

PIOTR ZALEWA

Kanadyjski system ubezpieczeń społecznych

The Canadian system of social insurance

Każdy system emerytalny wypracowany w warunkach demokracji parlamentarnej jest zawsze w swych założeniach wynikiem pewnej ugody społecznej oraz kompromisu zawartego pomiędzy wpływowymi grupami podmiotów połączonych wspólnym interesem. Jednak w dojrzałych demokracjach kompromis ten nie może naruszać określonych idei i wartości uznawanych powszechnie za fundamentalne. Warunek ten dotyczy zresztą nie tylko społeczeństw demokratycznych, ale często także państw o ustroju totalitarnym. W rozwiniętych państwach Zachodu za podstawowe uważane są powszechnie wartości wpływające z religii chrześcijańskiej, prawa rzymskiego i kultury antycznej. Prawo każdego człowieka do wolności, własności i poszukiwania szczęścia traktuje się, przynajmniej w deklaracjach, jako prawo naturalne, a więc wynikające z istoty człowieczeństwa, a nie jako coś, co może być nadane bądź odebrane.

Postęp techniczny od dłuższego czasu powoduje wydłużenie życia człowieka, a obecny emeryt jest często osobą aktywną, pełną energii, chcącą korzystać z uroków życia. Jest on także liczącym się wyborcą i żadna partia polityczna nie może pozwolić sobie na lekceważenie jego potrzeb. Z drugiej strony, zmniejszająca się dzietność ludzi młodych może w niedługim czasie doprowadzić do sytuacji, w której oparte na bismarckowskiej zasadzie solidarności pokoleniowej ludzi pracy systemy emerytalne staną się niewydolne. Stąd warto przyjrzeć się, jak z tym problemem radzi sobie jedno z najbogatszych państw świata – Kanada.

Systemy emerytalne większości rozwiniętych państw świata opierają się na trzech filarach. Świadczenia emerytalne z pierwszego filaru, zwanego często społecznym, wypłacane są emerytom ze składek ludności czynnej zawodowo

(metoda pay as you go).¹ Drugi filar stanowią plany emerytalne finansowane zazwyczaj przez pracownika i pracodawcę, a przyszłe dochody są w znacznym stopniu uzależnione od wysokości opłacanych składek i czasu ich opłacania. Trzeci filar stanowią indywidualne programy emerytalne zawierane przez ubezpieczonego z wybraną instytucją finansową.

Programy emerytalne można podzielić na dwa podstawowe typy:

- 1) plany o określonych składkach,
- 2) plany o określonych świadczeniach.²

Świadczenia emerytalne uczestników planów pierwszego typu są uzależnione od wysokości zgromadzonego przez lata kapitału oraz od efektywności inwestycji podejmowanych w imieniu ubezpieczonego przez odpowiednie instytucje finansowe. W przypadku programów drugiego typu uzgadnia się uprzednio wysokości emerytury i na tej podstawie określa wysokość składki. W praktyce spotyka się także plany hybrydowe.

Plany emerytalne można także podzielić ze względu na to, czy uczestnictwo w nich jest przymusowe, czy też dobrowolne. Uczestnictwo w pierwszym filarze (najczęściej w drugim także) jest zazwyczaj obowiązkowe, podczas gdy uczestnictwo w trzecim filarze jest dobrowolne. Istotny wpływ na zasady funkcjonowania systemów emerytalnych ma również państwo. Może ono uczestniczyć w tworzeniu prawnych ram działania podmiotów ubezpieczających, odpowiadać za przejrzystość rynku, gwarantować minimalne kwoty emerytur majątkiem Skarbu Państwa, czy też odgrywać istotną rolę w kreowaniu u ludzi skłonności do oszczędzania na potrzeby przyszłej emerytury, np. poprzez system ulg podatkowych. Państwo może także odstąpić od wpływania na zabezpieczenie emerytalne ludzi starych, cedując to na prywatne instytucje finansowe, jak to ma miejsce w np. Chile i Singapurze.³

Bez względu na kształt i sposób funkcjonowania systemu emerytalnego, w krajach rozwiniętych przyjmuje się, że dochód emeryta wystarczający na życie na poziomie zbliżonym do okresu aktywności zawodowej powinien wynosić około 70% jego dochodów sprzed przejścia na emeryturę.⁴

Pierwsze ustawowe uregulowania problemu źródeł dochodów osób starych, niepełnosprawnych i ubogich zostały podjęte w Kanadzie stosunkowo późno, bo w 1927 roku. Dla porównania, już w roku 1791 wprowadzono we Francji program wspierania finansowego niezdolnych do pracy marynarzy. Do roku 1908 w dziesięciu państwach i ich koloniach funkcjonowały mniej lub bardziej zaawansowane programy emerytalne, z wiodącą rolą Niemiec. Za autorów

¹ S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, PWN, Warszawa 2002, s. 73.

² S. Wieteska, *Świadczenia emerytalne w USA i Kanadzie*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1998, nr 5–6, s. 51.

³ S. Golinowska, *op. cit.*, s. 84.

⁴ S. Wieteska, *op. cit.*, s. 54.

kanadyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych uważa się J. S. Woodswortha oraz A. Heapsa, którzy poświęcili swe życie zawodowe problemom źródeł utrzymania osób starych, chorych i bezrobotnych. Zwrócili oni uwagę opinii publicznej na fakt, że cywilizowane społeczeństwo nie może przejść obojętnie obok tego problemu i doprowadzili do przyjęcia przez parlament odpowiednich ustaw.

