program Szkoleniowy Georgetown University	Uczestnicy programów szkoleniowych z sektora publicznego i samorządów lokalnych	Georgetown University	1990–1999	10 116 060

Źródło: J. Hardy, Nowy ... op.cit., s. 104–105.

Ekspansji rozwiązań neoliberalnych sprzyjało znaczne zadłużenie większości krajów postsocjalistycznych, w których narastały zobowiązania publiczne, zwłaszcza zagraniczne. Np. w Polsce pod koniec 1989 r. kraj nie był już w stanie obsługiwać swego zadłużenia, które zwiększyło się do 41 mld dol. USA. Pod koniec 1990 r. wznowione zostały negocjacje z wierzycielami publicznymi (w ramach tzw. Klubu Paryskiego), które doprowadziły do zawarcia porozumienia w sprawie

redukcji polskiego długu o 50%. Podobne porozumienie z wierzycielami prywatnymi (w ramach tzw. Klubu Londyńskiego) redukujące zadłużenie wobec nich o 60% Polska zawarła w 1994 r. W ramach porozumień Polska musiała zaakceptować warunki związane z przeprowadzeniem określonych reform zwłaszcza w sektorze finansów publicznych⁷.

Czynnikiem warunkującym zawarcie tych porozumień było wsparcie udzielone przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Z jednej strony, organizacje te stały się gwarantem realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z porozumień, zwłaszcza dotyczących przeprowadzenia reform strukturalnych, z drugiej zaś, strony były «bankiem ostatniej instancji»⁸. Ich środki umożliwiały bowiem krajom transformacji utrzymanie niezbędnej płynności finansowej. Natomiast groźba nieudzielenia kredytu umożliwiała Międzynarodowemu Funduszowi Walutowemu i Bankowi Światowemu wywieranie presji na dłużników w celu wprowadzenia polityki neoliberalnej⁹. Udzielane pożyczki obwarowane były surowymi warunkami, takimi jak pakiet cięć w wydatkach publicznych (zwłaszcza na świadczenia społeczne) czy utrzymanie wysokich stóp procentowych pozwalających kontrolować inflację. Np. porozumienie zawarte pomiędzy Polską a Międzynarodowym Funduszem Walutowym podpisane w 1994 r. uzależniało program pomocowy od reform systemowych, jak masowa (powszechna) prywatyzacja oraz zmiany w regułach indeksowania emerytur (niekorzystne dla świadczeniobiorców, gdyż obniżające poziom wypłat)¹⁰. Kraje transformacji będąc pod presją Finansową, godziły się na te żądania, bez względu na ponoszone koszty ekonomiczne i społeczne, zarówno wówczas, jak i w nieodległej przyszłości. Pod auspicjami pomocy w okresie transformacji dokonywała się w krajach postsocjalistycznych zmasowana interwencja ideologiczna o charakterze neoliberalnym. Miała charakter Doktrynerski, oparty na schematycznych rozwiązaniach i modelach zależnych od założeń teoretycznych, prawdziwych tylko w warunkach preparowanych¹¹.

Zadaniem najpilniejszym z punktu widzenia neoliberalnych ekonomistów, instytucji międzynarodowych i rządowych programów pomocowych była prywatyzacja. Jej celem było zabezpieczenie praw własności i wolności gospodarczej, zwłaszcza w kontekście potencjalnych inwestycji zagranicznych. W wielu programach związki między pomocą, prywatyzacją i inwestycjami zagranicznymi były

⁷ Por. L. Oręziak, OFE w Polsce ... op.cit.

⁸ Umowy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym podpisały, z wyjątkiem Serbii i Turkmenistanu, wszystkie kraje byłego ZSRR i Europy Wschodniej.

⁹ Por. m.in.: Światowy kryzys finansowy. Przyczyny i skutki, red. P. Bożyk, Warszawa 2009, s. 50.

¹⁰ Ustawa z 30.04.1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. nr 44, poz. 202), ustawa z 29.09.1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 138, poz. 681)

¹¹ Por. J. Hardy, Nowy ... , op.cit., s. 59, S.R. Domański, Uwagi o OFE – Międzygeneracyjny podział majątku a podział bieżącego PKB jako podstawa konstrukcji systemu emerytalnego, «Przeгляд» 13 marca 2011 r., A. Siporska, Reforma systemów emerytalnych w Europie Centralnej i Wschodniej, «Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka, 2011 grudzień.

oczywiste¹². Np. w ramach realizowanego w Polsce Programu Stabilizacji, Restrukturyzacji i Prywatyzacji EBRD wyasygnował fundusz w kwocie 80 mln dol. USA na restrukturyzację 40 przedsiębiorstw państwowych, co miało sprawić, że staną się w momencie prywatyzacji bardziej atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych. USAID w podobnym celu sfinansował kwotą 3,7 mln dol. USA prywatyzację czterech «flagowych» przedsiębiorstw państwowych¹³. Prywatyzacja miała na celu ukształtowanie podstaw konkurencyjnej gospodarki. Tymczasem przekształcenia własnościowe nie prowadziły do konkurencyjności, a do koncentracji i dominacji korporacji ponadnarodowych w kluczowych sektorach.

Obszarem szczególnego zainteresowania instytucji międzynarodowych i ekspertów zagranicznych był system społecznego ubezpieczenia emerytalnego, którego prywatyzację postrzegano jako potencjalne źródło kreacji rynku kapitałowego, zapewniające stabilny dopływ znacznych środków finansowych (składki emerytalne) zorganizowanych w formie prywatnych funduszy emerytalnych o charakterze przymusowym i zarządzanych przez podmioty prywatne.

W 1994 r. Bank Światowy przedłożył program reformy ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza jego najważniejszego segmentu tj., systemu emerytalnego w formie raportu pt. «Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth» (Oxford University Press, Waszyngton 1994). Projekt Banku Światowego nastawiony był na rozwijające się kraje Trzeciego Świata, które posiadały słabo rozwinięte systemy zabezpieczenia społecznego¹⁴. Jednakże do krajów rozwijających się zaliczono także wszystkie kraje postsocjalistyczne, mające dojrzałe, rozwinięte systemy wzorowane na rozwiązaniach europejskich (głównie na modelu Bismarcka).

System ubezpieczenia emerytalnego wg wzorów europejskich oparty jest na zasadach solidarności, wzajemności i gwarancjach państwa. Ma na celu zapewnienie świadczenia osobom, które dożyły określonego ustawą wieku emerytalnego i utraciły dotychczasowe źródło dochodów związane z pracą (tzw. ryzyko starości). Istotą systemu emerytalnego o charakterze społecznym jest przymusowe gromadzenie przez ubezpieczonych (grupę ryzyka) wspólnego funduszu, którego źródłem są składki emerytalne wnoszone przez pokolenie aktywne zawodowo. Z funduszu wypłacane są bieżące świadczenia emerytalne dla pokolenia w wieku poprodukcyjnym. Fundusz ma charakter repartycyjny tzn. bieżąco uiszczane składki służą finansowaniu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny.

