



Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries

Summary in Polish

Emerytury w skrócie, 2009. Systemy emerytalne w krajach OECD

Podsumowanie w języku polskim

Kryzys a polityka emerytalna

Nagłówki gazet budzą niepokój. Wskutek kryzysu finansowego wartość inwestycji prywatnych funduszy emerytalnych na obszarze OECD spadła w 2008 r. o 23%, czyli o mniej więcej 5,4 bln USD. Szacuje się, że w 2009 r. kraje OECD zanotują spadek wzrostu gospodarczego o 4,3%, a powrót na ścieżkę wzrostu potrwa do 2011 r. Prognozy mówią o wzroście bezrobocia z poziomu 5,6% siły roboczej w 2007 r. do 9,9% w 2010 r. Kryzys, który dotknął rynki finansowe, przerodził się w kryzys gospodarczy i społeczny.

Przed programami emerytalnymi finansowanymi ze środków prywatnych rysują się najpilniejsze i najbardziej widoczne problemy wynikające ze spadku cen akcji i nieruchomości. Konsekwencje są, rzecz jasna, najpoważniejsze w tych krajach, w których emerytury finansowane ze środków prywatnych już odgrywają ważną rolę jako źródło dochodu osób starszych,

np. w Australii, Holandii i Stanach Zjednoczonych. Na kryzys nie jest jednak odporny żaden kraj ani system emerytalny. Wraz ze spadkiem wpływów ze składek emerytalnych i wzrostem kosztów obsługi świadczeń, wynikających z wyższej stopy bezrobocia i niższych zarobków, systemów emerytalnych finansowanych ze środków publicznych też nie ominą problemy finansowe.

Wiele osób straciło znaczną część oszczędności emerytalnych ulokowanych w programach emerytalnych i innych aktywach. Sytuacja jest szczególnie dramatyczna z punktu widzenia starszych osób pracujących. Dużo trudniej znaleźć im nowe zatrudnienie w razie utraty pracy, do przejścia na emeryturę także nie zostało im wiele czasu, aby się doczekać, aż odzyskają wartość zainwestowane przez nich oszczędności. Dochód z oszczędności, w tym z prywatnych programów emerytalnych, stanowi średnio ok. 1/4 dochodu emerytów w krajach OECD. W siedmiu krajach ten udział wynosi ponad 40%.

Czy poniesione straty spowodują wzrost ubóstwa wśród emerytów? W wielu krajach OECD istnieją programy działające jak „automatyczne stabilizatory”, niwelujące wpływ strat inwestycyjnych na dochody emerytalne ogółem. Na przykład osoby, których emerytura spadnie poniżej wyznaczonego minimum, będą mogły skorzystać ze świadczeń opartych na ocenie dochodów. W niektórych krajach jednak system zabezpieczeń socjalnych dla osób starszych jest (lub stanie się) niewystarczający, kiedy stopnieją dochody z prywatnych oszczędności.

Doraźne naciski polityczne, wywierane na rządy w celu podjęcia niezwłocznych działań wspierających, są ogromne. Jedno z wyraźnych aktualnych zagrożeń polega na tym, że decydenci są skłonni zredukować liczbę starszych osób bezrobotnych, przyznając im długoterminowe renty chorobowe lub inwalidzkie bądź ponownie umożliwiając wcześniejsze przechodzenie na emeryturę. Dotychczasowe doświadczenia uczą jednak, że środki zamierzone jako krótkoterminowe zazwyczaj stosowane są dłużej, co prowadzi do znacznego obciążenia finansów publicznych i gospodarki. Należy ich unikać również ze względu na to, że osłabiają potrzebę podwyższania efektywnego wieku emerytalnego w sytuacji starzenia się społeczeństw.

Kryzys uwypuklił nieustanną potrzebę reformowania publicznych i prywatnych programów emerytalnych. Do najważniejszych zadań należą przeglądy programów publicznych w celu zagwarantowania, że zapewniają one skuteczną ochronę przed ubóstwem, zarówno obecnie, jak i w przyszłości. Przeanalizowania mogą wymagać również mechanizmy automatycznej podwyżki emerytur, wprowadzone w wielu krajach z myślą o powiązaniu wysokości świadczeń z przewidywaną długością życia i środkami dostępnymi w programie. Wprowadzenie tych zasad w tym momencie,

podczas recesji, często oznaczałoby cięcia świadczeń, niekiedy w ujęciu nominalnym. Rządy muszą starannie rozważyć, czy zmienione zasady należy wprowadzić teraz, tymczasowo zawiesić ich wprowadzenie do pojawienia się oznak ożywienia gospodarczego czy też wprowadzić je wybiórczo, wyłączając z zakresu obowiązywania emerytów bardziej narażonych na negatywne konsekwencje kryzysu.

