

*dr Jarosław Poteraj*¹

Instytut Społeczno-Humanistyczny

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

System emerytalny w Kanadzie. Rekomendacje dla Polski

WPROWADZENIE

Jak dotąd po polsku o systemie emerytalnym Kanady ukazały się pionierskie prace Wieteski z roku 1998 [Wieteska, 1998] i Zalewy z roku 2002 [Zalewa, 2002] oraz dwie prace Pieńkowskiej z roku 2005 [Pieńkowska, 2005] i z roku 2010 [Pieńkowska-Kamieniecka, 2010]. Prace te stanowią z pewnością cenny element poznawczy, ale najmłodsza z nich opublikowana została na koniec I dekady XXI wieku. Pomijają także wątek możliwych aplikacji kanadyjskich rozwiązań emerytalnych w Polsce. Wypełniając niniejszym tekstem tę czasową lukę eksploacyjną, autor próbuje przedstawić w niniejszym tekście rzetelną wiedzę o rozwoju i współczesnym stanie systemu emerytalnego w Kanadzie, zastanawiając się, czy można przyjęte w tym kraju rozwiązania wykorzystać w Polsce. W niniejszej analizie pominięto stosunkowo szeroki zakres publicystyczny zagadnienia, który rozpoczął się w Polsce od roku 2010².

¹ Adres korespondencyjny: 18-401 Łomża, ul. Spółdzielcza 23, +48606253119; e-mail: poteraj@gmail.com.

² Zainteresowanie w Polsce kanadyjskimi rozwiązaniami emerytalnymi pojawiło się po tym, jak w marcu 2010 roku polski rząd poprosił Centrum im. Adama Smitha (CAS) o przygotowanie propozycji zmian w systemie emerytalnym. Bardzo szybko, bo już 19 marca 2010 roku, pojawił się komentarz autorstwa Agnieszki Chłoń-Domińczak krytycznie odnoszący się do przewidywanego przez jego autorkę wzorowania się w propozycjach dla Polski na rozwiązaniach kanadyjskich, jako iż „nie od dziś wiadomo, że Robert Gwiazdowski i Andrzej Sadowski uważają, że najlepszym rozwiązaniem dla Polski byłoby wprowadzenie u nas rozwiązań kanadyjskich” [Chłoń-Domińczak, 2010]. W artykule tym nie poddano krytyce samego przyszłego raportu, a jedynie profilaktycznie zastrzeżono wstrzeźliwość autorki do akceptacji takich pomysłów, żeby wzorować się w Polsce na rozwiązaniach kanadyjskich. Kilka dni później pojawiły się w mediach dwa komentarze PAP, pierwszy o krytycznym podejściu związkowców i pracodawców do wykorzystywania kanadyjskich rozwiązań w Polsce [Związkowcy i pracodawcy krytykują..., (http)], a drugi, dotyczący tego, że jakoby wspaniałe kanadyjskie rozwiązanie emerytalne nie jest takie wspaniałe, bo mają być właśnie reformowane

Artykuł o systemie emerytalnym Kanady prezentowany jest w układzie: 1) Rozwój historyczny systemu emerytalnego w Kanadzie, 2) Stan obecny systemu emerytalnego w Kanadzie, 3) Wyzwania i przewidywane zmiany, 4) Rekomendacje dla Polski. Celem badawczym autora jest stwierdzenie, w jakim zakresie przyjęte w Kanadzie rozwiązania emerytalne mogą być wykorzystane w Polsce. Zastosowaną metodą badawczą jest przede wszystkim metoda opisowa. Jednocześnie autor stawia hipotezę, że przyjęte w Kanadzie rozwiązania emerytalne mają nikłe szanse na wykorzystanie w Polsce.

ROZWÓJ HISTORYCZNY SYSTEMU EMERYTALNEGO W KANADZIE

Pierwszym kanadyjskim aktem prawnym, odnoszącym się do zabezpieczenia środków na starość, była ustawa z roku 1908 [*The Canadian Government Annuities...*, 1908], której celem było zachęcenie Kanadyjczyków do finansowania potrzeb emerytalnych w drodze nabywania rządowych obligacji (annuitetów). Formalnie jednak regulacje emerytalne w Kanadzie pojawiły się dopiero w roku 1927 [SSA, 2016, s. 83]. Wprowadzono wówczas [*The Old Age Pension...*, 1927] świadczenie finansowane wspólnie (po 50%) przez rządy federalny i prowincjonalne, przy czym odpowiedzialność za wypłatę świadczenia przypisano prowincjom. Program adresowany był do wszystkich poddanych brytyjskich, którzy zamieszkiwali w Kanadzie od co najmniej 20 lat i osiągnęli wiek 70 lat. Wartość świadczenia wynosiła 20 CAD, przy czym jego wypłacanie uzależniano od, powszechnie uważanego za upokarzający, testu zamożności, sprawdzającego inne dochody i majątek aplikującej osoby, przy czym świadczenie przyznawano jedynie osobom, które miały roczny dochód na poziomie niższym niż 365 CAD, z wykluczeniem Indian [TCE ([http](http://)), HMC(a) ([http](http://))]. W roku 1931 udział rządu federalnego w finansowaniu świadczenia emerytalnego został podwyższony z 50 do 75% [Dewetering, 1990]. Poprawką z roku 1937 ustanowiono świadczenia

[*Kanadyjski system emerytalny...*, ([http](http://))]. Sam model został przedstawiony 2 lutego 2011 roku przez Roberta Gwiazdowskiego i Andrzeja Sadowskiego na konferencji prasowej w siedzibie Centrum im. A. Smitha w Warszawie, a upubliczniony dopiero w lipcu 2011 roku w opracowaniu pod tytułem „Model emerytur obywatelskich” [Sołtys, Jagodziński, 2011]. Drogę przejścia do modelu emerytur obywatelskich w Polsce autorzy raportu rozpoczynają od słów: „Wszystkie podatki nałożone na pracę, tzn. ZUS, składki i podatki zostają połączone.”, a w dalszej części przede wszystkim skupiają się na zbijaniu argumentów przeciwnych ich projektowi. Natomiast już w roku 2016 rząd, w wypowiedzi premier Szydło, zaproponował wprowadzenie istotnych zmian w polskim systemie emerytalnym, polegających, podobnie jak w opracowaniu CAS, między innymi, na unifikacji składek emerytalnych z systemem podatkowym [*Jeden podatek zamiast PIT...*, ([http](http://))]. Z kolei 4 lipca 2016 roku na konferencji prasowej wicepremier Morawiecki przedstawił Program Budowy Kapitału Polaków, który został także udostępniony na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju [*Rusza Program Budowy...*, ([http](http://))]. Propozycje te nie przyjęły jak dotąd formy obowiązujących aktów prawnych, a zatem należy je traktować w formie propozycji dyskusyjnej.

emerytalne dla osób niewidomych w potrzebie, które przekroczyły 40. rok życia [Guest, 1997, s. 97]. W roku 1949 maksymalną wartość świadczenia emerytalnego podwyższono do 40 CAD [HMC(b) (http)]. W marcu 1950 roku około 282,5 tys. osób otrzymywało świadczenie emerytalne, co stanowiło około 43% wszystkich osób w wieku 70 lat i więcej [CP, 1950].

Prawem z roku 1951 [*The Old Age Security Act*, 1951] z początkiem roku 1952 powołano do życia, wyodrębniony w ramach środków budżetu centralnego (*Consolidated Revenue Fund*), Fundusz Zabezpieczenia Emerytalnego (*Old Age Security Fund*), który finansowany był z trzech podatków: od wydobycia rud, dochodowego od osób fizycznych i dochodowego od korporacji, z tzw. regułą „2-2-2 formuła”, oznaczającą, że wpływy z każdego z tych podatków w wysokości 2% zasilały Fundusz, przy czym wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych dotyczyły dochodu rocznego do 3000 CAD [PRB, 1990]. Na program zabezpieczenia osób starszych zaczęto używać określenia *Old Age Security* i skrótu „OAS”. Jednocześnie finansowanie i administrowanie OAS przekazano w całości na poziom władz federalnych [*British North America Act*, 1951]. Wypłatę świadczenia emerytalnego z OAS dla osób powyżej 70. roku życia przestano uzależniać od testu zamożności. W tym samym okresie, na podstawie odrębnej regulacji prawnej [*The Old Age Assistance Act*, 1951] wprowadzono świadczenia dla osób w wieku pomiędzy 65 a 69 lat. Program był współfinansowany (po 50%) przez rządy federalny i prowincjonalne, a zarządzany na poziomie prowincji.