Obecnie funkcjonujący w Kanadzie system ubezpieczeń społecznych formował się w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat. Na jego kształt miał wpływ szereg czynników o charakterze społecznym, ekonomicznym, historycznym i kulturowym. Wpłynął nań również federacyjny charakter Kanady – związku prowincji i terytoriów o dużym stopniu samorządności, a także ustawowo podkreślona dwukulturowość wyróżniająca prowincję Quebec zamieszkaną głównie przez społeczność pochodzenia francuskiego. Nie można tu pominąć także problemu imigracji. Kanada przyjmuje rocznie około 200 tysięcy osób. Rola państwa we wspieraniu systemu emerytalnego wynika z konstytucyjnego zapisu o obowiązku troski o bezpieczeństwo socjalne obywateli, a całość zagadnień związanych z funkcjonowaniem, nadzorem, kontrolą, a także częściowo finansowaniem zabezpieczenia socjalnego, emerytalno-rentowego i zdrowotnego spoczywa solidarnie na barkach rządu federalnego i rządów poszczególnych prowincji.

Celem funkcjonowania systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego w Kanadzie jest po pierwsze, zapewnienie ludziom starszym i niezdolnym do pracy odpowiednich środków finansowych niezbędnych do godnego życia i to bez względu na dochody osiągnięte przez całe życie zawodowe, po drugie, aby dochody emeryta nie różniły się w sposób drastyczny od dochodów osiągniętych w trakcie czynnego życia zawodowego.

Realizacja powyższych celów odbywa się w oparciu o trzy niezależne programy ubezpieczeniowe:

– OAS (*Old Age Security*) – Zabezpieczenie Osób Starszych (wraz z dwoma programami wspierającymi: (*Guaranteed Income Supplement*) – związany z zapewnieniem gwarantowanego dochodu oraz SPA (*Spouse's Allowance*) – program ochrony finansowej współmałżonka,

– CPP (*Canada Pension Plan*) – Kanadyjski Plan Emerytalny⁵,

– prywatne plany emerytalne.

Natomiast cały mechanizm działania systemu można najkrócej ująć w sposób następujący:

– zasiłki z programu OAS otrzymują wszyscy ci emeryci, którzy kiedykolwiek mieszkali w Kanadzie,

⁵ CPP jest programem funkcjonującym na terenie całej Kanady, z wyjątkiem prowincji Quebec, która posiada własny program ubezpieczeń emerytalnych – Quebec Pension Plan. Jednak jego założenia i sposób funkcjonowania jest bardzo zbliżony do CPP, stąd szczegółowe rozwiązania w zakresie QPC zostały w niniejszej pracy pominięte.

- program GIS zapewnia pewne minimum dochodu emerytom obecnie mieszkającym w Kanadzie (program SPA wspomaga osoby owdowiałe do momentu przekroczenia 65 roku życia),
- program CPP obejmuje wszystkich płacących składki emerytalne,
- prywatne plany emerytalne stanowią trzeci, dobrowolny element składowy emerytury.

PROGRAM ZABEZPIECZENIA OSÓB STARYCH (OAS)⁶

Program OAS – używając terminologii wprowadzonej niedawno w Polsce reformy systemu emerytalnego, pierwszy filar kanadyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych został wprowadzony w roku 1952 i jest bezpośrednim następcą wspomnianego wcześniej programu z końca lat dwudziestych. Podstawowym czynnikiem kwalifikującym do otrzymywania dochodów z programu jest czas legalnego przebywania w Kanadzie. Program obejmuje osoby, które ukończyły 65 lat i były obywatelami lub rezydentami Kanady przez przynajmniej 10 lat po ukończeniu osiemnastego roku życia (20 lat dla osób mieszkających poza Kanadą). Z powyższego wynika istotna cecha programu, że od potencjalnego beneficjenta nie wymaga się przejścia na emeryturę (rezygnacji z pracy), jego zatrudnienie i dochody osiągane w ciągu życia zawodowego nie mają żadnego znaczenia, nie musi on także przebywać obecnie w Kanadzie. Pełną kwotę dochodu z OAS uzyskują osoby, które przez przynajmniej 40 lat swojego dorosłego życia przebywały legalnie w Kanadzie. Pozostali mogą starać się o częściowe uczestnictwo w programie (niespełnienie warunku 40-letniego pobytu w Kanadzie nie przekreśla możliwości otrzymywania pełnego świadczenia z programu, należy jednak spełnić szereg dodatkowych kryteriów nie wpływających w sposób istotny ani na konstrukcję, ani na finansowanie całości). Najogólniej można powiedzieć, że każdy rok legalnego pobytu w Kanadzie daje prawo do otrzymywania 1/40 maksymalnej kwoty świadczenia.

