

# Rozprawy Ubezpieczeniowe

ZESZYT 10(1/2011)

RZECZNIK UBEZPIECZONYCH  
UNIwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego  
Fundacja Edukacji Ubezpieczeniowej

## **Redakcja**

Dr Stanisław Rogowski (redaktor naczelny), dr Dariusz Fuchs, mgr Ewa Maleszyk (zastępcy redaktora naczelnego), Martyna Gondek (sekretarz redakcji), Anna Arwaniti

## **Rada Naukowa**

Przewodniczący: prof. dr hab. Tadeusz Szumlicz  
Członkowie rady: mec. Aleksander Daszewski, prof. dr hab. Jerzy Handschke,  
prof. dr hab. Romuald Holly, prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk,  
prof. dr hab. Eugeniusz Kowalewski, dr hab. Maria Kuchlewska,  
prof. dr hab. Jarosław Majewski, prof. Ing. PhD. Anna Majtánová (Bratysława),  
dr Małgorzata Maliszewska, prof. dr hab. Cezary Mik, Halina Olendzka Rzecznik  
Ubezpieczonych, dr Marcin Orlicki, prof. dr hab. Jadwiga Pazdan,  
prof. dr hab. Wanda Ronka-Chmielowiec

## **Recenzenci**

Prof. dr hab. Tadeusz Szumlicz

Prof. dr hab. Romuald Holly

## **Korekta**

Karolina Gondek

© Copyright by  
Rzecznik Ubezpieczonych  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego  
Fundacja Edukacji Ubezpieczeniowej  
Warszawa 2011

## **Kontakt z redakcją:**

Martyna Gondek  
Tel. (22) 333-73-26; 333-73-27  
e-mail: m.gondek@rzu.gov.pl  
Al. Jerozolimskie 44  
00-024 Warszawa  
www.rzu.gov.pl

**Czasopismo jest wpisane na listę czasopism naukowych przez MNiSW (6 pkt.)**

ISSN 1896-3641

Nakład 800 egz.

Druk: Wydawnictwo TiO

*Joanna Owczarek*

## **Druga fala reform emerytalnych w świetle zmodyfikowanej wielofilarowej koncepcji Banku Światowego**

### **Wprowadzenie**

W obliczu prognoz niekorzystnych zmian demograficznych wiele państw zdecydowało się na wprowadzenie zmian do krajowych systemów emerytalnych. Reformy systemowe przeprowadzane od lat 80. XX wieku do początku XXI wieku miały na celu osiągnięcie równowagi pomiędzy wpływami a wydatkami emerytalnymi i utrzymanie stabilności finansowej dzięki wprowadzaniu formuły zdefiniowanej składki oraz elementów finansowania kapitałowego. Pierwszy w pełni kapitałowy system o zdefiniowanej składce wprowadziło w 1981 r. Chile. W ślad za nim podążyło wiele krajów Ameryki Łacińskiej i część krajów Europy Środkowo–Wschodniej, przy czym kolejne reformy zakładały także wprowadzenie wielofilarowych rozwiązań emerytalnych opartych na finansowaniu repartycyjno–kapitałowym, w tym systemów trójfilarowych rekomendowanych przez Bank Światowy. Pierwsza fala reform przyniosła oczekiwane rezultaty w zakresie długoterminowego równoważenia publicznych finansów emerytalnych, zwiększania ekwiwalentności systemu i eliminacji przywilejów emerytalnych. Zmianom tym towarzyszyła jednak redukcja wysokości świadczeń z systemów bazowych, ograniczanie redystrybucji, zmniejszanie roli partnerów społecznych i oddzielanie ubezpieczeniowych świadczeń emerytalnych od świadczeń adresowanych do osób starszych finansowanych z podatków.

Dostrzegając ułomności systemów emerytalnych bazujących wyłącznie na gromadzeniu oszczędności emerytalnych z wykorzystaniem rynków finansowych, po kilkunastu latach funkcjonowania kapitałowych systemów o zdefiniowanej składce kraje Ameryki Łacińskiej rozpoczęły weryfikację zasad regulujących bazowe zabezpieczenie na starość. Potrzeba zmian w konstrukcji systemów emerytalnych została także dostrzeżona przez Bank Światowy, który w 2005 r. proponował nową, zmodyfikowaną koncepcję wielofilarowego systemu emerytalnego bazującą na dywersyfikacji metod finansowania i podmiotów oferujących zabezpieczenie emerytalne. Nowa rekomendowana architektura systemu zakłada występowanie części socjalnej finansowanej z podatków, obowiązkowej części oferującej świadczenia uzależnione od zarobków, pracowniczych planów emerytalnych, indywidualnego dodatkowego zabezpieczenia na starość oraz komponentu w postaci nieformalnego wsparcia emerytalnego.

## 1. Przesłanki reformowania systemów emerytalnych

Reformy emerytalne są powodowane problemami finansowymi natury krótkoterminowej (niekorzystną relacją liczby emerytów do liczby pracujących, spadkiem zatrudnienia, nieściągalnością składek) lub długoterminowej (złożone zjawisko starzenia się ludności)<sup>1</sup>. Starzenie się ludności będące efektem wydłużania się dalszego trwania życia oraz spadku liczby urodzeń, spowoduje znaczne zwiększenie udziału w populacji osób w wieku emerytalnym, nakładając na mniej liczne pokolenia pracujących coraz większy ciężar związany z finansowaniem świadczeń dla licznej grupy emerytów. W 2050 r. populacja osób w wieku ponad 60 lat osiągnie 2 miliardy, co będzie odpowiadać 22% ludności ogółem<sup>2</sup>.

Pomimo złożoności procesu reformowania systemów emerytalnych, w obliczu zmian demograficznych wiele państw zdecydowało się na wprowadzenie zmian w zabezpieczeniu emerytalnym obejmujących głównie<sup>3</sup>:

- redukcję wysokości świadczeń z obowiązkowych systemów emerytalnych;
- zwiększanie ekwiwalentności systemów, w tym poprzez wprowadzanie formuły zdefiniowanej składki;
- wprowadzanie elementów finansowania kapitałowego;
- ograniczanie redystrybucji;
- eliminowanie przywilejów emerytalnych wybranych grup zawodowych;
- zmniejszanie roli partnerów społecznych w funkcjonowaniu systemu emerytalnego<sup>4</sup>;
- oddzielenie ubezpieczeniowych świadczeń emerytalnych od świadczeń dla osób starych finansowanych z podatków;
- wprowadzanie zachęt dla dodatkowego oszczędzania w pracowniczych i indywidualnych planach emerytalnych.

Najważniejszą zmianą w funkcjonowaniu systemów emerytalnych jest przechodzenie od systemów o zdefiniowanym świadczeniu do zrównoważonych aktuarialnie systemów o zdefiniowanej składce<sup>5</sup>. Zmiana ta, prowadząc do znacznego wzrostu ekwiwalentności systemów i ograniczenia elementów redystrybucyjnych<sup>6</sup>, zachęca do przedłużania aktywności zawodowej i promuje indywidualną przeczność. Wraz z rozwojem systemów indywidualnych rachunków

---

<sup>1</sup> M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 16–17.

<sup>2</sup> O. Giarini, *The Four Pillars, the Financial Crisis and Demographics – Challenges and Opportunities*, The Geneva Papers, Vol. 34, No. 4, October 2009, s. 507. Wydłużanie się trwania życia związane jest także z dłuższym okresem pozostawania sprawnym, co teoretycznie powinno stanowić przesłankę do podwyższania wieku emerytalnego.

<sup>3</sup> U. Klammer, *Reforming Public Pensions: Equivalence Versus Redistribution*, Universite Nancy, Dusseldorf 2001.

<sup>4</sup> J.–V. Gruat, *Adequacy and Social Security Principles in Pension Reform*, International Labour Office, Geneva 1997, s. 5.

<sup>5</sup> Odpowiedzią na zmiany demograficzne powinno być wprowadzanie mechanizmu równoważącego wpływy i wydatki emerytalne. Rozumowanie, iż samo wprowadzenie systemu kapitałowego w miejsce PAYG rozwiąże problem niestabilności finansowej jest błędne. Kluczowa jest zmiana formuły emerytalnej. N. Barr, *The Pension Puzzle. Prerequisites and Policy Choices in Pension Design*, International Monetary Fund, 2002, s. 7.

<sup>6</sup> A.L. Gustman i T.L. Steinmeier uważają, iż wprowadzenie indywidualnych kapitałowych rachunków do bazowych systemów emerytalnych pozbawia państwo istotnych narzędzi wyrównywania dochodu pomiędzy bogatymi i biednymi lub pomiędzy gospodarstwami z dwójką żywicieli, a gospodarstwami z jednym żywicielem rodziny. Więcej: A.L. Gustman, T.L. Steinmeier, *How effective is redistribution under the social security benefit formula?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2000, s. 3–4.

**Tabela nr 1. Stopy zastąpienia brutto\* w krajach Unii Europejskiej**

<b>Państwo</b>	<b>2004</b>	<b>2030</b>
Belgia	43%	48%
Czechy	43%	48%
Dania	49%	63%
Holandia	71%	68%
Luksemburg	91%	90%
Wielka Brytania	66%	68%
Francja	66%	53%
Finlandia	57%	57%
Niemcy	43%	46%
Estonia	33%	34%
Grecja	105%	112%
Hiszpania	91%	85%
Irlandia	67%	67%
Włochy	79%	80%
Cypr	46%	57%
Łotwa	61%	51%
Litwa	40%	39%
Węgry	66%	73%
Malta	72%	53%
Austria	64%	66%
Polska	63%	36%
Portugalia	75%	71%
Słowenia	64%	45%
Słowacja	49%	49%
Szwecja	68%	58%

\* Stopy zastąpienia wyznaczono dla mężczyzny z 40-letnim stażem pracy, osiągnącego w całym okresie zarobki równe przeciętnej płacy przechodzącego na emeryturę w wieku 65 lat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Adequate an sustainable pensions – Synthesis report 2006*, Komisja Europejska, Luksemburg 2006, s. 151–251.

będących konsekwencją formuły zdefiniowanej składki, coraz więcej państw zdecydowało się na wprowadzenie finansowania kapitałowego, powierzając prywatnym podmiotom funkcje gromadzenia i pomnażania oszczędności emerytalnych (Schemat nr 1 i Wykres nr 1). Wprowadzając indywidualne kapitałowe rachunki emerytalne kierowano się zamiarem<sup>7</sup>:

- rozproszenia ryzyka w systemie emerytalnym;
- zwiększenia możliwości wyboru;
- zapewnienia przejrzystości;
- zwiększania indywidualnej odpowiedzialności za zabezpieczenie emerytalne.