Tymczasem projekt Banku Światowego zakładał odejście od metody repartycyjnej w finansowaniu ubezpieczenia emerytalnego i zastąpienie jej metodą kapi-

¹² Np. jednym z pierwszych projektów sfinansowanych przez Bank Światowy w Polsce była inwentaryzacja składników majątku narodowego mającego wartość «prywatyzacyjną» zwłaszcza dla inwestorów zagranicznych.

¹³ Por. J. Hardy, Nowy ... op.cit., s. 95–96.

¹⁴ Słabo rozwinięte systemy zabezpieczenia społecznego charakteryzują się ograniczonym zakresem podmiotowym (mała liczba ubezpieczonych) i przedmiotowym (niewiele rodzajów świadczeń i niski ich poziom).

talizacji. Zalecano wdrożenie uniwersalnego modelu z powszechnym segmentem kapitałowym, wzorowanego na rozwiązaniach zastosowanych w Ameryce Łacińskiej (zwłaszcza w Chile od 1981 r.). Przymusowe lokowanie składki w prywatnych funduszach i jej kapitalizacja miały być ważnym czynnikiem finansowego wzmocnienia rozwoju gospodarki, pobudzać i rozwijać rynki kapitałowe. Te zaś w przyszłości miały «dawać» wysokie emerytury.

Reparycyjny system społecznego ubezpieczenia emerytalnego mający w krajach transformacji kilkudziesięcioletnią tradycję poddano bezprecedensowej krytyce. Argumenty, że dotychczasowy system jest niesprawiedliwy, nieracjonalny i nieprzejrzysty formułowano ogólnikowo i demagogicznie, co sprzyjało ich akceptacji przez *vox populi* i stwarzało klimat wsparcia dla zapowiadanej reformy emerytalnej. Ekspertki zagraniczni zalecali zwiększenie adekwatności świadczeń emerytalnych (co w praktyce oznaczało ich obniżenie), gdyż wg ich opinii udział wydatków na emerytury w relacji do wynagrodzeń był «niesprawiedliwie wysoki»¹⁵. Świadczeniobiorcy oczekiwali wzrostu poziomu emerytur, który oceniali jako «niesprawiedliwie niski», natomiast dla pracodawców istotne było obniżenie obciążającej koszty pracy składki emerytalnej.

Ekspertki zagraniczni podkreślali szkodliwość systemu reparycyjnego dla gospodarki i społeczeństwa, który ich zdaniem prowadzi do kryzysu finansów publicznych, hamuje wzrost gospodarczy, zagraża wypłacalności instytucji ubezpieczenia emerytalnego¹⁶. W Polsce autorzy reformy szczególnie silnie wskazywali na jej konieczność wynikającą z procesu starzenia się społeczeństwa i płynące stąd zagrożenie dla systemu reparycyjnego, gdy zachwiane zostaną proporcje między płacącymi składki a pobierającymi świadczenia¹⁷. Problem kryzysu demograficznego, choć z jednej strony realny, eksponowany był tendencyjnie i przesadnie jako podstawowa argumentacja na rzecz funduszy kapitałowych, z pominięciem rozwiązań alternatywnych jakie zastosowały kraje Europy Zachodniej, które odrzuciły propozycje Banku Światowego¹⁸. Tymczasem głównym problemem polskiej go-

¹⁵ Specjaliści z Banku Światowego zdawali sobie sprawę z tego, że przedwczesne ujawnienie najważniejszego celu reformy może zrodzić opory polskich decydentów, dlatego kosztem 1,4 mln dol. USA sfinansowano kampanię promującą wyidealizowane założenia reformy. Organizowano seminaria, konferencje, wyjazdy zagraniczne, głównie dla polityków i działaczy związkowych.

¹⁶ Ekspertki Banku Światowego o reformach emerytalnych w Polsce i na świecie. Propozycje, wzory, kontrowersje, Instytut Pracy i Spraw Społecznych, Warszawa 1997, J. Pinera, Bagno ubezpieczeń społecznych, Centrum im. A. Smitha, Warszawa 1995 r., z.4 (J. Pinera uznawany jest za twórcę przeprowadzonej w okresie dyktatury A. Pinocheta reformy emerytalnej w Chile, która stała się punktem odniesienia dla zaleceń Banku Światowego. J. Pinera związany był z neoliberalną «szkołą chicagowską», której twórca M. Friedman był w latach 70-tych ubiegłego wieku doradcą gen. A. Pinocheta).

¹⁷ Por. Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, luty 1997 r.

¹⁸ W krajach Europy Zachodniej nie dokonano zmian strukturalnych w systemie finansowania emerytur, ale zmodyfikowano jego istotne parametry. Np. podniesiono wiek emerytalny, zrównano wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, podwyższono składkę, ograniczono możliwość przejścia na «wcześniejszą emeryturę» oraz waloryzując świadczeń, wreszcie otwarto swoje rynki pracy dla obcokrajowców.

spodarki było i jest nadal zapewnienie miejsc pracy dla licznej rzeszy bezrobotnych, a nie «brak rąk do pracy»¹⁹.

We wszystkich krajach postsocjalistycznych dokonano zmiany w systemach emerytalnych w ostatniej dekadzie XX w. i na początku XXI w. zgodnie z neoliberalnymi zasadami i zaleceniami ekspertów zagranicznych²⁰. Systemy finansowania repartycyjnego ubezpieczenia emerytalnego zastępowano w całości lub w części systemem finansowania kapitałowego, realizowanego w formie funduszy emerytalnych (tzw. filarów), zarządzanych przez firmy prywatne.

Modelowym przykładem takiej reformy są zmiany systemu emerytalnego w Polsce. Ich istotą było wprowadzenie «systemu filarowego», polegającego na odejściu od dotąd jednolitej metody finansowania świadczeń, tj. systemu repartycyjnego ze zdefiniowanym, gwarantowanym przez państwo i wypłacanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) świadczeniem i zastąpienie go systemem hybrydowym, tj. konstrukcją repartycyjno-kapitałową. Filar I (tzw. bazowy) ma wówczas charakter repartycyjny, aczkolwiek znacznie zmodyfikowany (ograniczono skalę redystrybucji), filar II – tworzą kapitałowe fundusze emerytalne, zarządzane przez podmioty prywatne²¹. Nastąpiło podzielenie składki na część repartycyjną (zasila I filar) oraz kapitałową (zasila II filar). System zdefiniowanego świadczenia zastąpiono systemem zdefiniowanej składki i niezdefiniowanego świadczenia. Świadczenie ma bowiem charakter wynikowy i zależy w znacznej mierze od wielkości zgromadzonego «kapitału», którego wartość kształtuje rynek kapitałowy.