W programie tym świadczenie wynosiło do 40 CAD miesięcznie i obowiązywał test zamożności. Po osiągnięciu wieku 70 lat, beneficjent tego programu przechodził do OAS. W marcu 1952 roku świadczenia z OAS otrzymywało ponad 643 tys. osób [HMC(b), (http)]. W roku 1955 w Kanadzie wprowadzono prawo o rentach inwalidzkich [SSA, 2016, s. 83]. W roku 1957 rząd federalny wprowadził zmiany do systemu podatkowego, zachęcające samozatrudniających się Kanadyjczyków do uczestnictwa w dobrowolnych oszczędnościowych planach emerytalnych [TCE, (http)]. Ulgi podatkowe, polegające na opodatkowaniu wpłacanych do tych planów kwot, dopiero przy ich wypłacie, dotyczyły planów, które były formalnie zarejestrowane (*Registered Retirement Savings Plan*, RRSP). W roku 1959 regułą „2-2-2 formuła” w finansowaniu Funduszu OAS zamieniono na regułą „3-3-3 formuła”, zwiększając wykorzystanie trzech podatków do finansowania emerytur [PRB, 1990]. Od 1 października 1963 roku regułą „3-3-3 formuła” zmieniono, rozszerzając zakres finansowania Funduszu OAS z podatku dochodowego od osób fizycznych do 4% [PRB, 1990]. W roku 1964 wartość świadczenia z OAS została podwyższona do 75 CAD [TCE, (http)]. W tym samym roku na potrzeby ewidencji osób bezrobotnych wprowadzono w Kanadzie 9-cyfrowe numery identyfikacyjne ubezpieczenia społecznego (*Social Insurance Number*, SIN) [HMC(c), (http)].

W roku 1965 powstała regulacja prawna, powołująca do życia drugi filar emerytalny, jako zawodowe obowiązkowe plany emerytalne, w postaci Kanadyjskiego Planu Emerytalnego (*Canada Pension Plan*, CPP), obejmującego teryto-

rium całego kraju, z wyjątkiem prowincji Quebec, gdzie powstał Plan Emerytalny Quebecu (*Quebec Pension Plan, QPP*) [Little, 2010, s. 6–7], obejmując 92% populacji osób pracujących [TCE, (http)]. Składka w tych planach, funkcjonujących w formule *pay-as-you-go* [Carmichael, 2005, s. 5], wynosiła 3,6% wynagrodzenia w przedziale od 600 do 5000 CAD, a mieli ją opłacać solidarnie (po 1,8%) pracodawca i pracownik [HMC(c), (http)], świadczenia zaś zaplanowano na poziomie 25% przeciętnych wynagrodzeń³ i miały być wypłacane po osiągnięciu wieku 65 lat i po co najmniej 10 latach uczestniczenia w systemie⁴. Wpłacane do planów składki były nieopodatkowane, natomiast wypłacane świadczenia miały podlegać opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Składki były gromadzone na wyodrębnionym rachunku CPP w federalnym Departamencie Dochodów Krajowych (*Department of National Revenue*), a w przypadku QPP na wyodrębnionym rachunku rządu prowincji Quebec. Nadwyżki powstające z wpłat przewyższające wypłaty były inwestowane na rynkach kapitałowych, przede wszystkim w rządowe i prowincjonalne obligacje. Planami nie zostali objęci Indianie. Do identyfikacji uczestników planów CPP i QPP zaczęto wykorzystywać numery identyfikacyjne SIN [HMC(c), (http)]. W roku 1966 świadczenia emerytalne zaczęły być corocznie waloryzowane wskaźnikiem wzrostu kosztów utrzymania, a w roku 1967 zaczął funkcjonować gwarantowany dodatek dochodowy (*Guaranteed Income Supplement, GIS*), który początkowo był pomyślany, jako świadczenie dla ubogich starszych osób na okres przejściowy do czasu rozpoczęcia wypłacania świadczeń z CPP/QPP [SSA, 2016, s. 83]. W latach 1965–1970 stopniowo obniżono wiek uprawniający do świadczenia z OAS z 70 na 65 lat [COASD, (http)]. Zaprzeszono jednocześnie wypłat dla osób w wieku 65–69 lat, realizowanych na podstawie *The Old Age Assistance Act* z 1951 roku. W roku 1971 wprowadzono ograniczenie w zakresie inwestowania przez kanadyjskie fundusze emerytalne w aktywa zagraniczne do poziomu 10% aktywów [*International Update ...*, 2005]. W roku 1973 program RRSP rozszerzono na wszystkich Kanadyjczyków [TCE, (http)]. W tym samym roku zmieniono częstotliwość waloryzacji emerytur z OAS z rocznej na kwartalną [HRSDC, 2010].

W roku 1975 najbiedniejsi beneficjenci OAS i GIS uzyskali możliwość otrzymywania dodatkowego świadczenia określanego jako zasiłek dla małżonka (*Spouse's Allowance, SPA*) [HMC(d), (http)]. Zasiłek ten był przeznaczony dla rodzin, w których tylko jedno z małżonków pobierało świadczenie z OAS lub GIS, a drugie było w wieku między 60 a 64 lat [TCE, (http)]. W roku 1976 przeciętny wiek przechodzenia na emeryturę mężczyzn w CPP wynosił 65 lat, a kobiet 64 lata [Pieńkowska-Kamieniecka, 2010, s. 152]. W roku 1978 okresy zerowego lub niskiego, dochodu związane z wychowywaniem dzieci do lat 7, zezwolono eliminować z okresów branych pod uwagę przy wyliczaniu przeciętnego miesięcz-

³ Początkowo określano to jako relację makro- do przeciętnych wynagrodzeń w przemyśle, a następnie jako relację mikro- do przeciętnych zarobków uczestnika planu w całej karierze zawodowej.

⁴ Zakładano, że pierwsze świadczenia będą wypłacane w roku 1976.

nego wynagrodzenia w karierze zawodowej w planie CPP. W raporcie specjalnej komisji Senatu z roku 1979 napisano, że funkcjonujące wówczas około 14 000 prywatnych planów emerytalnych nie spełnia oczekiwań społecznych ponieważ, jak to określono, są „rażąco nieadekwatne” w zakresie zasięgu, przenośności, odpowiedności świadczeń emerytalnych i świadczeń rodzinnych oraz ochrony przed inflacją [SSC, 1979]. W latach 70. XX wieku definicja pojęcia „małżonek” (*spouse*) została rozciągnięta na różnopłciowe konkubiny (tzw. *common-law spouses*) [HMC(d), ([http](#))]. Od roku 1985 SPA (pod nazwą: *Widowed Spouse's Allowance*) zaczął być wypłacany także ubogim wdowom i wdowcom w wieku między 60 a 64 lata [HMC(d), ([http](#))]. W roku 1986 składka na CPP nadal wynosiła 3,6% wynagrodzenia. W roku 1987 w CPP wprowadzono elastyczny wiek emerytalny, dzięki czemu możliwe było rozpoczęcie pobierania emerytury już w momencie ukończenia 60 lat, jednak nie później niż do ukończenia 70. roku życia [Pieńkowska-Kamieniecka, 2010, s. 152]. Także w roku 1987 do regulowania i nadzorowania instytucji finansowych i prywatnych planów emerytalnych podlegających nadzorowi federalnemu został utworzony Urząd Nadzoru Instytucji Finansowych (*Office of the Superintendent of Financial Institutions*, OSFI) [OSFI, ([http](#))]. Dopiero od roku 1988 uczestnikami CPP mogli zostać rdzenni mieszkańcy Kanady (*Aboriginal people*) [HMC(d), ([http](#))]. W roku 1989 wprowadzono tzw. zasadę *claw-back* w zakresie świadczeń z OAS osób o wysokich dochodach [CO-ASD, ([http](#))], polegającą na wtórnym odbieraniu wypłacanego świadczenia przy rozliczeniu podatku dochodowego osobom o wysokich dochodach. Progiem do otrzymywania całego świadczenia był roczny dochód na poziomie 55 000 CAD, powyżej którego, w odpowiedniej do dochodu proporcji, świadczenie z OAS było zwracane w płaconym podatku, aż do poziomu rocznego dochodu 90 000 CAD, po przekroczeniu którego zwrot dotyczył całości świadczenia [Fried, 2001, s. 2].