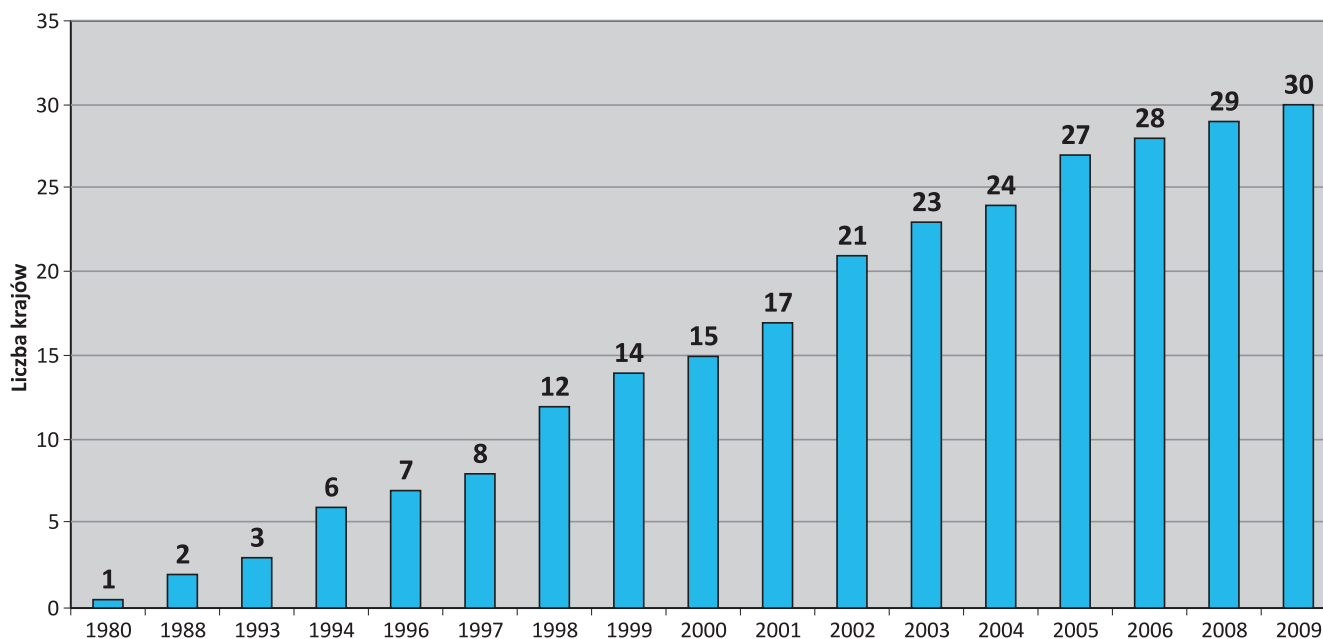
<sup>7</sup> *Privately Managed Funded Pension Provision and their Contribution to Adequate and Sustainable Pensions*, The Social Protection Committee, Komisja Europejska, Bruksela 2008, s. 3.

**Schemat nr 1. Rozwój kapitałowych obowiązkowych systemów emerytalnych w latach 1980–2009**

Rok	Kraje wprowadzające obowiązkową część kapitałową
1980	Chile
1988	Wielka Brytania
1993	Peru
1994	Argentyna, Australia, Kolumbia
1996	Urugwaj
1997	Meksyk
1998	Boliwia, Salwador, Węgry, Kazachstan
1999	Polska, Szwecja
2000	Hongkong, Chiny
2001	Kostaryka, Łotwa
2002	Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Rosja
2003	Dominikana, Kosowo
2004	Litwa
2005	Nigeria, Słowacja, Korea
2006	Macedonia, Słowenia
2008	Rumunia
2009	Ukraina

Źródło: Opracowanie własne na podstawie R. Holzmann, L. MacKellar, J. Repansek (red.), *Pension Reform in Southeastern Europe. Linking to Labor and Financial Market Reform*, World Bank, Ljubljana 2009, s. 15, Figure 2.2.

**Wykres nr 1. Liczba systemów emerytalnych z kapitałowymi rozwiązaniami w części obowiązkowej**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie R. Holzmann, L. MacKellar, J. Repansek (red.), *Pension Reform in Southeastern Europe. Linking to Labor and Financial Market Reform*, World Bank, Ljubljana 2009.

Analizując zakres i obszary zmian, przeprowadzone w ostatnich 30 latach reformy emerytalne można podzielić na cztery kategorie<sup>8</sup>:

- reformy parametryczne (zmiana stopy składki, mnożników za lata pracy, długości okresu uwzględnianego do obliczenia przeciętnego uzyskiwanego wynagrodzenia, indeksacji płac uwzględnianych w formule, waloryzacji świadczeń emerytalnych, wysokości minimalnej emerytury, wieku emerytalnego, wymaganego stażu ubezpieczeniowego);
- reformy systemowe (zmiana formuły emerytalnej, metody finansowania, wprowadzenie nowych elementów systemu, emerytura nieskładkowa);
- reformy regulacyjne (zmiany w obowiązkach podmiotów emerytalnych, funkcjonowaniu nadzoru, inwestycjach funduszy emerytalnych);
- reformy administracyjne (unifikacja fragmentarycznych systemów emerytalnych, likwidacja przywilejów emerytalnych, podwyższenie jakości obsługi uczestników, jakość ubezpieczeniowych baz danych, usprawnienie procesu poboru i podwyższenie ściągalności składek)<sup>9</sup>.

Eksperti Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, analizując zakres reform w 38 krajach OECD, wyróżnili zmiany w obszarze (Schemat nr 2)<sup>10</sup>:

- 1) zasięgu systemu (zwiększenie uczestnictwa w systemach obowiązkowych i/lub dobrowolnych);
- 2) adekwatności świadczeń emerytalnych (podwyższenie standardu życia w okresie starości poprzez wzrost emerytury minimalnej lub emerytury bazowej, ulgi podatkowe dla emerytów);
- 3) stabilności finansowej systemów (wydłużanie okresu zatrudnienia, z którego zarobki uwzględniane są do obliczenia emerytury, wprowadzenie formuły o zdefiniowanej składce, zmiany w waloryzacji, powiązanie wysokości emerytur z dalszym przeciętnym trwaniem życia);
- 4) efektywności ekonomicznej (eliminowanie wcześniejszych emerytur, podwyższanie wieku emerytalnego, wprowadzanie zachęt do przedłużania aktywności zawodowej);
- 5) efektywności administracyjnej (obniżanie kosztów funkcjonowania instytucji emerytalnych);
- 6) bezpieczeństwa systemu (dywersyfikacja źródeł dochodów emerytalnych, fundusze rezerwowe, regulacje inwestycyjne funduszy emerytalnych, multifundusze).

---

<sup>8</sup> M. Żukowski wykorzystuje do klasyfikacji reform emerytalnych koncepcję trzech różnych zmian w polityce P.A. Halla. Wyróżnia on reformy parametryczne (zmiany pierwszego rzędu), zmiany drugiego rzędu (zmiany instrumentów w ramach dotychczasowej struktury i celów) oraz reformy systemowe (strukturalne, zmiana trzeciego rzędu, zmiana struktury i celów systemu). M. Żukowski, *op. cit.*, s. 7–8.

<sup>9</sup> A. M. Schwarz, *Pension System Reforms*, (w:) A. Coudouel, S. Paternostro (red.), *Analyzing the Distributional Impact of Reforms. Volume Two: A Practitioners' Guide to Pension, Health, Labour Markets, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization and Macroeconomic Modeling*, World Bank, Washington 2006, s. 16–23.

<sup>10</sup> E. Whitehouse, A. D'Addio, R. Chomik, A. Reilly, *Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done?*, The Geneva Papers, Vol. 34, No. 4, October 2009.

**Schemat nr 2. Obszary reform emerytalnych przeprowadzonych w latach 1990–2009**

Kraj	Zasięg systemu	Adekwatność	Stabilność finansowa	Efektywność ekonomiczna	Efektywność administracyjna	Bezpieczeństwo
Australia	•	•	•	•		•
Austria		•	•	•		•
Belgia		•		•		•
Bułgaria	•	•	•			•
Cypr				•		
Czechy				•		
Dania			•	•		
Estonia	•		•	•		•
Finlandia		•	•	•		
Francja	•	•	•	•		
Grecja	•	•			•	
Hiszpania		•		•		
Holandia			•	•		•
Irlandia	•	•				•
Islandia						
Japonia		•			•	
Kanada						•
Korea	•	•		•		
Litwa	•		•	•		•
Łotwa	•		•	•		•
Malta				•		
Meksyk			•		•	•
Niemcy	•		•	•		•
Norwegia	•		•			•
Nowa Zelandia	•			•		•
Polska	•		•	•	•	•
Portugalia	•		•	•		
Rumunia			•			•
Słowacja			•	•	•	•
Słowenia	•	•		•		
Szwajcaria	•	•	•	•		
Szwecja		•	•		•	•
Turcja		•		•		
USA				•		
Węgry	•	•	•	•		•
Wielka Brytania	•	•		•	•	•
Włochy	•		•	•		•

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Whitehouse, A. D'Addio, R. Chomik, A. Reilly, *Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done?*, *The Geneva Papers*, Vol. 34, No. 4, October 2009, s. 518, Table 1.