Program OAS jest całkowicie finansowany z dochodów budżetu federalnego, a wysokość świadczenia jest indeksowana kwartalnie według wskaźnika wzrostu cen. W pierwszym kwartale 1999 roku maksymalna kwota świadczenia wynosiła 410,82 CAD miesięcznie, a w drugim i trzecim odpowiednio – 411,23 CAD i 413,70. Wypłacane świadczenia są redukowane jedynie u naprawdę zasobnych emerytów. Maksymalna kwota świadczenia jest wypłacana jedynie w sytuacji, gdy dochód świadczeniobiorcy nie przekracza określonej wysokości. Wielkość zmniejszenia oraz kwota dochodu, powyżej której świadczenia są redukowane zależy od stanu cywilnego osoby pobierającej zasiłek. Na przykład, osoby

⁶ Na podstawie stron internetowych Ministerstwa Rozwoju Zasobów Ludzkich Kanady: http://www.hrdc-drhc.gc.ca/isp/pub/gis/gispub2_e.shtml#Eoas

samotne osiągające w roku podatkowym 1998 dochód ponad 53 215 CAD rocznie miały świadczenia zmniejszone o 15 centów od każdego dolara dochodu powyżej wymienionej kwoty, a w konsekwencji przy dochodzie ponad 85 893 CAD nie otrzymywały świadczeń z programu OAS. Dochody z programu OAS podlegają opodatkowaniu podatkiem od osób fizycznych.

Indeksowanie wysokości świadczeń według wskaźnika wzrostu cen konsumpcyjnych ma tę zasadniczą zaletę, że zapobiega spadkowi stopy życiowej wynikającemu z inflacji, ale nie daje osobom starszym możliwości uczestniczenia we wzroście gospodarczym (byłoby tak, gdyby świadczenia indeksowano według wzrostu płac).

Podczas gdy program OAS jest skierowany do wszystkich ludzi, którzy kiedykolwiek w życiu przebywali w Kanadzie, program GIS skierowany jest tylko i wyłącznie do osób, które oprócz spełnienia warunków przystąpienia do programu OAS, pozostają w Kanadzie po przejściu na emeryturę. Świadczenia programu GIS nie są bowiem wypłacane poza granice Kanady (tj. można oczywiście czasowo przebywać za granicą, ale co roku trzeba odnawiać wniosek o przyznawanie świadczeń).

Program GIS wprowadzono w życie w 1967 roku. Ma on za zadanie finansowe wspieranie ludzi, którzy mimo otrzymywania świadczeń programu OAS i możliwości podjęcia pracy nie są w stanie się utrzymać. Aby korzystać ze środków programu gwarantowanego dochodu trzeba przede wszystkim otrzymywać świadczenia z programu OAS, czyli spełniać warunki odpowiednio długiego legalnego pobytu w Kanadzie, mieć ukończone 65 lat oraz dodatkowo – być obywatelem lub rezydentem Kanady w dniu przyjęcia do programu. Zatem, o ile program OAS zasila finansowo ludzi, którzy przez określony okres wspierali budżet Kanady podatkami płaconymi od dochodów bądź konsumpcji, to program GIS wspiera tylko i wyłącznie tych, którzy będąc Kanadyjczykami nie radzą sobie finansowo. Konstrukcja programu OAS teoretycznie dopuszcza otrzymywanie świadczeń na poziomie 1/40 kwoty maksymalnej, tj. około 10 CAD miesięcznie, a program GIS uzupełnia świadczenie OAS, dopóki całkowity dochód nie przekracza określonej kwoty.

Wysokość wypłacanych świadczeń zależy od osiągniętych dochodów (dla małżeństw i osób pozostających w konkubinacie osiągnięte dochody są sumowane). Przy określaniu wysokości świadczeń bierze się pod uwagę wszelkie osiągnięte dochody, w tym także dochody z programu OAS, z pracy, dywidendy, emerytury, renty, dochody kapitałowe, świadczenia otrzymywane z zagranicy, itp. Maksymalne kwoty wypłacane dzięki GIS zależą od stanu cywilnego beneficjenta. Dla osób bezżennych, owdowiałych, rozwiedzionych oraz tych, których współmałżonek nie jest uprawniony do otrzymywania świadczeń z programu OAS maksymalny dodatek GIS wynosił w 1998 roku 491,95 CAD miesięcznie, podczas gdy dla małżeństw lub osób pozostających w tzw. wolnych związkach – 320,24 CAD na osobę. Jeżeli jednak dochody przekraczały

2000 CAD rocznie (przy obliczaniu dochodu beneficjenta nie bierze się pod uwagę świadczeń programu OAS) wypłacane świadczenia były redukowane o 1 CAD na każde 2 CAD dodatkowego dochodu, a w przypadku par – o 1 CAD na każde 4 CAD dodatkowego dochodu. W konsekwencji, jeżeli dochód przekroczył 11 808 CAD rocznie, zasiłki GIS przestawały być wypłacane. Takie rozwiązanie gwarantuje każdemu beneficjentowi programu OAS mieszkającemu w Kanadzie jednakowy minimalny poziom dochodów. Świadczenia otrzymywane z programu GIS nie są opodatkowane podatkiem od osób fizycznych.

Drugim uzupełnieniem programu OAS jest program wspierania współmałżonka (SPA). Aby otrzymywać świadczenia z tego programu trzeba być współmałżonkiem (bądź wdową lub wdowcem) osoby korzystającej z programu OAS, w wieku przedemerytalnym (60–64 lata) oraz legalnie przebywać w Kanadzie przez przynajmniej 10 lat po ukończeniu osiemnastego roku życia oraz osiągać dochód nieprzekraczający określonego limitu. Maksymalne świadczenia wypłacane z programu nie mogą przekroczyć sumy maksymalnych kwot programu OAS i SPA, co w konsekwencji różnicuje wysokość świadczeń dla osób samotnych i małżeństw. Świadczenia programu SPA nie są przedmiotem opodatkowania, a ustają w momencie spełnienia warunków przystąpienia do programu OAS.