8 sierpnia 1990 roku w Quebecu wydano regulację prawną dotyczącą funkcjonowania dodatkowych (dobrowolnych) planów emerytalnych [*Supplemental Pension Plans Act*, 1990]. W latach 90. XX wieku podwyższono poziom ograniczenia w zakresie inwestowania przez kanadyjskie fundusze emerytalne w aktywa zagraniczne z 10 do 20% aktywów [*International Update...*, 2005]. W przedłożeniu budżetowym na rok 1996 zaproponowano zniesienie świadczeń OAS i GIS i zastąpienie ich z początkiem roku 2001 świadczeniem określonym jako świadczenie dla seniorów (*Seniors Benefit*) [TCE, ([http](#))]. Projekt ten nie uzyskał jednak akceptacji Parlamentu i nie wszedł w życie. W roku 1996 składka na CPP wynosiła 5,6% wynagrodzenia brutto. W kolejnym roku rozpoczęto podwyższanie wysokości składki płaconej na CPP z poziomu 5,85% wynagrodzenia w 1997 r. do docelowego poziomu 9,9%, który miał być osiągnięty w roku 2003. Także w roku 1997 administrowanie i inwestowanie środkami gromadzonymi w planie CPP powierzono nowej instytucji – Zarządowi Inwestycyjnemu CPP (*CPP Investment Board*, CPPIB) [CP-PIB, ([http](#))]. W roku 1998 przeciętny wiek przechodzenia na emeryturę mężczyzn w CPP wynosił 60 lat, a kobiet 61,5 lat [Pieńkowska-Kamieniecka, 2010, s. 152].

W roku 1999 w zakładowych dobrowolnych planach emerytalnych (RPP) zgromadzono aktywa sięgające 750 mld CAD [Fried, 2001, s. 2]. W roku 2000 świadczenia i zobowiązania z CPP oraz OAS zostały rozszerzone na konkubinaty osób tej samej płci [HMC(e), (http)]. W roku 2001 podwyższono poziom ograniczenia w zakresie inwestowania przez kanadyjskie fundusze emerytalne w aktywa zagraniczne z 20 do 30% aktywów [*International Update...*, 2005].

W czerwcu 2002 roku wprowadzono regulację prawną, na podstawie której wszystkie aktywa CPP miały być przeniesione z Ministerstwa Finansów do CPPIB. Uzgodniono także, że aktywa CPP zaangażowane dotąd w obligacje skarbowe i prowincjonalne od roku 2006 będą dostępne CPPIB do dowolnego dysponowania. Stosunkowo nisko określona stopa zastąpienia w CPP, zdaniem niektórych autorów powodowała, że zreformowanie w tym zakresie systemu emerytalnego w Kanadzie było łatwiejsze, niż w innych państwach z bardziej hojnymi systemami emerytalnymi [Tamagno, 2008, s. 7, Pieńkowska-Kamieniecka, 2010, s. 149]. W kwietniu 2003 roku wszystkie obligacje i gotówka CPP zostały przekazane CPPIB. 24 lutego 2005 roku zniesiono limit w zakresie inwestowania przez kanadyjskie fundusze emerytalne w aktywa zagraniczne [*International Update...*, 2005]. W czerwcu 2005 roku nadzorem OSFI były objęte 1283 plany emerytalne, spośród których jedynie 428 było planami typu *defined benefit* (DB) [*International Update...*, 2006]. W czerwcu 2006 roku wartość aktywów zarządzanych przez CPPIB przekroczyła 100 mld CAD [CPPIB, (http)]. 3 marca 2008 roku weszła w życie regulacja prawna obniżająca, w przypadku osób z 25-letnim stażem w systemie CPP, oczekiwany okres opłacania składek z 4 do 3 lat w ciągu ostatnich 6 lat, uprawniający do otrzymania renty inwalidzkiej [*International Update...*, 2008]. W roku 2008 emeryturę z CPP pobierało ponad 3,5 mln osób, a jej średnia wysokość wynosiła 488,86 CAD [Pieńkowska-Kamieniecka, 2010, s. 152].

15 stycznia 2009 roku parlament Quebecu, w odpowiedzi na zagrożenie kryzysem finansowym, przyjął regulację, na podstawie której publiczny QPP mógł przejmować zarządzanie i zobowiązania emerytalne prywatnych bankrutujących w latach 2009–2011 prywatnych planów emerytalnych w tej prowincji [*International Update...*, 2009]. Także w roku 2009 w CPP i QPP wprowadzono zasadę, że opóźnione przechodzenie na emeryturę, czyli później niż w wieku 65, ale nie później niż w wieku 70 lat, będzie premiowane wzrostem świadczenia o 0,5% za każdy miesiąc opóźnionego przejścia, a przejście wcześniejsze niż w wieku 65 lat, ale nie wcześniejsze niż po osiągnięciu 60 lat, będzie skutkowało obniżeniem świadczenia o 0,5% za każdy miesiąc wcześniejszego przejścia. Raport aktuarialny z grudnia 2009 roku zapewniał o stabilności finansowej CPP przez kolejne 75 lat oraz przewidywał, że wartość składek aż do roku 2021 przekraczać będzie wartość wypłat [CPPIB, (http)]. W roku 2009 wprowadzono możliwość dobrowolnego oszczędzania na emeryturę w ramach wolnych od podatku kont oszczędnościowych (*Tax-Free Savings Account*, TFSA). Na początku działania tych kont kwotę wolną od opodatkowania określono na 5000 CAD [CRA, (http)]. Na koniec roku 2009 funkcjono-

wało 19 179 zakładowych zarejestrowanych programów emerytalnych (*Registered Pension Plans*, RPP), wśród których znacząco więcej było planów zdefiniowanego świadczenia (DB) (61,05%), niż planów zdefiniowanej składki (*defined contribution*, DC) (35,88%) [Pieńkowska-Kamieniecka, 2010, s. 152].

17 marca 2011 roku ogłaszając budżet prowincji Quebec na lata 2011/2012⁵ poinformowano o ustanowieniu w tej prowincji nowych dobrowolnych programów emerytalnych (*voluntary retirement savings plans*, VRSP) oraz o stopniowym podwyższaniu składki na QPP o 0,15 p.p. rocznie z poziomu 9,9% na docelowe 10,8% w roku 2017 [*International Update...*, 2011]. Decyzje te argumentowano sytuacją demograficzną w tej szybko starzejącej się prowincji, a jej zaniechanie spowodowałoby wyczerpanie zasobów QPP w roku 2039. Ponadto w prowincji tej przyjęto, że opóźnione przechodzenie na emeryturę, czyli później niż w wieku 65, ale nie później niż w wieku 70 lat, będzie premiowane wzrostem świadczenia o 0,7% (zamiast dotychczasowego 0,5%) za każdy miesiąc opóźnionego przejścia, a przejście wcześniejsze niż w wieku 65 lat, ale nie wcześniejsze niż po osiągnięciu 60 lat, będzie skutkowało obniżeniem świadczenia o 0,6% (zamiast dotychczasowego 0,5%) za każdy miesiąc wcześniejszego przejścia. Podobne zmiany z początkiem roku 2012 zaczęły obowiązywać uczestników CPP, przy czym redukcja i zwiększenie świadczenia miało mieć charakter stopniowy: w przypadku redukcji o 0,02 p.p. rocznie, a docelowe 0,6% miało obowiązywać od 2016 roku, a w przypadku zwiększenia o 0,07 p.p. w latach budżetowych 2011/2012 i 2012/2013, a docelowe 0,7% miało obowiązywać od roku budżetowego 2013/2014. Ponadto wprowadzono nowe świadczenie w CPP, tzw. świadczenie dla osób po osiągnięciu wieku emerytalnego (*Post-Retirement Benefit*, PRB). Przed jego wprowadzeniem, osoba, która osiągnęła 65 lat i pozostawała w zatrudnieniu była zwolniona od opłacania składek do CPP. Po jego wprowadzeniu osoba taka mogła wybierać, czy chce opłacać składki w wysokości 4,95% wynagrodzenia, czy nie. Jeśli wybrała opłacanie składek, to do płacenia składek w tej samej wysokości był zobowiązany także jej pracodawca. Składki te były źródłem dodatkowego dochodu emeryta z CPP po przejściu na emeryturę – właśnie PRB. W ogłoszonym 29 marca 2012 roku budżecie na rok 2012/2013 przewidziano podwyższanie wieku emerytalnego w programach OAS i GIS z 65 do 67 lat [*International Update...*, 2012]. Zmiana miała być wprowadzana od kwietnia 2023 roku o jeden miesiąc podwyższania wieku emerytalnego co 2 miesiące, aż do osiągnięcia docelowego poziomu 67 lat od stycznia 2029 roku. Od lipca 2013 roku wprowadzono możliwość opóźnionego do 5 lat przechodzenia na emeryturę OAS ze wzrostem wysokości świadczenia o 0,6 p.p. za każdy miesiąc opóźnionego przejścia na emeryturę. Z początkiem roku 2014 w zakresie zasad dotyczących obliczania średniego wynagrodzenia w karierze pracownika w sys-

