

*Kiwi na emeryturze poleci
wyżej niż orzetek*

Dawid Samoń

Kiwi na emeryturze poleci wyżej niż orzełek

Synteza

- **Trzeci filar systemu emerytalnego** w Nowej Zelandii (*KiwiSaver*) działa zdecydowanie efektywniej niż w Polsce (IKE, IKZE, PPE). Więcej Nowozelandczyków niż Polaków dodatkowo oszczędza na emeryturę. System nowozelandzki najprawdopodobniej będzie w stanie zapewnić wyższe świadczenie. Natomiast polski trzeci filar w obecnej formie nie zmienia istotnie standardu życia przyszłych emerytów.
- Głównymi różnicami pomiędzy rozwiązaniami w obu krajach jest **mechanizm zapisu do systemu** oraz **rodzaj zachęt podatkowych**. Mechanizm automatycznego zapisu w Nowej Zelandii sprawia, że więcej osób decyduje się na dodatkowe oszczędzanie na starość. Występujące w Polsce formalności związane z założeniem konta emerytalnego zniechęcają do tego.
- **Zachęty podatkowe w Nowej Zelandii** przyciągają szerokie grono ludzi do dodatkowego oszczędzania na starość. W Polsce zaś, obietnice zwolnienia wypłacanych w przyszłości emerytur z IKE z podatku dochodowego są zbyt abstrakcyjne i niepewne dla przeciętnego odbiorcy.
- **Zbyt skomplikowane rozwiązania w polskim III filarze są czynnikiem, który skutecznie ogranicza zainteresowanie nim Polaków.** Funkcjonowanie *KiwiSaver* jest zaś przejrzyste i łatwe do zrozumienia, co przekłada się na dużą ilość osób oszczędzających na emeryturę.
- Mimo, że wydatki na system emerytalny, jak i stopa zastąpienia są w Polsce relatywnie wyższe, w Nowej Zelandii ubóstwo wśród emerytów jest zjawiskiem rzadszym.
- Publiczny system emerytalny w Nowej Zelandii jest rozwiązaniem **typu beveridge'owskiego**. Wydatki emerytalne w ramach I filaru finansowane są bezpośrednio z budżetu państwa, tj. z bieżących wpływów podatkowych (nie występuje obowiązkowa składka emerytalna).
- W Nowej Zelandii system emerytalny jest uniwersalny, a wysokość świadczeń wypłacanych w jego ramach nie zależy od dochodu (*flat-rate*).

1.**Bismarck vs Beveridge**

Systemy emerytalne można podzielić na dwa rodzaje: bismarckowskie oraz beveridge'owskie. Trzy główne różnice w tych modelach to: cel publicznego systemu, udział sektora prywatnego w systemie zabezpieczenia na starość oraz sposób jego finansowania¹.

Model beveridge'owski tworzy swoistą siatkę zabezpieczenia socjalnego...

Model beveridge'owski (kontynentalny) ma na celu stworzenie przez system publiczny sieci bezpieczeństwa (swoistej siatki zabezpieczenia socjalnego), która ma zapobiegać ubóstwu wśród emerytów.

...bismarckowski natomiast jest rodzajem publicznego ubezpieczenia.

Systemy publiczne oparte na **idei bismarckowskiej** mają natomiast za zadanie utrzymanie poziomu dochodów porównywalnych z uzyskiwanymi w okresie aktywności zawodowej (działają jako publiczne ubezpieczenie na wypadek starości). W modelu anglosaskim (beveridge'owskim) cel ten realizowany jest przez system prywatnych ubezpieczeń.

W literaturze przedmiotu istnieje **spór o relacje między sektorem publicznym a prywatnym w zakresie systemu zabezpieczenia na starość**. Nie istnieją badania jednoznacznie rozstrzygające, czy są one względem siebie komplementarne czy substytucyjne². Generalnie można przyjąć, że kraje bazujące na modelu anglosaskim charakteryzują się większym udziałem sektora prywatnego w systemie zabezpieczenia na starość niż te z systemem kontynentalnym.

System emerytalny może być finansowany bezpośrednio z budżetu państwa (z ogólnych podatków) lub ze składek emerytalnych (od dochodu). W **modelu beveridge'owskim** występuje finansowanie z podatków ogólnych, w **bismarckowskim** z kolei jest to finansowanie ze składek emerytalnych. Jak przedstawiono w tabeli poniżej, kraje z systemem anglosaskim nie mają w ogóle składki emerytalnej lub jest ona zawarta w parapodatk³. Również w przypadku rozwiązania kontynentalnego sposób finansowania może się różnić wysokością składki. Poziom składki w tych krajach waha się od 9 proc. (Korea Płd.) do 33,5 proc. płacy brutto (Węgry) przy średniej dla wszystkich krajów OECD wynoszącej 19,6 proc.

¹ Inne różnice to kryteria uprawniające do pobierania świadczenia, konstrukcja świadczeń, rodzaj zarządzania. Więcej w Guzikowski (2012).

² Za hipotezą komplementarną patrz np. Dobbin (1996), Attanasio (1999), Pedersen (2004), za substytucyjną - Browning (1996), Disney (2000), Bonoli G. (2003)

³ Składki na pokrycie wydatków socjalnych. Nie jest wyróżniane jaka część przeznaczana jest na system emerytalny.

Tabela 1.

**Wysokość składki emerytalnej w sektorze publicznym w krajach OECD* w 2009 r.
 (proc. płacy brutto)****

Australia	Tylko prywatna	Grecja	20	Norwegia	Brak oddzielnej
Austria	22,8	Węgry	33,5	Polska	19,52
Belgia	16,36	Islandia	Brak oddzielnej	Portugalia	Brak oddzielnej
Kanada	9,9	Irlandia	Brak oddzielnej	Słowacja	18
Chile	29,83	Włochy	32,7	Słowenia	24,35
Czechy	28	Japonia	15,35	Hiszpania	28,3
Dania	Tylko prywatna	Korea	9	Szwecja	18,9
Estonia	22	Luksemburg	16	Szwajcaria	9,8
Finlandia	21,6	Meksyk	Tylko prywatna	Turcja	20
Francja	16,65	Holandia	17,9	Wielka Brytania	Brak oddzielnej
Niemcy	19,9	Nowa Zelandia	Brak składki	USA	12,4

*Bez Izraela **Do sektora publicznego zaliczane są obligatoryjne również prywatne rozwiązania emerytalne (np. OFE w Polsce)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

W systemie *beveridge'owskim* występuje słabsze powiązanie świadczenia z zarobkami w cyklu życia.

W **systemie bismarckowskim** występuje powiązanie między zarobkami, odprowadzanymi od nich składkami a wysokością świadczenia emerytalnego. W przypadku systemu opartego o formułę DB⁴ przejawia się to dopasowaniem wysokości składki do wysokości przyszłego świadczenia. Gdy system funkcjonuje w postaci DC⁵, zmiana w wysokości płacy (a tym samym wartości odprowadzanej od niej składki) wpływa na poziom świadczenia emerytalnego.

Rozwiązanie beveridge'owskie charakteryzuje się znacznie mniejszą zależnością wypłacanego świadczenia od historii na rynku pracy. Również w tym przypadku możliwe są co najmniej dwie alternatywy. Pierwsza: emerytura (nazywana często emeryturą podstawową) może być wypłacana jako stała kwota niezależnie od dochodów tzw. *flat rate*⁶. Druga: emerytura zależna od dochodów (środków) tzw. *means-tested*, która ma często silnie redystrybucyjny charakter (im niższe dochody,

⁴ Zdefiniowane świadczenie (*defined benefit*) oznacza, że w systemie występuje określony (choć może się zmieniać na skutek zmian legislacyjnych) poprzez zarobki, staż i wiek poziom świadczenia emerytalnego, a składki (ew. podatki) są tak dostosowywane, by osiągnąć zakładaną wysokość emerytury (np. stopa zastąpienia na poziomie 60 proc. ostatniej płacy brutto).

⁵ Zdefiniowana składka (*defined contribution*) oznacza, że w systemie występuje określony (choć może się zmieniać na skutek zmian legislacyjnych) poziom składki emerytalnej, a poziom świadczenia emerytalnego zależy od wartości odprowadzonych składek (i odsetek/indeksacji od nich).

⁶ Warunkiem jej przyznania mogą być wymóg rezydencji, czyli minimalny czas przebywania w danym kraju (np. min. 50 lat w przypadku Holandii), czy wymóg stażu pracy oraz ustawowy minimalny wiek emerytalny.

tym wyższe świadczenie). Rozwiązania te mogą występować razem (Wielka Brytania, Dania), jak i osobno (Holandia - tylko *flat rate*). Warto zwrócić uwagę, że świadczenie w formule *means-tested* jest rozwiązaniem analogicznym do tzw. emerytury minimalnej spotykanej w **systemach bismarck'owskich**. Ma ono na celu ochronę przed ubóstwem (emerytury minimalne również) osób, które nie kwalifikują się do emerytury podstawowej (np. nie spełniają wymogu rezydencji i/lub stażu pracy).

Reasumując, system emerytalny oparty na **modelu bismarck'owskim** ma na celu utrzymanie zbliżonego poziomu dochodów z okresu aktywności zawodowej (a tym samym standardu życia) po dezaktywacji z rynku pracy. **System typu beveridge'owskiego** natomiast cechuje ochrona emerytów przed ubóstwem (zapewnienie im godnego standardu życia). Przykładem tego drugiego jest system zabezpieczenia na starość funkcjonujący w Nowej Zelandii.

2.

Konstrukcja systemu emerytalnego w Nowej Zelandii

System emerytalny w Nowej Zelandii składa się z dwóch filarów...

...uniwersalnego New Zealand Superannuation z jednolitym poziomem świadczeń (flat-rate)...

...oraz dobrowolnego KiwiSaver

System emerytalny w Nowej Zelandii opiera się na dwóch filarach. Pierwszy stanowi obligatoryjny system publiczny tzw. **New Zealand Superannuation** (NZS) działający w oparciu o *flat rate*. Drugi (niedawno wprowadzony - 2007 r.), **KiwiSaver** (KS) - dobrowolny prywatny kapitałowy system zabezpieczenia na starość. Oczywiście każda jednostka ma możliwość oszczędzania na emeryturę za pośrednictwem rynku finansowego, jednak państwo nie gwarantuje żadnych ulg podatkowych z tego tytułu (oprócz *KiwiSaver*).

NZS jest systemem bardzo prostym. Jedynym warunkiem otrzymania świadczenia emerytalnego jest spełnienie warunku rezydencji (zamieszkania). By otrzymać świadczenie, należy zamieszkiwać na obszarze Nowej Zelandii przez co najmniej 10 lat po 20 r.ż., w tym przynajmniej 5 lat po 50 r.ż.