Większość rozwiniętych społeczeństw świata, z lepszym lub gorszym skutkiem, troszczy się na zasadzie ustawowego nakazu o zabezpieczenie finansowe osób starych traktując to jako obowiązek moralny wynikający z przesłanek etycznych, kulturowych i religijnych. Otrzymywane świadczenia z programu OAS, jeżeli są wypłacane na poziomie kwoty maksymalnej, pozwalają na godne życie we wszystkich krajach ubogich, podczas gdy w większości krajów rozwiniętych z trudem wystarczają na biologiczne przeżycie.

W 1999 roku programem OAS objętych było około 3,7 miliona osób, a tylko 180 tysięcy otrzymywało świadczenia niepełne. Zasiłki programu GIS wypłacano prawie 1,4 milionom ludzi, co oznacza, że ponad 37% osób powyżej 65 roku życia miało dochód niewystarczający do zapewnienia utrzymania.

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy pierwszy poziom kanadyjskiego systemu świadczeń dla osób starszych jest dla nich wystarczającym zabezpieczeniem finansowym, trzeba pamiętać, o dużym zróżnicowaniu kosztów utrzymania na różnych obszarach Kanady. W 1998 roku świadczenia wypłacane z programów OAS i GIS wynosiły maksymalnie 10 727 CAD dla jednej osoby. Granica ubóstwa na obszarach wiejskich określona została w tym roku na poziomie 11 213 CAD dla osoby samotnej, ale w dużych miastach (powyżej 500 000 mieszkańców) wynosiła blisko o połowę więcej, bo 16 472 CAD. Dlatego w większości prowincji istnieją dodatkowe programy wsparcia osób starych, zróżnicowane pod względem swej konstrukcji oraz wysokości wypłacanych świadczeń. W 1998 roku najniższe dodatki wypłacano w prowincji British Columbia, najwyższe w prowincji Alberta (maksymalnie odpowiednio: 591,60 CAD i 2350 CAD dla osoby samotnej).

KANADYJSKI PLAN EMERYTALNY (CPP)⁷

Celem funkcjonowania programu CPP jest zabezpieczenie finansowe osób przechodzących na emeryturę oraz tych, którzy stracili możliwość podjęcia pracy z powodu chorób lub kalectwa. CPP obejmuje także ludzi dotkniętych śmiercią osoby, na której utrzymaniu pozostawali, a świadczenia wypłacane są także na rzecz dzieci osób zmarłych objętych programem.

Program CPP wprowadzono w życie w 1966 roku. Jego konstrukcja nie odbiega zasadniczo od rozwiązań przyjętych w krajach wysokorozwiniętych. CPP jest przede wszystkim programem obowiązkowym dla każdej pracującej legalnie w Kanadzie osoby, bez względu na to, czy jest to praca najemna, czy też praca na własny rachunek. Obowiązek ubezpieczenia w CPP spoczywa na wszystkich zatrudnionych, między 18 a 70 rokiem życia, stąd CPP obejmuje około 92% dorosłych, zatrudnionych w Kanadzie. Osoby nie objęte ubezpieczeniem emerytalnym to przede wszystkim ci, którzy nie mogą doń przystąpić ze względów formalnych. Aby fakt zatrudnienia powodował konieczność odprowadzania składek, a zatem wpływał na wysokość przyszłej emerytury, roczny dochód osoby ubezpieczonej musi przekraczać określoną kwotę (YBE – *Year Basic Exemption*). Innymi słowy, jeżeli roczny dochód zatrudnionego był niższy od kwoty YBE, to pomimo faktu legalnego zatrudnienia, nie będzie on mógł tego roku doliczyć do stażu pracy. Pozostałe osoby nie objęte Kanadyjskim Planem Emerytalnym to obywatele Kanady zatrudnieni poza jej granicami przez zagranicznych pracodawców, a także ci, którzy głównie ze względów religijnych ślubowali ubóstwo.

Jedną z najważniejszych cech programu CPP, odróżniającą go od systemu obowiązującego np. w Polsce, jest obejmowanie przezeń nie tylko małżeństw, ale także osób pozostających w konkubinacie lub separacji. Ponadto, osoby uprzednio owdowiałe nie tracą prawa do otrzymywania świadczeń nawet w przypadku ponownego małżeństwa.

Finansowanie Kanadyjskiego Programu Emerytalnego odbywa się przede wszystkim z obowiązkowych składek płaconych po połowie przez pracodawcę i pracownika. Osoby pracujące na własny rachunek opłacają składkę w całości. Od początku istnienia programu składka stanowiła zawsze określony procent dochodu, w 1995 roku było to 6,1% płacone po połowie przez pracodawcę i pracownika (po 3,05% każdy). Do obliczenia rzeczywistego obciążenia na rzecz funduszu niezbędne jest jednak bliższe przyjrzenie się wspomnianej wcześniej kwocie YBE oraz tzw. kwocie YMPE (*Year's Maximum Pensionable Earnings*) – maksymalnym rocznym dochodom z emerytury. Kwota YMPE stanowi około 115% przeciętnej płacy w Kanadzie, a kwota YBE – około 10% kwoty YMPE.

