



WZAJEMNA WERYFIKACJA
O OCHRONIE SOCJALNEJ
ORAZ INTEGRACJI
SPOŁECZNEJ
2008

INFORMACJE PUBLICZNE NA
TEMAT SYSTEMÓW
EMERYTALNYCH ORAZ ZMIAN W
SYSTEMACH EMERYTALNYCH

POLSKA 27. - 28.05.08

SPRAWOZDANIE PODSUMOWUJĄCE



Wydane w imieniu
Komisji Europejskiej
DG ds. Zatrudnienia, Spraw
Społecznych i Równości Szans



WZAJEMNA WERYFIKACJA
o OCHRONIE SOCJALNEJ
ORAZ INTEGRACJI
SPOŁECZNEJ
2008

INFORMACJE PUBLICZNE NA
TEMAT SYSTEMÓW
EMERYTALNYCH ORAZ ZMIAN W
SYSTEMACH EMERYTALNYCH

KÁROLY MIKE – ÁKOS SZALAI
INSTYTUT BADAŃ SPOŁECZNYCH TARKI,
UNIWERSYTET CORVINUSA W BUDAPESZCIE

POLSKA 27–28.05.08

SPRAWOZDANIE PODSUMOWUJĄCE



Wydane w imieniu
Komisji Europejskiej
DG ds. Zatrudnienia, Spraw
Społecznych i Równości Szans



Niniejsza publikacja jest finansowana w ramach Wspólnotowego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej (2007-2013). Program ten jest zarządzany przez Dyрекcyję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej. Program został ustanowiony w celu finansowego wspierania realizacji celów Unii Europejskiej w obszarze zatrudnienia i spraw społecznych, określonych w Agendzie Społecznej, aby w ten sposób przyczynić się do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej w tych dziedzinach.

Siedmioletni program skierowany jest do wszystkich zainteresowanych stron, które mogą pomóc w ukształtowaniu odpowiednich i skutecznych przepisów i polityki społecznej, w całej UE-27, na obszarze EFTA-EOG oraz w krajach kandydujących do członkostwa w UE.

Misją programu PROGRESS jest zwiększenie udziału UE we wspieraniu wysiłku państw członkowskich i ich dążeń do stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy i do zbudowania bardziej spójnego społeczeństwa. Zgodnie z powyższymi założeniami program PROGRESS przyczyni się do:

- zapewnienia analizy i doradztwa strategicznego w obszarze polityk programu PROGRESS;
- monitorowania procesu wdrażania prawodawstwa i polityki UE w obszarach objętych programem PROGRESS oraz zapewnienia sprawozdawczości na ten temat
- promowania dzielenia się wiedzą na temat polityki, uczenia się i wzajemnego wspierania państw członkowskich w zakresie celów i priorytetów UE; oraz
- przekazywania opinii zainteresowanych stron i społeczeństwa jako całości

Szczegółowe informacje można uzyskać pod następującym adresem internetowym :
http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html

Dalsze informacje na temat wzajemnej weryfikacji oraz oceny prowadzonej polityki łącznie z odpowiednimi dokumentami dostępne są na stronie: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Treść niniejszej publikacji nie ma na celu wyrażania opinii czy stanowiska Komisji Europejskiej, Dyrekcyj Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans. Zarówno Komisja Europejska jak i osoby działające w jej imieniu nie ponoszą odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w niniejszej publikacji.

2008.

PRINTED IN BELGIUM

Spis treści

Streszczenie	5
A. Wprowadzenie	8
B. Podłoże teoretyczne: Dylematy związane z udzielaniem informacji o emeryturach	10
C. Wnioski z wzajemnej weryfikacji	23
D. Wnioski	35
Bibliografia	37





Streszczenie

Rosnący niepokój dotyczący stabilności publicznych systemów emerytalnych doprowadził do reform, które sprawiły, że wzrosła niepewność dotycząca wysokości emerytur, które mieli otrzymać przyszli emeryci. Zmiany te dotyczyły zwłaszcza powiązania ze sobą wysokości wpłacanych składek z wysokością przyszłych świadczeń, branie pod uwagę wydłużającej się średniej długości życia przy przydzielaniu dożywotniej emerytury oraz wprowadzanie kapitałowych systemów ubezpieczeń emerytalnych, aby zaistniał związek pomiędzy emeryturami a dokonaniem gospodarczymi.