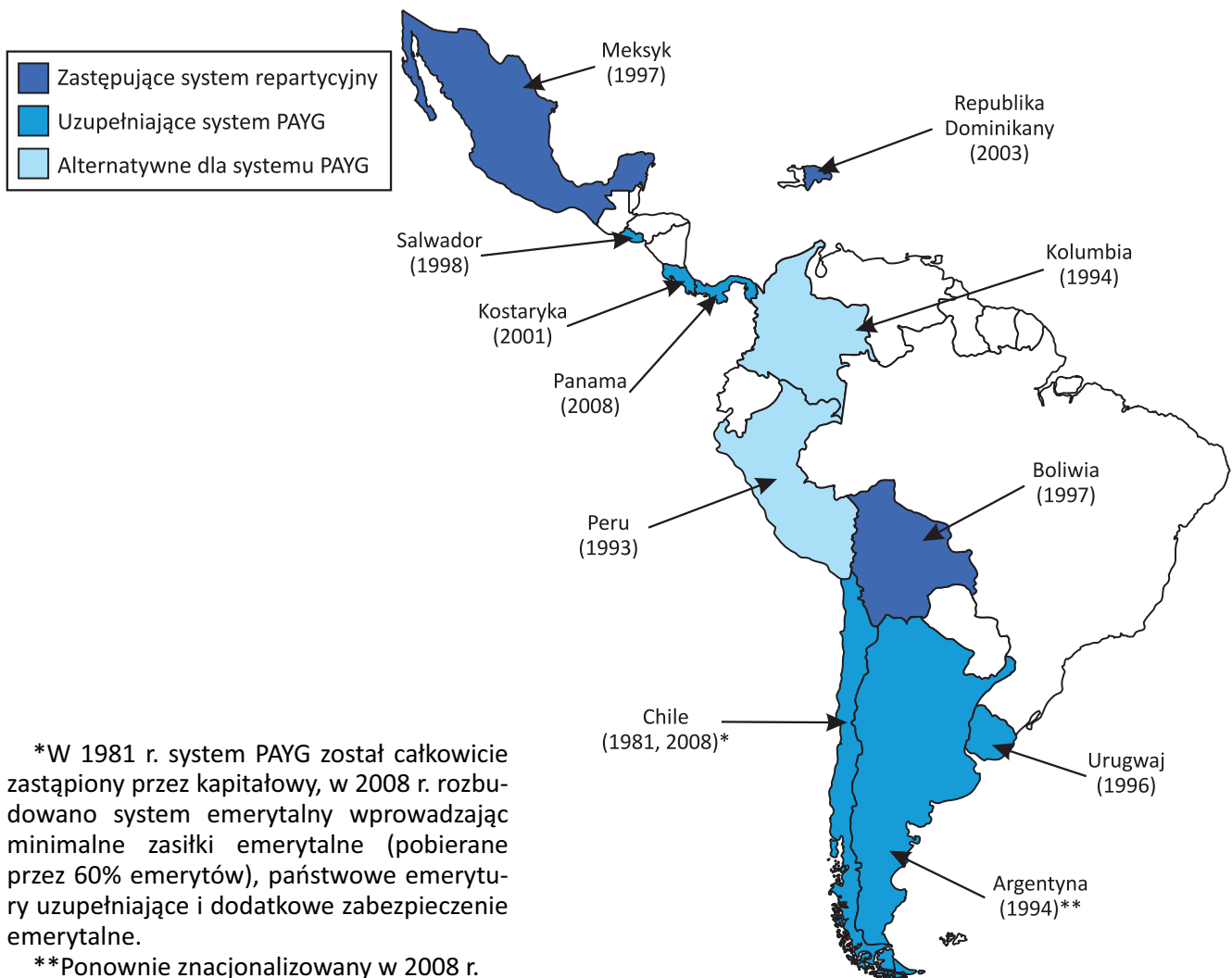


## 2. Pierwsza fala reform a konstrukcja wielofilarowego systemu emerytalnego według koncepcji Banku Światowego z 1994 r.

Inicjatorem wprowadzania indywidualnych kapitałowych rachunków emerytalnych było Chile, które w 1981 r. zastąpiło system repartycyjny systemem kapitałowym o zdefiniowanej składce. Od 1990 r. jego śladami podążyło 10 krajów Ameryki Łacińskiej oraz wiele innych krajów borykających się z niestabilnością systemów repartycyjnych (Rysunek nr 1), które wprowadzały zmiany polegające na<sup>11</sup>:

- ograniczaniu hojności systemu emerytalnego;
- wprowadzaniu indywidualnych rachunków kapitałowych, jeśli występowała akceptacja polityczna finansowania kapitałowego;
- promowaniu dodatkowego, dobrowolnego oszczędzania na emeryturę korzystającego z zachęt podatkowych.

Rysunek nr 1. Wprowadzanie indywidualnych rachunków emerytalnych w Ameryce Łacińskiej



Źródło: F. Bertranou, E. Calvo, E. Bertranou, *Is Latin America retreating from individual retirement accounts?*, Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 17422, September 2009, s. 2.

<sup>11</sup> J. Eatwell, M. Ellmann, M. Karlsson, M. Nuti, J. Shapiro, *Hard Budgets, Soft States: Social Policy Choices in Central and Eastern Europe*, Institute for Public Policy Research, London 2000, s. 140–141.

Podczas reformowania systemów emerytalnych większość krajów korzystała z doradztwa międzynarodowych organizacji, m.in. Banku Światowego, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), przy czym w przypadku wprowadzania do zabezpieczenia emerytalnego kapitałowych elementów zarządzanych prywatnie największą rolę odegrała pierwsza z wymienionych instytucji.

Biorąc pod uwagę doświadczenia wyniesione z działalności doradczej w latach 90., Bank Światowy<sup>12</sup> zarekomendował w 1994 r. wprowadzanie wielofilarowego systemu emerytalnego (*multi-pillar pension system*<sup>13</sup>) składającego się wzorcowo z trzech komponentów (Schemat nr 3):

- 1) obowiązkowej i zarządzanej przez państwo części repartycyjnej;
- 2) obowiązkowej części kapitałowej zarządzanej przez podmioty prywatne;
- 3) dobrowolnych, uzupełniających planów indywidualnego oszczędzania na starość.

### Schemat nr 3. Model trójfilarowego systemu emerytalnego według propozycji Banku Światowego z 1994 r.

Kryterium	Filar I	Filar II	Filar III
Podmiotowe	państwo	pracodawca/ osoba indywidualna	pracodawca/ osoba indywidualna
Dochodowe	emerytura minimalna lub obywatelska ( <i>flat-rate</i> )	emerytura pracownicza/ indywidualna	emerytura pracownicza/ indywidualna
Część systemu	bazowa	bazowa	dodatkowa
Zasada przystąpienia	obowiązkowy	obowiązkowy	dobrowolny
Zarządzanie	publiczne	prywatne	prywatne
Finansowanie	repartycyjne (metoda zaopatrzeniowa)	kapitałowe	kapitałowe
Formuła emerytalna	zdefiniowane świadczenie	zdefiniowana składka	zdefiniowana składka

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Oxford 1994, s. 15–16.*

<sup>12</sup> Podstawowym zadaniem Banku Światowego jest pomoc w rozwoju gospodarczym krajów, a tym samym zmniejszanie ubóstwa. Działania tej instytucji w zakresie doradztwa w sprawach reformy emerytalnej koncentrują się na czterech głównych aspektach: 1) krótko- i długoterminowej stabilności finansowej proponowanych rozwiązań, 2) wpływie reformy na wzrost gospodarczy, 3) poziomie ekwiwalentności i redystrybucyjności nowego systemu oraz 4) rodzaju i stopniu ryzyka, na które narażone jest nowe rozwiązanie. R. Holzmann, *The World Bank Approach to Pension Reform, Social Discussion Paper No. 9807, World Bank 1999, s. 3–6.*

<sup>13</sup> W literaturze przedmiotu możemy się również spotkać z określeniem *multi-tier pension scheme*, które jest tożsame z pojęciem *multi-pillar pension system*. R. Holzmann, *op. cit.*, s. 3. Zob. też M. Żukowski, *op. cit.*, s. 61. Modelowa koncepcja systemu emerytalnego została przedstawiona w raporcie *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Oxford 1994.*

Pierwszy filar, publiczny i obowiązkowy, miał zapewniać podstawowe minimum socjalne (*safety net*) dzięki dostarczaniu emerytury podstawowej (obywatelskiej) finansowanej z podatków (*non-contributory state pension*). Ta część powinna być silnie redystrybucyjna i zapobiegać ubóstwu wśród emerytów. Drugi filar zorganizowany na bazie formuły zdefiniowanej składki obejmował obowiązkowe, prywatnie zarządzane plany emerytalne finansowane metodą kapitałową, które miały zapewnić odpowiednią stopę zastąpienia z systemu i wygładzenie konsumpcji w cyklu życia. Trzeci filar odnosił się natomiast do indywidualnych, dobrowolnych, kapitałowych planów emerytalnych mających dostarczać świadczenia o charakterze uzupełniającym.

Wielofilarowa koncepcja Banku Światowego znalazła odzwierciedlenie w konstrukcji systemów emerytalnych w Ameryce łacińskiej i Europie Środkowo-Wschodniej. Podczas pierwszej fali reform wprowadzano rozwiązania oparte na kilku elementach, tworząc przestrzeń dla dodatkowej zapobiegliwości emerytalnej, zarówno organizowanej przez pracodawcę, jak i mającej charakter indywidualny. Systemy kapitałowe o zdefiniowanej składce wprowadzane były w miejsce dotychczasowych systemów repartycyjnych (jednolite systemy kapitałowe) lub jako jeden z elementów dostarczających emerytury bazowej (wielofilarowe systemy mieszane). W większości przypadków, przejście do systemów kapitałowych było ostateczne, jedynie nieliczne kraje dopuszczały możliwość powrotu do wcześniejszego systemu (systemy konkurujące).

### **3. Zmodyfikowana koncepcja wielofilarowego systemu emerytalnego jako odpowiedź na doświadczenia systemów kapitałowych o zdefiniowanej składce**