⁷ B. Macdonald, *An Actuarial Monograph On The Canada Pension Plan* (http://www.actuaries.org/public/committees/SOCSEC/documents_e.cfm)

Kwoty te są o tyle istotne, że obciążanie składką członka programu CPP polega najpierw na podzieleniu osiągniętego przezeń dochodu na dwie lub, w przypadku dochodu przekraczającego kwotę YMPE, trzy części. Składki bowiem odprowadza się tylko od części dochodu ponad kwotę YBE, a ewentualne świadczenia programu CPP wypłacane są jedynie do kwoty YMPE.

Rozwiązanie to, będące przejawem ustawowo narzuconej solidarności społecznej, faworyzuje z punktu widzenia wysokości przyszłych świadczeń osoby o niższych dochodach kosztem lepiej zarabiających. W uproszczeniu można powiedzieć, że ci, którzy przez całe życie zawodowe osiągnęli dochody na poziomie niewiele przekraczającym kwotę YBE, otrzymują emerytury dzięki tym, którzy zarabiali powyżej kwoty YMPE. Ponadto, nawet jeżeli ktoś przez dłuższy czas zarabiał znacznie powyżej kwoty YMPE, a następnie jego dochód zmniejszył się drastycznie, nie może liczyć na to, że jego emerytura będzie wyższa dzięki temu, że kiedyś opłacał kwotowo duże składki. Innymi słowy, część składki pochodząca od dochodu powyżej kwoty YMPE, przepada z punktu widzenia wysokości przyszłej emerytury bezpowrotnie.

Pomimo że każdy członek programu CPP ma swoje własne konto, na którym odnotowuje się jego dochody i składki, program funkcjonuje na bismarckowskiej zasadzie solidarności pokoleniowej, gdzie świadczenia wypłacane obecnym emerytom pochodzą z bieżących składek osób pracujących, a informacje dotyczące wpłat dzisiejszych emerytów służą jedynie do określania wysokości otrzymywanych przezeń świadczeń. Nadwyżki finansowe programu, tj. kwoty, które nie zostały przeznaczone na wypłaty świadczeń oraz pokrycie kosztów administracyjnych są zarządzane przez specjalny fundusz programu CPP. Jego podstawowym zadaniem jest utrzymywanie rezerw o równowartości świadczeń wypłacanych przez dwa lata, a środki są inwestowane w tzw. bezpieczne papiery wartościowe – głównie obligacje.

Inną istotną cechą programu CPP jest możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę. Pobieranie świadczeń emerytalnych można rozpocząć już w wieku 60 lat, tracąc jednak 0,5% za każdy miesiąc brakujący do 65 roku życia. Zatem jeżeli ktoś zacznie emeryturę w wieku 60 lat, jego dochody z programu CPP będą o 30% niższe od dochodów, które uzyskałby przechodząc na emeryturę w wieku 65 lat i ta obniżka świadczeń ma już charakter stały. Zwiększone świadczenia otrzymuje się natomiast rozpoczynając emeryturę później, niż w standardowym 65 roku życia.

Świadczenia programu CPP są, podobnie jak zasiłki programu OAS, indeksowane według wskaźnika wzrostu cen, co czyni z emerytów osoby nie korzystające ze wzrostu gospodarczego Kanady. W 1999 roku świadczenia emerytalne pochodzące łącznie z programów CPP i QPP były wypłacane około 3,4 milionom ludzi.⁸ Maksymalna emerytura wypłacana 65-latkowi wynosiła

⁸ A Pension Primer. A Report by the National Council of Welfare: <http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportpensionprimer/reppensionprimer.htm>

751,67 CAD miesięcznie. Natomiast świadczenia rentowe wypłacano około 340 tysiącom osób, a do ich otrzymywania uprawnione są osoby o trwałej niezdolności do pracy. Maksymalna renta wynosiła 903,55 CAD. Z kolei zasiłek na rzecz dzieci rencisty wynosił 171,33 CAD, a maksymalny zasiłek dla osoby owdowiałej – 451 CAD miesięcznie i jest uzależniony od wieku beneficjenta, liczby dzieci pozostających na jego utrzymaniu oraz od wieku osoby zmarłej.

Należy podkreślić, że mimo otrzymywania maksymalnych kwot z programów OAS i CPP emeryt mieszkający w wielkim mieście w 1998 roku nie był w stanie przekroczyć granicy ubóstwa. Wysokość otrzymywanych przezeń świadczeń zawiera tabela 1.

Tab. 1. Zsumowane maksymalne świadczenia wypłacane osobie samotnej mieszkającej w mieście powyżej 500 tys. mieszkańców w ramach programów OAS i CPP w 1998 roku
The sum of maximal due paid to a single person living in a city of over 500 thousand inhabitants within the OAS (*Old Age Security*) and CPP (*Canada Pension Plan*) in 1998

Źródło dochodów	Maksymalna kwota świadczeń w CAD
Zasiłki programu OAS	4 902
Emerytura programu CPP	9 018
Wyrównanie GIS	1 424
Razem:	15 344
Granica ubóstwa w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców	16 472
Różnica:*	1 128

* Analogicznie liczona różnica dla małżeństw i osób pozostających w wolnych związkach wynosiła około 315 CAD.

