

**Michell A. Orenstein, *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*,  
Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, ss. 290**

Książka zatytułowana *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego* prof. M.A. Orensteina, kierownika Instytutu Nauk Politycznych w Northeastern University w Bostonie, ukazuje się w Polsce w czasie, gdy system emerytalny i rządowy projekt jego zmiany stały się tematem medialnym. Dyskusje, prowadzone w środkach masowego przekazu i prezentowane tam poglądy osób oraz stanowiska środowisk opiniotwórczych tylko potwierdzają fakt powszechnego nierozumienia istoty i roli społecznego zabezpieczenia emerytalnego. Na bazie takiej niewiedzy łatwiej można manipulować „opinią publiczną” i forsować jednostronne a interesowne poglądy. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w latach 90. ubiegłego wieku, gdy w Polsce przeprowadzano reformę emerytalną, zastępując system oparty na zabezpieczeniu społecznym systemem kont indywidualnych, przezorność grupową i wspólnotę ryzyka w tworzeniu funduszu świadczeń przezornością indywidualną opartą na przymusowych inwestycjach i oszczędnościach.

Zmiany takie wprowadzono w latach 1981–2004 w 30 krajach. M.A. Orenstein od 1990 roku obserwował transnarodową kampanię na rzecz prywatyzacji emerytur, a w latach 1998–2004 był członkiem zespołu badawczego ds. ekonomii politycznej Banku Światowego, który badał politykę prywatyzacji emerytur w Europie, Azji Środkowej i Ameryce Łacińskiej, oraz autorem szczegółowych studiów przypadków reformy emerytalnej w wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej (w tym w Polsce).

Książka „stanowi analizę roli transnarodowych podmiotów politycznych w szeniu teorii i praktyki prywatyzacji emerytur na świecie” (s. 2) i ma na celu odpowiedzieć między innymi na następujące pytania: „czy krajowi decydenci ulegają wpływom transnarodowych podmiotów politycznych, które krążą od kraju do kraju i sprzedają idee? Jak duży wpływ na politykę wywierają transnarodowe podmioty w wymiarach takich, jak reforma emerytalna, które od dawna zdominowane były przez potężne krajowe grupy interesów? Jakie są źródła ich wpływu i kiedy podmioty te mogą go wywierać?” (s. 2). Autor szczegółowo analizuje rolę transnarodowych podmiotów, takich jak Bank Światowy, Amerykańska Agencja ds. Roz-

woju Międzynarodowego (USAID), wielo- i dwustronne agencje pomocowe, sieci eksperckie — w kształtowaniu, rozpowszechnianiu i wdrażaniu tych reform.

Autor postrzega prywatyzację emerytur jako „rewolucję w powojennej umowie społecznej, która stanowiła podstawę dla utworzenia publicznych systemów emerytalnych opartych na zabezpieczeniu społecznym” (s. 255) w ponad 150 krajach. Proces prywatyzacji opiera się natomiast na zmianach politycznych, które „przedkładają neoliberalne zasady indywidualizmu nad kolektywizmem, a także zależność od rynków prywatnych nad zarządzanie publiczne” w systemach emerytalnych. Ich prywatyzacja nie jest więc „tylko luźnym zbiorem idei: ale stanowi ona spójny program polityczny wypracowany przez podmioty transnarodowe i pozostający pod wpływem wewnętrznych norm, zachowań i zasobów tych organizacji. Został on opracowany w transnarodowej przestrzeni politycznej przez konkretną koalicję podmiotów, która nadała tym reformom konkretny kształt” (s. 110).

W omawianym opracowaniu w sposób metodologiczny poddano analizie rosnący wpływ podmiotów transnarodowych na politykę krajową. Wcześniej wpływ ten wiązano z obszarami, na których polityka ta powoduje efekty zewnętrzne (np. ochrona środowiska), stwarza przesłanki do interwencji transnarodowej (np. polityka praw człowieka) lub konfliktu międzynarodowego. Tymczasem polityka emerytalna nie stwarza co do zasady problemów, które wymagają interwencji podmiotów z zewnątrz. Dlatego badania M.A. Orensteina nad oddziaływaniem podmiotów transnarodowych na rozwój i transfer nowych idei emerytalnych mają istotne znaczenie teoretyczne i praktyczne, gdyż pokazują w sposób nowatorski proces umiędzynarodowienia się polityki wewnętrznej.

Autor wykorzystuje metody szczegółowych studiów przypadku (w tym Polski) i śledzenia procesu. Opiera się na licznych podstawowych danych z dokumentów i ponad 70 wywiadach z głównymi transnarodowymi i krajowymi decydentami. Analizuje transnarodowe kampanie na rzecz nowych reform emerytalnych w szerokim zakresie czasoprzestrzennym; od stworzenia nowych idei emerytalnych w Chile i Stanach Zjednoczonych (w latach 80. ubiegłego wieku), po realizację tychże reform w miejscach tak różnych, jak Szwecja (1994), Polska (1999), Kazachstan (1998), Nigeria (2004), Tajwan (2004).