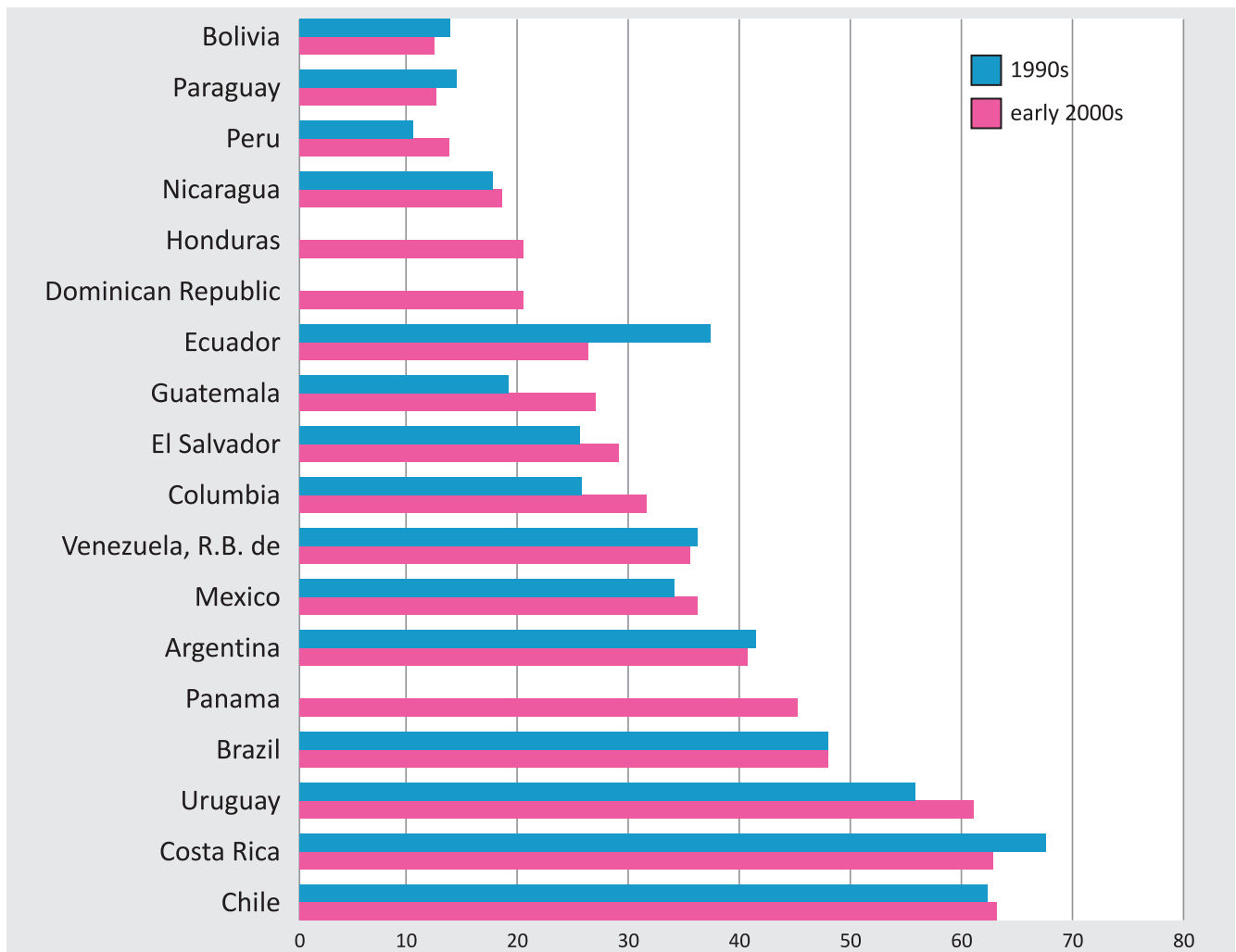
Zmiany wzorowane na reformie chilijskiej były entuzjastycznie oceniane w pierwszych latach ich funkcjonowania z uwagi na wysokie stopy zwrotu osiągnięte przez kapitałowe fundusze emerytalne w pierwszych latach ich funkcjonowania oraz znaczne zindywidualizowanie uczestnictwa w systemie. Nie osiągnęły jednak wszystkich postawionych przed nimi celów: zawiodły w obszarze objęcia systemem większej części społeczeństwa (*coverage*, Wykres nr 2 i Rysunek nr 2)<sup>14</sup>, podniesienia poziomu bezpieczeństwa socjalnego obywateli (*safety net*) oraz ograniczenia ryzyka politycznego<sup>15</sup>. Pomimo wprowadzenia przejrzystych zasad funkcjonowania w kapitałowych systemach o zdefiniowanej składce w krajach Ameryki łacińskiej, wiele osób aktywnych zawodowo pozostaje poza obowiązkowym systemem emerytalnym a znaczna część wypłacanych z systemu emerytur jest równa świadczeniu minimalnemu.

---

<sup>14</sup> Cel ten nie został osiągnięty. Stopa uczestnictwa w systemie spadła we wszystkich krajach po wprowadzeniu reformy o od 2 do 19 punktów procentowych. F. Bertranou, E. Calvo, E. Bertranou, *Is Latin America retreating from individual retirement accounts?*, Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 17422, September 2009, Figure 2. s. 3. Było to spowodowane sytuacją na rynku pracy, głównie bezrobociem i rozmiarami szarej strefy występującej w krajach tego regionu.

<sup>15</sup> Za przykład może posłużyć Argentyna, która zmusiła fundusze emerytalne do zakupu obligacji państwowych. Gdy obligacje uległy drastycznej przecenie, rząd wykorzystał tę sytuację jako argument przeciw systemom kapitałowym i dokonał nacjonalizacji systemu emerytalnego, powracając do systemu PAYG o zdefiniowanym świadczeniu.

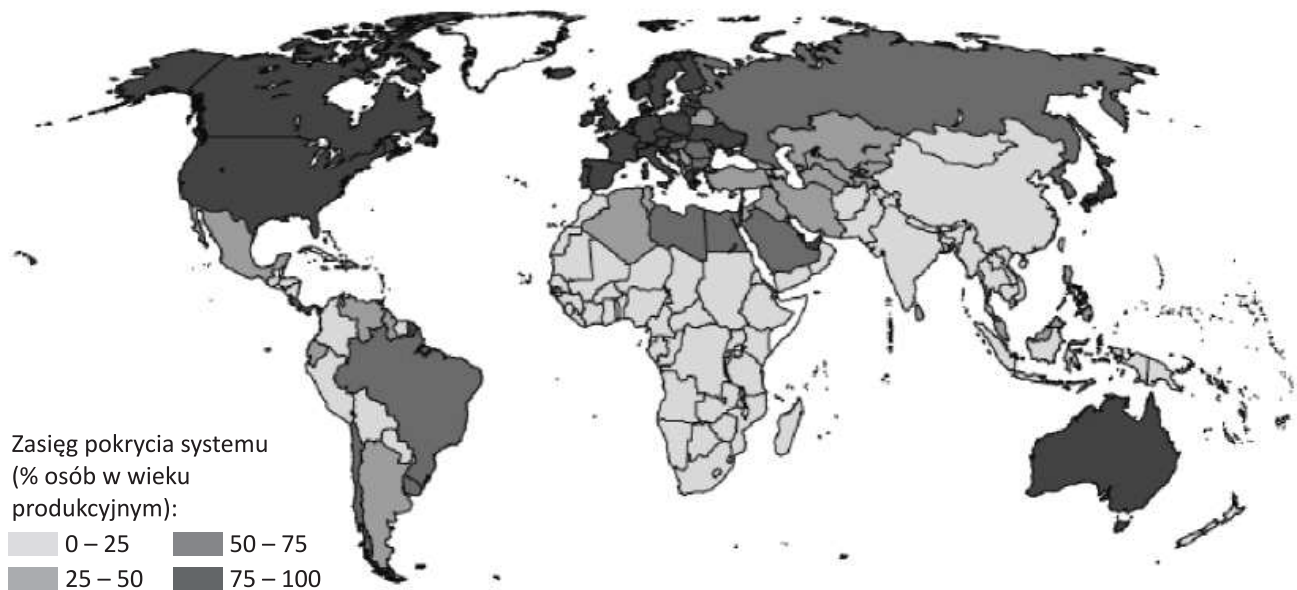
**Wykres nr 2. Zasięg systemów emerytalnych (*coverage*) w krajach Ameryki Łacińskiej jako odsetek osób aktywnych zawodowo będących uczestnikami systemu emerytalnego**



Uwaga: dane z lat 1990–2006, w zależności od kraju odpowiednio: Argentyna 1995–2006; Boliwia 1999–2005; Brazylia 1995–2006; Chile 1996–2006; Kolumbia 1996–2006; Kostaryka 1995–2006; Republika Dominikany 2006; Ekwador 1995–2006; Salvador 1995–2005; Gwatemala 1998–2006; Honduras 2006; Meksyk 1998–2006; Nikaragua 1998–2005; Paragwaj 1999–2006; Peru 1999–2006; Urugwaj 1995–2006; Wenezuela 1995–2006.

Źródło: A. Forteza, L. Lucchetti, M. Pallares–Miralles, *Measuring the Coverage Gap*, (w:) R. Holzmann, D.A. Robalino, N. Takayama (red.), *Closing the Coverage Gap. The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, World Bank, Washington 2009, Figure 2.3. Coverage rates of the economically active population, Latin America, 1990s and early 2000s, s. 32.

**Rysunek nr 2. Zasięg systemów emerytalnych (odsetek uczestników obowiązkowego systemu emerytalnego w liczbie osób w wieku produkcyjnym) na początku XXI wieku**



Źródło: A. Forteza, L. Lucchetti, M. Pallares– Miralles, *Measuring the Coverage Gap*, (w:) R. Holzmann, D.A. Robalino, N. Takayama (red.), *Closing the Coverage Gap. The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, World Bank, Washington 2009, Figure 2.1. Coverage as measured by active members of mandatory pension systems as share of labor force, worldwide, early 2000s, s. 29.

W ostatnich latach w Ameryce Łacińskiej (po 2005 r.) rządy dokonują weryfikacji podejścia do indywidualnych rachunków emerytalnych. Prywatyzacja nie jest już oceniana z takim entuzjazmem jak w końcu XX wieku – następuje zwiększenie udziału elementów publicznych w obowiązkowych systemach emerytalnych. W drugiej rundzie reform udział państwa ulega zwiększeniu poprzez<sup>16</sup>:

- umożliwienie powrotu do systemu repartycyjnego<sup>17</sup>;
- wprowadzenie mechanizmów redystrybucyjnych realizujących zasadę solidaryzmu społecznego (spłaszczenie świadczeń bazowych)<sup>18</sup>;
- tworzenie publicznych rezerwowych funduszy emerytalnych<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> F. Bertranou, E. Calvo, E. Bertranou, *op. cit.*, s. 3.

<sup>17</sup> Taką możliwość wprowadzono m.in. w 2007 r. w Peru i w 2008 r. w Urugwaju. Wystąpienie z systemu kapitałowego wprowadzono także przed nacjonalizacją w Argentynie. Swoisty powrót do systemu repartycyjnego jest także umożliwiany bez faktycznego przekazywania aktywów emerytalnych. W Salwadorze, w przypadku gdy emerytura z systemu kapitałowego byłaby niższa od emerytury z wcześniejszego systemu PAYG, państwo wypłaca świadczenie wyrównawcze.