Filar II działa w formie Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) zarządzanych przez Powszechnie Towarzystwa Emerytalne (PTE). Zarówno OFE jak i PTE są spółkami kapitałowymi. Głównymi udziałowcami Powszechnych Towarzystw Emerytalnych są (lub były) międzynarodowe grupy kapitałowe. Np. w PTE Amlico – inwestorzy amerykańscy, AVIVA – brytyjscy, AEGON – holenderscy, Allianz – niemieccy, AXA – francuscy i szwajcarscy, ING – holenderscy, Nordea –

¹⁹ W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że «do kosztów rozwijanej w Polsce utopii liberalnej w postaci «kapitałowej reformy emerytalnej» należy doliczyć także masową emigrację zarobkową młodzieży (ocenianą przez GUS w 2009 r. na około 2 mln 210 tys. osób). Obecny kryzys demograficzny ma swoje źródła m.in. w /.../ realizowanej kosztownej reformie emerytalnej». J. Hryniewicz, Reformowanie systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce po 1989 roku /w:/ Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania, Warszawa 2011, s. 346.

²⁰ O roli ekspertów zagranicznych w procesie transformacji piszą m.in. J. Hardy, Nowy ... op.cit., P. Kurowski, Rozwój funduszy emerytalnych w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa 2006, W. Muszalski, System emerytalny w koncepcji Banku Światowego, «Prawo i Zabezpieczenie Społeczne» 1999, nr 7–8, U.Kalina-Prasznic, Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a rynkiem, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012.

²¹ System repartycyjno-kapitałowego finansowania świadczeń emerytalnych został wprowadzony pakietem ustaw: ustawą z 28 marca 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tj. Dz.U. z 2010, Nr 34, poz. 189 ze zm.), ustawą z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tj. Dz.U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.), ustawą z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tj. Dz.U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm.), ustawą z 21.11.2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. Nr 228, poz.1507).

duńscy, szwedzcy, fińscy i norwescy, Warta – belgijscy, Pocztalion – amerykańscy, choć największy udziałowiec zarejestrowany jest na Bermudach²².

PTE i OFE mają ustawowo zagwarantowany stały dopływ wielkiego strumienia pieniędzy oraz pobierania przez nie opłat, bez względu na wyniki w inwestowaniu. Corocznie do tych prywatnych podmiotów wpływa kwota ponad 20 mln zł, będąca częścią składki emerytalnej wnoszonej przez ponad 15 mln członków OFE. Środki te wnoszone pod przymusem przez członków OFE są częścią ich wynagrodzenia, z którego finansowane są także opłaty od składek i opłaty za zarządzanie aktywami pobierane przez fundusze²³. Instytucje finansowe działające w II filarze przez dziesięciolecia (okres wnoszenia składek przez członka OFE) mają więc możliwość dysponowania ogromnym strumieniem pieniędzy bez konsekwencji ryzyka towarzyszącego inwestycjom kapitałowym, gdyż to obciąża indywidualnych członków OFE. Np. w 2008 r. PTE straciły 24 mld zł należące do przyszłych emerytów, w 2011 r. (3 kwartały) – ponad 13 mld zł, gdy tymczasem zyski netto PTE z końcem trzeciego kwartału 2011 r. wyniosły 483 mln zł i były wyższe o ponad 41 mln zł od zysków w 2010 r.²⁴.

Teoretycznie zabezpieczeniem wpłat wnoszonych przez ubezpieczonych jest mechanizm minimalnej stopy zwrotu, polegający na tym, że gdy jakiś OFE osiąga wyniki znacząco niższe od pozostałych, to otrzymuje wyrównanie. Jeżeli jednak straty ponosi większość funduszy – ochrona nie istnieje, co zagraża bezpieczeństwu przyszłych świadczeń emerytalnych (wypłacanych w formie emerytur kapitałowych)²⁵.

System gromadzenia środków przeznaczonych na wypłatę przyszłych świadczeń emerytalnych w funduszach kapitałowych zagraża bezpieczeństwu społecznemu pokoleniu, które po osiągnięciu określonego wieku utraciło dochody z pracy. Gromadzone przez kilkadziesiąt lat składki emerytalne są lokowane na rynku kapitałowym, ten zaś podlega częstym i znacznym wahaniom koniunkturalnym. Powtarzające się w XXI w. głębokie kryzysy finansowe, które skutkowały drastycznym obniżeniem wartości aktywów OFE oznaczają, że na członków tych funduszy przerzucono szereg ryzyk rynkowych oraz ryzyk indywidualnych (utrata pracy, długotrwałe przerwy w zatrudnieniu, choroba itp.). Jednocześnie pozbawiono ich korzyści płynących z solidaryzmu i przezorności grupowej, bowiem wspólny fundusz ubezpieczenia społecznego zastąpiono systemem kont indywidualnych. Podstawową zasadę każdego ubezpieczenia (nie tylko społecznego), iż «większość finansuje mniejszość», tzn. wszyscy zagrożeni określonym ryzykiem (staro-

²² Por. A. Dryszel, «Przeгляд» 13 marca 2011, s. 7.

²³ W ciągu pierwszych 11 lat funkcjonowania II filara od przejmowanych z ZUS składek PTE jako «przychody wynikające z zarządzania OFE» pobrały około 13 mld zł.

²⁴ Por. A. Dryszel, OFE tracą, zyski Towarzystw Emerytalnych rosną, «Przeгляд» 8 stycznia 2012, s. 17.

²⁵ Taka sytuacja miała miejsce m.in. w 2008 r. i 2011 r. W 2011 r. roczna stopa zwrotu 13 OFE (wg danych z raportów Komisji Nadzoru Finansowego) wynosiła od – 2,45 % (AXA) do – 5,19 % (Pocztalion).

ści, choroby, bezrobocia, wypadku komunikacyjnego, pożaru, kradzieży itp.) tworzą wspólny fundusz, z którego finansuje się świadczenia dla osób dotkniętych tym ryzykiem – zastąpiono zasadą «każdy sobie», gdzie jednostka obciążona jest skutkami i kosztami ryzyka emerytalnego. Ewentualna, konieczna pomoc finansowa jednostce, która «sobie» nie zapewniła świadczenia na dostatecznym poziomie, bo dotknęło ją długotrwałe bezrobocie (kryzys gospodarczy) bądź jej aktywa emerytalne straciły znaczną wartość (kryzys finansowy, inflacja) – obciążą całe społeczeństwo, poprzez wsparcie opieki społecznej, finansowanej z podatków ogólnych.