Świadczenie emerytalne w ramach NZS ma charakter silnie redystrybucyjny. Jego wysokość nie zależy od stażu pracy ani od wysokości zarobków uzyskiwanych w trakcie życia zawodowego. Jedyną determinantą poziomu emerytury z tej części systemu są: stan cywilny oraz tytuł własności nieruchomości. Hasłem określającym cel NZS jest „65 na 65”, czyli 65 proc. średniej tygodniowej płacy brutto na 65. urodziny dla pary. Świadczenie emerytalne jest opodatkowane podatkiem dochodowym (tym samym, co dochody z pracy) i waloryzowane inflacją (CPI), po czym dostosowywane tak, by wynosiło 65 - 72,5 proc. średniej tygodniowej płacy brutto (dla pary). Osoba samotna (singiel) dzielący lokum (nie z partnerem) otrzymuje 60 proc. wysokości emerytury przypadającej dla pary, jednak nie mniej niż 39 proc. średniej tygodniowej płacy brutto. Singiel nie dzielący lokum może liczyć na świadczenie stanowiące 65 proc. emerytury dla pary, ale minimalnie musi ono wynosić 43,25 proc. płacy tygodniowej brutto. Dodatkowo single, którzy nie są właścicielami nieruchomości, uprawnieni są do pobierania specjalnych świadczeń mieszkaniowych (*housing allowance, accomodation supplement*).

Głównym celem publicznego systemu emerytalnego w Nowej Zelandii jest

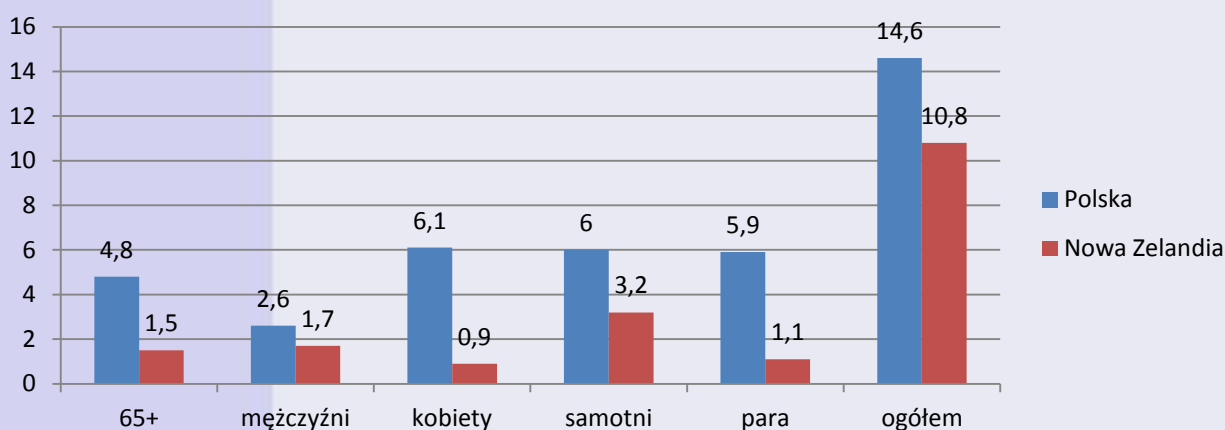
Głównym celem publicznego systemu emerytalnego w Nowej Zelandii jest zapobieganie ubóstwu wśród emerytów....

...które mimo niższej średniej stopy zastąpienia jest niższe niż w Polsce.

zapobieganie ubóstwu wśród emerytów. W Polsce (szerzej: w systemach bismarckowskich) system emerytalny ma za zadanie pozwolić na utrzymanie standardu życia na emeryturze, zbliżonego do standardu życia w okresie aktywności zawodowej. Bezpośrednio wiąże się to z poziomem wypłacanych emerytur. **Stopa zastąpienia⁷ w Nowej Zelandii jest relatywnie niska. Wg danych OECD (2011) wynosi ona około 41,5 proc. w przypadku osoby zarabiającej średnią krajową. Dla porównania w Polsce wynosiła ona 68,2 proc.⁸ oraz 68,8 proc. średnio w krajach OECD.**

Mimo niższej średniej stopy zastąpienia w Nowej Zelandii emeryci (mężczyźni i kobiety razem) rzadziej żyją w ubóstwie. **Ponad trzy razy więcej osób 65+ w Polsce niż w Nowej Zelandii ma dochody niższe niż połowa średnich dochodów do dyspozycji w danej populacji** (odpowiednio 4,8 proc. i 1,5 proc.). Sytuacja polskich emerytek jest jeszcze gorsza w stosunku do ich odpowiedniczek w Nowej Zelandii (6,1 proc. do 0,9 proc.). O ile w Polsce liczba emerytów żyjących w ubóstwie różni się znacznie ze względu na płeć, czynnikiem różnicującym w Nowej Zelandii jest stan cywilny emeryta. Świadczeniobiorcy żyjący w parach są zdecydowanie rzadziej narażeni na egzystencję w ubóstwie niż samotni (odpowiednio 1,1 proc. i 3,2 proc.). Liczba osób w wieku 65+ (emerytalnym) żyjąca w ubóstwie w stosunku do całej populacji świadczy o efektywności systemu emerytalnego. W Polsce w ubóstwie żyje o 1/3 więcej osób niż w Nowej Zelandii. Silnie redystrybucyjny charakter NZS pozwala na zredukowanie tego wskaźnika wśród emerytów ponad sześciokrotnie w stosunku do całej populacji. W Polsce natomiast występuje tylko trzykrotna redukcja.

Wykres 1. Ubóstwo wśród emerytów (proc. emerytów) i w całej populacji



Źródło: OECD (2011b)

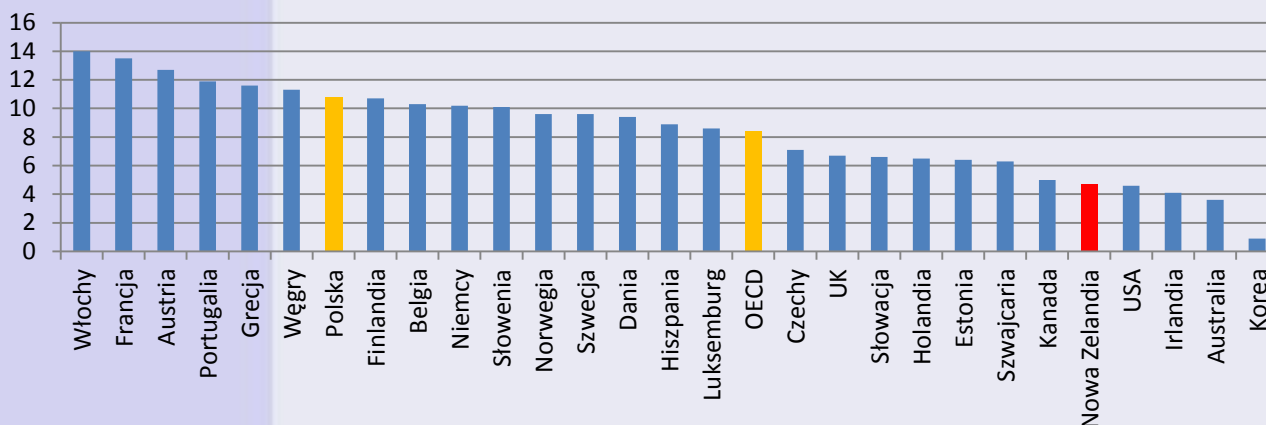
⁷ Stopa zastąpienia informuje o wysokości świadczenia (w tym przypadku emerytalnego) w porównaniu do dochodu uzyskiwanego w okresie aktywności zawodowej. Jest to stosunek wysokości świadczenia do wartości płacy. Miara ta pokazuje jak zmienia się poziom dostępnych środków finansowych po przejściu na emeryturę w porównaniu z okresem aktywności zawodowej.

⁸ 50,6 proc. w przypadku kobiet.

Wydatki na system emerytalny w Nowej Zelandii są relatywnie niskie. W 2010 r. wynosiły one 4,7 proc. PKB w porównaniu do 8,4 proc. PKB średnio w krajach OECD (oraz 10,8 proc. PKB dla Polski). Warto powtórzyć, że ten niski poziom wydatków nie powoduje wyższego poziomu ubóstwa wśród nowozelandzkich emerytów. Wręcz przeciwnie, przy jednym z najniższych poziomów wydatków na system emerytalny Nowo Zelandia charakteryzuje się niższym wskaźnikiem ubóstwa niż wszystkie inne kraje OECD, które wydają relatywnie więcej na świadczenia emerytalne.

Wykres 2.

Wydatki na system emerytalny w krajach OECD 2010 r. (proc. PKB)



Źródło: OECD (2011 a)

Obraz wielkości publicznych wydatków na system emerytalny jest zamazany poprzez nieuwzględnianie w statystykach - wydatków z tytułu tworzonych zachęt i zwolnień podatkowych w ramach systemu. Przykładowo, porównując wydatki na system emerytalny w Nowej Zelandii i Irlandii można odnieść mylne wrażenie, że ci drudzy wydają mniej. Nie uwzględniając kosztów zachęt podatkowych Irlandia w 2000 r. wydawała niecałe 2 proc. PKB na system zabezpieczenia na starość podczas gdy w Nowej Zelandii było to około 5 proc. PKB. Jednak po uwzględnieniu kosztów ulg podatkowych irlandzkie wydatki podwajają się (do 4 proc. PKB) natomiast nowozelandzkie pozostają na niezmiennym poziomie, ponieważ w Nowej Zelandii nie istniały żadne zachęty podatkowe w ramach systemu emerytalnego (nie funkcjonował jeszcze *KiwiSaver*).

Nowozelandczycy nie przechodzą na wcześniejsze emerytury co m.in. pozwala na utrzymanie niskiego poziomu wydatków emerytalnych. Jest to dobrze widoczne gdy porównać efektywny wiek emerytalny (czyli faktyczny moment opuszczenia rynku pracy) w Nowej Zelandii i w Polsce. Ustawowy minimalny wiek emerytalny dla mężczyzn w obu krajach jest taki sam i wynosi (obecnie) 65 lat. Jednak średni wiek w jakim mężczyźni wycofują się z rynku pracy w Polsce to zaledwie 61,7 lat, podczas gdy w Nowej Zelandii - 67,1 lat, czyli więcej niż wynosi minimalny wiek emerytalny. Nowa Zelandia należy do nielicznej grupy krajów, w których efektywny wiek emerytalny jest wyższy niż ustawowy wiek emerytalny.

Fakt ten nabiera szczególnego znaczenia wobec braku powiązania wysokości świadczenia w ramach NZS z zarobkami i/lub długością stażu pracy. Często systemy emerytalne zachęcają do dłuższego pozostawania na rynku pracy poprzez mechanizmy zwiększające poziom emerytury wraz z długością stażu pracy. Mimo

Efektywny wiek emerytalny w Nowej Zelandii jest wyższy niż ustawowy.

braku takiego mechanizmu, Nowozelandczycy dobrowolnie przedłużają swoją aktywność zawodową.

