

Polski System Emerytalny na tle rozwiązań międzynarodowych

Seminarium Euroreg

12.05.2011

Zofia Rutkowska

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Plan wystąpienia

- Wprowadzenie
- Definicja i funkcje systemu emerytalnego
- Rozwój systemu emerytalnego w Polsce
- Reformy w krajach rozwiniętych
- Reforma w Chile
- Naśladowcy
- Odwrót czy korekta
- Podsumowanie

Wprowadzenie

- System emerytalny – jedna z wielu instytucji społeczno-ekonomicznych
- Funkcjonuje „tu i teraz”
 - Czynniki ekonomiczne
 - Czynniki polityczne/ideologiczne
- Wpisany na stałe konflikt między perspektywą długoterminową a krótkoterminową perspektywą decyzyjną

Definicja systemu emerytalnego

- Wąska
 - Publiczna instytucja zapewniająca świadczenia z tytułu starości (wieku emerytalnego)
- Szersza
 - Zbiór instytucji i regulacji publicznych przyczyniających się do zapewnienia świadczeń emerytalnych
- Istotny kontekst w porównaniach instytucji emerytalnych
 - nie emerytalne instytucje zabezpieczenia społecznego dla osób starszych

Funkcje

- Wyrównywanie konsumpcji w cyklu życia (*consumption smoothing*)
- Zapobieganie ubóstwu
 - Osoby w wieku starszym szczególnie narażone na ubóstwo, najbardziej starsze kobiety

Funkcje

tło historyczne

- Początki – koniec XIX, początek XX wieku
- Dwie tradycje: ubezpieczeniowa – wyrównywanie konsumpcji, zaopatrzeniowa – zapobieganie ubóstwu
- Różne państwa wybierały różne rozwiązania, Polska – tradycję ubezpieczeniową
- Z czasem pierwotnie wybrane rozwiązania były uzupełniane – łącząc dwie funkcje

Rozwój systemu emerytalnego w Polsce

- Początek – system ubezpieczeniowy
- Lata PRL – zachowane, w przeciwieństwie do innych państw socjalistycznych, pewne cechy ubezpieczenia (składka, fundusz)
- Reforma 1991 – zaopatrzeniowo-ubezpieczeniowa
- Kolejne zmiany pod wpływem bieżącej sytuacji ekonomiczno – politycznej
- 1999 r. reforma funduszowa – dlaczego?

Reformy w krajach rozwiniętych

- Świadomość potrzeby reform emerytalnych (szczególnie od końca lat 70-tych)
 - Malejąca liczba pracujących
 - Rosnąca liczba świadczeniobiorców
 - Wysokie koszty pracy
 - Nadmierne wydatki na świadczenia emerytalne

Reformy w krajach rozwiniętych

- *Reforming Public Pensions* (OECD) publikacja z 1988 r. rekomenduje:
 - Podejście „małych kroków” lub
 - Jednorazową reformę – ta możliwa tam gdzie systemy emerytalne nierozwinięte
- Podejmowane w praktyce działania – modyfikacje, „małe kroki”
 - Podwyższanie wieku
 - Zmiany indeksacji świadczeń itp

Reforma funduszowa w Chile 1981

uwarunkowania

- Wcześniej - system skomplikowany; różny dla różnych grup, podlegający korupcji politycznej; niekwestionowana potrzeba zmiany
- Znaczna część pracujących poza obowiązkowym systemem emerytalnym
- Autorytarny system polityczny

Reforma funduszowa w Chile 1981

Założenia

- Możliwość wyższego świadczenia z rynku kapitałowego
- Wzrost oszczędności – pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy
- Motywacja do aktywności na rynku pracy w konsekwencji przejrzystej zależności świadczenia od składek