Już obecnie utworzenie II filaru rujnuje finanse publiczne²⁶. Obowiązek przekazywania przez ZUS części składki emerytalnej do OFE rodzi bowiem konieczność jej refundacji przez budżet państwa²⁷. Refundacja jest obowiązkiem wynikającym z państwowych gwarancji bieżących wypłat dla osób pobierających emerytury z tzw. starego systemu. Ponieważ w momencie wprowadzenia reformy Polska nie miała (i nie ma nadal) zgromadzonych rezerw na ten cel, ani nadwyżek Finansowych, państwo polskie musi się zadłużać. Szacuje się, że wzrost długu publicznego w latach 1999–2010 o 475 mld zł, w połowie powstał na skutek wprowadzenia OFE²⁸.

Podobne procesy miały miejsce w pozostałych krajach transformacji, które zreformowały systemy emerytalne zgodnie z neoliberalnymi dogmatami na temat rynków kapitałowych, konkurencji, prywatyzacji, indywidualnej przezorności. Założenia tych reform zostały zweryfikowane w pierwszej dekadzie XXI wieku, w warunkach globalnego kryzysu finansowego, który dotknął fundusze emerytalne lokujące gromadzone składki na rynkach papierów wartościowych. Praktyka wykazała, że rozwiązania kapitałowe w formie OFE nie sprawdziły się w żadnym kraju. Konieczna okazała się więc albo faktyczna likwidacja tych funduszy (np. Węgry) i przejęcie ich aktywów przez fundusze publiczne, albo ich znaczące ograniczenie m.in. przez zmniejszenie poziomu składki kapitałowej. Na przykład na Litwie składkę kapitałową zmniejszono z 5,5% do 3%, na Łotwie z 10% do 2%, w Polsce z 7,3% do 2,3% (docelowo 3,5%). W Estonii zatrzymano na 2 lata przepływ składki do funduszy, a w Słowacji pozwolono członkom funduszy emerytalnych zdecydować czy chcą pozostać nadal w systemie kapitałowym, czy przejść do systemu repartycyjnego.

Skutki neoliberalnych reform emerytalnych, które wyostrzył kryzys finansowy podważyły ideologię rynkowego fundamentalizmu, opisywanego w idealistycznych modelach jego funkcjonowania. Okazało się, współczesne rynki zdolne są do spekulacji na niespotykaną dotąd skalę, jeżeli pozbawione są regulacji pań-

²⁶ Już w 1997 r. Bank Światowy wskazywał w swoim Raporcie dotyczącym Polski, że wydatki budżetu wynikające z kosztu funkcjonowania przymusowego filaru kapitałowego mogą wynosić co najmniej około 2 % PKB.

²⁷ Jest to kwota blisko 240 mld zł.

²⁸ Wg Ministra Finansów – J. Rostowskiego: «Globalnie jedna trzecia długu publicznego wynika z OFE, czyli 232 mld zł aż do dzisiaj». Wypowiedź w «Gazecie Wyborczej» z 7 lutego 2011 r.

stwowej. Ich informacyjna rola jest skutecznie zniekształcona, a w wielu obszarach rynek nigdy nie był sprawnym i efektywnym regulatorem. Wśród tych obszarów szczególne znaczenie ma sfera zabezpieczenia społecznego, która opiera się na takich samych fundamentach, jak cała gospodarka, tzn. międzygeneracyjnym przesuwanie części bieżąco wytworzonego PKB od pokolenia aktywnego zawodowo do pokolenia nieaktywnego (np. ze względu na wiek, sytuację zdrowotną lub rodzinna), a nie na spekulacyjnym «pomnażaniu» kapitału na rynkach finansowych.

Уршуля Каліна-Прашніц

Вроцлавський університет
polgosp@prawo.uni.wroc.pl

Неоліберальна пенсійна реформа – кільканадцять років потому

В останній декаді ХХ ст. в усіх європейських країнах колишнього комуністичного табору, або в «країнах, що розвиваються», відбулися глибокі системні зміни, метою яких було впровадження економічної ринкової моделі¹. Ці країни втілювали особливу модель реформ на базі вільного ринку, права власності й обов'язкового зв'язку конкурентності з продуктивністю. При цьому цю модель «санкціонували» і підтримували на організаційному, фінансовому та кадровому рівнях такі потужні міжнародні установи, як Міжнародний валютний фонд чи Світовий банк, інститути фінансової допомоги типу Агентство США з міжнародного розвитку, ФАРЕ, ЄБРР².

Країнам колишнього комуністичного табору рекомендовано пакет економічних рішень, котрі спиралися на неоліберальну теорію мінімалізації дер-

¹ Термін «країни, що розвиваються», був створений і вживаний ЄБРР, СБ та Дитячим фондом ООН. Охоплює він як пострадянські країни (колишні республіки СРСР), так і країни т.зв. соцтабору (напр., Польща, Угорщина).

² Агентство США з міжнародного розвитку в 90-х рр. мин. ст. здійснювала нагляд за впровадженням економічних та організаційних програм допомоги США у понад 80 країнах. Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), створений у 1991 р., зосереджувався на фінансуванні розвитку інфраструктури господарства й приватизації її капіталу з метою притягнення до неї потім приватного капіталу. ФАРЕ (допомога з реструктуризації економіки Польщі та Угорщини) спочатку була програмою безпроцентної допомоги для Польщі та Угорщини, пізніше ж – для 13 країн Східної і Центральної Європи. Ця програма, координатором якої була Європейська комісія, спрямовувалася на уряди країн, що розвиваються.

жавних функцій. Це був т.зв. Вашингтонський Консенсус, відповідно до якого процеси розвитку й економічного зростання в цих країнах були пов'язані із швидким та радикальним дерегулюванням господарської діяльності, лібералізацією торгівлі з закордоном, обігом коштів, приватизацією державних підприємств – при цьому сама роль та функціональність ринкової економіки фетишувалися. Неоліберальні економічні програми, згідно з їх принципами, мали привести до макроекономічної стабільності й «ринковості»³.

У результаті названі країни впроваджували неоліберальні програми, ставлячи на перше місце теорію й політику, обмежуючи соціально-економічні функції держави, замінюючи державні установи на приватні чи на ринкові інструменти. При цьому ігнорувався простий скепсис, виражений по відношенню до «консенсусного» пакету програм навіть у загальновідомій економічній літературі. Так, сумнівним видавалися, наприклад, уніфікація і схематизм запропонованих рішень, що спершу призначалися для латиноамериканських країн із державними боргами, натомість для колишніх країн соцтабору були недостатньо ефективні з огляду на системні, суспільні та культурні аспекти економічного зростання й особливу роль держави в процесах суспільно-господарського розвитку протягом усього історичного періоду⁴.