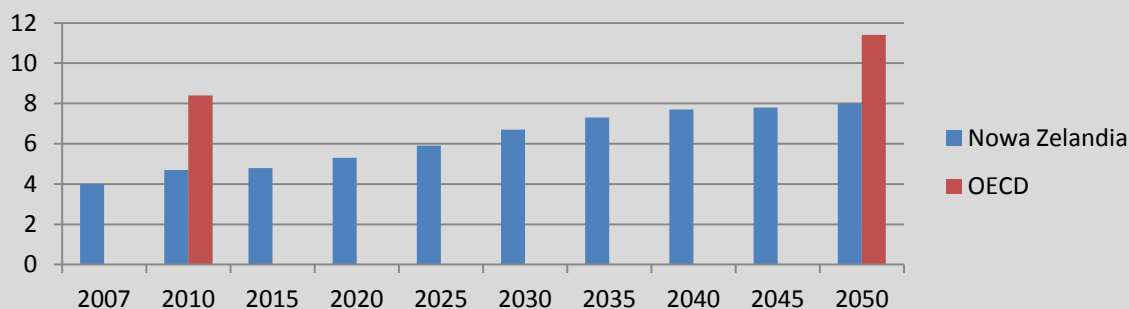
Nowozelandzki system zabezpieczenia na starość według prognoz OECD powinien sobie również relatywnie dobrze poradzić ze starzeniem się ludności (więcej patrz ramka 1.).

Ramka 1. Wpływ starzenia się ludności na system emerytalny w Nowej Zelandii

Wpływ starzenia się ludności Nowej Zelandii na wydatki systemu emerytalny będzie trochę mniejszy niż średnio w krajach OECD. W 2008 r. liczba osób w wieku produkcyjnym (20 - 64 lata) przypadająca na jednego emeryta (65+) w Nowej Zelandii wynosiła 4,7, średnio dla OECD było to 4,2. Według prognoz OECD (2011b) wskaźnik ten w Nowej Zelandii spadnie do 2,4, dla OECD 2,1.

Obecnie wydatki na system emerytalny są zdecydowanie niższe (niemal dwukrotnie) niż średnio w OECD (4,7 proc. i 8,4 proc. PKB w 2010 r. odpowiednio). W analizowanym okresie (do 2050 r.) wydatki na system emerytalny prawie się podwoją (do 8 proc. PKB). Mimo tak dużego wzrostu pozostaną one jednak poniżej średniej w krajach OECD (11,4 proc. PKB).

Wykres 3. Wydatki systemu emerytalnego (proc. PKB)



Źródło: OECD (2011a)

3.

Historia systemu emerytalnego w Nowej Zelandii

Powszechny system emerytalny funkcjonuje w Nowej Zelandii od ponad 120 lat, podczas których przechodził liczne zmiany.

System emerytalny na przestrzeni ponad 120 lat przechodził liczne zmiany. Z początkowo mało hojnego systemu opartego na świadczeniach zależnych od dochodu i majątku emeryta (*means-tested*) stał się systemem uniwersalnym z jednym, takim samym dla wszystkich, poziomem świadczenia.

Do 1898 r. nie istniał w Nowej Zelandii powszechny system zabezpieczenia na starość. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy było przeświadczenie, że Nowa Zelandia to kraj wielkich możliwości. Sądzono, że osiedlający się tam imigranci poradzą sobie sami, a ubóstwo nie będzie im znane. Inną przyczyną braku powszechnego systemu zabezpieczenia był model rodziny wielopokoleniowej. Ludźmi starymi i niezdolnymi do pracy zarobkowej opiekowali się domownicy (dorosłe dzieci). Po trzecie, istniały systemy dla, niektórych grup zawodowych. Takimi świadczeniami byli objęci kombataneci wojenni i niektórzy byli pracownicy „budżetówki”. Osoby starsze, które naprawdę były pozbawione środków do życia

**Pierwszy ustawowy
minimalny wiek
emerytalny (XIX w.)
wynosił 65 lat...**

**...niestety w 1938 r.
został on obniżony do 60
lat...**

**...co wraz ze wzrostem
wartości świadczeń
doprowadziło do
rozdęcia wydatków
publicznych na system
emerytalny...**

mogły liczyć na pomoc charytatywną, która była wspierana przez państwo. Oczekiwana długość trwania życia wynosiła 54 lata dla mężczyzn, co oznacza, że „sędziwego” wtedy wieku (65 lat) mogła się spodziewać mniej niż co druga osoba w populacji. W końcu, ludzie niezdolni do pracy zarobkowej ze względu na osiągnięty wiek stanowili niewielką część społeczeństwa. Szacuje się, że w 1881 r. tylko 1,3 proc. populacji było w wieku 65+. Jednak dziesięć lat później było to już 2,1 proc. a w 1901 3,8 proc. (Preston 2008).

Rosnący udział osób starszych w populacji był jedną z przyczyn wprowadzenie w 1898 r. pierwszego powszechnego systemu emerytalnego w Nowej Zelandii Old Age Pension (OAP). OAP był systemem typu beveridge’owskiego, finansowanym z podatków ogólnych. Jedynym kryterium przyznania świadczenia było osiągnięcie minimalnego ustawowego wieku emerytalnego, który wynosił wtedy 65 lat (zarówno dla mężczyzn jak i dla kobiet). Wysokość świadczenia zależała od dochodów i majątku emeryta (*means-tested*). Maksymalne świadczenie wynosiło £18 rocznie⁹ (co dawało średnią stopę zastąpienia na poziomie 33 proc.). Para emerytów otrzymywała dwa razy wyższą rentę starczą. W powyższym systemie co trzecia osoba 65+ pobierała świadczenie emerytalne.

OAP przetrwał bez większych zmian przez cztery dekady. Osiągnął on swój cel, czyli uniknięcie ubóstwa wśród starszej części społeczeństwa, przy czym nie nadwerężył budżetu. W okresie tych 40 lat działania, rządy nastawione były raczej na promocję prywatnych oszczędności na starość niż na większe zaangażowanie w publiczny system emerytalny. Przykładowo w 1910 r. został stworzony National Provident Fund, do którego każdy obywatel mógł odprowadzać składki, a państwo dodatkowo je subsydiowało w skali 1:1. Mimo starań rządu fundusz nie przyciągnął wielu chętnych. Innym przykładem promocji indywidualnego oszczędzania na emeryturę była ulga podatkowa wprowadzona w 1915 r. Każdy Nowozelandczyk mógł odłożyć do £100 rocznie, które zmniejszało podstawę opodatkowania.

Znaczne zmiany przyniósł dopiero rok 1938. Zmieniony został sposób funkcjonowania systemu. Na miejsce OAP powstał nowy system składający się ze świadczenia zależnego od środków finansowych emeryta - Age Benefit (AB) oraz emerytury uniwersalnej - Universal Superannuation (US). AB w zasadzie był OAP-em ze zmienioną nazwą i obniżonym minimalnym wiekiem uprawniającym do pobierania świadczenia. Wiek ten został obniżony z poprzednio obowiązujących 65 do 60 lat. AB był również systemem znacznie hojniejszym (maksymalne roczne świadczenie wynosiło £78), co pozytywnie wpłynęło na pozycję finansową emerytów w społeczeństwie. Dopełnieniem systemu była emerytura uniwersalna przeznaczona dla osób, które nie były upoważnione do pobierania świadczenia z AB (mieli zbyt wysokie dochody/majątek) i ukończyli 65 rok życia Renta starcza z tej części systemu stanowiła równowartość £10 rocznie. Emerytom obiecano również wzrost tego świadczenia do £78 (czyli poziomu AB), jednak nastąpiło to dopiero w 1960 r.

Wraz ze zwiększeniem hojności w 1940 r. wprowadzono 5 proc. składkę na świadczenia społeczne (emerytury, ochronę zdrowia oraz inne świadczenie

⁹ Możliwe było otrzymanie świadczenia o większej wartości. Należało udowodnić przed sądem, że jest się przykładowym obywatelem. Miało to na celu eliminację z systemu przestępców, pijaków i kobieciarzy.

socjalne). Jednak nie była ona wystarczająca by pokryć całkowite wydatki systemu, w którym żyjąca wspólnie para emerytów mogła liczyć na otrzymywanie świadczenia w wysokości 72 proc. średnich zarobków w kraju. Ponad połowa wydatków nadal musiała być finansowana bezpośrednio z budżetu do 1946 r. kiedy zwiększono składkę na świadczenia społeczne do 7,5 proc.

W latach 50. i 60. XX w. poziom renty starczej stopniowo się obniżał, utrzymując się w przedziale 50 - 60 proc. średnich zarobków. Mimo relatywnie hojnego systemu niezadowolenie emerytów rosło a naciski z ich strony były coraz mocniejsze. Emeryci argumentowali swoje stanowisko tym, że gospodarka rozwija się szybko (co rzeczywiście było prawdą) a oni, jako osoby nieaktywne zawodowo nie czerpią z tego odpowiednich korzyści. Z tego powodu w latach 50. i 60. podwyższono rentę starczą dla osób samotnych z 50 proc. do 60 proc. świadczenia dla pary. Podwyższe uległ również poziom świadczenia w ramach emerytury uniwersalnej. Zniesiono także zależność wysokości emerytury od zgromadzonych przez emeryta środków finansowych. Od tego momentu wartość świadczenia emerytalnego nie zależała już od majątku, a wyłącznie od dochodów. Dwie ostatnie zmiany były korzystne głównie dla osób bogatszych. Kolejne naciski doprowadziły do wzrostu świadczenia w 1972 r. z 68 proc. do 72 proc. dla pary.

W 1975 r. całkowicie zmieniono system emerytalny. Poprzednie rozwiązanie zastąpiono systemem zdefiniowanego świadczenia finansowanego poprzez składkę emerytalną w wymiarze 8 proc. płacy brutto. Po 9 miesiącach funkcjonowania, wraz ze zmianą rządu, zrezygnowano z tego rozwiązania, a zebrane środki zwrócono ubezpieczonym.

W 1976 r. cofnięto reformę z 1975 r., a wprowadzono system uniwersalny system bardzo przypominający dzisiejszy (pomijając *KiwiSaver*). National Superannuation (NS) - bo tak nazwano nowe rozwiązanie - był systemem niezmiernie prostym. Jedynymi wymogami przyznania emerytury było kryterium rezydencji (10 lat) oraz osiągnięcie 60 r.ż. Świadczenie wypłacane w ramach publicznego systemu emerytalnego stanowiło 80% średnich zarobków w przypadku pary. NS okazał się bardzo kosztowny. Jeszcze przed wprowadzeniem nowego systemu wydatki emerytalne wzrosły o 28 proc. w latach 1975-77., natomiast całkowity wzrost wydatków publicznych z tego tytułu w okresie 1975-78 r. wyniósł 69 proc. W relacji do wielkości gospodarki (PKB) wydatki te wynosiły 3 proc. w 1971 r., 4,1 proc. w 1976 r. i 4,9 proc. w 1978r. Zaledwie w ciągu jednego roku wydatki na system emerytalny stały się największą pojedynczą pozycją w budżecie państwa. Ten wzrost spowodowany był hojniejszymi świadczeniami i większą liczbą uprawnionych, co było z kolei wynikało z obniżenia minimalnego wieku emerytalnego¹⁰ oraz zniesienia testu dochodów (*income-test*)¹¹.