Źródło: <http://www.ncwcnbes.net/htmdocument/reportpensionprimer/reppensionprimer.htm>

Większość Kanadyjczyków nie otrzymuje maksymalnych wypłat z tytułu uczestnictwa w obydwu filarach systemu emerytalnego. Na przykład, przeciętne świadczenie wypłacane w styczniu 1999 roku z programu CPP wynosiło 412,29 CAD, co stanowi 55% kwoty maksymalnej. Dochód całkowity osoby otrzymującej świadczenia na poziomie połowy kwot maksymalnych programów OAS i CPP wynosił w 1998 roku 9410 CAD, a zasiłek programu GIS wypłacany przy tym poziomie dochodu wynosił 3626 CAD. Różnica między poziomem ubóstwa mierzonym dla osób mieszkających w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców a całkowitym dochodem zwiększa się w tej sytuacji do 3436 CAD. Jak widać z powyższego, pierwsze dwa filary kanadyjskiego systemu ubezpieczeń emerytalnych dalekie są od finansowego zabezpieczenia potrzeb osób starych nawet na poziomie granicy ubóstwa.

PRYWATNE PLANY EMERYTALNE

W 1957 roku, a więc 9 lat przed zaistnieniem programu CPP, wprowadzono trzeci filar kanadyjskiego systemu ubezpieczeń emerytalnych, zwany ogólnie Oszczędnościowym Planem Emerytalnym (RSP – *Retirement Savings Plan*). Celem wprowadzenia programu było zapobieżenie drastycznemu spadkowi stopy życiowej ludzi przechodzących na emeryturę (w założeniu, emeryt korzystający ze świadczeń programów OAS, CPP oraz jakiejś formy programu RSP miałby otrzymywać emeryturę na poziomie około 70% swych przedemerytalnych dochodów).

Dwie najważniejsze cechy charakteryzują program RSP. Po pierwsze, przystąpienie do programu jest całkowicie dobrowolne, to przyszły emeryt decyduje, kiedy chce rozpocząć oszczędzanie, jakie kwoty na ten cel przeznaczać oraz w jaki sposób je inwestować. Po drugie, pomimo że uczestnictwo w programie nie jest obowiązkowe, jego funkcjonowanie jest nie tylko w dużym stopniu regulowane przez odpowiednie przepisy, ale wypracowany został szereg rozwiązań ze strony rządu federalnego oraz rządów poszczególnych prowincji zachęcających do uczestnictwa w programie.

Uczestniczyć w programie RSP może każdy, kto chce, osiąga dochody i ma więcej niż 19 i mniej niż 70 lat.

Najogólniej rzecz ujmując, oszczędzanie w programie RSP polega na rezygnacji z części obecnych dochodów na rzecz przyszłej emerytury. Sprzyja temu szereg rozwiązań administracyjnych, zwłaszcza ulg podatkowych. Wpłaty do programu zmniejszają dochód do opodatkowania, co często skutkuje przejściem do niższego przedziału podatkowego i w konsekwencji pozwala płacić podatek według niższej stopy. Co prawda wypłaty z programu stanowią dochód do opodatkowania, ale dochody emerytalne są z reguły niższe od dochodów osiągniętych w trakcie życia zawodowego. Zatem z punktu widzenia obciążeń podatkowych uczestnictwo w programie jest dla podatnika korzystne. Rocznie można odprowadzić do RSP nie więcej niż 18% dochodu osiągniętego w roku poprzednim. Maksymalną kwotę wpłaty (a zatem i maksymalne odliczenie podatkowe) można przekroczyć jedynie o 2 000 CAD w ciągu całego czasu oszczędzania. Przekroczenie powyższego limitu skutkuje karą wysokości 1% kwoty, o którą przekroczono limit, płaconą dotąd, aż nadwyżka zmniejszy się do dopuszczalnego poziomu. Jeżeli z kolei z jakichś powodów nie dokonywano wpłat przez pewien okres, można to nadrobić wpłacając zaległości w dowolnym terminie, ale regulowaniem wpłat zaległych nie można obniżyć dochodu do opodatkowania.

Wpłacane składki są przez fundusz inwestowane w szereg dostępnych instrumentów finansowych, począwszy od bezpiecznych obligacji rządu federalnego i rządów prowincji, poprzez obligacje i akcje przedsiębiorstw notowanych na giełdach kanadyjskich, papiery wartościowe podmiotów zagranicznych,

udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, aż po ryzykowne inwestycje w przedsięwzięcia typu *Venture Capital*. Wybór strategii inwestycyjnej zależy od uczestnika programu.

Zainwestowane w program środki można pożyczać na określony procent, a zapłacone odsetki nie stanowią ulgi podatkowej. W zasadzie pożyczka z programu jest traktowana jako dochód i podlega opodatkowaniu. Jednak jeżeli celem pożyczki jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych bądź edukacyjnych uczestnika i zostanie w określonym czasie zwrócona, nie powstaje konieczność jej opodatkowania.

Wpłaty do programu nie muszą być dokonywane gotówką. Składki można regulować przy pomocy całego szeregu aktywów, między innymi papierami wartościowymi, depozytami, jednostkami funduszy powierniczych, depozytami bankowymi, itp. Wpłaty niegotówkowe również obniżają podstawę opodatkowania (oczywiście do określonego limitu). Kanadyjskie służby podatkowe traktują wpłaty niegotówkowe jako transakcję sprzedaży określonego rodzaju aktywów do programu. Stąd, jeżeli uczestnik odprowadził składkę w postaci nabytych wcześniej jednostek uczestnictwa funduszu powierniczego po cenie wyższej od ceny nabycia, różnicę musi potraktować jako dochód kapitałowy będący przedmiotem opodatkowania. Natomiast strata poniesiona z tytułu powyższej transakcji nie jest traktowana jako strata kapitałowa w sensie opodatkowania dochodów kapitałowych.