Основні принципи неоліберальної політики, такі як дерегулювання, лібералізація торгівлі й інвестиційного ринку, приватизація були обов'язковими з точки зору налагодження зв'язків посткомуністичних держав з високорозвиненими країнами і їх економіками. Адже економіки держав, що розвивалися, потребували нових фінансових ринків для найбільших та найприбутковіших установ, нових ринків збуту для своїх товарів, а також джерел дешевої робочої сили.

Таке включення посткомуністичних держав до процесів глобалізації вимагало також реорганізації всіх установ, створення ринку капіталу, охорони прав власності, змін у фінансовій та банківській системах⁵. Для здійснення цих реформ згадані країни одержали фінансову, організаційну й кадрову підтримку з-за кордону. Ця допомога концентрувалася на чотирьох напрямках реформ: розвитку приватного сектора економіки, розвитку фінансового сектора, адміністративній реформі, а також пропагуванню моделі вільного ринку

³ Вашингтонський Консенсус – це опрацьований і представлений у 1989 р. Дж. Вільямсоном (Інститут міжнародної економіки) пакет економічних рішень, створений на основі неоліберальної політики і принципів лібералізації фінансового ринку. Ці рішення рекомендовано слаборозвиненим країнам або таким, що розвиваються. Див.: *Leksykon polityki gospodarczej / red. U. Kalina-Prasznic. – Kraków: Oficyna Ekonomiczna, 2005. – с. 113–114.*

⁴ Див. також: J. Hardy. *Nowy polski kapitalizm. – Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, 2012. – с. 57 і далі; G. Kołodko. Wędrujący świat. – Warszawa: Prószyński i S-ka, 2008. – с. 211.*

⁵ Ще до 1990 р., коли Польща розпочала реструктуризацію фінансового сектора, експерти Агентства США з міжнародного розвитку радили, як змінити його структуру задля створення незалежного центрального банку і державних комерційних банків, що уможливило подальшу їх приватизацію з участю міжнародних банків.

серед профспілкових організацій⁶. Вибір напрямків теж був не випадковий, тому що таким чином уможлилювалося віднайдення нових ринків збуту для товарів, виготовлених у високорозвинених країнах, а отже, і для капіталу, що звідти походив, – як у вигляді безпосередніх філіалів, так і у вигляді портфелів короткострокових спекулятивних інвестицій. Саме такий вид фінансової підтримки ілюструють обрані проекти Агентства США з міжнародного розвитку, що втілювалися у Польщі в 1990–2001 рр.

Обрані проекти Агентства США з міжнародного розвитку у Польщі (1990–2001)

Назва діяльності	Польський партнер	Партнер з виконання	Строк впровадження	Сума (USD)
Польсько-Американський фонд підприємництва	Різні приватні підприємства	Польсько-Американський фонд підприємництва	1990–2005	254 500 000
Реструктуризація сільського господарства й агробізнесу	Приватний агробізнес, приватні кооперативи й урядові агенції	Департамент сільського господарства США, ACDI/VOCA, Land O'Lakes	1990–1998	25 717 000
Регіональна програма з реструктуризації енергетики	Міністерство господарства і торгівлі. Сектор постачальників електроенергії, міські уряди	Bechtel, RCG Haggler, Bailey & Company, Electrotek US energy association, New York state electric and gas	1991–1999	16 700 152
Приватизація і реструктуризація підприємств	Польські банки, Польські авіалінії LOT, Польська державна комісія з цінних паперів	Coopers and Lybrand, KPMG, Price Waterhouse, Deloitte Touche	1991–1996	24 680 000
Програма підтримки самоврядування	Гміни по всій країні	Chemonics Ltd.	1997–2001	25 912 247
Позабіржевий договір (індивідуальний ринок фінансових послуг)	Польські брокерські палати	KPMG/Barents	1995–1998	5 087 984
Підтримка для Бюро консультацій і переговорів «Солідарність»	Бюро консультацій і переговорів «Солідарність»	Free Trade Union Institute	1994–1999	5 883 955
Програма курсів з перепідготовки університету в Джорджтауні	Учасники таких програм з державного сектора і сектора місцевого самоврядування	Georgetown University	1990–1999	10 116 060

Див.: J. Hardy. Там же. – с. 104–105.

⁶ Див. також: J. Hardy. Там же. – с. 98–104; G. Kołodko. Там же. – с. 212–213; L. Oręziak. OFE w Polsce – produkt ekspansji globalnych instytucji finansowych // Polityka Społeczna. – 2012. – № 11–12.

У поширенні неоліберальних реформ значно «сприяли» борги більшості країн соцтабору, особливо зріст державного публічного боргу перед закордонними структурами. Скажімо, Польща вже під кінець 1989 р. не була в змозі обслуговувати свій борг, який зріс до 41 млрд дол. США. Під кінець 1990 р. поновлено переговори з державними кредиторами (у межах т. зв. Паризького клубу), унаслідок яких дійшли до порозуміння у питанні зменшення польського боргу на 50%. Подібне порозуміння щодо зменшення заборгованості на 60% було досягнуте у 1994 р. і з приватними кредиторами (у межах т.зв. Лондонського клубу). У рамках цих порозумінь Польща повинна була прийняти умови впровадження певних реформ, особливо в державному секторі фінансів⁷.

Саме підтримка МВФ і СБ була головним фактором підписання пактів про порозуміння. З одного боку, ці організації стали гарантами реалізації Польщею відповідних зобов'язань, особливо тих, котрі стосувалися структурних реформ, однак з іншого боку вони були також «банком останньої надії»⁸. Саме завдяки коштам, що походили від цих міжнародних установ, країни в стадії розвитку могли утримувати плінність фінансових потоків. З іншого боку, загроза не одержати кредит дозволяла МВФ і СБ «тиснути» на боржників з метою швидшого впровадження неоліберальної політики⁹. Крім того, надання позики передбачало суворе дотримання таких умов, як: пакет бюджетних скорочень державних витрат (особливо на соціальні виплати) чи утримання високих процентних ставок з метою контролювати інфляцію. Наприклад, у Пакті «Про порозуміння», ухваленому між Польщею та МВФ у 1994 р., програма допомоги мала пряму залежність від таких системних реформ, як масова (повсюдна) приватизація і зміни в правилах про нарахування пенсій (некорисні для пенсіонерів, тому що знижувалася ставка пенсійних виплат)¹⁰. Будучи під фінансовим тиском, країни, що розвиваються, погоджувалися на всі вимоги незалежно від того, яким коштом – соціальним чи економічним, вони втілюються чи будуть втілюватися. При цьому в цих країнах у рамках «допомоги» провадилася також активна ідеологізація неоліберальних принципів – у вигляді доктрин, заснованих на схематичних рішеннях і моделях, збудованих на теоретичних постулатах, які насправді діяли лише на підготовленому ґрунті¹¹.