Wzrost wydatków i rosnąca nierówność dochodowa wśród emerytów¹² zaowocowały wprowadzeniem tzw. *surchage* w 1985 r., czyli podatku

**...które stały się
największą pojedynczą
pozycją w budżecie
państwa...**

¹⁰ Wcześniejszy minimalny wiek emerytalny w przypadku emerytury uniwersalnej wynosił 65 lat.

¹¹ Test dochodów (ang. *income test*) jest formą powiązania wysokości świadczenia emerytalnego z dochodami (ew. dochodami współmałżonka) osiąganymi na emeryturze (np. prywatne oszczędności).

¹² Na braku powiązania świadczenia z dochodami głównie zyskali najbogatsi emeryci, którzy wcześniej otrzymywali świadczenie częściowe lub wyłącznie niską emeryturę uniwersalną.

...w konsekwencji wprowadzono podatek dla najbogatszych emerytów...

...oraz zniesiono wszystkie zachęty podatkowe do dodatkowego oszczędzania na starość...

...brak poważnych reform systemu wymusił podwyższenie podatku dla najbogatszych z 20 do 25 proc...

...dopiero w 1993 r. wypracowano nowe rozwiązanie - New Zealand Superannuation, które działa do dziś...

dla najbogatszych emerytów. Podatek w wysokości 20 proc. był nakładany na nadwyżkę dochodów (innych niż publiczne świadczenie emerytalne) powyżej 12012 NZD i 7072 NZD rocznie odpowiednio dla pary i osoby samotnej. Na skutek tego specjalnego podatku 10 proc. osób pobierających świadczenie emerytalnego zapłaciło podatek o równowartości pełnej emerytury a kolejne 13 proc. części emerytury. Dodatkowe niezadowolenie wśród emerytów wzbudziła obniżka najwyższego progu podatkowego PITz 66 proc. do 48 proc. rok później oraz do 33 proc. w 1988 r.

W tym samym roku rozważano różne możliwości zmian. Do jednych z nich należało wprowadzenie obligatoryjnych prywatnych form oszczędzania na starość. Istniał też pomysł wprowadzenia dedykowanego podatku w wysokości 8% (składki emerytalnej). Skończyło się tym, że w 1989 r. zmieniono nazwę systemu na *Guaranteed Retirement Income* (GRI) a wysokość świadczenia ustalono w przedziale 65-72,5 proc. średniej płacy netto dla pary. Przedstawiony został również plan podniesienia minimalnego ustawowego wieku emerytalnego z 60 do 65 lat w ciągu 20 lat.

Wydatki publiczne na system emerytalny w latach 80. XX w. stanowiły ok. 8 proc. PKB. Tak wysoki poziom publicznych wydatków (jak na standardy Nowej Zelandii i systemu beveridge'owskiego) przyczynił się do całkowitego zniesienia zachęt podatkowych dla prywatnego oszczędzania na starość w latach 1987-90.

W 1991 r. powrócono do zależności wysokości świadczenia emerytalnego od dochodów (*income-test*)¹³. Kwota wolna (nie podlegające testowi) była taka sama dla par i osób samotnych. Natomiast osoby 70+ mogły liczyć na przynajmniej połowę wysokości świadczenia niezależnie od dochodów. Test dochodów zniesiono ponownie po niespełna roku.

Nowa Zelandia po raz kolejny stanęła przed wyzwaniem naprawy systemu po nieudanym eksperymencie. W 1992 r. została powołana specjalna grupa zadaniowa (*Task Force on Private Provision for Retirement*), która miała przedstawić wyjście z tej sytuacji. Wypracowała ona trzy możliwe rozwiązania. Pierwsze, które miało największe poparcie, to połączenie publicznego systemu z dobrowolnym ubezpieczeniem prywatnym bez wprowadzania dodatkowych zachęt podatkowych¹⁴. Drugim było przywrócenie zachęt podatkowych dla prywatnych oszczędności emerytalnych, natomiast trzecim rozwiązaniem było wprowadzenie obligatoryjnego prywatnego systemu emerytalnego. Żadne z powyższych nie zostało wdrożone. Ze względu na trudną sytuację przyspieszono podwyższanie wieku emerytalnego¹⁵ i podwyższono stopę podatku dla bogatych emerytów (*surcharge*) z 20 do 25 proc. Rozwiązanie problemu przyniósł dopiero zmiana rządu w kolejnym roku. W 1993 r. główne partie podpisały „Porozumienie” (*Accord*), dzięki któremu było możliwe wprowadzenie, działającego do dzisiaj, New Zealand Superannuation (NZS). (Więcej na ten temat w ramce nr 2).

¹³ Którego zniesiono w 1976 r.

¹⁴ *De facto* był to powrót do GRI.

¹⁵ W 1992 r. minimalny wiek emerytalny wzrósł z 60 do 61 lat i sięgnął 65 lat w 2001 r.

Ramka 2. Sześć reguł polityki emerytalnej wg „Porozumienia”

Finalny raport specjalnej grupy zadaniowej (Task Force on Private Pension for Retirement) był bodźcem do zawarcia porozumienia między trzema największymi partiami w parlamencie: „Narodowej”, „Pracy” i „Sojuszu” (odpowiednio ang. National, Labour, Alliance Party). Accord uzgodnił 6 rekomendacji dla polityki emerytalnej:

- adekwatna i zrównoważona (o umiarkowanej wysokości) emerytura dla każdego uprawnionego do niej Nowozelandczyka, finansowana ze środków publicznych, uzupełniana przez dobrowolny prywatny system bez zachęt podatkowych,
- świadczenie publiczne będzie się nazywało New Zealand Superannuation (NZS), będzie waloryzowane wzrostem cen konsumenta (CPI) i dostosowane tak by świadczenie emerytalne dla pary znajdowało się w przedziale od 65 do 72,5% średnich zarobków netto,
- wysokość publicznego świadczenia emerytalnego będzie obniżana wraz ze wzrostem dochodów za pomocą specjalnego podatku dla emerytów (surcharge) lub ogólnego progresywnego podatku dochodowego,
- promocja i edukacja dotycząca długookresowego oszczędzania,
- konsensus polityczny (Accord),
- okresowa kontrola funkcjonowania systemu co 6 lat.

Źródło: St. John (1999)

W 1995 r. ogłoszono zwiększenie kwoty wolnej od surcharge. Podnoszenie to miało odbywać się w dwóch etapach: w 1996 i 1997 r., tak by w tym drugim kwota sięgnęła 20 tys. NZD. W kolejnych latach kwota ta miała rosnąć wraz ze wzrostem cen. Jednak już w 1998 r. surcharge został zniesiony, co uderzyło w ideologię „Porozumienia”, które praktycznie przestało funkcjonować.

Jeszcze w 1997 r. po raz trzeci podjęto próbę radykalnej zmiany systemu emerytalnego. Przeprowadzono referendum w sprawie wprowadzenia emerytalnego planu oszczędnościowego - Retirement Saving Scheme (RSS). RSS miał być systemem finansowym ze składki emerytalnej (więcej w ramce nr 3). Jednak system ten poniósł sromotną porażkę już na samym początku. W referendum, w którym frekwencja wyniosła 80,3 proc. przeciwko RSS było 91 proc. głosujących.

Ramka 3. Retirement Saving Scheme

Po rozpadzie „Porozumienia” partia „Pierwsi Nowej Zelandii” przedstawiła swój pomysł na nowy kształt systemu emerytalnego (RSS). Według polityków RSS miał poprawić sytuację materialną emerytów dając im dostęp do dodatkowego świadczenia (poza NZS). W rzeczywistości RSS miał na celu zdjęcie z państwa obowiązku wypłaty rent starczych. Szybko dostrzeżono, że proponowane zmiany wcale nie poprawią sytuacji materialnej przeciętnego emeryta, co więcej stałby się on relatywnie uboższy w stosunku do najbogatszych emerytów. RSS miał być charakteryzowany przez następujące cechy:

- składka emerytalna pobierana od całego dochodu podlegającemu opodatkowaniu a nie tylko od dochodu z pracy,
- początkowa składka w wysokości 3 proc., później wzrost do 8 proc.; podwyżka składki kompensowana poprzez obniżki podatków ogólnych,
- całość składki emerytalnej przypisana wyłącznie do pracobiorcy, wypłata zgromadzonych środków niemożliwa przed 65 r. ż.; wypłaty wyłącznie w formie annuitetu (niemożliwa jednorazowa wypłata w formie lump sum); fundusze emerytalne nie mogą udzielać pożyczek a ich inwestycje muszą być zdywersyfikowane (większość ówczesnie funkcjonujących funduszy emerytalnych nie spełniało powyższych kryteriów),
- możliwość zaprzestania wpłat po osiągnięciu oszczędności w wysokości 120 tys. NZD.,
- uzupełniająca emerytura publiczna dla osób, które nie osiągnęły wystarczających oszczędności oraz dodatek dla kobiet zmniejszający nierówność dochodową pomiędzy mężczyznami a kobietami (według ówczesnych szacunków emeryturę uzupełniającą miało pobierać około 60 proc. mężczyzn i 80 proc. kobiet),
- gwarancja wypłaty świadczenia przez 10 lat, ubezpieczenie od bankructwa funduszu emerytalnego, dostosowanie poziomu świadczeń do inflacji (przy inflacji wyższej od 3 proc. dostosowanie zapewniało państwo).