Reforma funduszowa w Chile 1981

kształt

- Obowiązkowe ubezpieczenie kapitałowe
 - 10% wynagrodzenia na indywidualne konta w funduszach
 - Zarządzanie – prywatne towarzystwa emerytalne działające dla zysku; założenie korzystnej dla ubezpieczonych – konkurencji
 - Ścisła regulacja rynku pod względem doboru instrumentów inwestycyjnych
 - Gwarantowana minimalna (relatywna) stopa zwrotu
 - Ograniczona gwarancja minimalnej emerytury

Naśladowcy

- Kraje Ameryki Łacińskiej
 - Peru 1993, Kolumbia 1994, Urugwaj 1996, Boliwia 1997, Meksyk 1997, Salvador 1998, Nikaragua 2001, Costa Rica 2001
- Kraje Europy Środkowo- Wschodniej
 - Węgry 1998, Polska 1999, Litwa 2001, Estonia 2001, Litwa 2002, Chorwacja 2002, Bułgaria 2002, Słowacja 2004,
- Więcej państw Ameryki Łacińskiej wprowadziło reformę wcześniej w pierwszej połowie lat 90-tych. Podsumowanie ich doświadczeń opracowane w końcu lat 90-tych

Naśladowcy

Zróżnicowania

- Reforma zastępująca stary system
- Reforma mieszana – Polska w tej grupie
- Reforma równoległa (do wyboru)

- Inne różnice
 - Wysokość składki do funduszy,
 - Zasady inwestowania
 - Formuła I filara

Naśladowcy

Polska

- Założenia
 - Stopa zwrotu może być wyższa w systemie funduszowym
 - Wzrost oszczędności w gospodarce/wzrost gospodarczy
 - Pozytywny wpływ na rynek pracy
- Kształt
 - 2 obowiązkowe filary zdefiniowanej składki
 - Finansowanie kapitałowo – repartycyjne
 - Zarządzanie prywatno - państwowe

Naśladowcy Polska

- Implementacja
 - Tylko instytucja gromadząca środki
 - Brak instytucji wypłaty świadczeń
 - Grupy nieobjęte systemem zreformowanym
 - Brak reformy systemu rentowego

Odwrót czy korekta

(od) systemów funduszowych

- Chile
- Argentyna
- Europa Środkowo Wschodnia
- Polska

Odwrót czy korekta

Chile

- Obserwacja systemu prowadziła do refleksji krytycznej:
 - Nie przyczynił się do wzrostu aktywności zawodowej
 - Duża liczba kont indywidualnych nieaktywnych
 - Rynek funduszy niekonkurencyjny
 - Wysokie koszty administracyjne
 - Oczekiwana niska wysokość świadczeń

Odwrót czy korekta

Chile

- Wysoki koszt świadczeń minimalnych
- Szeroki zakres grup nieobjętych; gorsza sytuacja kobiet
- Uczestnicy systemu emerytalnego stale zatrudnieni i płacący składki – wobec nich realizowana jest funkcja wyrównywania konsumpcji w cyklu życia

Odwrót czy korekta Chile

- Nierówności i ubóstwo osób starszych zostało podjęte w raporcie 2006 r.
- Zdefiniowano w nim następujące cele:
 - Ochrona socjalna prawem uniwersalnym
 - Minimalizacja ryzyka ubóstwa na starość
 - Przekształcenie systemu emerytalnego w system odpowiednich świadczeń dla osób, które uczestniczyły w pracy opłacanej i nieopłacalnej

Odwrót czy korekta

Chile

- Nowy filar emerytalny zapewniający emeryturę bazową, ma on zastąpić emeryturę minimalną i świadczenie z pomocy społecznej
- Emerytura bazowa przysługuje w momencie ukończenia 65 lat kobietom i mężczyznom bez obowiązku płacenia składek
- Wprowadzona w 2008 roku- 125\$ miesięcznie – ok. 21% PKB na głowę

