Fundusze emerytalne – kontrowersyjny eksperyment czy szansa na godziwą emeryturę?

Andrzej Chróścicki, *Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Komentarz***, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010 (stan prawny na 1 lutego 2010 r.), ss. 956.**

Otwarte fundusze emerytalne już od prac projektowych budziły kontrowersje. Zwolennicy tradycyjnego repartycyjnego systemu ubezpieczeń społecznych, prowadzonego przez publiczne (państwowe) instytucje, upatrywali w nich, i nadal upatrują, niebezpiecznego eksperymentu, który nie ma prawa się powieść. Zwolennicy otwartych funduszy emerytalnych uważają je za szansę uzyskania w przyszłości godziwego świadczenia emerytalnego i pierwsze skuteczne zabezpieczenie pieniędzy pochodzących ze składek przed nieograniczoną pazernością i marnotrawstwem państwa jak też zakusami niekompetentnych i leniwych polityków oraz urzędników. Wreszcie trzecia grupa, stanowiąca 99 procent pozostałych obywateli, do niedawna nie miała pojęcia, czym są otwarte fundusze emerytalne, nie wspominając już o zasadach i sposobie ich działania, metodach kapitalizacji środków pieniężnych będących w ich czasowym posiadaniu, celu ich powołania do życia, o dywersyfikacji ryzyka ubezpieczeniowego nie wspominając, bo to jednak „trudne" słowo i do końca nie wiadomo, co właściwie znaczy.

Minęło już ponad dziesięć lat, od kiedy OFE funkcjonują, i nastroje wokół nich właściwie się nie zmieniły. Co najwyżej grupa 99 procent społeczeństwa, która w najlepszym wypadku w ogóle wie, że coś takiego jak OFE istnieje, zmniejszyła się do 97 procent, co oznacza, że proces poznawania tej instytucji postępuje – wprawdzie z wolna, ale mimo wszystko zauważalnie. Poza nielicznymi osobami większość tworząca owe 2 procent „uświadomionych" to przede wszystkim ci, którzy z racji studiów lub pracy zawodowej po prostu musieli OFE poznać, na różnych kierunkach i w wielu miejscach rynku finansowego. Pojawiły się liczne publikacje z wielu perspektyw opisujące omawianą dziedzinę, o różnym stopniu szczegółowości i zwracające uwagę na wybrane, często wąskie aspekty problemu.

Andrzej Chróścicki, prawnik, doradca Polskiej Izby Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych oraz Izby Gospodarczej Ubezpieczeń i Obsługi Ryzyka, a także wielu innych instytucji i organizacji, podjął się dość karkołomnego

dzieła, a mianowicie ukazania całej dostępnej w obecnej chwili wiedzy o funkcjonowaniu otwartego funduszu emerytalnego, co – jak stwierdza sam autor – jest prawie niemożliwe. Pewną trudność stanowi już sama objętość dzieła, sięgająca niemal tysiąca stron, co może skutecznie zniechęcić niejednego do zapoznania się z problemem otwartych funduszy emerytalnych, zwłaszcza jeśli dana osoba uważa, że w tym celu może sobie przeczytać jakąś broszurkę reklamową, po której lekturze zdobędzie całą niezbędną w tej dziedzinie wiedzę.

Publikację rozpoczyna wprowadzenie do komentowanej problematyki zatytułowane *Zamiast wstępu*. Na początku znajdują się też spis „najważniejszych definicji z zakresu zabezpieczenia emerytalnego", zawierający zestawienie podstawowych haseł i definicji z omawianej tematyki, oraz wykaz skrótów. Pozostałe strony zajmuje komentarz do ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 1997 roku, nr 139, poz. 934 z późn. zm.).

Opracowanie zawiera pewną liczbę przywołań aktów prawnych polskich i zagranicznych (USA, UK, EU i inne). Nie zawsze są one podane dokładnie, razem z przywołaniem dokumentu źródłowego, w którym zostały ogłoszone.

Pozostawia nieco do życzenia brak przywołania w definicjach bądź w wykazie skrótów niektórych funduszy funkcjonujących w ramach FUS i zarządzanych przez ZUS (na przykład: Fundusz Rentowy, Fundusz Chorobowy, Fundusz Wypadkowy, Fundusz Rezerwowy Dla Ubezpieczeń Rentowych i Chorobowego, Fundusz Rezerwowy dla Ubezpieczenia Wypadkowego, Fundusz Rezerwy Demograficznej). Nawet jeśli nie są potrzebne, w tekście komentarza powinno się je zamieścić przynajmniej dla pewnego porządku, zwłaszcza Fundusz Rezerwy Demograficznej.

Budowa komentarza, struktura tekstu, zastosowana forma zasadniczo nie odbiegają od przyjętych w tego rodzaju publikacjach. W części *Zamiast wstępu* autor komentarza zawarł zwięzłe wprowadzenie do poruszanej tematyki, zwracając szczególną uwagę na praktyczne i organizacyjno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania funduszy emerytalnych i podobnie działających funduszy inwestycyjnych, słusznie wskazując na ich podobieństwo i podobne realia funkcjonowania. Wstęp poszerzył autor o ukazanie problematyki w wybranych krajach i obszarach świata oraz przedstawił zarys historii ich powstania, kształtowania się, idei ich funkcjonowania na świecie i w Polsce. Tę część należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza jeśli z komentarza miałyby korzystać osoby poznające dopiero ową dziedzinę.