Źródło: John (1999)

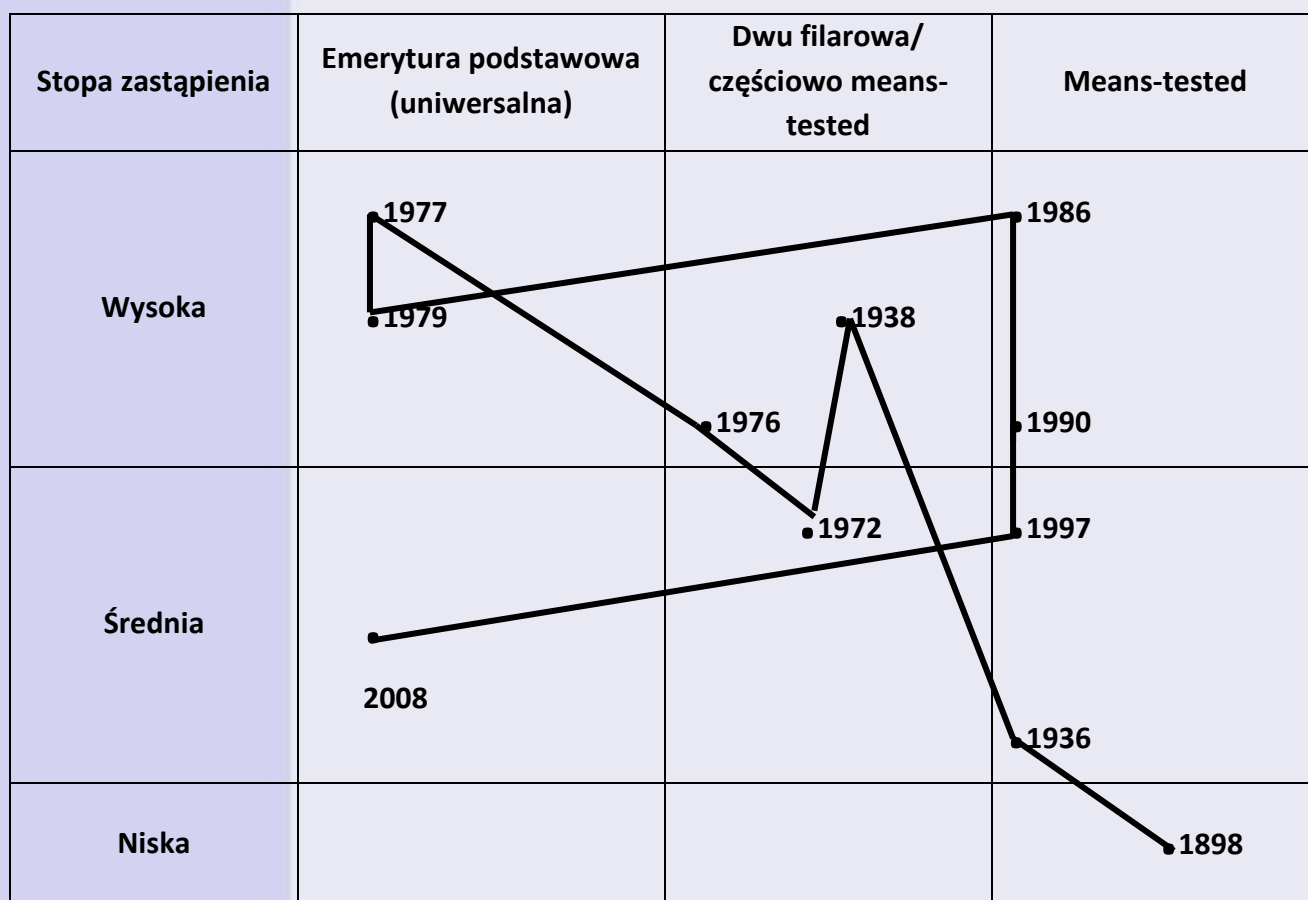
...co wraz z przyśpieszeniem ustawowego minimalnego wieku emerytalnego pozwoliło na zniesienie podatku dla najbogatszych emerytów.

Rok 1998 przyniósł zniesienie niepopularnego podatku dla najbogatszych emerytów (surcharge). Zmniejszono również dolny limit relacji wysokości świadczenia emerytalnego do średnich zarobków (stopy zastąpienia) z 65 proc. do 60 proc. Jednak nowo wybrany rząd w 1999 r. powrócił do poprzedniej wartości - 65 proc. W tym samym roku zdecydowano, że minimalny ustawowy wiek emerytalny ma w 2001 r. osiągnąć 65 lat.

Bardzo istotną zmianą z punktu wypłat rent starczych w przyszłości było powołanie do życia w 2001 r. funduszu buforowego -The New Zealand Superannuation Fund (NZSF). Zgromadzone w funduszu środki mają służyć jako częściowe źródło finansowania wydatków NZS.

Tabela 2.

Typy systemu emerytalnego w Nowej Zelandii



Źródło: Preston (2008)

4.

KiwiSaver

Mechanizm automatycznego zapisu pozwala na rozwiązaniu problemów związanych z chęcią utrzymania status quo.

KiwiSaver jest unikatowym systemem emerytalnym działającym jako III filar.¹⁶ Jego cechą charakterystyczną jest mechanizm automatycznego zapisu (automatic-enrollment). Mechanizm ten ma na celu zwiększyć zasięg KS. Oparty jest on na dorobku ekonomii behawioralnej, a mianowicie chęci utrzymania przez jednostkę status quo.

Ekonomia behawioralna twierdzi, że ludzie są generalnie niechętni zmianom, dążą to utrzymania status quo. W przypadku gdy system emerytalny nie jest obligatoryjny część ludzi nie weźmie w nim udziału właśnie z niechęci do zmian, a nie dlatego, że uważają, że jest on im niepotrzebny.

Mechanizm zawarty w KS pozwala na uniknięcie tego problemu. Każda osoba nowo zatrudniona na czas nieokreślony, która ma ukończone 18 lat jest automatycznie zapisywana do KS. Jako, że jest to system dobrowolnego oszczędzania na starość ma ona możliwość wypisania się z KS pomiędzy drugim a ósmym tygodniem uczestnictwa w systemie (opcja opt-out)¹⁷.

¹⁶ Podobny system funkcjonuje od października 2012 r. w Wielkiej Brytanii. Rozwiązanie brytyjskie było bezpośrednio oparte na doświadczeniach nowozelandzkich.

¹⁷ Opcja *opt-out* jest dostępna tylko dla osób, które zostały automatycznie zapisane do KS.

Każdy Nowozelandczyk przed 65 r.ż. może oszczędzać w ramach KiwiSaver...

...wypłata zgromadzonych środków jest możliwa po 65 r.ż.

Propozycja wprowadzenia KiwiSaver pojawiła się ponieważ badania pokazywały, że młodzi zbyt mało oszczędzają na starość.

Oprócz automatycznie zapisanych każdy zamieszkujący w Nowej Zelandii przed 65 r.ż. może wziąć udział w KS. Program jest otwarty również dla samozatrudnionych, a konto w systemie może założyć nawet osoba nieaktywna zawodowo.

Istnieje kilka poziomów składki emerytalnej w KS. Najniższa (domyślna) wynosi 2 proc. Ten poziom składki funkcjonuje od kwietnia 2009 r. Wcześniej najniższa składka wynosiła 4 proc. Istnieje również trzeci poziom składki 8 proc., ale jest on mało popularny¹⁸. Od kwietnia 2013 r. planowane jest podniesienie minimalnego poziomu składki z 2 proc. do 3 proc. Warto dodać, że ubezpieczony w każdej chwili może dobrowolnie zwiększyć poziom składki emerytalnej w ramach KS.

Osoby, które zostały automatycznie zapisane, a nie wybrały programu emerytalnego w ramach KS, zostają przydzielone do programu wybranego przez pracodawcę lub jednego z sześciu domyślnych (rządowych) programów emerytalnych działających w ramach KS.

KiwiSaver składa się z ponad 180 programów emerytalnych o różnym poziomie ryzyka. Programy te oferowane są przez 32 podmioty. Są to banki, towarzystwa emerytalne, instytucje finansowe oraz rząd, który zarządza sześcioma domyślnymi programami.

Środki zgromadzone w KS można wypłacić dopiero po osiągnięciu 65 r.ż.¹⁹. W przypadku, gdy osoba chce kontynuować oszczędzanie w systemie po osiągnięciu tego wieku może to robić maksymalnie tyle lat ile uczestniczył w KS przed osiągnięciem 65 r.ż. Dla przykładu, osoba, która zaczęła oszczędzać w ramach KS w wieku 61 lat może maksymalnie oszczędzać w systemie przez 4 lata po osiągnięciu 65 r.ż, czyli do 69 r.ż.

Środki zgromadzone w KS są mobilne. Wprawdzie osoba może posiadać tylko jedno konto emerytalne w ramach KS, ale odprowadzone do niego składki mogą pochodzić z kilku źródeł (miejsc pracy). Poza tym przy zmianie ubezpieczyciela wcześniej zgromadzone środki wraz wypracowanymi zyskami transferowane są do nowego ubezpieczyciela.

Zarys propozycji wprowadzenia quasi-dobrowolnego systemu emerytalnego pojawił się w Nowej Zelandii już w 2005 r. Jednym z powodów wprowadzenia KS był niski poziom oszczędności emerytalnych Nowozelandczyków. Dobrowolne prywatne/zawodowe programy emerytalne były relatywnie mało popularne. W 2005 r. tylko około 600 tys. (26 proc. aktywnych zawodowo) Nowozelandczyków korzystało z tych programów. Wśród osób o średnich zarobkach (12 tys. - 40 tys. NZD rocznie) sytuacja wyglądała jeszcze gorzej, tylko co piąty z tej grupy oszczędzał na starość (Cullen 2007). Właśnie do tej grupy dochodowej w największej mierze adresowany jest KiwiSaver. Z przedstawionego przez ciało doradcze rządu (New

¹⁸ 8% poziom składki jest głównie wybierany przez osoby starsze (bliskie przejścia na emeryturę) lub przez osoby, które chcą skorzystać z wyższych zachęt podatkowych.

¹⁹ Generalnie minimalny wiek uprawniający do dekulacji środków zgromadzonych w KS to 65 lat. Jednak w przypadku osób, które założyły konto po 60 r.ż. obowiązuje zasada, że nie mogą one wypłacić środków szybciej niż po 5 latach uczestnictwa w KS

Zealand Treasury) opracowania, które ukazało się w marcu 2007 r. wynikało, że 20 proc. osób w wieku 45 -64 lata potrzebuje oszczędzać więcej na emeryturę (Hosking 2007).

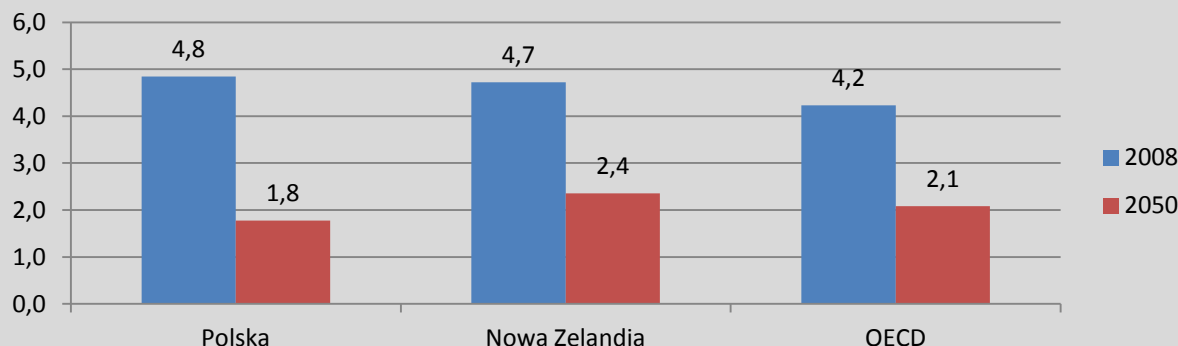
Sytuacja przedstawiona powyżej przyczyniła się do przyjęcia we wrześniu 2006 r. ustawy, na podstawie której od lipca 2007 r. wprowadzono dobrowolny, subsydiowany przez państwo system zdefiniowanej składki - KiwiSaver.