⁷ Див. також: L. Ogręziak. Там само.

⁸ Договори з Міжнародним валютним фондом підписали, крім Сербії й Туркменістану, усі країни колишнього соцтабору, у тому числі й східноєвропейські.

⁹ Див. детальніше: Światowy kryzys finansowy. Przyczyny i skutki / red. P. Bożyk. – Warszawa, 2009. – с. 50.

¹⁰ Закон «Про державні інвестиційні фонди і їх приватизацію» від 30.04.1993 р. (Див.: Dziennik Ustaw. – № 44. – п. 202), Постанова «Про зміни до Закону «Про переоцінку пенсій» про засади нарахування пенсій і зміну деяких положень Закону (Див.: Dziennik Ustaw. – №138. – п. 681).

¹¹ Див.: J. Hardy. Там же. – с. 59; S.R. Domański. Uwagi o OFE – Międzygeneracyjny podział majątku a podział bieżącego PKB jako podstawa konstrukcji systemu emerytalnego // Przegląd. – 13 березня 2011 р.; A. Siporska. Reforma systemów emerytalnych w Europie Centralnej i Wschodniej // Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka. – грудень. – 2011.

Найголовнішим завданням для неоліберальних економістів, міжнародних установ та урядових програм допомоги була приватизація. Мета якої – це забезпечення права власності та вільної економіки, особливо в контексті потенційних закордонних інвестицій. У багатьох програмах зв'язок між допомогою, приватизацією та закордонними інвестиціями був очевидний¹². Скажімо, в рамках реалізованої в Польщі «Програми із стабілізації, реструктуризації та приватизації» ЄБРР був асигнований грошовий фонд із сумою у розмірі 80 млн дол. США на реструктуризацію 40 державних підприємств. Це мало вплинути на більшу привабливість приватизовуваних підприємств для закордонних інвесторів. Агентство США із міжнародного розвитку з цією метою – приватизації чотирьох флангових державних підприємств – виділило 3,7 млн дол. США¹³. Приватизація мала на меті формування основ конкурентоспроможної економіки. Однак зміни форм власності не привели до конкуренції, а до монополії наднаціональних корпорацій у ключових економічних секторах.

Сферою особливого зацікавлення міжнародних установ та закордонних експертів була також система пенсійного забезпечення, приватизація якої розумілася як потенційне джерело побудови ринку капіталу і забезпечення стабільно великих фінансових надходжень (пенсійні внески) у вигляді приватних пенсійних фондів примусового характеру, управління яких здійснювалося б приватними суб'єктами господарства.

У 1994 р. Світовий банк запропонував програму реформування соціального забезпечення, зокрема такого найважливішого його сегмента, як пенсійна система, у вигляді рапорту під назвою «Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth» («Заходи щодо підтримки осіб похилого віку. Політика в галузі охорони старості й стимулювання економічного зростання», Oxford University Press, Waszyngton 1994). Проект СБ був спрямований передусім на країни т.зв. Третього світу зі слабозвиненою системою соціального забезпечення¹⁴. Однак до країн, що розвиваються, зараховувано також країни колишнього соцтабору із досить зрілими й розвиненими системами, створеними за європейськими зразками (наприклад, за моделлю Бісмарка).

Система пенсійного забезпечення за європейським зразком спирається на принципи солідарності, взаємності та державні гарантії. Вона має на меті запевнити виплати людям, котрі дожили до визначеного законом пенсійного віку і втратили попереднє джерело доходів, пов'язане з роботою (т.зв. ризик старості). Сутність пенсійної системи із соціальним спрямуванням – це примусове накопичення пенсіонерами (групою ризику зокрема) спільного фонду,

¹² Так, одним з перших проєктів, профінансованих Світовим банком у Польщі, була інвентаризація державного майна з потенційною приватизаційною цінністю, особливо для закордонних інвесторів.

¹³ Див.: J. Hardy. Там же. – с. 95–96.

¹⁴ Слаборозвинені системи соціального забезпечення відзначаються обмеженим обсягом позицій за суб'єктами (тобто малою кількістю пенсіонерів) й об'єктами страхування (мала кількість послуг і їх низький рівень).

джерелом якого є пенсійні внески працюючих осіб. З коштів же фонду виплачуються поточні пенсійні виплати для непрацюючих осіб. Відтак фонд має репартиційний характер.

Натомість проєкт Світового банку передбачав якраз відхід від репартиційної системи фінансування пенсійних виплат і заміну її на механізм капіталізації. Рекомендовано впровадження універсальної моделі із загальним фінансовим сегментом за зразком Латинської Америки (зокрема Чилі, з 1981 р.). Примусове розміщення внесків у приватні фонди та їх капіталізація повинні були стати важливим чинником фінансового зміцнення економічного зростання, мали стимулювати й розвивати ринки капіталу. Останні ж мали в майбутньому «давати» високі пенсії.

Репартиційна система соціального та пенсійного забезпечення, котра вже мала кількадесятилітню традицію в країнах, що розвиваються, піддалася, однак, нищівній критиці. Аргументи на зразок того, що попередня система несправедлива, нерациональна й непрозора формулювались узагальнено і демагогічно, що привело до схвалення такої критики з боку народу, а отже, утворило відповідну атмосферу для втілення планованої реформи пенсійної системи. Закордонні експерти радили вирівняти ставки пенсій (що на практиці означало їх зменшення), тому що, на їх думку, доля витрат на пенсії у порівнянні до зарплат несправедливо завищена¹⁵. Пенсіонери очікували підвищення рівня пенсій, який своєю чергою вважали «несправедливо заниженим», натомість для роботодавців зменшення розміру чинних пенсійних виплат було суттєвим.

Закордонні експерти підкреслювали шкідливість репартиційної системи для економіки й суспільства, яка, на їх думку, може призвести до кризи державної фінансової системи, загальмувати економічне зростання, загрожує платоспроможності закладів пенсійного забезпечення¹⁶. Польські автори реформи особливо наголошували на необхідності реформи у зв'язку зі старінням суспільства, а відтак – із небезпекою для репартиційної системи, адже тоді виникне диспропорція між працюючими і непрацюючими особами¹⁷. Питання демографічної кризи, з одного боку, як ніколи реальне, акцентувало-

¹⁵ Спеціалісти зі Світового банку чітко усвідомлювали, що передчасне виявлення найважливішої мети реформи може викликати спротив польських виконавчих органів, тому для промування принципів реформи було профінансовано рекламну кампанію, кошт якої становив 1,4 млн дол. Організовувалися семінари, конференції, закордонні поїздки, здебільшого для політиків і діячів профспілок.