Komentarz do wskazanej ustawy można uznać za generalnie prawidłowy, zwłaszcza że publikacja tego rodzaju na ogół stanowi w pewnej mierze subiektywne spojrzenie autora na komentowane zagadnienie. Dobór zagadnień, treści ustawy, jak też obszerność odniesienia się autora do nich, stanowią odzwierciedlenie jego wiedzy, poglądów i doświadczenia w omawianej dziedzinie, a są one niemałe.

Komentarz jest zasadniczo praktyczno-ekonomicznym ujęciem zagadnienia. Jego niewątpliwy atut to rozbudowany opis mechanizmów funkcjonowania i organizacji funduszy emerytalnych w obszarze ich uczestnictwa w szeroko pojętej przestrzeni rynków finansowych i specyfiki ich działania. Można wskazać wręcz pogłębione ukazanie funduszy emerytalnych w ich ekonomiczno-gospodarczo-rynkowym działaniu – jako specyficznego rodzaju, jak słusznie zauważa autor, funduszy inwestycyjnych. Ich zasadom i specyfice działania poświęca autor dużo miejsca. Grupą szczególnie zainteresowaną takim ujęciem tematyki komentarza mogą się tym samym okazać praktycy, ekonomiści i studenci ekonomii, ewentualnie administracji i zarządzania, oraz osoby chcące poznać specyfikę funkcjonowania funduszy inwestycyjnych w ich emerytalnej odmianie.

Słabszą stroną takiego podejścia do omawianego tematu jest znacznie węższe przedstawienie sfery prawnej, choć skłaniałbym się do stwierdzenia, iż zasadniczo mieści się ono w uznanym standardzie ujmowania takich zagadnień w ramach podobnych opracowań, i niezależnie od tego, że budzi pewien mój niedosyt, można je uznać za wystarczające. Autor w części komentarzy opiera się także na orzeczeniach Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, decyzjach i orzeczeniach Komisji Nadzoru Finansowego czy Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz na literaturze prawnej i prawniczej.

Zdecydowanie zbyt ubogo przedstawiono natomiast kwestię „społeczności" niektórych z prezentowanych funduszy emerytalnych. Jest to niestety cecha większości opracowań tego rodzaju, iż zajmują się one przede wszystkim aspektem rynkowo-ekonomiczym i organizacją opisywanych instytucji, pomijając sferę ich roli w polityce społecznej państwa, zwłaszcza zaś ich fundamentalnej roli w systemie zabezpieczenia społecznego, a w tym ubezpieczeń emerytalnych. Opisując otwarte fundusze emerytalne, pracownicze programy emerytalne, powszechne towarzystwa emerytalne, zakłady ubezpieczeniowe, autor nie ukrywa, że widzi je przede wszystkim jako istotny element rynku kapitałowego. Jest to podejście typowe dla ekonomistów i praktyków zajmujących się tymi instytucjami, a zwłaszcza w nich pracujących, lecz przedstawiciele nauk społecznych, prawa pracy, prawa ubezpieczeń społecznych mają w tym zakresie nieco inny punkt widzenia, podkreślający głównie społeczną rolę omawianych instytucji, oczywiście pamiętając o konieczności ich podlegania rzeczywistości rynków kapitałowych i realiów gospodarczych. Mimo to należy wskazać, że zasadniczym celem i sensem ich istnienia jest wypełnienie przez nie roli społecznej, dla której zostały powołane. Zdaję sobie sprawę, chociażby śledząc literaturę ekonomiczną w tym zakresie, jak też uczestnicząc w konferencjach organizowanych przez środowisko ekonomiczne, że takie ujęcie omawianego zagadnienia jest dla przedstawicieli tego środowiska niemal abstrakcyjne, co jako prawnik finansista potrafię zrozumieć, ale muszę także zaznaczyć ubogi wymiar tej sfery komentarza. Chociaż uznaję to za wyraźny mankament utworu, jednakże uważam, że nie dyskwalifikuje to go i nie

zmienia mojej zasadniczo pozytywnej jego oceny (oczywiście mam tu na myśli treść komentarza, a nie uwagi techniczne i pisarskie).

Dodatkowo można uznać za pewne wypełnienie tej luki treść części zatytułowanej *Zamiast wstępu*, w której autor obok funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych w Polsce przedstawił także rozwiązania w szerszej perspektywie – ubezpieczeń społecznych w wybranych państwach świata.

Można zgodzić się z życzeniem autora zawartym w części *Zamiast wstępu*, iż eksperci znajdą w tej książce to, co zechcą znaleźć, a członkowie funduszy emerytalnych to, co będą musieli znaleźć, oraz z przeświadczeniem, że jest to książka trudna, gdyż zagadnienia w niej poruszane są dla większości potencjalnych odbiorców *terra incognita*. Przede wszystkim zaś, że w głównej mierze do nich jest adresowana.

Publikacja Andrzeja Chróścickiego *Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Komentarz* Oficyny Wolters Kluwer z 2010 roku, pomimo drobnych i mniej istotnych dla całości utworu uwag, z punktu widzenia merytorycznej zawartości jest wśród znajdującej się na rynku literatury interesującym uzupełnieniem wiedzy o badanej instytucji oraz dotyczących jej prawach obowiązujących w RP, zwłaszcza dla sfery praktyki.

Tomasz Sowiński