Ramka 5. Dlaczego młodzi Nowozelandczycy będą mieć niższe emerytury?

Większość dzisiejszych emerytów w Nowej Zelandii jest w stanie utrzymać poziom życia sprzed dezaktywizacji z rynku pracy. Jest to możliwe, ponieważ łączą one świadczenie otrzymywane w ramach NZS (które poziom pozwala na uniknięcie ubóstwa w okresie starczym) z prywatnymi oszczędnościami oraz dochodami z tytułu własności nieruchomości.

Starzenie się ludności, które według prognoz w Nowej Zelandii będzie relatywnie mało intensywne nie jest głównym czynnikiem powodującym obniżenie standardu życia przyszłych emerytów. Ilość osób 65+ przypadających na osobę w wieku produkcyjnym (20 - 64 lata) w 2008 r. w Nowej Zelandii było zbliżona do tej w Polsce (odpowiednio 4,7 i 4,8). Podczas gdy OECD prognozuje, że wskaźnik dla Polski spadnie aż do 1,8 w Nowej Zelandii będzie to tylko do 2,4.

Wykres 4. Liczba osób 65+ przypadająca na jedną osobę w wieku produkcyjnym (20 -64 lata)



Źródło: OECD

W przypadku Nowej Zelandii dużo większy wpływ na obniżenie standardu życia przyszłych emerytów będą miały takie czynniki jak:

- wysoki poziom zadłużenia,
- kredyty studenckie,
- rodzicielstwo w późniejszym wieku,
- potencjalnie mniej właścicieli nieruchomości bez hipotek.

Źródło: Kritzer 2007

W latach 1987-90 w Nowej Zelandii zniesiono wszystkie zachęty podatkowe dla prywatnego oszczędzania na starość. Od tego czasu do wprowadzenia w 2007 r. KiwiSaver, Nowa Zelandia była jedynym takim krajem w OECD. Warto wspomnieć, że pierwotny projekt (z lutego 2006 r.) nie przewidywał żadnych zwolnień w ramach KS. Jednak na późniejszym etapie prac legislacyjnych wprowadzono zachęty

Osoba oszczędzająca w KiwiSaver może liczyć na różnego rodzaju zachęty i udogodnienia...

...już na starcie otrzymuje 1000 NZD do konta emerytalnego...

...do tego może liczyć na kontrybucje państwa do 520 NZD rocznie...

...poza tym z różnych przyczyn może zawiesić wpłaty...

...oraz dostać subsydlum od państwa na zakup domu.

podatkowe w celu zwiększenia atrakcyjności programu a tym samym liczby ubezpieczonych. Najpierw zachętami podatkowymi objęci zostali pracodawcy (sierpień 2006 r.), później (grudzień 2006 r.) zachęty te zostały rozszerzone na programy emerytalne niewchodzące w skład KS, ale cechujące się takimi samymi właściwościami, co te w KS. Wreszcie (maj 2007 r.) również ubezpieczeni otrzymali pakiet zachęt podatkowych.

W obecnej formie KiwiSaver jest silnie subsydiowany przez państwo. Już na samym początku osoba, która zdecyduje się na oszczędzanie (lub zostanie automatycznie zapisana) otrzymuje od państwa jednorazowe subsydlum w wysokości NZD 1000 do programu emerytalnego (KickStart). Oprócz tego ubezpieczony może liczyć na stałe subsydlum (Member Tax Credit) w wysokości do NZD 20 tygodniowo lub NZD 1040 rocznie. Od lipca 2011 r. maksymalna kwota subsydlum została zmniejszona o połowę (do NZD 520 rocznie). Dodatkowo osoba oszczędzająca otrzymywała dotację w wysokości NZD 40 rocznie na pokrycie opłat związanych z prowadzeniem konta w KS. Jednak od kwietnia 2009 r. dotacja ta została zniesiona. Do 1 kwietnia 2008 r. pracodawca mógł dobrowolnie odprowadzać część składki pracownika. Po czym do 4 proc. płacy brutto mógł sobie odliczyć od podstawy opodatkowania. Po 1 kwietnia 2008 r. pracodawca jest zobligowany odprowadzać 1 pkt. proc. składki w imieniu pracownika. Poziom ten co roku miał być zwiększany o 1 pkt. proc. tak, żeby w 2011 r. osiągnął 4 proc. Jednak już w kwietniu 2009 r. zatrzymano ten proces, tak więc obligatoryjna składka pracodawcy wynosi 2 proc. Planowane jest podniesienie minimalnego poziomu składki pracodawcy do 3 proc. W ramach tego rozwiązania pracodawca mógł również liczyć na dotację od państwa w wysokości NZD 20 na pracownika na tydzień. Od kwietnia 2010 r. subsydlum to zostało zniesione.

Oprócz subsydlum od państwa ubezpieczony ma relatywnie dużą elastyczność w dokonywaniu wpłat. Osoby automatycznie zapisane mogą po 12 miesiącach wpłat wziąć „wakacje składkowe” (*contribution holiday*) trwające od 3 miesięcy do 5 lat bez podawania powodu. Polegają one na tym, że ubezpieczony w tym okresie jest zwolniony z odprowadzania składek emerytalnych. Osoby poważnie chore lub borykające się z problemami finansowymi mogą ubiegać się o „wakacje składkowe” przed ukończeniem pierwszego roku odprowadzania składki.

Przed osiągnięciem minimalnego wieku emerytalnego zgromadzone środki mogą zostać wypłacone w całości czterech przypadkach: 1) gdy u ubezpieczonego występuje ciężka choroba. Do tej kategorii należą permanentna lub całkowita niezdolność do pracy lub zagrożenie życia; 2) gdy wystąpią znaczące trudności finansowe spowodowane przez wydatki na opiekę medyczną ubezpieczonego lub osób zależnych od niego finansowo (współmałżonek, potomstwo). Do tej kategorii zaliczane są również wydatki edukacyjne potomstwa oraz niemożność pokrycia minimalnych wydatków życiowych określany przez prawo; 3) w celu sfinansowania zakupu pierwszego domu, jednak nie może być to wcześniej niż po 3 latach odprowadzania składek do systemu. Dodatkowo od 2011 r. państwo udziela subsydlum na zakup domu w wysokości do NZD 1000 rocznie lub do NZD 5000 na osobę; 4) w przypadku trwałego opuszczenia kraju.

5.

Porównanie KiwiSaver i trzeciego filaru w Polsce

Polski trzeci filar jest daleko bardziej skomplikowany niż nowozelandzki.

Porównując rozwiązanie polskie i nowozelandzkie trzeba mieć na uwadze różnice między tymi systemami. W głównej mierze chodzi tu o postrzeganą przez podatników wysokość składki emerytalnej. Składka emerytalna w Polsce w ramach dwóch pierwszych filarów wynosi 19,52 proc. podczas gdy w Nowej Zelandii nie występuje obligatoryjna składka emerytalna. Świadczenie emerytalne w ramach obligatoryjnej części systemu finansowane jest z podatków ogólnych, bezpośrednio z budżetu państwa. Różnice w udziale uczestników III filaru w tych krajach mogą być w pewnej mierze wynikiem percepcji obciążenia składką emerytalną. Mianowicie podatek w Polsce prawdopodobnie postrzega potencjalną składkę do III filaru jako kolejny pseudopodatek emerytalny ponad wspomniane wyżej 19,52 proc.

Trzeci filar systemu emerytalnego w Polsce jest bardziej złożony niż ten występujący w Nowej Zelandii. Obecnie w Polsce występują trzy główne formy oszczędzania na starość w ramach trzeciego filaru. Są to: i) Pracownicze Programy Emerytalne, ii) Indywidualne Konta Emerytalne oraz iii) Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (więcej w ramce 6.).

Ramka 6. Trzeci filar systemu emerytalnego w Polsce

Dodatkowe, dobrowolne oszczędności na starość, czyli trzeci filar są potrzebne, ponieważ prawdopodobnie wysokość świadczeń emerytalnych wypłacanych w ramach obowiązkowej części systemu emerytalnego (I i II filar) będzie niewystarczająca by utrzymać standard życia emerytów. Celem funkcjonowania trzeciego filaru jest zapewnienie wyższego dochodu w okresie po dezaktywacji z rynku pracy.

Trzeci filar w Polsce składa się z trzech rozwiązań:

- Pracownicze Programy Emerytalne
- Indywidualne Konta Emerytalne
- Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego

PPE podobnie jak KiwiSaver są programami prowadzonymi przez pracodawców. To znaczy, że pracodawca decyduje o rozpoczęciu programu jak i jego zakończeniu oraz o dopuszczeniu danego pracownika do PPE. Maksymalna wysokość składki emerytalnej w ramach PPE to 7 proc. płacy brutto pracownika. Pracodawca może zakwalifikować tę kwotę jako koszty uzyskania przychodu. Wypłata zgromadzonych środków jest możliwa na wniosek pracownika, który ukończył 60 lat lub 55 lat (niezależnie od płci), ale uzyskał prawa emerytalne²⁰.

IKE są indywidualną formą oszczędzania na starość tzn. umowa jest zawierana bezpośrednio między uczestnikiem programu a ubezpieczycielem (w przypadku PPE – pomiędzy pracodawcą a ubezpieczycielem). Zgromadzone środki mogą być wypłacone po spełnieniu tych samych warunków co w PPE. Dodatkowo uczestnik IKE musi spełnić jeden z dwóch warunków: 1) dokonywać wpłat przez co najmniej 5 lat lub 2) więcej niż połowa wpłat musi być dokonana wcześniej niż na 5 lat przed rozpoczęciem okresu dekulacji środków.

²⁰Trzecią możliwością jest ukończenie 70 lat w przypadku, gdy pracownik nie jest już zatrudniony u danego pracodawcy.

IKZE są rozwiązaniem funkcjonującym do 2012 r. Co do formuły oszczędzania na starość są one równoznaczne z IKE. Różnica między nimi głównie polega na rodzaju wbudowanych ulg podatkowych. Poza tym środki w IKZE mogą zostać wypłacone dopiero po osiągnięciu 65 r.ż.

Wszystkie trzy powyższe rozwiązania emerytalne opierają się głównie na formule zdefiniowanej składki, zaś pomnażanie środków zgromadzonych w tych programach odbywa się na rynku finansowym.

Źródło: Popek 2012a,b

Zdecydowanie więcej osób oszczędza w KiwiSaver niż w polskim trzecim filarze...