⁵ W Kanadzie rok budżetowy dla rządu federalnego oraz rządów prowincjonalnych i terytorialnych trwa od 1 kwietnia do 31 marca.

temie CPP zwiększono z 7 do 8 lat liczbę lat o najniższych dochodach, którą można było wykluczyć z okresu branego pod uwagę do wyliczania przeciętnego wynagrodzenia pracownika. W lutym 2014 wartość aktywów zarządzanych przez CPPIB przekroczyła 200 mld CAD [CPPIB, (http)]. Rząd federalny zachęcał w tym okresie do tworzenia dobrowolnych rejestrowanych planów emerytalnych (*pooled registered pension plans*, PRPP).

Od 1 lipca 2014 r. w Quebecu zaczęło obowiązywać prawo nakładające na pracodawców obowiązek zakładania dla swoich pracowników dobrowolnych oszczędnościowych planów emerytalnych (*voluntary retirement savings plans*, VRSP) [International Update..., 2014]. Opłata administracyjna w takich planach, zarządzanych wyłącznie przez zakłady ubezpieczeń, fundusze powiernicze lub fundusze inwestycyjne, została ograniczona do 1,25% przeciętnej wartości aktywów. Obowiązkowość w zakresie zakładania planów miała się rozpocząć od roku 2016 z następującą sekwencją:

- od roku 2016 – pracodawcy zatrudniający 20 i więcej pracowników;
- od roku 2017 – pracodawcy zatrudniający od 10 do 19 pracowników;
- od określonej w przyszłości daty (późniejszej niż rok 2018) – pracodawcy zatrudniający od 5 do 9 pracowników.

Pracownicy mają możliwość odmówienia udziału w tych planach, ale pracodawca ma je oferować wszystkim zatrudnionym w wieku ponad 18 lat, zatrudnionym co najmniej od roku, i ponawiać taką ofertę co dwa lata. Pracownicy mogą także wybierać wysokość składki, przy czym, jeśli nie wybiorą jej poziomu, wartością domyślną jest 2% wynagrodzenia do końca roku 2017, 3% w 2018 i 4% od stycznia 2019 r. Składka płacona przez pracodawcę ma charakter dobrowolny. Składki wpłacane do planu są zwolnione od podatku dochodowego do kwoty 24 270 CAD rocznie lub 18% dochodów uczestnika z roku poprzedniego, w zależności od tego, która kwota jest niższa. Środki zgromadzone w planach mogą być wypłacane w całości po osiągnięciu wieku emerytalnego, a w szczególnych sytuacjach, jak utrata pracy, obniżenie oczekiwanej długości życia, wyjazd za granicę lub niepełnosprawność psychiczna, w wieku 55 lat.

5 maja 2015 roku w prowincji Ontario wszedł w życie, jako iż uzyskał tzw. królewską zgodę (*Royal Assent*), nowy obowiązkowy plan emerytalny dla tej prowincji (*Ontario Retirement Pension Plan*, ORPP) [International Update..., 2015]. Plan został pomyślany jako uzupełnienie istniejącego CPP, a jego wdrażanie przewidziano z początkiem roku 2017. Planem objęto wszystkie osoby zatrudnione jako pracownicy najemni w wieku od 18 do 70 lat. Zgodnie z przyjętymi zasadami łączna składka w planie ma wynosić 3,8% wartości wynagrodzenia w przedziale od 3500 do 90 000 CAD i być opłacana przez pracodawcę i pracownika po połowie. Standardowo świadczenia emerytalne z planu mają być wypłacane w wieku 65 lat z możliwością aktuarialnie dostosowanej ich korekty w przedziale od 60 do 70 roku życia. Planem ma zarządzać nowo powołana do życia instytucja – ORPP *Administrative Corporation* (ORPP AC). W przedłożeniu budżetowym na

rok 2016, przedstawionym 22 marca 2016 roku zaproponowano wycofanie się z podwyższania wieku emerytalnego w latach 2023–2029, pozostawiając prawo do świadczeń OAS i GIS dla osób w wieku 65 lat [*International Update...*, 2016]. 31 marca 2016 roku wartość aktywów zarządzanych przez CPPIB wyniosła 278,9 mld CAD [CPPIB, (<http>)]. W lipcu 2016 roku osoby uprawnione do świadczenia GIS otrzymały dodatkową jednorazową wypłatę zasiłku w kwocie 947 CAD [DFC, 2016].

STAN OBECNY (NA DZIEŃ 1 WRZEŚNIA 2016 ROKU) SYSTEMU EMERYTALNEGO W KANADZIE

Kanadyjski system emerytalny składa się z trzech filarów⁶: 1) emerytury powszechnej (*universal pension*), 2) emerytur zależnych od zarobków (*earnings-related pension*) oraz 3) dobrowolnych planów emerytalnych.

Elementami składowymi pierwszego filara emerytalnego są: a) Program Zabezpieczenia Osób Starszych (*Old Age Security – OAS*), b) gwarantowany dodatek do emerytury (*Guaranteed Income Supplement – GIS*), c) zasiłek (*Allowance*) oraz d) zasiłek dla pozostałych przy życiu (*Allowance for the Survivor*). Wszystkie wydatki związane z funkcjonowaniem tych świadczeń ponosi w 100% rząd federalny.

Program Zabezpieczenia Osób Starszych (OAS) [SSA, 2016, s. 83] obejmuje wszystkich legalnych rezydentów Kanady. Prawo do emerytury przysługuje po ukończeniu 65 lat, pod warunkiem przebywania w Kanadzie po ukończeniu 18. roku życia przez co najmniej 10 lat, a w przypadku osób, które chcą pobierać emeryturę poza granicami Kanady przez co najmniej 20 lat. Przejście na emeryturę w wieku 65 lat nie jest jednak obowiązkowe i istnieje także możliwość opóźnionego do 5 lat przechodzenia na emeryturę OAS, co jest powiązane ze wzrostem wysokości świadczenia o 0,6 p.p. za każdy miesiąc opóźnionego przejścia na emeryturę. Emerytura z OAS ma charakter emerytury rezydenckiej o typie zaopatrzeniowym, związanej jedynie z posiadaniem statusu legalnego rezydenta. W konsekwencji tego w systemie nie występuje składka emerytalna. Wartość emerytury pełnej wyliczana jest jako 0,025% wartości maksymalnej emerytury miesięcznej za każdy rok legalnej rezydencji w Kanadzie po 18. roku życia, aż do 40 lat. Natomiast sama wartość maksymalnej emerytury jest ogłaszana na kolejny kwartał decyzją administracyjną. Wartość emerytury maksymalnej, a w konsekwencji także wartość wszystkich przyznanych emerytur z OAS, podlega kwartalnej waloryzacji według wskaźnika wzrostu cen dóbr

⁶ Niekiedy stosuje się odmienną klasyfikację filarów emerytalnych w Kanadzie, określając OAS jako filar „0”, CPP jako filar I, systemy planów zakładowych jako filar II, a systemy planów indywidualnych jako filar III. Przykładem takiego podejścia jest opracowanie Tamagno z roku 2005 [Tamagno, 2005].

i usług konsumpcyjnych (*Consumer Price Index*, CPI). W okresie od 1 lipca 2016 do 30 września 2016 r. wartość emerytury maksymalnej to 573,37 CAD miesięcznie [GC(a), (http)]. Emerytura w pełnej wysokości przysługuje jedynie osobom, których okres zamieszkania w Kanadzie wynosi co najmniej 40 lat. W pozostałych przypadkach emerytura z OAS jest zredukowana o 1/40 kwoty emerytury pełnej z OAS za każdy rok brakujący do okresu 40 lat. W efekcie przyjętego rozwiązania w systemie funkcjonuje także emerytura minimalna, dla osób z 10-letnim stażem rezydenckim, która w trzecim kwartale 2016 roku wynosi 143,35 CAD. W systemie funkcjonują także dwa poziomy progowe dochodu, dotyczące dochodu w roku poprzednim, których przekroczenie powoduje, że część lub cała emerytura jest zwracana w postaci miesięcznie płaconego podatku zwrotnego (*recovery tax*): minimalny próg dochodu do zwrotu (*Minimum Income Recovery Threshold*, MinIRT), po przekroczeniu którego 15% różnicy między osiągniętym dochodem a tym progiem podlega zwrotowi i maksymalny próg dochodu do zwrotu (*Maximum Income Recovery Threshold*, MaxIRT), po przekroczeniu którego emerytura z OAS nie jest wypłacana. W okresie od lipca 2016 roku do czerwca 2017 roku obowiązują w tym zakresie wartości dochodu z roku 2015, które określono na poziomach: MinIRT – 72 809 CAD, a MaxIRT – 118 055 CAD⁷. Wypłata emerytury jest opodatkowana podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach ogólnych.