Program RSP umożliwia zakładanie programu emerytalnego dla współmałżonka. Jest to regulowane szeregiem unormowań prawno-podatkowych, których szczegółowy opis wykracza poza ramy niniejszej publikacji. Do najistotniejszych należy zaliczyć możliwość odliczania od podstawy opodatkowania wpłat w takiej samej wysokości jak w przypadku opłacania składek za siebie. Jednak, aby zgromadzone oszczędności były traktowane jako własność osoby obdarowanej, muszą znajdować się w jej programie przynajmniej przez trzy lata. Innymi słowy, np. taki czas musi upłynąć, aby osoba, której współmałżonek założył program RSP, mogła pożyczyć zgromadzone środki i zapłacić od tego podatek według swojej stopy podatkowej. Uczestnik programu, będąc już emerytem, może opłacać składki współmałżonkowi (zmniejszając podstawę opodatkowania) do momentu ukończenia przez obdarowanego 70 lat.

Po przejściu na emeryturę uczestnik programu otrzymuje miesięczną emeryturę, uzależnioną od wielkości wpłat, czasu opłacania składek oraz efektywności podejmowanych na przestrzeni lat inwestycji. Jeżeli emeryt zdecyduje się na pobieranie minimalnej emerytury, może część zgromadzonych środków wpłacić na tzw. fundusz RRIF (*Registered Retirement Income Fund*) – Zarejestrowany Fundusz Dochodów Emerytalnych. Wpłacane tam środki są indeksowane aż do osiągnięcia przez uczestnika 90 lat (wyплаты z funduszu są rok do roku wyższe) i pozwalają na ponowne odsunięcie w czasie opodatkowania (opodatkowane są jedynie środki wypłacone, bądź wyjęte z programu).

Każdy chętny może teoretycznie założyć sobie wiele programów emerytalnych. W praktyce się to jednak nie zdarza. Pomijając fakt, że uczestnictwo w programie kosztuje od 100 do 150 CAD rocznie, to przede wszystkim limit odliczeń podatkowych pozostaje jeden.

W sytuacji śmierci uczestnika programu, cały zgromadzony kapitał jednorazowo otrzymują spadkobiercy. Jest to niekorzystne z punktu widzenia obciążeń podatkowych, spadek w takiej sytuacji stanowi dochód spadkobiercy, zwiększając podstawę opodatkowania. Stąd korzystniej jest zapisać zgromadzone środki współmałżonkowi (przejdą one do jego programu) lub założyć niepełnoletnim dzieciom lub wnukom fundusz alimentacyjny.

Obecnie funkcjonują dwa podstawowe rodzaje programu RSP – finansowane tylko przez przyszłych beneficjentów (RRSP – *Registered Retirement Savings Plan*) oraz oparte na wpłatach dwóch podmiotów: przyszłych emerytów oraz pracodawców lub związków zawodowych (OPP – *Occupational Pension Plan*). Spośród programów OPP ważne zaznaczenia jest rozróżnienie na programy tworzone przez podmioty sektora publicznego i prywatnego (programy sektora publicznego znacznie częściej wprowadzają indeksację składek według wskaźnika wzrostu cen). Oczywiście każdy, kto posiada odpowiednio wysokie dochody może należeć do programu finansowanego częściowo przez podmioty trzecie oraz prywatnego programu RRSP. Takie rozwiązanie podraża nieco koszty obsługi całości, ale pozwala rozłożyć ryzyko inwestycyjne.

Programy OPP można podzielić na dwa rodzaje. Jeden z nich pozwala dość dokładnie określić wysokość przyszłej emerytury (w 1997 roku około 87% wszystkich ubezpieczonych w OPP opłacało składki do programów tego rodzaju), składki są bowiem odprowadzane na wspólny fundusz, co pozwala lepiej rozłożyć ryzyko inwestycyjne, a podmiotom zarządzającym obliczyć wysokość spodziewanych świadczeń. Najczęściej stosuje się zasadę, że w przypadku, gdy składki są określoną częścią poborów ubezpieczonego (zazwyczaj od 5% do 10%), to oblicza się średnią dochodów z pięciu lat całego okresu członkostwa w programie, w których uczestnik zarabiał najwięcej, a fundusz gwarantuje mu zazwyczaj do 2% tej wartości za każdy rok oszczędzania. W ten sposób po 35 latach uczestnictwa w programie emerytura będzie wynosić 70% średnich dochodów z pięciu najbardziej dochodowych lat.

Natomiast programy drugiego rodzaju są znacznie mniej przewidywalne, jeżeli chodzi o wysokość przyszłych świadczeń, gdyż inwestycje są prowadzone bardziej indywidualnie, na podstawie decyzji podejmowanych przez każdego ubezpieczonego. Wysokość emerytur zależy zatem nie tylko od wysokości składek, ale także od stóp zwrotu z inwestycji prowadzonych w ciągu wszystkich lat uczestnictwa w programie.