KiwiSaver funkcjonuje od lipca 2007 r., PPE zostały wprowadzone w ramach reformy emerytalnej z 1999 r., IKE utworzono w połowie 2004 r., natomiast IKZE do życia zostały powołane od początku 2012 r. Rozwiązanie nowozelandzkie funkcjonuje dość krótko w porównaniu z PPE i IKE.

Mimo krótszego okresu funkcjonowania rozwiązania nowozelandzkiego przyciągnęło ono w okresie od lipca 2007 r. do czerwca 2011 r. więcej chętnych niż dwa polskie programy oszczędzania na starość łącznie. Liczba uczestników KS już po dwóch latach funkcjonowania przekroczyła liczbę osób ubezpieczonych w ramach PPE i IKE. Na koniec 2011 r. w ramach nowozelandzkiego rozwiązania liczba ubezpieczonych sięgnęła 1,2 mln natomiast na koniec czerwca 2012 r. już prawie 2 mln Nowozelandczyków posiadało konto w ramach KS. W Polsce liczba uczestników IKE i PPE na koniec 2011 r. sięgnęła 1,15 mln osób.

Porównując nominalne dane należy pamiętać, że ludność Polski wielokrotnie przewyższa ludność Nowej Zelandii (około 38 mln oraz 4,5 mln odpowiednio). Również współczynnik aktywności zawodowej, który pokazuje ile osób aktywnie uczestniczy w rynku pracy (pracuje lub poszukuje pracy) znacznie różni się w obu krajach. Nowa Zelandia charakteryzuje się wysoką aktywnością ludności na rynku pracy. Średnio w latach 2000 – 2009 było to 78,5 proc., w Polsce – 64 proc.

Gdy zestawić dane na temat uczestnictwa w trzecim filarze z liczbą osób aktywnych zawodowo widać jak relatywnie więcej osób w Nowej Zelandii w porównaniu z Polską dodatkowo oszczędza na starość. W Nowej Zelandii liczba uczestników KS sięga około 80 proc. aktywnych zawodowo w Polsce jest to zaledwie 6 proc.

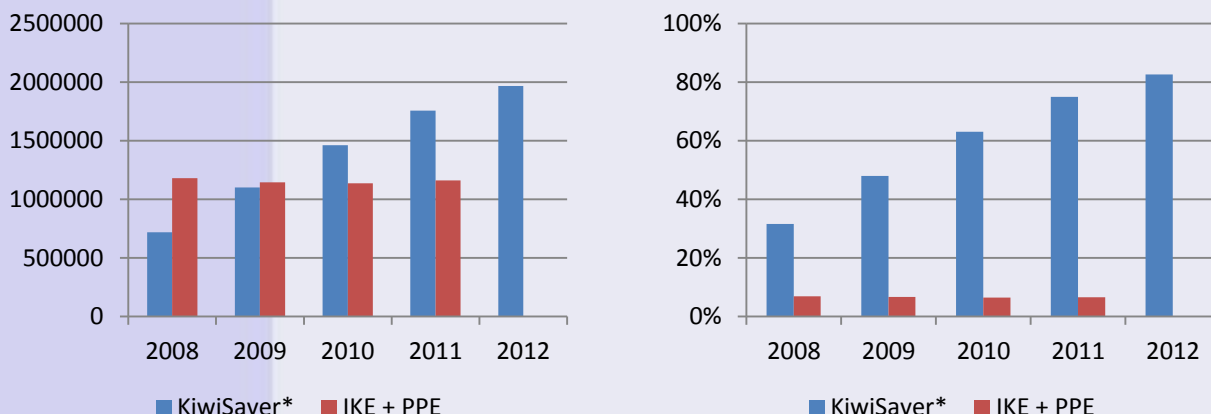
Polska wypada jeszcze gorzej gdy porównać ile osób faktycznie odkłada dodatkowo na emeryturę. Zaledwie co trzeci uczestnik IKE aktywnie oszczędzał na emeryturę tzn. dokonał wpłaty przynajmniej raz w roku. Jest to wartość znacznie mniejsza niż w przypadku *KiwiSaver*, gdzie podobny wskaźnik utrzymuje się powyżej 95 proc.

Mała liczba uczestników IKE i PPE oraz niski udział aktywnych uczestników IKE przekłada się na niską wartość zgromadzonych w nich środków. Nawet jeśli wyłączyć państwowe subsydium, wartość aktywów zgromadzonych w KS już w po dwóch latach akumulacji przekroczyła wartość środków znajdujących się w IKE i PPE.

Na koniec czerwca 2012 r. aktywa KS sięgnęły prawie 6 proc. PKB Nowej Zelandii. W przypadku Polski środki zgromadzone w IKE i PPE na koniec 2011 r. stanowiły równowartość zaledwie 0,6 proc. PKB.

...co przekłada się na wartość zgromadzonych środków, która jest kilkakrotnie wyższe w Nowej Zelandii.

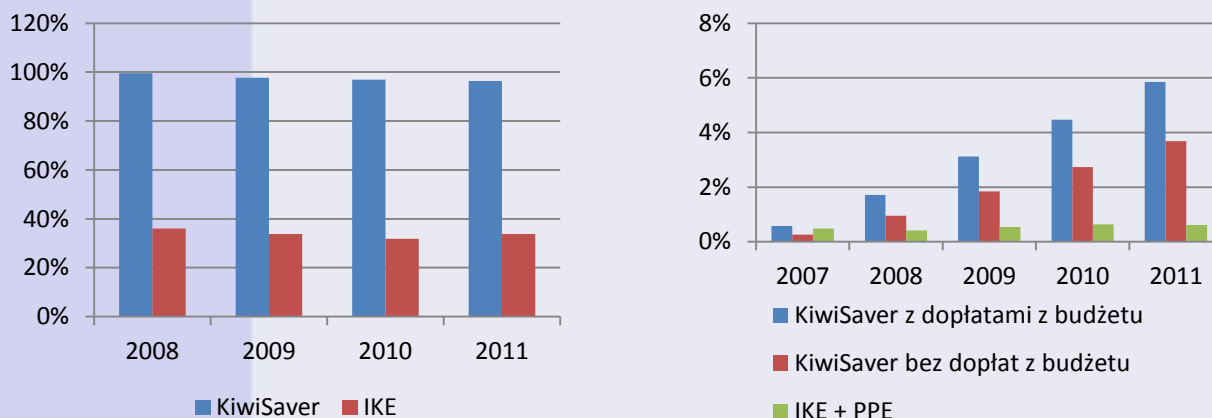
Wykres 5. Liczba uczestników KiwiSaver, IKE oraz PPE; Liczba uczestników w stosunku do podaży pracy



*Dane dla KiwiSaver za okres lipiec – czerwiec; dla IKE i PPE za styczeń – grudzień

Źródło: KNF, New Zealand Inland Revenue, OECD

Wykres 6. Aktywnie oszczędzający; Zgromadzone aktywa (proc. PKB)



*Dane dla KiwiSaver za okres lipiec – czerwiec; dla IKE i PPE za styczeń – grudzień

Źródło: KNF, New Zealand Inland Revenue, IMF

Jak pokazano powyżej istnieje istotna różnica między Polską a Nową Zelandią jeśli chodzi o uczestnictwo w trzecim filarze systemu emerytalnego. Jest ona zapewne wynikiem różnic w zamożności obu społeczeństw oraz obciążeniem podatników podatkami oraz pseudopodatkami (składkami społecznymi w tym emerytalnymi).

PKB per capita w Polsce wyniosło około \$20,3 tys. w porównaniu do \$27,7 tys. w Nowej Zelandii w 2011 r.²¹. Sektor finansów publicznych jest mniejszy w Nowej Zelandii niż w Polsce. Średnio w latach 2000 - 2011 r. przychody sektora finansów publicznych w tym pierwszym stanowiły równowartość 32 proc. PKB podczas gdy w Polsce (kraju relatywnie biedniejszym) były one wyższe - 39 proc. PKB.

Oprócz tych ogólnych różnic w poziomie zamożności i wielkości sektora finansów publicznych wpływ na uczestnictwo w trzecim filarze systemu emerytalnego ma jego

²¹ Uwzględniając parytet siły nabywczej pieniądza.

Mechanizm automatycznego zapisu oraz łatwe procedury zdecydowanie zwiększając popularności KiwiSaver...

konstrukcja. Dwie główne różnice w systemie dobrowolnego oszczędzania na starość w Polsce i w Nowej Zelandii są: mechanizm zapisu do programu oraz rodzaj zachęt podatkowych.

Jak wspomniano wcześniej, mechanizm automatycznego zapisu jest cechą wyróżniającą *KiwiSaver* spośród innych rozwiązań dobrowolnego oszczędzania na starość. Opiera się on na przekonaniu, że człowiek jest niechętny zmianie, dąży do utrzymania status quo. W Polsce, jeśli osoba chce dodatkowo oszczędzać na emeryturę w ramach dostępnych rozwiązań, musi poczynić pewne kroki żeby się do tych programów zapisać. W przypadku PPE należy złożyć wniosek do pracodawcy, by stać się uczestnikiem IKE lub IKZE trzeba podpisać odpowiednią umowę z ubezpieczycielem. Czynności te wymagają zaangażowania i wysiłku, które same w sobie zniechęcają do uczestnictwa w programie.

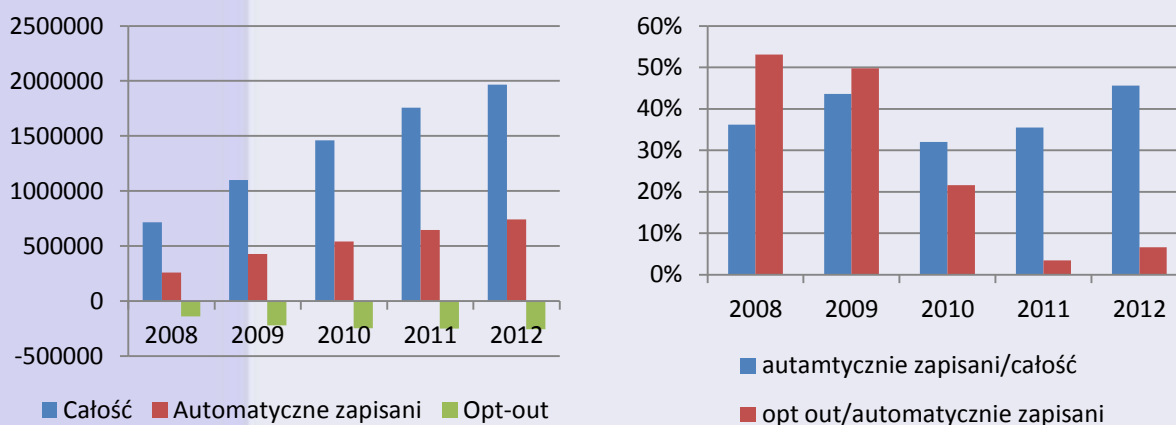
W Nowej Zelandii osoba zaczynająca nową pracę nie musi składać żadnych wniosków by przystąpić do programu emerytalnego - jest ona do niego zapisywana automatycznie. W związku z tym, że rozwiązanie to jest "dobrowolne", przysługuje jej możliwość zrezygnowania z uczestnictwa w nim. Tak więc zapisanie nie wymaga żadnego zaangażowania od ubezpieczonego. Dopiero w przypadku gdy osoba chce zrezygnować, zobligowana jest do dopełnienia formalności.