Poziom zaufania do prywatnych programów emerytalnych jeszcze nigdy nie był tak niski. Pojawili się orędownicy odejścia od zdywersyfikowanych programów emerytalnych i powrotu do powszechnego systemu publicznego: redystrybutywnych programów emerytalnych (*pay-as-you-go*). W Republice Słowackiej na przykład pracownicy objęci nowymi programami określonych składek zyskali możliwość przeniesienia się do dotychczasowego publicznego systemu emerytalnego. Nie należy jednak rezygnować z wywalczonych z trudem reform. Kryzys finansowo-gospodarczy spowodował odwrócenie uwagi od wyzwań demograficznych; one jednak nadal istnieją, a działania w tym zakresie są pilne.

Aby przeciwdziałać takim zmianom, niezmiernie ważne jest przywrócenie zaufania do emerytur finansowanych ze środków prywatnych. Kryzys boleśnie uzmysłowił potrzebę zmian w sposobie funkcjonowania prywatnych programów emerytalnych. Potrzebne zmiany obejmują lepsze uregulowania, skuteczniejsze zarządzanie, bardziej przejrzyste informowanie o ponoszonym ryzyku i możliwych zyskach dostępnych w zależności od dokonanego wyboru oraz automatyczną zmianę charakteru inwestycji osób w wieku przedemerytalnym na bezpieczniejszy. Jeśli decydom nie uda się przekonująco uzasadnić potrzeby istnienia zdywersyfikowanych programów emerytalnych, łączących elementy systemów publicznych i prywatnych, redystrybutywnych i kapitałowych, indywidualnych i zbiorowych, ich starania o utrzymanie dobrobytu w starzejących się społeczeństwach powrócą do punktu wyjścia.

Emerytury w krajach OECD w skrócie, 2009: przewodnik

Kryzys finansowy i wywołany przezeń głęboki kryzys gospodarczy dominują w wiadomościach od ponad roku. Pierwszy rozdział części I raportu *Emerytury w skrócie* z 2009 r. dotyczy wpływu kryzysu na systemy emerytalne. W rozdziale wskazano, jakie osoby (w szczególności pod względem grup wiekowych), w ramach jakiego rodzaju programów emerytalnych i w jakich krajach zostały najbardziej dotknięte kryzysem.

Omówiono i poddano ocenie dotychczasowe działania rządów zmierzające do ograniczenia konsekwencji kryzysu. W rozdziale wskazano, że pakiety bodźców ekonomicznych wprowadzone przez wiele rządów miały dwie podstawowe konsekwencje dla programów emerytalnych: wzrost świadczeń na rzecz osób starszych i wykorzystanie publicznych rezerw emerytalnych do finansowania walki z kryzysem. Dokonano również oceny dalszych skutków dla polityki emerytalnej, obejmujących rynek pracy, publiczny system zabezpieczeń socjalnych, regulację funduszy emerytalnych finansowanych ze środków prywatnych i dostępne możliwości inwestowania.

Obecne dochody i poziom ubóstwa osób starszych są przedmiotem analizy w drugim rozdziale części I. W połowie pierwszej dekady XXI w. wartość dochodów netto osób powyżej 65. roku życia stanowiła 82% średnich dochodów netto ogółu ludności w krajach OECD (z uwzględnieniem różnic w wielkości gospodarstw domowych). Występują jednak poważne różnice między poszczególnymi krajami. W niektórych krajach ubóstwo wśród osób starszych praktycznie nie istnieje, ale na przykład w Korei ponad 40% osób starszych żyje w warunkach ubóstwa. Średni wskaźnik ubóstwa wśród osób starszych w krajach OECD wynosi 13,2% wobec 10,6% w przypadku całej ludności. W rozdziale tym omówiono również prawdopodobne przyszłe tendencje dotyczące dochodów i poziomu ubóstwa wśród osób starszych, wynikające z reformy emerytalnej oraz zmian społeczno-gospodarczych.