Odwrót czy korekta

Chile

- Test dochodowy; emerytura bazowa jest wycofywana:
 - Jeżeli emerytura składkowa jest wysoka
 - Jeśli dochód gospodarstwa domowego z różnych źródeł rośnie – całkowicie gdy gospodarstwo znajduje się na poziomie powyżej 40% ubogich gospodarstw
- Podsumowując: zreformowany w 1981 roku system emerytalny spełniał jedynie funkcje wyrównywania konsumpcji w cyklu życia. Wystąpiła potrzeba uzupełnienia funkcji zapobiegania ubóstwu

Odwrót Argentyna

- 2006 rok – zgoda na dobrowolne wycofywanie się z funduszy (z 11 mln uczestników wycofuje się tylko 2 mln)
- 2008 rok – przejęcie środków z funduszy przez rząd Christiny Kirchner

Odwrót czy korekta

Europa środkowo - wschodnia

- Węgry – praktyczna likwidacja systemu funduszowego
- Litwa – składka II filara tymczasowo obniżona z 5,5% do 2% z perspektywą podwyższenia od 2012 roku
- Słowacja – możliwość wyjścia z II filara

Odwrót czy korekta

Polska

- Ograniczenie składki przekazywanej do funduszy o 5 punktów procentowych – z 7,3% do 2,3%
- Planowany wzrost składki funduszowej do 3,5%

Systemy emerytalne w państwach rozwiniętych

- Korekty
 - Wyższy wiek emerytalny
 - Korekta indeksacji
- Reforma radykalna – Szwecja
 - 18,5% cała składka z czego 2,5% do funduszy
 - Formuła aktuarialna

Systemy emerytalne

kontekst unijny

- Unia Europejska w zasadzie nie podejmuje spraw z dziedziny polityki społecznej
- Wyjątek oficjalny - koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego pracowników
- Ale - Otwarta Metoda Koordynacji
 - Instrument „miękkiego” prawa

Systemy Emerytalne

kontekst unijny

- Otwarta Metoda Koordynacji
 - Wyznaczanie celów
 - Budowa wskaźników
 - Raporty
 - Porównywanie doświadczeń poszczególnych państw

Systemy emerytalne – kontekst unijny

Otwarta metoda koordynacji - cele

- Zapewnienie odpowiedniego poziomu zabezpieczenia w okresie starości (zapobieganie ubóstwu, zabezpieczenie rodziny)
- Wypłacalność świadczeń
- Modernizacja systemów emerytalnych – dostosowanie do zmian na rynku pracy i w rodzinie (indywidualizacja świadczeń, przystosowanie do nowych form zatrudnienia i rodziny)

Otwarta Metoda Koordynacji

- Niektóre cele wzajemnie sprzeczne
- Nacisk na różne cele w zależności od przeważającej ideologii
- Raporty poszczególnych państw raczej „sprzedają” realizowaną politykę jako realizację celów OMK
- Jednak – OMK wskazuje na istotne problemy

Podsumowanie

- Potrzeba podjęcia problemów systemu emerytalnego jest prawdziwa i istotna; obecna w większości państw
- Podstawowy problem – starzenie się społeczeństwa
- Koncepcja „wypracowania” emerytury nabiera innej treści w kontekście starzenia się społeczeństw
- Do podziału w danym okresie jest tylko wypracowany dochód narodowy. Składki odłożone na rynku kapitałowym czy w systemie repartycyjnym nie gwarantują wartości realnej – obawa o niskie świadczenia (szczególnie wobec zmian na rynku pracy)

Podsumowanie c.d.

- System emerytalny ma ewidentne odniesienia do systemów w innych krajach – różne na różnych etapach i z różnymi konsekwencjami
- W ostatnim okresie Polska znalazła się w grupie państw radykalnie reformujących system emerytalny; obecnie koryguje go w podobnym, jak inne państwa, kierunku – pytanie czy jest to odwrót czy modyfikacja
- Funkcja wyrównywania konsumpcji w cyklu życia może być trudno realizowana. Niezbędna jest natomiast realizacja funkcji zapobiegania ubóstwu