¹⁶ Eksperti Banku Światowego o reformach emerytalnych w Polsce i na świecie. Propozycje, wzory, kontrowersje, Instytut Pracy i Spraw Społecznych. – Warszawa, 1997; J. Pinera. Bagno ubezpieczeń społecznych. – Warszawa: Centrum im. A. Smitha, 1995. – с. 4. (Х. Пінеру вважають творцем здійсненої в часи Піночета пенсійної реформи в Чилі, котра й була взірцем для Світового банку. Х. Пінера був пов'язаний з неоліберальною «чиказькою школою», створеною М. Фрідманом – радником А. Піночета у 70-тих роках минулого століття).

¹⁷ Див.детальніше: Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce // Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego. – Warszawa. – лютий. – 1997 р.

ся, з іншого боку, занадто тенденційно, з перебільшенням, і як єдиний аргумент на користь створення грошових фондів. При цьому абсолютно ігнорувалися такі альтернативні рішення, застосовувані країнами Західної Європи, котрі якраз не погодилися на пропозиції СБ¹⁸. Досі ж головною проблемою польської економіки є забезпечення робочими місцями великої кількості безробітних, а зовсім не «відсутність охочих працювати»¹⁹.

В усіх країнах колишнього радянського табору протягом останнього десятиліття ХХ ст. та на початку ХХІ ст. відбулися зміни у пенсійних системах відповідно до неоліберальних принципів та порад закордонних експертів²⁰. Системи фінансування репартиційної системи пенсійного забезпечення замінено або повністю, або частково системою фінансування капіталу, втілюваною у вигляді пенсійних фондів (т.зв. стовпів) у складі приватних фірм.

Класичним зразком здійснених змін є реформа пенсійної системи в Польщі. Суть її полягала у впровадженні «системи стовпів», що полягала у відході від досі єдиної схеми фінансування внесків, тобто репартиційної, із чітко гарантованими державою і Закладом соціальних забезпечень (ЗСЗ) виплатами, та її заміні гібридною системою під назвою репартиційно-грошова конструкція. Адже т.зв. I стовп (базовий) має характер репартиційний, хоча й значно модифікований (наприклад, обмежено обсяг редистрибуції), II стовп – складається із грошових пенсійних фондів під патронатом приватного капіталу²¹. Уведено також поділ пенсійних внесків на репартиційну частину (наповнює т.зв. I стовп) та фінансову (наповнює II стовп). Систему чітко встанов-

¹⁸ У країнах Західної Європи не впроваджено структурних змін до схеми фінансування пенсій, однак здійснено певні модифікації значущих складників цієї системи. Так, скажімо, був підвищений пенсійний вік, урівняний пенсійний вік для жінок та чоловіків, підвищені внески, обмежена можливість переходу на мікропенсію та переоцінки виплат, нарешті відкриті власні ринки праці для іноземців.

¹⁹ В юридичній літературі можна зустріти таку думку, що «до коштів на введення в Польщі ліберальної утопії у вигляді «фінансової пенсійної реформи» слід також додати масову еміграцію молоді у працездатному віці (за даними Головного статистичного управління, на 2009 р. таких осіб було приблизно 2 млн 210 тис.). Сучасна демографічна криза «завдячує» своїм походженням у тому числі [...] здійсненню досить кошовної пенсійної реформи» (J. Hrynkiewicz. Reformowanie systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce po 1989 roku // Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania. – Warszawa, 2011. – с. 346).

²⁰ Про роль закордонних експертів у процесі реформування пишуть зокрема: J. Hardy. Там же; P. Kurowski. Rozwój funduszy emerytalnych w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. – Warszawa, 2006; W. Muszalski. System emerytalny w koncepcji Banku Światowego // Prawo i Zabezpieczenie Społeczne. – 1999. – № 7–8; U. Kalina-Prasznic. Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a gunkiem. Warszawa: Wyd. C.H. Beck, 2012.

²¹ Система репартиційно-фінансового покриття пенсійних виплат була впроваджена за допомогою пакета Законів: Закону «Про організацію і функціонування пенсійних фондів» від 28 березня 1997 р. (див: Dziennik Ustaw. – 2010. – № 34. – п. 189 з подальш.змін.), Закону «Про систему соціального забезпечення» від 13.10.1998 р. (див.: Dziennik Ustaw. – 2009 р. – № 205. – п. 1585 з подальш.змін.), Закону «Про пенсії з Фонду соціального забезпечення» від 17.12.1998 р. (див.: Dziennik Ustaw. – 2009 р – № 153. – п. 1227 з подальш.змін.), Закону «Про грошові пенсії» від 21.11.2008 р. (див.: Dziennik Ustaw. – № 228. – п. 1507).

лених пенсійних виплат замінено системою чітко встановлених внесків і неясних виплат. Беручи до уваги те, що виплати є результатом, а отже, розмір їх значною мірою залежить від висоти накопиченого «капіталу», вартість якого формує своєю чергою ринок капіталу.

Т. зв. II стовп має вигляд Відкритих пенсійних фондів (ВПФ) під керівництвом Загальних пенсійних товариств (ЗПТ). Як ВПФ, так і ЗПТ є товариствами з обмеженою відповідальністю. Головними акціонерами ЗПТ є (були) міжнародні фінансові групи. Скажімо, для ЗПТ Amplico – американські інвестори, для AVIVA – англійські, для AEGON – голландські, для Allianz – німецькі, для AXA – французькі та швейцарські, для ING – голландські, для Nordea – датські, шведські, фінські та норвезькі, для Warta – бельгійські, для Pocztylion – американські, а найпотужніший акціонер зареєстрований, наприклад, на Бермудських островах²².

ЗПТ і ВПФ мають законодавчо гарантовані сталі надходження значних сум капіталу, а також зборів незалежно від участі в інвестиціях. Щороку до цих приватних юридичних суб'єктів надходить сума в розмірі більше 20 млн злот., що є частиною пенсійних внесків, котрі сплачують більше 15 млн членів ВПФ. Ці кошти отримуються із заробітних плат членів ВПФ примусово, із них одна частина спрямовується на фінансування виплат за внесками, інша – на виплати, пов'язані з обслуговуванням активів фондів²³. Таким чином, фінансові установи у складі т.зв. II стовпу, можуть десятиліттями (час внесення коштів членами ВПФ) оперувати величезними фінансовими потоками без жодного ризику, який зазвичай супроводжує фінансові інвестиції, адже ризик лягає на плечі членів ВПФ. Так, наприклад, у 2008 р. ВПФ витратили 24 млрд злот. майбутніх пенсій, у 2011 р. (3 квартали) – більше 13 млрд злот., тоді як чистий прибуток ЗПТ на кінець 3-ого кварталу 2011 р. становив 483 млн злот. і був вищим тільки на 41 млн злот. від прибутку 2010-го р.²⁴

Теоретично забезпеченням внесків майбутніх пенсіонерів є механізм мінімальної зворотної процентної ставки: коли певний ВПФ має сальдо, значно нижче від інших ВПФ, то одержує вирівняння. Однак якщо мінусове сальдо має більшість фондів, вирівняння є вже неможливе, а отже – створюється небезпека для виплат майбутнім пенсіонерам (у вигляді грошових пенсій)²⁵.