Zgodnie z założeniem ludzie powinni zareagować w sposób racjonalny na nowe bodźce finansowe, które uwzględniają w ramach systemu dłuższą pracę. Nie stanie się tak jednak, jeśli nie będą posiadali szczegółowych informacji, albo jeśli nie będą potrafili zrozumieć istoty informacji, które posiadają. W tej kwestii kluczową rolę odgrywa władza publiczna.

Niniejsza wzajemna weryfikacja, która miała miejsce 27–28 maja 2008 w Warszawie, w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, ma na celu szczegółowe przyjrzenie się działaniom różnych krajów w tej dziedzinie. W szczególności, omówione zostały trzy następujące kwestie:

- informacje dotyczące wprowadzania zmian w systemach emerytalnych;
- informacje dotyczące uprawnień do emerytury, oraz;
- informacje dotyczące wyborów emerytur.

Oprócz Polski we wzajemnej weryfikacji wzięło udział dziesięć innych krajów: Bułgaria, Estonia, Litwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Szwecja, Węgry oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. W spotkaniu udział wzięli również przedstawiciele European Older People's Platform (AGE) [Europejska Platforma Ludzi Starszych] oraz przedstawiciele Dyrekcji Generalnej ds. zatrudnienia, spraw społecznych i równych szans.

Ze sprawozdania wynika, że *odpowiedzialność rządu* dotycząca dostarczania informacji jest potrójna: *uświadamianie* ludzi co do możliwych wyborów i obowiązków; *informowanie* o możliwych wyborach, *doradzanie* w kwestii nowej polityki. Te trzy zadania mogą jednak wejść ze sobą w konflikt, powodując utratę wiarygodności.



Aby zatem zapewnić dostarczanie politycznie bezstronnych informacji, rządy nie powinny być jedynym źródłem informacji o emeryturach. *Postronnymi źródłami informacji* mogą być organizacje pozarządowe, grupy konsumentów, organizacje sektorowe oraz partnerzy społeczni, łącznie z pracodawcami objętymi odpowiedzialnością powierniczą za wybór emerytury przez swoich pracowników. Firmy obliczające wysokość emerytur cieszą się powodzeniem w wielu krajach, jeśli zaś chodzi o niezależnych doradców, mogą być potrzebne przepisy regulujące ich wynagrodzenie, aby zapewnić prawdziwie bezstronne doradztwo. Rząd powinien również wspomagać *mechanizmy rynkowe*, takie jak koncentracja rynku, reputacja firm, czy pouczająca reklama, które ułatwiają konsumentom dokonanie wyboru.

Nie istnieją rekomendacje dotyczące najlepszych praktyk w związku ze *środkami przekazu używanymi do docierania do ludzi z informacjami o emeryturach*, oprócz zaleceń mówiących, że należy skupić się na tych metodach komunikacyjnych, którym ludzie ufają i których używają. Na przykład, polskie doświadczenia mówią, że kampanie informacyjne oraz podnoszące świadomość powinny w pierwszej kolejności skupiać się na liderach opinii, którzy później mogą udzielić niezależnych informacji innym.

6

W kwestii *zawartości informacji*, jako istotny element wyłoniły się *prognozy dotyczące wypłacania emerytur* oraz potrzeba uświadamiania ludzi, że istnieje *ryzyko względne* związane z różnymi planami emerytalnymi i funduszami. Podczas gdy państwowy system repartycyjny może wydawać się na pierwszy rzut oka mniej ryzykowny niż plan inwestycyjny, system ten wiąże się z demograficzną i polityczną niepewnością. Konsumenci, aby dokonać odpowiedniego wyboru, muszą brać również inne czynniki pod uwagę, np. długowieczność, wahania siły nabywczej czy zmiany w profilu pracy. Sposób wypłacania emerytur może również wpłynąć na ryzyko i w związku z tym ludzie potrzebują więcej informacji na temat względnych zalet możliwości wypłat zryczałtowanych kwot lub różnych rodzajów stopniowych wypłat ze swojego konta.

Skomplikowana natura finansowa emerytur często sprawia, że ludzie nie rozumieją informacji, które posiadają na ten temat. Te braki w finansowej wiedzy trzeba zlikwidować, ale niepewność przepisów może dodatkowo zniechęcić ludzi, do uzupełniania wiedzy w tej kwestii. Ponadto, ludzie miewają tendencje do powierzchownej oceny swojej sytuacji związanej z przejściem na emeryturę,



co sugeruje, że nawet wiedza i rozumienie nie gwarantują racjonalnych wyborów finansowych.

Pomimo to, jasne jest, że, aby podejmować racjonalne decyzje, ludzie potrzebują *przejrzystego obrazu* dostępnych opcji emerytalnych. Władze publiczne powinny zatem skoordynować swoje działania i ujednolicić informacje dostarczane przez fundusze emerytalne.