Gwarantowany dodatek do emerytury (GIS) przysługuje osobom, które ukończyły 65. rok życia, o niskich dochodach, czyli takim, których dochód w poprzednim roku (poza emeryturą z OAS i dodatkiem GIS) nie przekroczył określonego progu. Proóg ten jest zróżnicowany dla różnych kategorii osób uprawnionych i w roku 2016 wynosił [GC(b), (http)]:

- dla samotnych emerytów (*single, widowed or divorced pensioner*) – 17 376 CAD dochodu osobistego w roku 2015;
- dla par emerytów, jeśli partner (*spouse/common-law partner*⁸) pobiera emeryturę OAS – 22 944 CAD dochodu łącznego w roku 2015;
- dla par emerytów, jeśli partner (*spouse/common-law partner*) nie pobiera emerytury OAS – 41 664 CAD dochodu łącznego w roku 2015;
- dla par emerytów, jeśli partner (*spouse/common-law partner*) pobiera zasiłek (*Allowance*) – 41 664 CAD dochodu łącznego w roku 2015.
- Kwota GIS określana jest na okresy kwartalne i w trzecim kwartale 2016 roku miesięczna wartość dodatku wynosiła [GC(b), (http)]:
- dla samotnych emerytów – 856,39 CAD,
- dla emerytów, których partner pobiera emeryturę OAS – 515,53 CAD,

⁷ W okresie od lipca 2017 roku do czerwca 2018 roku obowiązywać będą wartości dochodu z roku 2016, które określono na poziomach: MinIRT – 73 756 CAD, a MaxIRT – 119 512 CAD [GC(c), (http)].

⁸ W kanadyjskim systemie prawnym pojęcie *common-law partner* oznacza konkubinat tej samej lub odmiennej płci (*same sex or opposite sex*).

- dla par emerytów, których partner nie pobiera emerytury OAS – 856,39 CAD,
- dla par emerytów, jeśli partner pobiera zasiłek – 515,53 CAD.

GIS może być wypłacany osobom przebywającym za granicą, ale wówczas nie dłużej niż przez 6 miesięcy.

Z kolei **zasiłek** (*Allowance*) przysługuje osobom w wieku 60–64 lat, z co najmniej 10 latami rezydencji w Kanadzie po ukończeniu 18. roku życia, których partner (*spouse/common-law partner*) pobiera emeryturę OAS i jest uprawniony do otrzymywania gwarantowanego dodatku do emerytury (GIS). Zasiłek przysługuje, jeżeli kwota dochodu łącznego w roku 2015 nie przekroczyła 32 160 CAD, a jego miesięczna wartość w trzecim kwartale 2016 roku wynosiła 1088,90 CAD [GC(b), (http)]. Po ukończeniu przez beneficjenta zasiłku 65 lat jest on automatycznie zastępowany emeryturą OAS i ewentualnie, przy odpowiednio niskich dochodach, świadczeniem GIS. Wartość zasiłku jest kwartalnie waloryzowana wskaźnikiem CPI.

Natomiast **zasiłek dla pozostałych przy życiu** (*Allowance for the Survivor*) przysługuje wdowom i wdowcom (*surviving spouse or common-law partner*) w wieku 60–64 lata, jeżeli kwota dochodu osobistego w roku 2015 nie przekroczyła 23 424 CAD, a jego miesięczna wartość w trzecim kwartale 2016 roku wynosiła 1 297,99 CAD [GC(b), (http)]. Wartość zasiłku jest kwartalnie waloryzowana wskaźnikiem CPI.

Drugi filar systemu zabezpieczenia emerytalnego w Kanadzie, to obligatoryjny **Kanadyjski Plan Emerytalny** (*Canada Pension Plan, CPP*), a w prowincji Quebec **Plan Emerytalny Quebecu** (*Quebec Pension Plan, QPP*). Obydwa programy mają charakter obowiązkowy, ze składkami powiązаныmi z zarobkami uczestnika (*earnings related*).

Kanadyjski Plan Emerytalny (CPP) formalnie funkcjonuje na zasadzie *pay-as-you-go*, co oznacza, że wypłacane w danym roku emerytury finansowane są na bieżąco z wpłacanych do programu składek, jednakże występująca trwale w tym planie nadwyżka może być inwestowana. Zarządzeniem inwestycjami planu zajmuje się Zarząd Inwestycyjny CPP (IBCPP). Uczestnictwo w programie jest obowiązkowe dla wszystkich pracowników oraz osób samozatrudniających się, którzy ukończyli 18 lat, i których dochód w danym roku jest wyższy od minimalnej podstawy wymiaru składki (*Yearly Basic Exemption, YBE*), ale nie przekracza progu rocznej maksymalnej kwoty ograniczenia podstawy wymiaru składki (*Yearly Maximum Pensionable Earnings, YMPE*). W roku 2016 obowiązek odprowadzania składki na CPP powstaje w momencie, gdy roczny dochód uczestnika (YBE) przekracza 3500 CAD, a jednocześnie jest nie wyższy (YMPE) niż 54 900 CAD⁹. W przypadku pracowników najemnych składka wynosi łącznie 9,9% wynagrodzenia i opłacana jest w równych częściach (po 4,95%) przez pracownika i jego pracodawcę. W przypadku osób samozatrudniających się podstawą do wyliczania 9,9% składki jest deklarowany dochód.

⁹ Wartość kwoty YMPE jest corocznie waloryzowana indeksem CPI [SSA, 2016, s. 83].

Wysokość emerytury z CPP wyliczana jest na poziomie 25% przeciętnych miesięcznych zarobków ubezpieczonego z okresu całej kariery zawodowej przed przejściem na emeryturę. Przyjęto jednak zasadę, że uczestnik planu może wybrać 8 najgorszych dla niego lat w karierze i lata te nie będą uwzględniane przy wyliczaniu jego przeciętnych miesięcznych zarobków¹⁰. Wiek emerytalny w CPP ma charakter płynny, przy czym zachowane jest pojęcie formalnego wieku emerytalnego na poziomie 65 lat. Jednakże przechodzenie na emeryturę jest możliwe w przedziale pomiędzy 60. a 70. rokiem życia, przy czym przy wcześniejszym od 65 lat przejściu na emeryturę następuje redukcja świadczenia o 0,6% za każdy miesiąc wcześniejszego przejścia, a przy późniejszym przejściu – jego podwyższenie o 0,7% za każdy miesiąc późniejszego przejścia. Przyznane świadczenia emerytalne są waloryzowane wskaźnikiem CPI.

Uzupełniający charakter ma w CPP świadczenie dla osób po osiągnięciu wieku emerytalnego (*Post-Retirement Benefit*, PRB). Źródłem finansowania tego świadczenia są składki opłacane przez pracownika, który kontynuuje zatrudnienie po osiągnięciu 65. roku życia i jego pracodawcę. Uczestnictwo w PRB dla uczestnika CPP w wieku 65–70 lat jest dobrowolne, ale jeśli wybrał on uczestnictwo w tym programie składkę musi opłacać także jego pracodawca. Poziom wysokości składek jest taki sam, jak w przypadku osób do 65. roku życia.