Na szczególną uwagę zasługują rozważania autora odnośnie do warunków *sine qua non* skuteczności transnarodowej kampanii na rzecz prywatyzacji emerytur. M.A. Orenstein za takie uznaje strategiczne partnerstwo stwarzane przez transnarodowe podmioty polityczne z krajowymi podmiotami wetującymi i proponującymi reformę oraz metody oddziaływania na ich preferencje przez:

- organizowanie i finansowanie seminariów i konferencji oraz wyjazdów studyjnych,
- dotacje i pożyczki na sfinansowanie działalności zespołów reformatorskich,
- pomoc techniczną poprzedzającą reformę oraz w trakcie jej realizacji,
- ścieżki kariery dla urzędników przeprowadzających reformę.

Dla polskiego czytelnika niezwykle interesująca jest ta część książki, w której autor przechodzi od analizy transnarodowej kampanii na rzecz prywatyzacji emerytur — na poziom krajowy i pokazuje zastosowanie powyższych metod „propagandy i perswazji” w trzech krajach postsocjalistycznych, czyli w Polsce, na Węgrzech i w Kazachstanie. W Polsce największy udział finansowy, organizacyjny i ekspercki w procesie demontażu dotychczasowego systemu emerytalnego miały Bank Światowy i USAID. Podmioty te wspierały technokratyczne rozwiązania emerytalne, będące częścią neoliberalnej polityki gospodarczej.

Na początku lat 90. XX wieku w Polsce ścierały się dwie główne koncepcje reformy emerytalnej firmowane przez resort finansów i resort pracy. Resort finansów opowiadał się za rozwiązaniami kapitałowymi o charakterze neoliberalnym (prywatyzacja ryzyka, indywidualizacja kont, ograniczenie gwarancji państwa). Resort pracy — za racjonalizacją dotychczasowego systemu emerytalnego (finansowaniem repartycyjnym, wzmocnieniem elementów ubezpieczeniowych, ograniczeniem skali redystrybucji). Podmioty transnarodowe — ekspercko, technicznie i logistycznie wsparły koncepcję resortu finansów i przesądziły ostateczny kształt reformy. Bank Światowy i USAID sponsorowały między innymi prace nad projektem emerytalnym firmowanym przez resort, studyjne wyjazdy do państw Ameryki Łacińskiej doradców ministra, pokrywały koszty utworzenia i funkcjonowania agendy rządowej, tj. Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Systemu Zabezpieczenia Społecznego (które uniezależniło pracę nad reformą od poszczególnych ministrów i pozwoliło angażować ekspertów pozarządowych). Jego szefem został wysokiej rangi urzędnik Banku Światowego, co ułatwiło napływ zasobów finansowych i technicznych do Biura Pełnomocnika w Warszawie. M.A. Orenstein pisze: „Zasoby Banku Światowego zapewniły, że Biuro Pełnomocnika dysponowało wszystkim, co było potrzebne, by przekonać potencjalnych sojuszników i pokonać potencjalnych przeciwników w debacie publicznej i czysto technicznej” (s. 153).

Bank Światowy finansował także działania PR-owe, jak organizowanie seminariów i materiałów dla dziennikarzy, podróży studyjnych dla parlamentarzystów, działaczy związkowych, członków rządu (wybranych przez Biuro Pełnomocnika) — do Chile, Argentyny, Szwecji i na Węgry. USAID sponsorowała między innymi badanie opinii publicznej pokazujące, że Polacy oczekują radykalnej reformy emerytalnej (utożsamianej ze wzrostem poziomu świadczenia), oraz sfinansowała dużą kampanię publiczną promującą kapitałowe fundusze emerytalne (koszt ponad 1,4 mln dolarów).

Wsparcie Banku Światowego i USAID dla Polski trwało cztery lata, co pokazuje, że podmioty transnarodowe „mają głębokie rezerwy zasobów i cierpliwości, by kierować procesami polityki wewnętrznej” (s. 165). M.A. Orenstein udowodnił, że „główne wytyczne reform powstawały z inspiracji Banku, były wymyślone z jego udziałem bądź na podstawie jego porad. Były one wprowadzane do aktów

prawnych i wspierane przez szeroko zakrojoną pomoc techniczną i finansową. Nie mogło to zostać osiągnięte bez wpływowych sojuszników krajowych oraz bez długotrwałej pomocy podmiotów transnarodowych” (s. 165). Dzisiaj neoliberalne dogmaty i fanatyczna wiara w efektywność rynków finansowych zostały zrewidowane nie tylko przez Bank Światowy, który podjął działania modyfikujące w obszarze emerytalnym, ale także, a może i przede wszystkim, przez skutki przeprowadzonej prywatyzacji systemów zabezpieczenia dochodów na starość. Z jednej strony jest to trwały wzrost deficytu budżetowego, który wygenerował w Polsce 1/3 długu publicznego, z drugiej zaś drastyczne obniżenie poziomu przyszłego świadczenia emerytalnego (stopa zastąpienia szacowana na około 30%). Jedynym zaś beneficjentem reformy stały się instytucje finansowe zarządzające prywatnymi otwartymi funduszami emerytalnymi.

Część państw wycofała się z systemów kapitałowych w rozwiązaniach emerytalnych, część ograniczyła ich rolę. Polska należy do tej drugiej grupy, a trwająca obecnie dyskusja na temat „przyszłości OFE” potwierdza potrzebę szerokiej, „niesponsorowanej” edukacji w zakresie roli i sposobu funkcjonowania społecznego zabezpieczenia dochodów po osiągnięciu wieku emerytalnego. Mając to na uwadze, trudno przecenić walory naukowe i edukacyjne książki prof. M.A. Orensteina pt. *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*.

*Urszula Kalina-Prasznic*