Tematem trzeciego rozdziału części I są ostatnie reformy emerytalne. W rozdziale tym zawarto aktualizację analizy z poprzedniego wydania raportu *Emerytury w skrócie*, a także wskazano, że kraje OECD od 2004 r. kontynuowały reformy systemów emerytalnych; zaledwie w pięciu z nich zmiany były niewielkie lub nie było ich wcale. Ostatnie reformy pogrupowano według najważniejszych celów systemu emerytalnego: objęcie systemem pracowników, adekwatność świadczeń emerytalnych, równowaga finansowa, wydajność ekonomiczna (minimalizacja zakłóceń podaży pracy i zachęt do oszczędzania), wydajność administracyjna oraz zabezpieczenie dochodów emerytalnych w świetle różnych rodzajów ryzyka i niepewności.

Ocena reform wskazuje, że okres 2004–2008 charakteryzowały zmiany raczej ewolucyjne niż rewolucyjne. Nie doszło do szeroko zakrojonych reform systemowych, jakie obserwowaliśmy w latach 1994–2004. W niektórych krajach, np. Austrii, Irlandii, Norwegii i Stanach Zjednoczonych, proces wprowadzania reform utknął w martwym punkcie. W innych państwach uległ spowolnieniu lub nawet został odwrócony. We Włoszech odłożono na przykład wprowadzenie uchwalonych zmian systemu emerytalnego. W Republice Słowackiej pracownicy objęci nowymi programami określonych składek zyskali możliwość przeniesienia się do dotychczasowego

publicznego systemu emerytalnego. W innych krajach rozważa się podobne działania zmierzające do wycofania wprowadzonych reform. Kryzys może wywołać dalsze zmiany, niezgodne z długoterminową strategią konieczną z punktu widzenia zrównoważonej polityki emerytalnej.

W ostatnim rozdziale części I, również zawierającym aktualizację i uzupełnienie danych z poprzedniego wydania raportu *Emerytury w skrócie*, omówiono stopień objęcia świadczeniobiorców emeryturami finansowanymi ze środków prywatnych. Przedstawiono kraje, w których emerytury finansowane ze środków publicznych są niskie i osoby prywatne ponoszą większą odpowiedzialność za zapewnienie sobie środków na starość. Także i w tym przypadku nie można bagatelizować znaczenia kryzysu finansowego, zwłaszcza że w jego wyniku zostało podkopane zaufanie do emerytur finansowanych ze środków prywatnych. Niemniej jednak ograniczenia fiskalne oznaczają, że emerytury prywatne muszą pozostać elementem równania w przypadku zapewnienia środków na starość. Dokonano oceny polityk mających zagwarantować faktyczne oszczędzanie na emeryturę, obejmujących automatyczne zapisy do programu emerytalnego i bodźce podatkowe.

W części II raportu przedstawiono szereg wskaźników emerytalnych. Pierwszych dziewięć wskaźników, wyliczonych na podstawie modeli emerytalnych OECD, dotyczy indywidualnych świadczeń emerytalnych. Wartości parametrów odzwierciedlają stan z 2006 r. Celem wyliczeń jest wskazanie przyszłej wartości świadczeń na rzecz pracowników, którzy weszli na rynek pracy w 2006 r. i przez cały okres aktywności zawodowej podlegają tym samym zasadom. W przypadku osób zarabiających średnią krajową stopa zastąpienia brutto (stosunek świadczeń emerytalnych do zarobków uzyskiwanych w okresie aktywności zawodowej) wynosiła w 30 krajach OECD średnio 59%: od 31% w Wielkiej Brytanii oraz 34% w Irlandii i Japonii aż do 96% w Grecji. W wydaniu raportu z 2009 r. dodano nowy wskaźnik stopy zastąpienia, obejmujący typowe dobrowolne programy emerytalne finansowane ze środków prywatnych.

W wielu krajach osobom starszym przysługują ulgi podatkowe, a większość emerytów nie odprowadza składek na ubezpieczenie społeczne. W związku z tym średnia stopa zastąpienia netto w przypadku osób zarabiających średnią krajową (z uwzględnieniem podatków i składek) wynosi 70%. Wysokość stóp zastąpienia podano osobno dla mężczyzn i kobiet oraz w zależności od poziomu zarobków.

Dla wydatków budżetowych znaczenie ma nie tylko stopa zastąpienia w momencie przejścia na emeryturę, lecz także przewidywana wysokość emerytur (*pension promise*). Jest ona mierzona wskaźnikami majątku emerytalnego (*pension wealth*),

które przedstawiają wartość świadczeń otrzymanych w ciągu całego życia, z uwzględnieniem różnic wieku emerytalnego, przewidywanej długości życia oraz indeksacji wypłacanych emerytur. Emerytowany Luksemburczyk otrzyma w ciągu swojego życia średnio ok. 825 tys. USD, a emerytowana Luksemburka — ok. 1 mln USD. Luksemburg może być przykładem skrajnym, ale średnie emerytury wypłacane w krajach OECD w ciągu życia wynoszą 400 tys. USD w przypadku mężczyzn i 475 tys. USD w przypadku kobiet.