Ulgi podatkowe nie są jedynym przejawem ingerencji państwa w trzeci filar systemu. Aby dany program emerytalny został uznany za program trzeciego filaru, musi on spełniać określone przepisami standardy. Regulacje dotyczą

zwłaszcza programów OPP pierwszego rodzaju, gdyż ich członkami są przede wszystkim osoby zatrudnione w służbie publicznej (wojsko, policja, nauczyciele, pielęgniarki), zarówno na szczeblu federalnym, jak i poszczególnych jednostkach administracyjnych. Programy zakładane dla pracowników państwowych narzucają górną granicę wysokości emerytur. Wysokość emerytury jest niższą z dwóch kwot, albo opisane wyżej 2% z pięciu najbardziej dochodowych lat, albo określona kwota za każdy rok oszczędzania. Szczegółowe unormowania dotyczą także programów dla pracowników działów gospodarki regulowanych przez państwo, na przykład bankowość i telekomunikacja. Natomiast pracownicy mało zarabiający, niepełnoetatowi, zatrudnieni w sektorze prywatnym mogą uczestniczyć w trzecim filarze pod warunkiem, że zarabiają nie mniej niż 35% kwoty YMPE. Można wyobrazić sobie bowiem sytuację, w której osoba osiągała przez całe życie zawodowe niskie dochody, a jedynie przez pięć lat płaciła maksymalne składki. Gdyby nie było tego zabezpieczenia, taki uczestnik programu kwalifikowałby się do otrzymania maksymalnej emerytury.

Uczestnikami trzeciego filaru kanadyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych jest około 30% Kanadyjczyków (około 11 milionów opłacających składki). Jest to program skierowany niewątpliwie do osób dobrze zarabiających. Ponad 80% ludzi z dochodami mniej niż 10 000 CAD rocznie nigdy nie wpłacała składek. Jedynie około 4% podatników z dochodami z tego przedziału należy do programu. Ich przeciętna wpłata wynosiła w 1997 roku około 1200 CAD rocznie, podczas gdy prawie 80% osób z dochodami powyżej 80 000 CAD rocznie wpłacało średnio ponad 9500 CAD.

Oceniając system emerytalny jakiegokolwiek państwa należy bezwzględnie pamiętać, że cały system ekonomiczny, w tym także emerytalny, jest podsystemem znacznie szerszego systemu społecznego. Stąd system ubezpieczeń społecznych musi być wkomponowany w całość polityki gospodarczej państwa. Może on być ściśle związany z budżetem, znajdować się poza nim lub być tylko częściowo z nim związany.⁹ Powinien natomiast realizować dwa podstawowe zadania – zapewniać ludziom objętym systemem określony dochód oraz przede wszystkim stwarzać pewność nieuchronnego i systematycznego otrzymywania świadczeń bez względu na zawirowania polityczne bądź gospodarcze. W przypadku kanadyjskiego systemu ubezpieczeń społecznych na podkreślenie zasługuje fakt, że pomimo stawianych mu różnego rodzaju zarzutów, zawiera on pewną filozofię działania, tworzy spójną całość i dość dobrze realizuje stawiane przed nim cele. Stąd też kanadyjskie rozwiązanie problemu zabezpieczenia socjalnego ludzi starych może stanowić punkt wyjścia do dyskusji nad reformą wprowadzonego w 1999 roku w Polsce systemu ubezpieczeń społecznych. Już po trzech latach jego funkcjonowania widać, że pomimo pewnych podobieństw pomiędzy tymi dwoma systemami (np. funkcjonowanie trzech filarów, istotny związek

⁹ *Polityka gospodarcza*, pod red. B. Winiarskiego, PWN, Warszawa 2001, s. 518.

z budżetem państwa) system polski nie spełnia swego podstawowego zadania: nie daje pewności otrzymywania w przyszłości świadczeń emerytalnych. Pierwszy filar systemu wymaga ciągłego zasilania z budżetu państwa, a zadłużenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wobec podmiotów obsługujących drugi filar systemu oraz obsługa tego długu powodują dalsze powiększanie zobowiązań budżetowych. Wątpliwości budzi zatem funkcjonowanie ZUS jako pośrednika w przekazywaniu składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych. Ponadto sztucznie utrzymywana liczba podmiotów obsługujących drugi filar, zwłaszcza w kontekście naturalnych tendencji do ich łączenia, hamowanych administracyjnie przez nadzorujące je instytucje państwowe, pozwala zadać pytanie, czy niewydolność organizacyjna i ekonomiczna polskiego systemu ubezpieczeń społecznych wynika z błędów popełnionych podczas procesu jego wdrożenia, czy też wadliwa jest jego konstrukcja i filozofia działania.

SUMMARY

The observation of effects of the new social insurance system functioning in Poland makes us pose a question whether its defective work is caused by errors committed during the process of its implementation, or whether the reason for this situation lies more deeply – in its construction. The existing dangers linked with financial and organisational inefficiency of the Polish insurance system induce us to study more closely the solutions applied in other countries.

For many years Canada has belonged to the richest countries in the world. The construction and implementation of the system of social insurance has started there in the fifties of the 20th century, and although the system has been permanently modified, its construction has remained unchanged for over 30 years. The present publication is an attempt to characterize the Canadian system of social insurance. It points out the active role of the state in financing and controlling its particular elements, as well as the significant role of citizens largely responsible for the amount of the future pensions.