<sup>18</sup> Np. w Kolumbii osoby z najwyższej grupy dochodowej opłacają dodatkową składkę od zarobków, która jest przekazywana na Solidarnościowy Fundusz Emerytalny, z którego wypłacane są zasiłki socjalne (*social assistance benefits*) i finansowane dopłaty do składek za najuboższych uczestników systemu. W Chile w 2008 r. wprowadzono natomiast emerytury solidarnościowe. Elementy redystrybucyjne nie zlikwidowały jednak ubóstwa i nie „wyrównały” sytuacji kobiet i mężczyzn w systemach emerytalnych. W Kolumbii osoby z najwyższej grupy dochodowej opłacają dodatkową składkę od zarobków, która jest przekazywana na Solidarnościowy Fundusz Emerytalny, z którego wypłacane są zasiłki socjalne (*social assistance benefits*) i finansowane dopłaty do składek za najuboższych uczestników systemu.

<sup>19</sup> W Chile powstał np. rezerwowy fundusz emerytalny i fundusz ekonomiczno–społecznej stabilizacji. Środki tych funduszy pochodzą ze wpływów ze sprzedaży miedzi, a same fundusze są zarządzane przez bank centralny lub podmioty zewnętrzne.

#### Schemat nr 4. Pięciofilarowy system emerytalny według propozycji Banku Światowego z 2005 r.

Filar	Grupa docelowa			Główne kryteria		
	Ubodzy	Sektor nieformalny	Sektor formalny	Rozwiązania	Udział	Finansowanie
0	+++	++	+	bazowa lub socjalna emerytura, co najmniej pomoc społeczna (uniwersalna lub uznaniowa)	U	budżet lub ogólne wpływy
1			+++	publiczny repartycyjny system emerytalny (DB lub NDC)	O	składki, ewentualnie z pewnymi rezerwami
2			+++	zakładowy lub indywidualny system emerytalny (kapitałowy DB lub DC)	O	zasoby finansowe
3	+	+++	+++	zakładowy lub indywidualny system emerytalny (częściowo lub w pełni kapitałowy DB lub kapitałowy DC)	D	zasoby finansowe
4	+++	+++	++	Wsparcie nieformalne (rodzina), inne nieformalne programy socjalne (opieka zdrowotna) oraz inne zasoby finansowe i niefinansowe (własność domu)	D	zasoby finansowe i niefinansowe

Uwaga: Znaczenie każdego filara dla grup docelowych oznaczono znakiem „+” według zasady: + (małe znaczenie), +++ (istotne znaczenie).

U – udział uniwersalny lub rezydualny

O – udział obowiązkowy

D – udział dobrowolny

Źródło: M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 62, Tabela 3.4.

Natomiast w zakresie funkcjonowania kapitałowej części systemów emerytalnych, zmiany drugiej generacji obejmują:

- zwiększenie uczestnictwa w systemach kapitałowych poprzez objęcie nimi szerszych grup aktywnych zawodowo;
- obniżenie kosztów ponoszonych przez posiadaczy rachunków emerytalnych;
- zmiany w regulacjach dotyczących polityki inwestycyjnej funduszy emerytalnych (poszerzenie katalogu dostępnych instrumentów oraz wprowadzanie multifunduszy)<sup>20</sup>.

Obecne zmiany są bardziej zorientowane na zapewnienie ochrony przed ubóstwem w okresie starości, redystrybucję w kierunku najbiedniejszych oraz ochronę uczestników przed ryzykami rynkowymi. Coraz większe znaczenie zyskują zasiłki emerytalne i emerytury uniwersalne (*flat-rate*).

Analizując problemy systemów kapitałowych o zdefiniowanej składce i wprowadzane do nich korekty, dziesięć lat po opracowaniu pierwszej koncepcji wielofilarowego systemu emerytalnego Bank Światowy zrewidował pierwotne podejście proponując rozbudowaną strukturę pięciofilarową<sup>21</sup>. Nowa struktura systemu ma zapewniać pełniejszą ochronę w okresie starości, uwzględniając potrzeby różnych grup obywateli i oferując lepszą dywersyfikację ryzyka, na które narażony jest

<sup>20</sup> F. Bertranou, E. Calvo, E. Bertranou, *op. cit.*, s. 4.

<sup>21</sup> Pięciofilarowa struktura została przedstawiona w 2005 r. w raporcie R. Holzmann i R. Hinz (red.), *Old-Age Income Support in the Twenty-First Century: An International Perspective on Pension Systems and Reforms*, World Bank. Nowa koncepcja prezentowana jest obecnie w *The World Bank Pension Conceptual Framework*, World Bank Pension Reform Primer, September 2008.

system emerytalny (Schemat nr 4). Zweryfikowana koncepcja Banku Światowego ma z założenia lepiej służyć realizacji celów systemu zabezpieczenia społecznego, do których należy ochrona przed ubóstwem w okresie starości oraz wygładzenie konsumpcji w cyklu życia. Zakłada ona wykorzystanie w zabezpieczeniu emerytalnym wszystkich możliwych podmiotów (państwo, pracodawca, indywidualna jednostka, rodzina, podmioty oferujące nieformalne programy socjalne) i metod finansowania (podatki, składki, dochody indywidualne, zasoby finansowe i niefinansowe).

### Schemat nr 5. Struktura obowiązkowych systemów emerytalnych

Warstwa	Filar I: zasięg uniwersalny (powszechny), redystrybucja			Filar II: obowiązkowy, ubezpieczeniowy	
	publiczne			publiczne	prywatne
Rodzaj	adresowany do określonej grupy ( <i>means-tested</i> )	świadczenie bazowe	świadczenie minimalne	rodzaj formuły emerytalnej	
<b>Kraje OECD wysoko-rozwinięte</b>					
Australia	√				DC
Austria	√			DB	
Belgia	√		√	DB	
Dania	√	√		DB+DC	DC
Finlandia	√			DB	
Francja	√		√	DB+system punktowy	
Grecja	√		√	DB	
Hiszpania			√	DB	
Holandia	√	√			DB
Irlandia	√	√			
Islandia	√				DB
Japonia		√		DB	
Kanada	√	√		DB	
Korea Płd.		√		DB	
Luksemburg	√	√	√	DB	
Niemcy	√			system punktowy	
Norwegia	√	√		system punktowy	
Nowa Zelandia		√			
Portugalia	√		√	DB	
Stany Zjednoczone	√			DB	
Szwajcaria	√		√	DB	Defined Credits*
Szwecja	√			NDC	DB+DC
Wielka Brytania	√	√	√	DB	
Włochy	√			NDC	
<b>Europa Wschodnia i Azja Centralna</b>					
Bułgaria	√		√	DB	DC
Chorwacja		√		system punktowy	DC
Czechy	√	√	√	DB	
Estonia	√	√		system punktowy	DC

ciąg dalszy na str. 47

ciąg dalszy ze str. 46

### Schemat nr 5. Struktura obowiązkowych systemów emerytalnych

Warstwa	Filar I: zasięg uniwersalny (powszechny), redystrybucja			Filar II: obowiązkowy, ubezpieczeniowy	
	publiczne			publiczne	prywatne
Rodzaj	adresowany do określonej grupy ( <i>means-tested</i> )	świadczenie bazowe	świadczenie minimalne	rodzaj formuły emerytalnej	
Litwa		√		DB	DC
Łotwa			√	NDC	DC
Polska			√	NDC	DC
Słowacja			√	system punktowy	DC
Turcja	√		√	DB	
Węgry			√	DB	DC
<b>Ameryka Łacińska</b>					
Argentyna		√			DC
Chile	√				DC
Dominikana	√				DC
Kolumbia	√				DC
Kostaryka	√			DB	DC
Meksyk	√				DC
Peru	√				DC
Salwador	√				DC
Urugwaj	√			DB	DC
<b>Środkowy Wschód i Północna Afryka</b>					
Algieria			√	DB	
Bahrajn			√	DB	
Dżibuti			√	DB	
Egipt			√	DB	
Iran			√	DB	
Jemen				DB	
Jordania			√	DB	
Libia			√	DB	
Maroko			√	DB	
Tunezja			√	DB	

\*system o zdefiniowanej składce z minimalną określoną przez rząd stopą zwrotu i odgórnie ustalonymi stawkami emerytury dożywotniej

DB – system o zdefiniowanym świadczeniu

DC – system o zdefiniowanej składce

NDC – system niefinansowy (repartycyjny) o zdefiniowanej składce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie E. Whitehouse, *Pension Panorama. Retirement–Income Systems in 53 Countries*, World Bank, Washington 2007, Table 2.1. *Structure of Pension Systems*, s. 6–7.

Filar zerowy gwarantujący emeryturę socjalną należną z tytułu obywatelstwa danego kraju (*demogrant, social pension*) ma przeciwdziałać ubóstwu wśród osób starych, również wśród tych, którzy nie uczestniczą w systemie ubezpieczeniowym lub uczestniczą w nim jedynie



marginalnie. Pierwszy filar ma dostarczać emeryturę podstawową, oferującą określoną stopę zastąpienia, i jest finansowany repartycyjnie. Zastosowany w nim przymus ubezpieczenia chroni przed ryzykiem krótkowzroczności i długowieczności, jest jednak podatny na ryzyka demograficzne i polityczne. Filar drugi obejmuje obowiązkowe, zakładowe i indywidualne, kapitałowe systemy emerytalne dostarczające emerytury dodatkowej a kolejny – kapitałowe plany emerytalne o dobrowolnym charakterze. Ostatni element modelowej koncepcji uwzględnia niefinansowe zabezpieczenie emerytalne oferowane przez rodzinę i państwo oraz majątek, który może stanowić źródło dochodu w okresie starości (np. nieruchomości umożliwiające zakup odwróconej hipoteki, *reverse mortgage*)<sup>22</sup>.

Pięcioletnia koncepcja Banku Światowego jest obecnie często stosowana do porównywania systemów zabezpieczenia emerytalnego w różnych krajach, zwłaszcza dla potrzeb analizy ich bazowych i obowiązkowych części (Schemat nr 5).

Niemal każdy z analizowanych krajów posiada obowiązkową publiczną część zabezpieczenia emerytalnego o charakterze redystrybucyjnym, mającą zapewnić emeryturę bazową, minimalną czy świadczenia dla najuboższych osób. Prawie wszystkie kraje wysoko rozwinięte oraz kraje Ameryki Łacińskiej oferują świadczenia dla najuboższych beneficjentów, których wysokość zależy od poziomu uzyskiwanych dochodów lub stopnia zamożności emeryta. Emerytury bazowe wypłacane w jednakowej wysokości lub uzależnione od długości lat składkowych występują przede wszystkim w krajach wysokorozwiniętych, natomiast emerytura minimalna funkcjonuje przede wszystkim w systemach krajów Środkowego Wschodu oraz Północnej Afryki oraz w wybranych krajach europejskich.