Система накопичення коштів, призначених на виплату пенсій через грошові фонди, загрожує соціальній безпеці цілого покоління, котре після досягнення певного віку не має доходу від виконуваної роботи. Накопичувані

²² Див. детальноше: A. Dryszel, // Przegląd. – 13 березня. – 2011. – с. 7.

²³ Протягом перших 11 років функціонування т.зв. II стовпа від переданих до ЗПТ внесків ЗСЗ було взято близько 13 млрд злот. під виглядом «прибутку, що походить з управління ВПТ».

²⁴ Див. детальноше: A. Dryszel. OFE tracą, zyski Towarzystw Emerytalnych rosna // Przegląd. – 8 січня. – 2012. – с. 17.

²⁵ Така ситуація спостерігалася зокрема у 2008 р. та 2011 р. У 2011 р. річна зворотна процентна ставка 13-ти ВПФ (за даними звіту Комісії з фінансового нагляду) становила від – 2,45% (AXA) до – 5,19% (Pocztylion).

десятиліттями пенсійні внески розміщуються на ринку капіталу, який своєю чергою часто піддається кон'юнктурному хитанню. У ХХІ ст. відбулися глибокі фінансові кризи, унаслідок яких суттєво зменшилися активи ВПФ, а це означає, що саме на плечі членів цих фондів ліг ризик ринкової нестабільності та індивідуальний ризик (втрата роботи, довготривале безробіття, хвороби тощо). Водночас члени фондів були позбавлені користі у вигляді солідарності й групової відповідальності, яка виникає від належності до спільного фонду, адже останній був замінений системою індивідуальних рахунків. Основним принципом кожного виду забезпечення (не лише соціального) є такий, згідно з яким «більшість фінансує меншість», тобто всі ті, кому загрожує певний ризик (старість, хвороби, безробіття, аварії, пожежа, крадіжка і т.п.), створюють спільний фонд, з якого фінансуються виплати особам, що потерпіли внаслідок того чи іншого ризику – і власне цей принцип був замінений принципом «кожному – своє», за яким кожна особа має на собі тягар наслідків і коштів ризику пенсійного віку. Можлива й необхідна фінансова допомога особі, котра не подбала про накопичений достатній капітал, бо потерпіла від довготривалого безробіття (економічна криза) чи втратила значну частину своїх пенсійних активів (фінансові кризи, інфляція) – обтяжуватимуть тепер усе суспільство через підтримку соціальної опіки, що фінансується із загальних податків.

Уже зараз ми можемо спостерігати, як створення т. зв. II стовпа руйнує публічні фінанси²⁶. Обов'язок переведення Закладом соціального забезпечення (ЗСЗ) частини пенсійних внесків до ВПФ породжує необхідність рефундації цих внесків за допомогою державного бюджету²⁷. Рефундація – це обов'язок, який походить з державних гарантій поточного фінансування осіб, які одержують пенсії за т.зв. старою схемою. Беручи до уваги те, що на час впровадження реформи Польща не мала (і не має досі) накопичених резервів, ані фінансового надлишку для реалізації такої мети, держава має брати кредити. За підрахунками, збільшення державного публічного боргу в 1999–2010 рр. сягне 475 млрд злот., і частково причиною такого явища є саме введення ВПФ²⁸.

Подібні процеси простежувалися і в решті країн, що розвиваються, котрі також змінили свої пенсійні системи відповідно до неоліберальних догм на ринку капіталу, конкуренції, приватизації та індивідуальної відповідальності. Принципи цих реформ перевірено на досконалість у першій декаді ХХІ ст. під час глобальної фінансової кризи, яка позначилася і на пенсійних фондах, що розміщували активи на ринку цінних паперів. Практика показала, що фінансові рішення у вигляді ВПФ не підтвердили свою ефективність у

²⁶ Уже в 1997 р. Світовий банк відзначав у своєму звіті щодо Польщі, що витрати бюджету, спричинені функціонуванням примусового т.зв. фінансового «стовпа» можуть щороку становити близько 2% ВВП.

²⁷ Це сума близько 240 млрд злот.

²⁸ За словами Міністра фінансів Я. Ростовського: «Загалом з ВПФ походить одна третина державного публічного боргу, а це на сьогодні 232 млрд злот.» // Див.: *Gazeta Wyborcza*. – 7 лютого. – 2011 р.

жодній країні. Відтак обов'язково була потрібна або безпосередня ліквідація цих фондів (як, наприклад, в Угорщині), та переведення їх активів у державні фонди, або суттєве їх скорочення через зменшення грошових внесків. Так, у Литві процентну ставку за внесками зменшено з 5,5% до 3%, у Латвії – з 10% до 2%, у Польщі – із 7,3% до 2,3% (у майбутньому – до 3,5%). В Естонії надходження внесків до фондів призупинено на 2 роки, а у Словаччині членам фондів дозволили вирішити, чи вони залишаються в системі капіталу, чи переходять до репартиційної системи.

Результати неоліберальних пенсійних реформ, які фактично унаочнила фінансова криза, підірвали ідеологію ринкового фундаменталізму, що описувалася за допомогою ідеальних моделей його функціонування. Виявилося, що сучасні ринки здатні спекулювати на рівні небачених досі масштабів, якщо лишаються непідконтрольні державі. Інформація, яка від них надходить, суттєво спотворена, а ринок в багатьох своїх сегментах ніколи не був ефективним та результативним. Серед таких сегментів особливе значення має галузь соціального забезпечення, котра спирається на ті самі засади, що й економіка в цілому, тобто на переказі від покоління до покоління частини чинного ВВП: від працюючих до непрацюючих (скажімо, через вік, стан здоров'я або сімейний стан), а не на спекулятивному «збільшенні» капіталу на фінансових ринках.

Summary

Neoliberal Pension Reform – Dozen Years Afterwards

The article concerns the results of the neoliberal pension reform. The author substantiates the statement, that current markets can speculate on the level of large scale. On the ground of the elucidation of scientific legal literature the author makes her own propositions as to the improvement of current legislation of Ukraine.