Kanadyjskie prowincje mają ogólną opcję tworzenia alternatywnych do CPP obligatoryjnych i zależnych od zarobków planów emerytalnych. Jak dotąd, z opcji tej skorzystała jedynie prowincja Quebec, tworząc **Plan Emerytalny Quebecu** (*Quebec Pension Plan*, QPP). Zasady funkcjonowania tego planu są tożsame do planu CPP, z wyjątkiem trzech elementów:

- wysokości składki emerytalnej, która w roku 2016 wynosi 10,65% wynagrodzenia pracownika lub dochodów osoby samozatrudniającej, a docelowo od roku 2017 ma wynosić 10,8%; decyzja o podwyższeniu wysokości składki w tym planie z poziomu 9,9 do 10,8% podjęta została na podstawie aktuarialnej analizy obciążeń demograficznych w tej prowincji;
- uczestnik planu może wybrać z okresu aktywności zawodowej 15% najgorszych dla niego okresów w karierze i okresy te nie będą uwzględniane przy wyliczaniu jego przeciętnych miesięcznych zarobków; w CPP wartość ta wynosi 17%;
- w przypadku QPP dodatkowe świadczenie tożsame z PRB nazywane jest w tym planie dodatkiem dla osób po osiągnięciu wieku emerytalnego (*Retirement Pension Supplement*, RPS), a udział w RPS jest obligatoryjny.

W przyjętych w Kanadzie rozwiązaniach istnieje możliwość przenoszenia wypłaty przyznanego świadczenia emerytalnego z QPP do CPP i odwrotnie.

¹⁰ 8 lat wynika z przyjętej zasady, że 17% okresu aktywności zarobkowej można pominąć przy wyliczaniu przeciętnych miesięcznych zarobków. Przyjmuje się bowiem, że okres aktywności zarobkowej to 47 lat (65-18), 17% z 47 to około 39. Stąd różnica 47-39=8.

Trzeci filar systemu emerytalnego w Kanadzie stanowią **dodatkowe prywatne programy emerytalne**, funkcjonujące w postaci **zakładowej**, jak i **indywidualnej**, a także wolne od podatku konta oszczędnościowe (TFSA).

Dodatkowe prywatne programy zakładowe, to przede wszystkim zarejestrowane programy emerytalne (*Registered Pension Plans*, RPP), które są grupowymi programami, dobrowolnie tworzonymi przez pracodawców dla swoich pracowników i przez nich finansowanymi. Najczęściej występują w postaci planu zdefiniowanego świadczenia, rzadziej w postaci planu zdefiniowanej składki, ale mogą również występować w postaci hybrydowej. W latach 90. XX wieku ujawniła się wyraźna tendencja do przekształcania planów typu DB w plany typu DC [Fried, 2001, s. 3], ale została ona odwrócona pod koniec I dekady XXI wieku w wyniku kryzysu finansowego. Warunki programu podlegają indywidualnym negocjacjom pracodawcy z pracownikami. Jakkolwiek tworzenie dodatkowych prywatnych programów zakładowych miało do niedawna charakter całkowicie fakultatywny, tak funkcjonujące już od roku 2014 plany emerytalne w Quebecu (VRSP), jak i plan, którego wdrażanie przewidziano z początkiem roku 2017 dla prowincji Ontario (*Ontario Retirement Pension Plan*, ORPP), mają już charakter obligatoryjny dla pracodawców.

Z kolei **dodatkowe prywatne programy indywidualne** w Kanadzie przyjęły nazwę Zarejestrowanych Oszczędnościowych Planów Emerytalnych (*Registered Retirement Savings Plans*, RRSP). Programy te występują wyłącznie w postaci planów zdefiniowanej składki, a uczestniczyć w nich można do czasu ukończenia 71. roku życia. Po tym czasie zgromadzony kapitał można alternatywnie wypłacić w postaci jednorazowej sumy pieniędzy (*lump-sum*), przekształcić w strumień świadczeń pieniężnych (*annuitet*) albo przetransferować na tzw. zarejestrowany fundusz dochodów emerytalnych (*Registered Retirement Income Fund*, RRIF).

Prawo podatkowe umożliwia odprowadzanie środków do prywatnych programów emerytalnych do poziomu tzw. *contribution room*, który waloryzowany jest corocznie wskaźnikiem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce kraju. W roku 2016 limit ten wynosił 25 370 CAD [CRA, (http)].

Coraz powszechniejsze w Kanadzie stało się tworzenie zarejestrowanych oszczędnościowych programów emerytalnych (RRSP) w postaci grupowej [Pieńkowska-Kamieniecka, 2010, s. 155]. Inicjatorem takiego programu każdorazowo jest pracodawca, który określa również, jaka instytucja będzie zarządzała środkami gromadzonymi w ramach planu (np. zakład ubezpieczeń, fundusz powierniczy). O wysokości składki wpłacanej do programu decyduje płatnik, którym jest pracownik, pracodawca może jednakże wpłacać składki dodatkowe.

Wolne od podatku konta oszczędnościowe (TFSA) może zakładać każdy obywatel lub rezydent Kanady w wieku co najmniej 18 lat. Program funkcjonuje w formule *Tax-Exempt-Exempt* (TEE), czyli limitowana kwota (w roku 2016 jest to 5500 CAD, chociaż w roku 2015 było to 10 000 CAD [CRA, (http)]) opodatkowanego dochodu może być wpłacona na takie konto, a dopisywane odsetki i wypłata

kapitału nie podlegają opodatkowaniu. Zgromadzone kwoty wraz z oprocentowaniem można wycofać w każdym czasie bez żadnych konsekwencji podatkowych. Środki wypłacone powiększają limit dostępnej wartości *contribution room*.

WYZWANIA I PRZEWIDYWANE ZMIANY W SYSTEMIE EMERYTALNYM KANADY

Najważniejszym wyzwaniem, przed którym stoi system emerytalny w Kanadzie jest sytuacja demograficzna. Problem starzenia się społeczeństwa, za wyjątkiem prowincji Quebec, nie ma w Kanadzie charakteru krytycznego, ale według prognoz demograficznych w roku 2020 emeryci będą stanowić 18,0% ogółu społeczeństwa [NACA, 2005, s. 6], zaś w przewidywaniach OECD z roku 2005 relacja pomiędzy liczbą osób w wieku 65+ a liczbą osób w wieku produkcyjnym (20–64) miała się zwiększyć w Kanadzie z 20% w roku 2004 do ponad 45% w roku 2050 [OECD, 2005, s. 9]. Kolejnym problemem jest relatywne ubożenie społeczeństwa kanadyjskiego. W najnowszym suplemencie do raportu aktuarialnego, opublikowanym 16 lipca 2016 roku [OSFIC, 2016], podano, że łączne roczne wydatki na GIS i *Allowance* zwiększą się z 315 mln CAD w roku 2016 do 775 mln CAD w roku 2020¹¹, a liczba beneficjentów tych programów ma się zwiększyć z 813 tys. w roku 2016 do 925 tys. w roku 2020. Skutkować to będzie zwiększonym obciążeniem dla budżetu federalnego – łącznie w okresie 2016–2030 przewiduje się wydatkowanie na te dwa świadczenia około 1,2 mld CAD. Ponadto podjęta w 2016 roku decyzja o odstąpieniu od podnoszenia wieku emerytalnego do 67 lat oznaczać będzie zwiększenie rządowych wydatków w okresie 2016–2030 na poziomie 10,4 mld CAD.

W latach 1976–2009 wskaźnik ubóstwa wśród kanadyjskich emerytów obniżył się z około 30% do około 5%¹². W porównaniach międzynarodowych trudno zatem mówić o ubóstwie przeciętnych kanadyjskich emerytów. Nie jest także problemem stopa zastąpienia w kanadyjskim systemie emerytalnym, szczególnie u osób w dwóch pierwszych kwintylach dochodowych, gdzie niekiedy przekracza ona nawet 100%. Ale nawet w przypadku osób w najwyższym kwintylu dochodowym nie spada ona poniżej 70% [STATCAN(a), ([http](http://))]. Oczywiście w przypadku tych najbogatszych osób duże znaczenie mają rozwiązania trzeciego filara emerytalnego, które zapewniają około 40% dochodów emerytów [Pieńkowska-Kamieniecka, 2010, s. 158]. Rezygnacja z podnoszenia poziomu wieku emerytalnego w publicznych programach emerytalnych, ogłoszona w roku 2016, stanowi pewne zagrożenie dla stanu finansów publicznych w kraju, gdzie poziom relacji długu

¹¹ Ta drastyczna zmiana częściowo spowodowana ma być podwyższaniem limitów dochodowych w tych programach.