Druga warstwa obowiązkowego zabezpieczenia emerytalnego zakłada ekwiwalentność składek i świadczeń oraz jest oparta na metodzie ubezpieczeniowej. W krajach wysokorozwiniętych oraz w Północnej Afryce i na Środkowym Wschodzie dominują rozwiązania o formule zdefiniowanego świadczenia a w krajach Europy Wschodniej, Centralnej Azji i Ameryki Łacińskiej świadczenia ze zreformowanych systemów obliczane są według zasady zdefiniowanej składki. Tylko nieliczne kraje (Łotwa, Polska, Szwecja, Włochy) zdecydowały się na wprowadzenie w publicznym, repartycyjnym systemie emerytalnym formuły zdefiniowanej składki (tzw. systemy o niefinansowej zdefiniowanej składce). Zastosowanie takiej formuły do obu komponentów ubezpieczeń emerytalnych wpływa na większą stabilność finansową systemu w długim okresie i ograniczenie dynamiki wzrostu wydatków emerytalnych w przyszłości (Tabela nr 2).

**Tabela nr 2. Prognozowane zmiany wydatków na świadczenia emerytalne w latach 2007–2060 w krajach Unii Europejskiej, które wprowadziły systemy o zdefiniowanej składce (w % PKB)**

Kraj	2007–20	2020–30	2030–40	2040–50	2050–60	2007–60
Włochy	0,1	0,7	0,8	-0,8	-1,1	-0,4
Łotwa	-0,3	0,7	0,3	-0,3	-0,7	-0,4
Polska	-1,8	-0,3	-0,2	-0,1	-0,3	-2,8
Szwecja	-0,1	0,1	-0,1	-0,3	0,3	-0,1
EU27	0,4	0,9	0,7	0,2	0,2	2,4

Źródło: A. Chłoń-Domińczak, *Wpływ sytuacji gospodarczej na system emerytalny*, (w:) A. Wiktorow, B. Wyżnikiewicz (red.), *Gospodarka i czynniki demograficzne a system emerytalny*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, Tabela 2. *Projekcja zmian wydatków na transfery emerytalne w UE-27 i w krajach z systemami o zdefiniowanej składce w p.p. PKB, lata 2007–2060*, s. 43.

<sup>22</sup> R. Holzmann, *The World Bank...*, s. 2–3.

Prognozuje się, że dzięki zmianie formuły emerytalnej, cztery wymienione kraje Unii Europejskiej odnotują zmniejszenie wydatków emerytalnych w latach 2007–2060, pomimo rosnącego udziału osób starszych w ich populacji ogółem. W tym samym czasie wydatki emerytalne we wszystkich krajach Unii Europejskiej wzrosną średnio o 2,4 punkty procentowe PKB w konsekwencji zmian demograficznych i zjawiska starzenia się ludności.

#### 4. Bieżące zmiany i wyzwania stojące przed systemami emerytalnymi

W obliczu rosnących wydatków emerytalnych oraz coraz większego obciążenia budżetów transferami dla osób starszych, wiele krajów rozważa podwyższenie minimalnego wieku emerytalnego i zmianę formuły emerytalnej w taki sposób, aby system emerytalny pozostawał stabilny finansowo w długim okresie. Ograniczenie wydatków emerytalnych osiągnąć jest przez zaostrzenie warunków uprawniających do emerytury, eliminowanie emerytur wcześniejszych i zachęcanie ubezpieczonych do przedłużania aktywności zawodowej. Kraje, które wprowadziły reformę systemową i zdecydowały o stosowaniu formuły zdefiniowanej składki przeniosły na ubezpieczonych część odpowiedzialności za zapewnienie adekwatnych dochodów emerytalnych. Ścisłejsze powiązanie wysokości emerytury z wartością wpłaconych składek powoduje z reguły obniżenie świadczeń wypłacanych z systemów bazowych. Przy okazji reformowania warstwy bazowej, zachowywana jest jednak zawsze jej socjalna, silnie redystrybucyjna, choć część krajów dokonuje istotnych zmian również w tym zakresie (Schemat nr 6).

#### Schemat nr 6. Wpływ bieżących reform emerytalnych na poziom bazowego zabezpieczenia emerytalnego dla najuboższych uczestników w wybranych krajach

Podwyższenie emerytur socjalnych/minimalnych	Brak bezpośredniego wpływu	Obniżenie emerytur socjalnych/minimalnych
<p><b>Francja:</b> podwyższenie minimalnego wynagrodzenia</p> <p><b>Irlandia:</b> relatywny wzrost emerytury bazowej w stosunku do poziomu wynagrodzeń</p> <p><b>Korea Płd.:</b> wprowadzenie uniwersalnej emerytury bazowej</p> <p><b>Meksyk:</b> wprowadzenie emerytury minimalnej</p> <p><b>Szwecja:</b> zastąpienie emerytury bazowej (uniwersalnej) emeryturą zależną o wysokości otrzymywanego świadczenia (tylko dla najlepiej sytuowanych osób)</p> <p><b>Wielka Brytania:</b> podwyższenie minimalnego dochodu</p>	<p><b>Austria:</b> zmniejszenie wysokości emerytur zależnych od zarobków</p> <p><b>Niemcy:</b> zmniejszenie wysokości emerytur zależnych od zarobków</p> <p><b>Japonia:</b> zmniejszenie wysokości emerytur uniwersalnych i świadczeń zależnych od zarobków</p> <p><b>Nowa Zelandia:</b> podwyższenie wieku emerytalnego</p> <p><b>Portugalia:</b> zmniejszenie wysokości emerytur zależnych od zarobków</p>	<p><b>Finlandia:</b> przejście od mieszanego systemu emerytury uniwersalnej lub zależnej od poziomu sumy uzyskiwanych świadczeń emerytalnych do systemu emerytur socjalnych zależnych od wysokości otrzymywanych świadczeń</p> <p><b>Włochy:</b> zniesienie emerytury minimalnej</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Pearson, E. Whitehouse, *Social Pensions in High-Income Countries*, (w:) R. Holzmann, D.A. Robalino, N. Takayama (red.), *Closing the Coverage Gap. The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, , World Bank, Washington 2009, Table 7.3. *Effect of recent pension reforms on social pensions, selected countries*, s. 105.

Na skutek rosnących deficytów finansów publicznych spowodowanych mniejszymi wpływami ze składek do repartycyjnej części systemu emerytalnego i konieczności pokrycia deficytu w publicznych funduszach ze środków budżetu państwa kilka krajów, które wcześniej wprowadziły elementy finansowania kapitałowego, podjęło decyzję o zredukowaniu stopy składki przekazywanej do części kapitałowej, zaprzestaniu przekazywania tej składki w ogóle lub umożliwiły wystąpienie z funduszy emerytalnych i powrót do systemu repartycyjnego. Zmiany tych parametrów podyktowane były również spowolnieniem gospodarczym na skutek kryzysu finansowego,

### Schemat nr 7. Zmiany systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowo–Wschodniej w latach 2008–2010

Obszar zmian	Zmiany uchwalone	Zmiany rozważane
Ogólna stopa procentowa składek	<p><b>Rumunia:</b> podniesienie składki z 27,5% w 2008 r. do 31,3%</p> <p><b>Rosja:</b> zwiększenie z 20% do 26% i przesunięcie składek z systemu bazowego do systemu NDC</p> <p><b>Macedonia:</b> zmniejszenie stopy składek od stycznia 2009 r. (2008 r.: 21,5%, 2009 r.: 19%; 2010 r.: 16,5%; 2011 r.: 15%), opłacanie składek oparte o wynagrodzenie brutto wraz z nagrodami, a nie o wynagrodzenie netto</p> <p><b>Czarnogóra:</b> obniżenie składki z 21% w 2008 r. do 20% w 2010 r.</p>	<p><b>Bułgaria:</b> obniżenie składki z 23% do 21% w 2010 r., następnie stopniowo do 18% w 2013 r.</p> <p><b>Litwa:</b> podniesie składki o 2 p.p. od stycznia 2010 r.</p>
Zmiana stopy procentowej składki w systemie kapitałowym	<p><b>Rumunia:</b> wysokość składki zamrożona na poziomie 2% (zamiast uchwalonego zwiększenia do 2,5%)</p> <p><b>Litwa:</b> składki obniżone z 5,5% do 2% w latach 2009–2010, a potem zwiększone do 6% w latach 2012–2014</p> <p><b>Estonia:</b> 0% w 2009 r. i 2010 r., 2% w 2011, 4% w 2012 r., z możliwością wyższej (6%) składki w latach 2014–2017, aby zrekompensować obniżkę</p> <p><b>Łotwa:</b> z 8% do 2% w maju 2009 r., wzrost do 4% od stycznia 2010 r. i 6% od stycznia 2011 r. i pozostawienie na tym poziomie (zgodnie z pierwotnymi założeniami, składka miała wzrosnąć do 10% w 2010 r.)</p> <p><b>Węgry:</b> zawieszenie przekazywania składek do części kapitałowej</p>	<p><b>Polska:</b> propozycja obniżenia składki z 7,3% do 2,3% a następnie wzrost składki do części kapitałowej do docelowych 3,5%</p>
Możliwość wejścia/ wyjścia z/ do części Kapitałowej	<p><b>Słowacja:</b> pierwsza możliwość (styczeń – czerwiec 2008 r.) i druga możliwość (listopad 2008 r. – czerwiec 2009 r.)</p> <p><b>Węgry:</b> osoby starsze od 52 lat w grudniu 2008 r. mają możliwość wyjścia z systemu kapitałowego do grudnia 2009 r.</p> <p><b>Bułgaria:</b> możliwość wyjścia z systemu kapitałowego przez osoby przechodzące na wcześniejsze emerytury</p>	
System kapitałowy obowiązkowy dobrowolny dla nowo wchodzących	<p><b>Słowacja:</b> udział w części kapitałowej dla osób rozpoczynających pracę od stycznia 2008 r. jest dobrowolny</p>	