Automatycznie zapisani stanowią znaczną część uczestników *KiwiSaver*. Na 30 czerwca 2012 r. więcej niż co trzeci ubezpieczony w ramach KS znalazł się tam za sprawą mechanizmu automatycznego zapisania. Co siódmy Nowozelandczyk dodatkowo oszczędza na emeryturę w KS poprzez mechanizm automatycznego zapisu.

Nowozelandczycy automatycznie zapisani wykorzystują możliwość wypisania się z programu (*opt-out*). Do tej pory około 250 tys. Nowozelandczyków, którzy zostali automatycznie zapisani do KS zrezygnowało z prowadzenia konta emerytalnego w tym systemie. Jest to dość niewielka liczba w porównaniu z 2 mln obecnie posiadającymi swoje konta w KS. W dodatku tendencja do wykorzystywania opcji *opt-out* jest malejąca. W dwóch pierwszych latach funkcjonowania systemu, średnio co drugi automatycznie zapisany korzystał z opcji *opt-out*. W 2011 r. był to już tylko co dwudziesty.

Wykres 7.

Skumulowana liczba uczestników i wypisani z KS; Udział automatycznie zapisanych w całość KS oraz korzystających z opcji opt-out w automatycznie zapisanych



Źródło: New Zealand Inland Revenue

...dodatkowo dzięki mechanizmowi automatycznego zapisu osoby które nie zapisalyby się same z siebie, a de facto najbardziej potrzebują KiwiSaver pozostają w systemie.

Mechanizm automatycznego zapisu spełnia swoją rolę. W przeprowadzonej przez nowozelandzkiego regulatora (Inland Revenue 2010) ankiecie, 45 proc. respondentów, którzy zostali automatycznie zapisani do KS stwierdziło, że przy braku tego mechanizmu nie zapisaliby się do KS. Dodatkowo 15 proc. stwierdziło, że gdyby nie dwutygodniowy okres przejściowy, w którym istnieje możliwość wypisania się, zrezygnowaliby z KS. Fakt ten świadczy, że opcja *opt-out* w obecnej konstrukcji²² spełnia swój cel.

Wbudowanie do systemu zachęt podatkowych nie pozostało bez wpływu na liczbę uczestników *KiwiSaver*. W przeprowadzonej przez Instytut Australasia ankiecie 90 proc. zapytanych odpowiedziało, że KickStart w postaci NZD 1000 subsydium od rządu było ważnym czynnikiem decydującym o przystąpieniu do programu (Matthews 2011).

Bezpośrednie subsydia w postaci składki odprowadzanej przez państwo w imieniu ubezpieczonego zdecydowanie lepiej zachęcają do oszczędzania niż obietnice zwolnienia z podatków świadczeń wypłacanych w ramach IKE. Poprzez efekt krótkowzroczności (myopii)²³ percepcja polskich emerytalnych zachęt podatkowych (w postaci obiecywanych ulg podatkowych w przyszłości)²⁴ jest dużo słabsza. KickStart czy MemberTaxCredit zdają się być dużo bardziej atrakcyjną formą zachęt dla potencjalnego uczestnika niż polskie rozwiązania. Dodatkowo, składka odprowadzana przez państwo w większym stopniu przekłada się na wyższe świadczenie emerytalne w przyszłości²⁵.

Ramka 7. Różnice między IKE a IKZE

IKZE zostało wprowadzone w ramach antyreformy systemu emerytalnego z 2011 r. (zmniejszenia składki przekazywanej do OFE). Celem powołania IKZE jest rekompensata utraconych korzyści z tytułu zmniejszenia poziomu składki odprowadzanej do części kapitałowej systemu emerytalnego.

IKZE działają krótko, bo od początku 2012 r. Są one, podobnie jak IKE, dobrowolnymi programami oszczędzania na starość opartymi o formułę zdefiniowanej składki. Zasadniczą różnicą między nimi jest rodzaj ulgi podatkowej, która ma zachęcać do uczestniczenia w programie.

W przypadku IKZE ulga następuje w momencie wpłaty składki, natomiast w IKE ulgą objęte są wypłaty. Osoba oszczędzająca w ramach IKZE może maksymalnie odliczyć od podstawy podatku dochodowego 4 proc. rocznej płacy brutto (maksymalnie 4030,8 zł). Jest to również górny pułap rocznej wpłaty do IKZE. Uczestnik IKE ma być zwolniony z obowiązku zapłaty podatku dochodowego i od zysków kapitałowych w momencie wypłaty świadczenia. Wpłaty do IKE również są ograniczone, w 2012 r. jest to 10578 zł.

Istnieje możliwość (nieopodatkowanego) przeniesienia środków zgromadzonych w IKE do IKZE. Transfer ten dozwolony jest tylko do końca 2012 r. Traktowany jest on jako w płać do IKZE, tak więc osoba, która przeniesie kwotę większą równą rocznemu limitowi wpłat do IKZE nie będzie mogła wpłacić dodatkowych środków.

²² Tzn. możliwość wystąpienia z KS od 2 do 8 tyg. uczestnictwa.

²³ Ten sam, który powoduje, że ludzie odkładają oszczędzanie na emeryturę na późniejszy termin.

²⁴ W przypadku IKE.

²⁵ Gdy zastąpić subsydium państwa przez ulgę podatkową, nie ma pewności, że dodatkowe środki (z ulgi podatkowej) zostaną wykorzystane do oszczędzania na starość.

W Polsce potrzebne są zmiany w trzecim filarze...

...m.in. jego uproszczenie oraz lepsza ochrona mniej zarabiających.

Można się spodziewać, że zachęty podatkowe w ramach IKZE będą efektywniejsze niż w IKE. Świadczyć o tym może fakt, że z 5 mln zł zgromadzonych w pierwszym półroczu 2012 r. w IKZE aż 2 mln zostały przetransferowane z IKE. Już samo przeniesienie ulgi podatkowej z "jutra" na "dziś" okazało się "atrakcyjne" dla odbiorcy (efekt krótkowzroczności).

Reasumując, *KiwiSaver* jest efektywniejszy niż polskie programy w ramach trzeciego filaru systemu emerytalnego. W KS oszczędza zdecydowanie więcej osób. Jest to system dalece prostszy niż IKE, IKZE i PPE. Oferuje on również korzystniejsze zachęty do oszczędzania na starość. KS prawdopodobnie będzie w stanie spełnić swój cel, czyli zapewnić dodatkowe środki finansowe w okresie po dezaktywizacji z rynku pracy. Natomiast polski trzeci filar, jeśli nie zostanie zmieniony, prawdopodobnie nie spełni tego celu w całości. Potrzebny jest prostszy system, który będzie w stanie przyciągnąć zdecydowanie więcej osób niż dotychczasowy. Jednym z możliwych rozwiązań i punktem wyjścia jest **Emerytalne Konto Oszczędnościowe (EKO)** zaproponowane przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF 2012).

Zaproponowano dwa warianty rozwiązania 2x50 oraz 3x50. W pierwszym ubezpieczony odprowadzałby składkę w wysokości 100 zł miesięcznie (1200 zł rocznie)²⁶. Składka składałaby się z części podstawowej (50zł) oraz dodatkowej (50zł), która zmniejszałaby podstawę opodatkowania. Drugi wariant dodatkowo zakłada składkę uzupełniającą (50 zł), opłacaną przez pracodawcę (zaliczaną jako koszt uzyskania przychodu). System miałby funkcjonować w formule FDC²⁷, czyli gromadzone środki inwestowane byłyby na rynku finansowym, a wysokość świadczenia zależałaby bezpośrednio od zgromadzonych składek. Wypłacane świadczenia emerytalne nie podlegałyby opodatkowaniu, a dostępne byłyby po osiągnięciu 60 r.ż.²⁸

²⁶ Podlegającą waloryzacji

²⁷ ang. *Funded Defined Contribution*

²⁸ Opcjonalnie po 55 r.ż. w przypadku osiągnięcia wcześniejszych praw emerytalnych.

Bibliografia

- [1] Attanasio O, A. Brugiavini, Social Security and Household Saving, 1999
- [2] Bonoli G., Two Worlds of Pension Reform in Western Europe, Comparative Politics, 35(4) s. 399-416, 2003
- [3] Browning G., A. Lusardi, Household Saving: Micro Theories and Micro Facts, Journal of Economic Literature, 34(4) s.1797 - 1855, 1996
- [4] Cullen M., Government dealing with savings challenge, 2007
- [5] Disney R., Declining Public Pension in an Era of Demographic Ageing: Will Private Provision Fill the Gap?, European Economic Review, 44(4-6) s.957 - 973, 2000
- [6] Dobbin F., T. Boychuck, Public Policy and the Rise of Private Pension: the US Experience since 1930, The Privation of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan, 1996
- [7] Gough O., R. Adami, Economic Consequences of Ageing in Europe, IUSSP, 2009
- [8] Guzikowski M., Norweski welfare state... do korekty, 2012
- [9] Hosking R., Proof that Cullen's savings 'problem' is exaggerated, 2007
- [10] IMF, World Economic Outlook Database, 2012
- [11] Inland Revenue, KiwiSaver Evaluation Annual Report, 2008- 2011
- [12] John St., Superannuation in the 1990s: Where Angels fear to tread, 1999
- [13] KNF, Co zrobić, żeby się udało?, 2012
- [14] Kritzer B.E., KiwiSaver: New Zealand's New Subsidized Retirement Saving Plans, 2007
- [15] Matthews C., KiwiSaver and Retirement Savings: A report prepared for FINSIA and the IFA, Financial Services Institute of Australasia, 2011
- [16] OECD, Assets in Pension Funds and Public Pension Reserve Funds, 2011c
- [17] OECD, Pension at a glance, 2011a
- [18] OECD, Society at a glance, 2011b
- [19] Pedersen A.W., The privatization of retirement income? Variation and trends in the income packages of old age pensioners, Journal of European Social Policy, 14(1) s.5-23, 2004
- [20] Popek M., M.Szymański, Pomyśl o swojej emeryturze. Już dziś. KNF, 2012b
- [21] Popek M., M.Szymański, Pracowniczy program emerytalny. Czy to się opłaca?, KNF, 2012a
- [22] Preston D., Retirement Income in New Zealand: the historical context, Retirement Commission, 2008

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący Twoją wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwi nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić Twoją wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Dawid Samoń
e-mail: dawid.samon@for.org.pl