¹² Wartości podano dla wskaźnika LICO (*Low-Income Cut-Off*) na podstawie badań prowadzonych od wielu lat przez Statistics Canada: *Survey of Consumer Finances* (dla lat od 1976 do 1995) oraz *Survey of Labour and Income Dynamics* (dla lat od 1996 do 2009) [STATCAN(b), ([http](http://))].

publicznego do PKB przekracza 90%. Realizacja deklaracji wyborczej z roku 2015, co miało miejsce w Kanadzie, nie zawsze musi iść w parze ze zdrowym rozsądkiem i rachunkami. Można zatem spodziewać się weryfikacji decyzji o odstąpieniu od podnoszenia wieku przejścia na emeryturę w przyszłości. Nie doczekały się jak dotąd praktycznej realizacji: sformułowana w roku 2008 propozycja powołania do życia Kanadyjskiego Dodatkowego Planu Emerytalnego (*Canada Supplementary Pension Plan*, CSPP) [Ambachtsheer, 2008], ani przedstawiona w roku 2009 propozycja poprawy standaryzacji rozwiązań emerytalnych [Van Riesen, 2009].

REKOMENDACJE DLA POLSKI

System emerytalny w Kanadzie jest systemem trójfilarem, który zasadniczo zapewnia adekwatne emerytury i skutecznie redukuje zasięg ubóstwa wśród osób w wieku 65 lat i więcej. Z wyjątkiem specyficznej sytuacji Quebecu, nie budzi także zastrzeżeń stabilność funkcjonujących w Kanadzie planów emerytalnych, które potrafią pokazywać przewidywania o wypłacalności na najbliższe 75 lat. Pewnym problemem może być natomiast spadek uczestnictwa w trzecim filarze, który szczególnie wyraźnie ujawnił się w okresie kryzysu finansowego od roku 2009. Nastąpiły jednak w ostatnich latach oczekiwane zmiany w zakresie podwyższenia limitów kwot przekazywanych do III filara wolnych od opodatkowania, co zahamowało niekorzystną tendencję w tym zakresie. Nastąpiły także zmiany dotyczące zachęt do dłuższego pozostawania na rynku pracy, a częściowo także zniechęcające do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Powstała także możliwość gromadzenia środków na emeryturę w przypadku osób kontynuujących zatrudnienie po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. Wydaje się zatem, że na chwilę obecną żadne natychmiastowe i radykalne zmiany w funkcjonowaniu kanadyjskiego systemu emerytalnego nie są konieczne.

Porównanie rozwiązań wykorzystywanych w Kanadzie z sytuacją w Polsce prowadzi do kilku konkluzji:

- funkcjonowania OAS nie można porównywać z obligatoryjnym filarem w polskim ZUS czy KRUS; w Kanadzie jest to plan zaopatrzeniowy, a w Polsce oparty na składkach i, przynajmniej nomenklaturowo, ubezpieczeniowy;
- trudno także bezkrytycznie porównywać CPP z otwartymi funduszami emerytalnymi, jako iż zasady funkcjonowania tych rozwiązań w wielu elementach są różne; w Kanadzie mamy do czynienia ze schematem formalnie repartycyjnym z inwestowaniem nadwyżek, a w Polsce z metodą inwestycyjną, opartą o indywidualne rachunki uczestników;
- można znaleźć dużo podobieństw pomiędzy RPP a pracowniczymi funduszami emerytalnymi w Polsce, a także pomiędzy TFSA a polskimi IKE, czy IKZE.

Przedstawianie zatem kanadyjskich rozwiązań emerytalnych jako swoistego wzorca dla ewentualnych zmian w Polsce jest obarczone dużym ryzykiem odrzucenia społecznego i wymaga dużej determinacji u ewentualnych reformatorów. Modyfikacja działania, czy nawet eliminacja istnienia takich instytucji, jak ZUS, czy KRUS może się także spotkać z oporem ze strony pracowników tych instytucji. Ciągłe aktualne będzie także pytanie o ekonomiczne uzasadnienie ewentualnego przemodelowywania polskich rozwiązań emerytalnych, nie tylko dla finansów publicznych, ale przede wszystkim dla uczestników. Ewentualna likwidacja ZUS i KRUS, na rzecz finansowania budżetowego, oznaczałoby zastąpienie metody ubezpieczeniowej metodą zaopatrzeniową. Otwarte fundusze emerytalne prościej w Polsce przekształcić w fundusze inwestycyjnie, niż tworzyć z nich analog CPP. Jedynie w zakresie rozwiązań dobrowolnego trzeciego filara emerytalnego, kanadyjskie doświadczenia wydają się obecnie możliwe do wykorzystania w Polsce.

W przedstawionym stanie rzeczy wydaje się, że postawiona na wstępie hipoteza, że przyjęte w Kanadzie rozwiązania emerytalne mają nikłe szanse na wykorzystanie w Polsce uzyskała potwierdzenie.

BIBLIOGRAFIA

- Ambachtsheer K., 2008, *The Canada Supplementary Pension Plan (CSPP): Towards an Adequate, Affordable Pension for All Canadians*, C.D. Howe Institute Commentary, The Pension Papers No. 265, May 2008, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1408705>.
- British North America Act of 1951*.
- Carmichael I., 2005, *Pension Power: Unions, Pension Funds, and Social Investment in Canada*, University of Toronto Press, Toronto–Buffalo–London.
- Chłoń-Domińczak A., 2010, *Kanadyjski raj dla emerytów*, artykuł z 19 marca 2010 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/kanadyjski-raj-dla-emerytow/> (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- COASD, 2016, <http://activehistory.ca/2012/11/a-short-historical-primer-on-canadas-old-age-security-debate/> (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- CP, 1950, *Report of the Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Old Age Security*, Canadian Parliament, Ottawa, June 1950.
- CPPIB, 2016, <http://www.cppib.com/en/who-we-are/our-history.html> (stan na dzień 20.09.2016).
- CRA, 2016, <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/rgstrd/papspar-fefespfer/lmts-eng.html> (stan na dzień 20.09.2016).
- Dewetering J., 1990, *The Old Age Security Fund*, Parliamentary Research Branch, Economics Division, 14 March 1990, <http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/MR/mr58-e.htm> (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- DFC, 2016, *Budget 2016: Growing the Middle Class*, Department of Finance Canada, March 22, 2016, <http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-en.pdf>.

- Fried J., 2001, *Canadian Retirement Savings Programs and Russian Pension Reform*, Department of Economics Research Reports, 2001-12, Department of Economics, University of Western Ontario, London.
- GC(a), 2016, http://www.esdc.gc.ca/en/cpp/oas/benefit_amount.page (stan na dzień 21.09.2016 r.).
- GC(b), 2016, <http://www.esdc.gc.ca/en/cpp/oas/payments.page> (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- GC(c), 2016, http://www.esdc.gc.ca/en/cpp/oas/recovery_tax.page (stan na dzień 21.09.2016 r.).
- Guest D.T., 1997, *The Emergence of Social Security in Canada*, University of British Columbia Press, Vancouver.
- HMC(a), 2016, *Our First Old Age Pension 1915-1927* http://www.historymuseum.ca/cmc/exhibitions/hist/pensions/1915-1927_e.pdf.
- HMC(b), 2016, http://www.historymuseum.ca/cmc/exhibitions/hist/pensions/cpp-a28-w-cr_e.shtml (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- HMC(c), 2016, http://www.historymuseum.ca/cmc/exhibitions/hist/pensions/cpp-a52-w-cr_e.shtml (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- HMC(d), 2016, http://www.historymuseum.ca/cmc/exhibitions/hist/pensions/cpp-m1968_e.shtml (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- HMC(e), 2016, http://www.historymuseum.ca/cmc/exhibitions/hist/pensions/cpp-m2000_e.shtml (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- HRSDC, 2016, *The CPP&OAS Stats Book 2009* (2010), Human Resources and Skills Development Canada, <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/isp/statistics/statbook.shtml> (stan na dzień 21.09.2016 r.).
- International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*, 2005, Social Security Administration, Office of Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, April 2005, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11712.
- International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*, 2006, Social Security Administration, Office of Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, June 2006, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11712.
- International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*, 2008, Social Security Administration, Office of Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, April 2008, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11712.
- International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*, 2009, Social Security Administration, Office of Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, March 2009, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11712.
- International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*, 2011, Social Security Administration, Office of Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, April 2011, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11712.
- International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*, 2012, Social Security Administration, Office of Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, May 2012, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11712.
- International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*, 2014, Social Security Administration, Office of Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, August 2014, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11712.