ciąg dalszy na str. 51

ciąg dalszy ze str. 50

## Schemat nr 7. Zmiany systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowo–Wschodniej w latach 2008–2010

Obszar zmian	Zmiany uchwalone	Zmiany rozważane
Zmiany waloryzacji emerytur Emerytura minimalna Obniżenie świadczeń	<p><b>Serbia:</b> zawieszenie waloryzacji w 2009 r. i w 2010 r., powrót do waloryzacji inflacyjnej po 2010 r.</p> <p><b>Węgry:</b> zniesienie wypłaty 13. emerytury, waloryzacja emerytur pomiędzy cenową i szwajcarską (50% płac/50% cen) w zależności od wzrostu PKB – w tym, jeżeli wzrost PKB poniżej 3% – waloryzacja cenowa</p> <p><b>Chorwacja:</b> zawieszenie waloryzacji w 2010 r.</p> <p><b>Łotwa:</b> obniżenie świadczeń z systemu niefinansowego (o 10% dla niepracujących emerytów i o 70% dla pracujących emerytów)</p> <p><b>Macedonia:</b> od lipca 2009 r. do grudnia 2009 r.: waloryzacja wg udziałów 20% płac – 50% cen, od stycznia 2010 r.: powrót do waloryzacji wg udziałów 50% płac – 50% cen</p>	<p><b>Łotwa:</b> usunięcie udziału płac z waloryzacji</p> <p><b>Estonia:</b> obniżenie waloryzacji, jeżeli ujemny wzrost gospodarczy lub deficyt systemu emerytalnego powyżej 1% PKB</p> <p><b>Rumunia:</b> zmiana waloryzacji płacowej na cenową</p> <p><b>Litwa:</b> obniżenie wypłacanych świadczeń średnio o 55% (od 33% do 12,4% w zależności od wysokości, obniżenie emerytur dla policji, wojska, ofiar represji i świadczeń specjalnych od 5% do 20%, dodatkowo dla pracujących emerytów dodatkowe obniżenie świadczeń w zależności od dochodu od 2,5% do 50% od grudnia 2009 r.</p>
Zmiana wieku emerytalnego	<p><b>Węgry:</b> zwiększenie wieku emerytalnego z 62 lat do 65 lat do 2012 r.</p>	<p><b>Ukraina:</b> zwiększenie wieku emerytalnego do 62 lat dla kobiet i mężczyzn</p> <p><b>Rumunia:</b> wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65lat</p> <p><b>Chorwacja:</b> zwiększenie wieku emerytalnego kobiet do 65 lat</p>
Zmiany możliwości przechodzenia na wcześniej emeryturę	<p><b>Polska:</b> wprowadzenie systemu emerytur pomostowych, eliminacja wcześniejszych emerytur z powszechnego systemu emerytalnego (z wyjątkiem górników)</p> <p><b>Węgry:</b> zwiększenie kar za wcześniejsze przejście na emeryturę i nagród na opóźnienie przejścia na emeryturę</p> <p><b>Łotwa:</b> zmniejszenie emerytur wcześniejszych z 80% standardowej emerytury do 50% standardowej emerytury. Brak możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury od 2012 r.</p>	<p><b>Ukraina:</b> stopniowa eliminacja specjalnych i wcześniejszych emerytur</p> <p><b>Rumunia:</b> eliminacja specjalnych systemów emerytalnych i wcześniejszych emerytur</p>
Gwarancje w systemie kapitałowym	<p><b>Kosowo:</b> gwarantowana nominalna wartość wpłaconych składek dla osób przechodzących na emeryturę w latach 2008–2009</p> <p><b>Polska:</b> możliwość powrotu do systemu niefinansowego dla kobiet przechodzących na emeryturę w latach 2009–2013 uprawnionych do emerytury mieszanej</p>	
Wykorzystanie rezerwy demograficznej	<p><b>Polska:</b> możliwość zaciągania przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych pożyczek w Funduszu Rezerwy Demograficznej</p>	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Chłoń–Domińczak, *Wpływ sytuacji gospodarczej na system emerytalny*, (w:) A. Wiktorow, B. Wyżnikiewicz (red.), *Gospodarka i czynniki demograficzne a system emerytalny*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, s. 44–45.

mającym ogromny wpływ na sytuację finansową systemów emerytalnych. Korekty kapitałowych systemów emerytalnych o zdefiniowanej składce są obecnie przeprowadzane w krajach Europy Środkowo–Wschodniej (Schemat nr 7). Aktualne i proponowane zmiany mają przede wszystkim na celu poprawienie równowagi finansowej systemów emerytalnych przez obniżenie wydatków, niekiedy też przez podniesienie składek<sup>23</sup>.

Rumunia i Rosja zdecydowały się na wstrzymanie zakładanego procesu obniżania składek emerytalnych. Kraje, których sytuacja fiskalna znacznie się pogorszyła, zredukowały wysokość składki emerytalnej przekazywanej do kapitałowej części systemu i/lub wprowadziły dobrowolność uczestnictwa w zarządzanych prywatnie funduszach emerytalnych. Słowacja dwukrotnie „otworzyła” kapitałowy system emerytalny umożliwiając ubezpieczonym powrót do części repartycyjnej zarządzanej publicznie i wprowadziła dobrowolność uczestnictwa w funduszach dla osób rozpoczynających aktywność zawodową. Na Węgrzech zawieszono przekazywanie składek do części kapitałowej i umożliwiono powrót do systemu repartycyjnego poprzez wycofanie środków z warstwy kapitałowej<sup>24</sup>.

Bułgaria planowała zaprzestać przekazywania składki emerytalnej do obowiązkowych pracowniczych programów emerytalnych od 2011 r. oraz dokonać zwrotu środków zgromadzonych w ramach tych programów do systemu repartycyjnego<sup>25</sup>. Planowane działania podyktowane rosnącym deficytem finansów publicznych zostały jednak ostro skrytykowane przez media i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, co spowodowało, że rząd się z nich wycofał<sup>26</sup>. Część środków zgromadzonych w kapitałowym systemie emerytalnym ma jednak zostać wykorzystana na sfinansowanie świadczeń osób przechodzących na wcześniejsze emerytury w latach 2011–2014 poprzez przeniesienie kapitału emerytalnego do części repartycyjnej. Od 2015 r. świadczenia będą już wypłacane przez pracownicze fundusze emerytalne.

Ostatni kryzys finansowy obnażył także słabość holenderskich pracowniczych funduszy emerytalnych funkcjonujących w oparciu o zasadę zdefiniowanego świadczenia (DB, *Defined Benefit*). W obliczu spadających długoterminowych stóp zwrotu, w funduszach tych wystąpiły deficyty, które wymusiły przygotowanie planów osiągnięcia równowagi finansowej w przyszłości (tzw. *recovery plans*). Plany naprawcze przewidują podniesienie składki wpłacanej do programów czy zmianę warunków kalkulacji świadczeń emerytalnych. Propozycje obejmują głównie zwiększenie składki finansowanej przez pracodawcę choć nie brakuje głosów, aby zwiększoną składkę finansować częściowo z wynagrodzenia pracowników czy nawet zmniejszyć wysokość przyznawanych emerytur. Holenderskie pracownicze fundusze emerytalne będą zmuszone zredukować świadczenia emerytalne średnio o 8% i podwyższyć wiek emerytalny o 2 lata do 67 lat aby zlikwidować deficyt w funduszach o zdefiniowanym świadczeniu, który pojawił się w obliczu obniżenia stóp

---

<sup>23</sup> A. Chłoń–Domińczak, *Wpływ sytuacji gospodarczej na system emerytalny*, (w:) A. Wiktorow, B. Wyżnikiewicz (red.), *Gospodarka i czynniki demograficzne a system emerytalny*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, s. 43.

<sup>24</sup> Węgry zostały bardzo ostro skrytykowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, który wskazał, iż wprowadzane zmiany zagrażają stabilności systemu w przyszłości. T. Escritt, *Hungary takes first steps toward dismantling private pension system*, Investment and Pensions Europe, 21 October 2010; J. Williams, *Changes to Hungarian pension system will undermine confidence, says IMF*, Investment and Pensions Europe, 26 October 2010; [www.ipe.com](http://www.ipe.com).

<sup>25</sup> B. Ottawa, *Bulgaria takes steps to pull funds from professional pension schemes*, Investment and Pensions Europe, 22 October 2010; [www.ipe.com](http://www.ipe.com). Propozycja taka została zatwierdzona przez rząd i stosowna ustawa została skierowana do parlamentu. W obecnej chwili rząd wycofał już jednak tę ustawę.

<sup>26</sup> B. Ottawa, *Bulgaria abandons plan to nationalize pension system*, Investment and Pensions Europe, 2 November 2010; [www.ipe.com](http://www.ipe.com).

zwrotu w czasie kryzysu finansowego<sup>27</sup>. Alternatywą dla tego mieszanego scenariusza obejmującego zmiany w wysokości świadczeń i wieku emerytalnym jest obniżenie świadczeń średnio o 17% lub zmniejszenie wskaźnika indeksacji świadczeń o 50% lub 30% wzrost składek emerytalnych lub podwyższenie wieku emerytalnego o 4 lata.

Francja zamierza podnieść minimalny wiek emerytalny o 2 lata. Obecnie na emeryturę można przejść już w wieku 60 lat i otrzymywać emeryturę zredukowaną. Dla otrzymania emerytury w pełnej wysokości wymagane jest natomiast osiągnięcie wieku 65 lat. Oba wymienione wymogi mają zostać podniesione o 2 lata. Ponadto, wydłużony zostanie wymagany okres opłacania składek z 41 do 41,5 lat<sup>28</sup>.

Wielka Brytania planuje przeprowadzenie reformy publicznego systemu emerytalnego wprowadzającego emeryturę uniwersalną (*flat-rate pension*) od 2015 r.<sup>29</sup> Kraj ten zamierza ponadto przyspieszyć podniesienie wieku emerytalnego z 65 do 66 lat, co ma nastąpić już w latach 2018–2020. Wyższy wiek ma obowiązywać kobiety i mężczyzn<sup>30</sup>.

Kraje Europy Zachodniej charakteryzowała w ostatnich latach większa powściągliwość w reformowaniu systemów emerytalnych niż kraje Europy Środkowo-Wschodniej czy Ameryki Łacińskiej – w systemach bazowych wprowadzano głównie reformy parametryczne<sup>31</sup> (z wyjątkiem Szwecji), pomimo, iż w krajach tych zjawisko starzenia się ludności przebiega równie silnie. Powodem niewprowadzenia radykalnych reform systemowych jest wysoki standard emerytalny oferowany przez obecne rozwiązania oraz znaczny opór społeczeństwa. Systemy te nie unikną jednak reform, które zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, powinny obejmować:

- wprowadzanie zasady zdefiniowanej składki;
- ustalenie nowych reguł wypłaty świadczeń emerytalnych (w tym w obszarze emerytur zaopatrzeniowych);
- zmiany w wysokości składek;
- podwyższanie wieku emerytalnego;

oraz realizować cel zapewnienia adekwatnych świadczeń emerytalnych umożliwiających utrzymanie standardu życia po przejściu na emeryturę, przy spełnieniu zasad solidarności i sprawiedliwości zarówno wewnątrz-, jak i międzypokoleniowych<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> L. Preesman, *Dutch pension funds should cut benefits by 8% on average, says OECD*, Investment and Pensions Europe, 11 November 2010; [www.ipe.com](http://www.ipe.com).