Druga grupa czterech wskaźników, nieobecnych w poprzednim wydaniu raportu *Emerytury w skrócie*, dotyczy ogólniejszych elementów systemów emerytalnych. Przedstawia ona informacje dotyczące składek emerytalnych i zmiany ich wysokości w czasie. Jeśli wziąć pod uwagę presję demograficzną wywieraną na systemy emerytalne, która wzrosła od średnio 20% w 1994 r. do 21% w 2007 r., wysokość składek była nadzwyczaj stabilna. Presja jest jednak oczywista, gdy spojrzymy na wydatki publiczne na świadczenia emerytalne, które w latach 1990–2005 rosły o 17% szybciej niż dochód narodowy: od 6,2% do 7,2% produktu krajowego brutto. Wskaźnik wydatków na cele emerytalne uwzględnia również dane dotyczące obowiązkowych emerytur finansowanych ze środków prywatnych i świadczeń niepieniężnych, np. dodatków i dotacji mieszkaniowych. Dwa wskaźniki opisujące systemy emerytalne dotyczą emerytur finansowanych ze środków prywatnych, z uwzględnieniem informacji na temat stopnia objęcia dobrowolnymi programami emerytalnymi finansowanymi ze środków prywatnych i wartości aktywów zgromadzonych w funduszach emerytalnych. W przypadku ok. 1/3 krajów OECD stopień objęcia programami emerytalnymi finansowanymi ze środków prywatnych wynosi praktycznie zero, ale w siedmiu krajach co najmniej 45% ogółu zatrudnionych przystąpiło do dobrowolnych programów emerytalnych finansowanych ze środków prywatnych, a w kolejnych jedenastu emerytury finansowane ze środków prywatnych są obowiązkowe. Przed kryzysem wartość funduszy emerytalnych stanowiła równowartość 75% dochodu narodowego krajów OECD ogółem.

Ostatnia grupa czterech wskaźników służy do opisu kontekstu i otoczenia, w którym funkcjonują systemy emerytalne. Trzy wskaźniki mają wymiar demograficzny — są to: przewidywana długość życia, dzietność i współczynnik zależności (liczba emerytów przypadających na osobę w wieku produkcyjnym). Wskaźniki te dowodzą, że proces starzenia się społeczeństwa przebiega we wszystkich krajach OECD, ale w różnym tempie. Szacuje się, że w 2050 r. Korea, zajmująca obecnie trzecie miejsce wśród najmłodszych krajów OECD, przejdzie na drugie miejsce wśród krajów najstarszych (po Japonii). Społeczeństwa innych krajów, takich jak Francja, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania, już są stare i w związku z tym przez następne kilka

dziesiątków lat nie będą się bardzo szybko starzeć. Zamieszczono również dane dotyczące średnich zarobków, które są podstawą wyliczeń większości pozostałych wskaźników.

Profile krajów w części III raportu *Emerytury w skrócie, 2009* przedstawiają najważniejsze wskaźniki dotyczące krajowych systemów emerytalnych, zawierają spójną prezentację parametrów i zasad oraz podstawowe wartości w odniesieniu do indywidualnych świadczeń emerytalnych: stopę zastąpienia i majątek emerytalny. Na początku części III zamieszczono poręczne zestawienie najważniejszych parametrów i zasad dotyczących wszystkich 30 krajów OECD.

© OECD 2009

Niniejsze podsumowanie nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.

Kopiowanie niniejszego podsumowania jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia informacji o prawach autorskich OECD i tytułu oryginalnej publikacji.

Wielojęzyczne podsumowania są tłumaczeniami fragmentów dokumentów OECD, pierwotnie opublikowanych w językach angielskim i francuskim.

Są one dostępne bezpłatnie w internetowej księgarni OECD: www.oecd.org/bookshop/

Dokładniejsze informacje można uzyskać, kontaktując się z Działem Praw Autorskich i Tłumaczeń w Dyrektoracie do Spraw Publicznych i Komunikacji: rights@oecd.org, faks: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Zachęcamy do odwiedzania naszej strony internetowej: www.oecd.org/rights/