- International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*, 2015, Social Security Administration, Office of Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, June 2015, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11712.
- International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*, 2016, Social Security Administration, Office of Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, April 2016, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11712.
- Jeden podatek zamiast PIT i składek na ZUS i NFZ, ale bez kwoty wolnej. Rząd szykuje rewolucję podatkową*, 2016, artykuł z 7 marca 2016, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/jeden-podatek-zamiast-pit-i-skladek-na-zus-i,142,0,2034318.html> (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- Kanadyjski system emerytalny, który miał być wzorem dla Polski, będzie reformowany*, 2010, artykuł z 24 marca 2010, <http://forsal.pl/artykuly/408702,kanadyjski-system-emerytalny-ktory-mial-byc-wzorem-dla-polski-bedzie-reformowany.html> (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- Little B., 2010, *Pension Reform in Canada: An Often Fractious Federation*, „Forum of Federations”, Occasional Paper Series Number 1, Ottawa.
- NACA, 2005, *Aging in poverty in Canada*, „Seniors on the Margins”, Government of Canada, National Advisory Council on Aging, Ottawa, Ontario.
- OECD, 2005, *Ageing and Employment Policies: Canada*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OSFI, 2016, <http://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/osfi-bsif/Pages/default.aspx> (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- OSFIC, 2016, *Actuarial Report (13th) Supplementing the Actuarial Report on the Old Age Security Program As at 31 December 2012*, Office of the Superintendent of Financial Institution Canada, Office of the Chief Actuary of Canada, <http://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/Docs/oas13.pdf>.
- Pieńkowska S., 2005, *Kanadyjski system ubezpieczeń emerytalnych*, „Polityka Społeczna”, 10, s. 18–22.
- Pieńkowska-Kamieniecka S., 2010, *System emerytalny w Kanadzie*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” nr 4, s. 147–162.
- Rusza Program Budowy Kapitału Polaków*, 2016, artykuł z 4 lipca 2016 r., <https://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/rusza-program-budowy-kapitalu-polakow/> (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- Sołtys M., Jagodziński K. (opr.), 2011, *Model emerytur obywatelskich*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa, 13 lipca 2011 r.
- SSA, 2016, *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2015*, Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy & Office of Research, Evaluation, and Statistics, SSA Publication No. 13-11802, Released: March 2016, Washington, DC.
- SSC, 1979, *Retirement Without Tears*, A report of the Special Senate Committee on Retirement Age Policies, Ottawa.
- STATCAN(a), 2016, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11f0019m/2010327/ct002-eng.htm> (stan na dzień 20.09.2016 r.).
- STATCAN(b), 2016, <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/2012001/fig/fig3.2-eng.htm> (stan na dzień 20.09.2016 r.).

Supplemental Pension Plans Act of 1990.

Tamagno E., 2005, *The Canadian Pension System*, A report prepared for the General Assembly of the Japan Pension Research Council, Tokyo, 8–9 September 2005.

Tamagno E., 2008, *A Tale of Two Pension Plans: The Differing Fortunes of the Canada and Quebec Pension Plans*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa.

TCE, 2016, <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/old-age-pension/> (stan na dzień 20.09.2016 r.).

The Canadian Government Annuities Act of 1908.

The Old Age Assistance Act of 1951.

The Old Age Pension Act of 1927.

The Old Age Security Act of 1951.

The Old Age Security Fund, Parliamentary Research Branch, Economics Division, 14 March 1990, <http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/MR/mr58-e.htm> (stan na dzień 20.09.2016 r.).

Van Riesen G., 2009, *The Pension Tangle: Achieving Greater Uniformity of Pension Legislation and Regulation in Canada*, C.D. Howe Institute Commentary, The Pension Papers No. 294, August 2009.

Wieteska S., 1998, *Świadczenia emerytalne w USA i Kanadzie*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1998, nr 5–6.

Zalewa P., 2002, *Kanadyjski system ubezpieczeń społecznych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H, Oeconomia 36, s. 311–324.

Związkowcy i pracodawcy krytykują pomysł „kanadyjskiej” reformy emerytur w Polsce, 2010, artykuł z 23 marca 2010, <http://forsal.pl/artykuly/408270,zwiazkowcy-i-pracodawcy-krytykuja-pomysl-kanadyjskiej-reformy-emerytur-w-polsce.html> (stan na dzień 20.09.2016 r.).

Streszczenie

Pionierskie w Polsce prace o systemie emerytalnym Kanady, autorstwa Wieteski, Zalewy i Pieńkowskiej, które publikowane były w ostatniej dekadzie XX wieku i pierwszej dekadzie XXI wieku, pomijają wątek możliwych aplikacji kanadyjskich rozwiązań emerytalnych w Polsce. Wypełniając czasową lukę eksploracyjną, autor próbuje przedstawić w niniejszym tekście rzetelną wiedzę o rozwoju i współczesnym stanie systemu emerytalnego w Kanadzie. Celem badawczym autora jest stwierdzenie, w jakim zakresie przyjęte w Kanadzie rozwiązania emerytalne mogą być wykorzystane w Polsce. Autor stawia jednocześnie hipotezę, że przyjęte w Kanadzie rozwiązania emerytalne mają nikłe szanse na wykorzystanie w Polsce. Artykuł o systemie emerytalnym Kanady prezentowany jest w układzie: 1) Rozwój historyczny systemu emerytalnego w Kanadzie, 2) Stan obecny systemu emerytalnego w Kanadzie, 3) Wyzwania i przewidywane zmiany, 4) Rekomendacje dla Polski. W podsumowaniu autor stwierdza, że porównanie rozwiązań wykorzystywanych w Kanadzie z sytuacją w Polsce prowadzi do kilku konkluzji:

- funkcjonowanie kanadyjskiego OAS nie można porównywać z obowiązkowym filarem w polskim ZUS czy KRUS; w Kanadzie jest to plan zaopatrzeniowy, a w Polsce składkowy;
- trudno także bezkrytycznie porównywać CPP z otwartymi funduszami emerytalnymi, jako iż zasady funkcjonowania tych rozwiązań w wielu elementach są różne;
- można znaleźć dużo podobieństw pomiędzy RPP a pracowniczymi funduszami emerytalnymi w Polsce, a także pomiędzy TFSA a polskimi IKE, czy IKZE.

A zatem jedynie w zakresie rozwiązań dobrowolnego trzeciego filara emerytalnego, kanadyjskie doświadczenia wydają się obecnie możliwe do wykorzystania w Polsce. W przedstawionym stanie rzeczy postawiona na wstępie hipoteza, że przyjęte w Kanadzie rozwiązania emerytalne mają niskie szanse na wykorzystanie w Polsce, uzyskała potwierdzenie.

Słowa kluczowe: emerytury, systemy emerytalne, Kanada

The pension system in Canada. Recommendations for Poland

Summary

Pioneering papers in Poland of the pension system in Canada, by Wieteska, Zalewa and Pieńkowska, which were published in the last decade of the twentieth century and the first decade of the twenty-first century, omit the topic of possible applications of the Canadian pension solutions in Poland. Fill the time gap exploratory, the author tries to present herein a thorough knowledge of the development and contemporary state of the pension system in Canada. The aim of the author's research is to determine to what extent the adopted Canadian pension solutions can be used in Poland. The author also hypothesized that adopted in Canada pension solutions are unlikely to use in Poland. Article about the pension system in Canada is presented as follow: 1) The historical development of the pension system in Canada, 2) Current status of the pension system in Canada, 3) Challenges and expected changes, 4) Recommendations for the Poland. In conclusion, the author states that the comparison of the solutions used in Canada to the situation in Poland leads to several conclusions:

- functioning of the Canadian OAS can not be compared with the obligatory pillar of the Polish Social Insurance Institution (ZUS) or Agricultural Social Insurance Fund (KRUS); the Canadian one is a budgetary plan and the Polish one is a contribution,
- it is difficult to compare uncritically the CPP with public pension funds (OFEs), as all rules of functioning of these solutions in a number of elements are different,
- it is possible to find a lot of similarities between the RPP and occupational pension funds in Poland, as well as between the TFSA and Polish IKE or IKZE.

Therefore, only in case of the solutions of voluntary third pension pillar, the Canadian experience now seems possible to be used in Poland. In the presented state of things placed at the beginning the hypothesis that adopted in Canada pension solutions are unlikely to use in Poland received confirmation.

Keywords: pensions, pension systems, Canada

JEL: G23, H55, H75, J32