<sup>28</sup> J. Williams, *French pension reforms clear senate, closing in on final approval*, Investment and Pensions Europe, 25 October 2010; [www.ipe.com](http://www.ipe.com). Wiek emerytalny ma zostać podniesiony od 2018 r., natomiast wymagany staż składkowy od 2012 r. Ustawa podwyższająca wiek emerytalny została zaskarżona jako niezgodna z konstytucją. 9 listopada 2010 r. Rada Konstytucyjna stwierdziła ważność ustawy dotyczącej reformy emerytur. Kolejnego dnia Nicolas Sarkozy ją podpisał. A. Fabre, *Strefa euro jesienią 2010 roku: polityki gospodarcze na ostrzu noża?*, Biuletyn Fundacji Roberta Schumana, n°463, 15 listopada 2010 r.

<sup>29</sup> J. Williams, *UK roundup: NAPF. PwC on state pension reform, Aon Hewitt on tax relief*, Investment and Pensions Europe, 25 October 2010; [www.ipe.com](http://www.ipe.com). Reforma ma wprowadzić prosty i przejrzysty system emerytur obywatelskich, które byłyby wyższe niż obecna przeciętna emerytura z systemu państwowego.

<sup>30</sup> J. Williams, *UK increases pension age ahead of Schedule, confirms NEST*, Investment and Pensions Europe, 20 October 2010; [www.ipe.com](http://www.ipe.com).

<sup>31</sup> Np. Austria w 2000 r. podniosła minimalny wiek przechodzenia na wcześniejszą emeryturę z 60 do 61,5 roku dla mężczyzn oraz z 55 do 56,5 lat dla kobiet. Ponadto podjęto decyzję, że do 2017 r. emerytury wcześniejsze zostaną zlikwidowane a wiek emerytalny kobiet zrównany do wieku emerytalnego mężczyzn (65 lat) w latach 2024–2033. Do 2028 r. wydłuży się także okres zatrudnienia uwzględniany przy obliczaniu podstawy wymiaru emerytury z 15 do 40 najlepszych lat aktywności zawodowej. R. Raab, *Financial Incentives in the Austrian PAYG-Pension System: Micro-Estimation*, International Studies Program, Working Paper 09–02, Georgia State University, Atlanta 2009, s. 6.

<sup>32</sup> *Privately Managed Funded...*, s. 3–4.

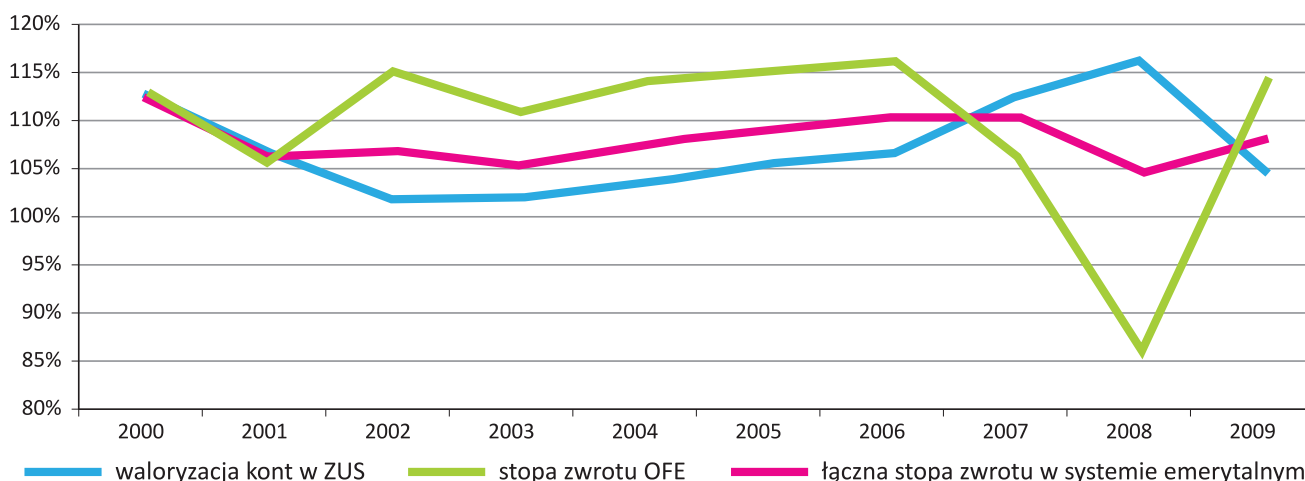
Zdaniem E. Whitehouse'a<sup>33</sup>, przed funkcjonującym systemami emerytalnymi stoją obecnie następujące wyzwania:

- reformy systemowe w krajach, które nie zdecydowały się dotychczas na istotne zmiany w zabezpieczeniu emerytalnym (Grecja, Luksemburg, Słowenia, Hiszpania);
- skuteczne wdrażanie zmian w krajach, w których proces reformowania uległ spowolnieniu (Austria, Irlandia, Meksyk, Norwegia, Turcja, USA, Włochy) lub które wręcz wykazują tendencje powrotu do rozwiązań dotychczasowych (Słowacja), dokonywanie ewentualnych niezbędnych korekt w trakcie implementacji;
- rozwój dodatkowych części zabezpieczenia emerytalnego, w obliczu obniżonych stóp zastąpienia z części bazowej;
- wzmocnienie ochrony przed ubóstwem wśród ludzi starych, zwłaszcza osób najbiedniejszych oraz pozostających poza formalnym sektorem zatrudnienia (Niemcy, Japonia, Polska, Słowacja).

### Zakończenie

Niezależnie od metody finansowania (systemy repartycyjne i kapitałowe) oraz formy zarządzania (systemy publiczne i prywatne) systemy emerytalne podążają nadal w kierunku rozwiązań bazujących na formule zdefiniowanej składki. Takie tendencje zmian spowodowane są dążeniem do urealnienia zobowiązań emerytalnych, osiągnięcia długoterminowej stabilności finansowej oraz odciążenia finansów publicznych. Bazowe części systemów emerytalnych z licznymi elementami redystrybucyjnymi zarządzane są nadal publicznie, natomiast obowiązkowe zabezpieczenie emerytalne wykorzystujące zasadę ubezpieczeniową i uzależniające wysokość emerytury od wielkości zgromadzonego kapitału zostało w niektórych krajach przekazane w zarządzanie podmiotom prywatnym. Wprowadzanie do zabezpieczenia emerytalnego formuły zdefiniowanej składki oraz wykorzystanie różnych metod finansowania świadczeń zwiększa bezpieczeństwo systemu z punktu widzenia jego uczestników. Dobrym przykładem pozytywnych efektów zastosowania wielowarstwowego zabezpieczenia o mieszanym finansowaniu w części bazowej może być polski system emerytalny.

### Wykres nr 4. Wskaźnik waloryzacji uprawnień w części repartycyjnej, stopa zwrotu OFE oraz łączna stopa zwrotu w systemie emerytalnym



Źródło: A. Chłoń-Domińczak, *Wpływ sytuacji gospodarczej na system emerytalny*, (w:) A. Wiktorow, B. Wyżnikiewicz (red.), *Gospodarka i czynniki demograficzne a system emerytalny*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, s. 42.

<sup>33</sup> E. Whitehouse, A. D'Addio, R. Chomik, A. Reilly, *op. cit.*, s. 533.

Druga fala reform charakteryzuje się odejściem od czystej formuły zdefiniowanej składki i zarządzania wyłącznie kapitałowego na rzecz zwiększania udziału państwa w systemie emerytalnym przez wprowadzanie i poszerzanie części repartycyjnej oraz zwiększanie zakresu kompensaty dla uczestników z najniższych grup dochodowych. W zakresie funkcjonujących elementów kapitałowych dokonywana jest ocena działalności funduszy emerytalnych i weryfikacja zasad regulujących zarządzanie kapitałami emerytalnymi. Następują zmiany ograniczające wysokość pobieranych opłat, wprowadzające szerszą dywersyfikację portfela i wielofunduszowość oraz zaostrzające nadzór nad funkcjonowaniem kapitałowym komponentów bazowego zabezpieczenia emerytalnego. Wprowadzane zmiany mają na celu poprawienie bezpieczeństwa systemu oraz zwiększenie wysokości oferowanych emerytur bazowych. Należy jednak pamiętać, że systemy obowiązkowe będą nadal zapewniać jedynie bazowy dochód emerytalny pozwalający na zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb. Aby utrzymać standard życia po przejściu na emeryturę, konieczne będzie uczestnictwo w dodatkowych planach emerytalnych finansowanych ze środków pracodawców lub samych ubezpieczonych.

Dr **Joanna Owczarek**, Katedra Ubezpieczenia Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

### *Summary of the article*

## **The second wave of pension reforms in the light of a modified multi-pillar system of the World Bank**

As a result of unfavorable demographical changes many countries introduced pension reforms aiming at assuring a balance between pension incomes and pension expenses as well as maintaining financial stability by the use of a defined premium and elements of capital financing. Chile was the first country to introduce capital system in 1981. Many countries of Latin America and several countries of central and eastern Europe followed this example. Additionally, many of them implemented other reforms (introducing multi-pillar pension system based on repatriation of capital, including three-pillar systems recommended by the World Bank). The first wave of reforms brought anticipated results: long-term balance in public pension finances, an increase in system equivalence and reduction of benefits as well as limitations in redistribution directed to lower income groups.

After noticing defectiveness in the functioning of pension systems based only on gathering pension savings using solely the financial markets, many countries of Latin America verified regulations of the capital systems involving a definite premium, in particular elementary pension guarantees. The need for changes was noticed also by the World Bank that, in 2005, made a proposal of a new, modified conception of multi-pillar pension system based on diversification of methods of financing and pension services providers.

The second wave of reforms is characterized by resignation from the defined premium formula as well as capital management and increasing the State's participation in the pension system by introducing and increasing a repatriation part and enlarging the scope of compensation for the lowest income groups.

At the moment, functioning of the pension funds undergoes careful evaluation, together with a verification of pension capital management. Upcoming changes are said to reduce the height of payment, introduce much wider diversification and increase supervision over functioning of capital components of elementary pension guarantees.