Wreszcie, *różne grupy ludzi mogą wymagać różnych rodzajów informacji*. To dotyczy może kobiet i mężczyzn, ale również grup z różnych środowisk ekonomicznych, zawodowych i edukacyjnych.



A. Wprowadzenie

W różnych krajach europejskich zmiany demograficzne stanowią coraz większe obciążenie dla systemów emerytalnych. Część krajów Unii Europejskiej wprowadziła już reformy, aby zwiększyć stabilność istniejących systemów emerytalnych, ale rzadko dzieje się to przy udziale społecznej akceptacji i zrozumienia.

Obywatelom należy udostępnić szczegółowe i zrozumiałe informacje, a niniejsza wzajemna weryfikacja ma na celu wnikliwe przyjrzenie się działaniom różnych krajów w tej dziedzinie. W szczególności, omówione zostały trzy następujące kwestie:

- **Informacje na temat zmian w systemach emerytalnych:** Działania mające na celu zwiększenie stabilności systemów emerytalnych przy jednoczesnym utrzymywaniu odpowiednich poziomów wypłat, sprawiają, że rośnie niepewność dotycząca wartości przyszłych emerytur. Ludzie będą musieli wykazać większe zainteresowanie swoimi emeryturami oraz uczynić to odpowiednio wcześniej, ponieważ podejmowanie decyzji kluczowych dla przyszłości, musi zostać przeprowadzone na długo przed emeryturą. Bez jasnych publicznych informacji, przeprowadzanie zmian może nie odnieść zamierzonego skutku.
- **Informacje na temat uprawnień emerytalnych:** Zmieniające się systemy emerytalne są coraz trudniejsze do zrozumienia. Informowanie ludzi, w sposób względnie prosty, jak będą wyglądały ich emerytury po odejściu z pracy stanowi dodatkowe wyzwanie.
- **Informacje na temat wyborów emerytur:** Podczas gdy mogą istnieć zalety większego wyboru systemów emerytalnych w różnych krajach UE, mnogość opcji może rodzić niepewność i niepokój. Należy informować społeczeństwo, w taki sposób, aby ludzie byli zadowoleni ze swoich wyborów.

Wzajemna weryfikacja miała miejsce 27–28 maja 2008 w Warszawie, w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Oprócz Polski we wzajemnej weryfikacji wzięło udział dziesięć innych krajów: Bułgaria, Estonia, Litwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Szwecja, Węgry oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. W spotkaniu udział wzięli również przedstawiciele European Older People's Platform (AGE) [Europejska Platforma Ludzi



Starszych] oraz przedstawiciele Dyrekcji Generalnej ds. zatrudnienia, spraw społecznych i równych szans.



B. Podłoże teoretyczne: Dylematy związane z udzielaniem informacji o emeryturach

Złożoność systemów emerytalnych sprawia, że istnieje potrzeba podjęcia wielu decyzji, dotyczących zwłaszcza następujących kwestii:

- (i) Ile powinno się oszczędzić na emeryturę (np. jak duże fundusze należy zgromadzić w całym okresie pracy)?
- (ii) Jaką formę oszczędzania wybrać? Jak wygląda zestawienie planów emerytalnych z innymi formami oszczędzania, takimi jak np. nabycie nieruchomości lub korzystanie z oszczędności ulokowanych w banku? Jak wygląda porównanie systemów repartycyjnych z kapitałowymi systemami emerytalnymi; portfel konserwatywny a portfele ryzykowne?
- (iii) W jakim wieku odejść na emeryturę?
- (iv) Jaką formę wypłacania składek wybrać (np. ryczałt czy świadczenia dożywotnie)?

10

Ponieważ decydenci nie są w stanie przewidzieć przeszłości, muszą brać pod uwagę stopień ryzyka związany z podjęciem każdej z tych decyzji. Nie jest to zadanie proste, gdyż ostatnio wprowadzane w większości krajów zmiany w polityce emerytalnej sprawiły, że beneficjenci mają większą swobodę podejmowania decyzji, przez co muszą również zmierzyć się z większym stopniem ryzyka, które te decyzje za sobą niosą.

Z punktu widzenia beneficjenta, emerytura jest *długoterminowym kontraktem finansowym*. W rzeczywistości jednak, wiele systemów emerytalnych różni się od typowych długoterminowych kontraktów, ponieważ beneficjenci mogą wycofać się z systemu repartycyjnego i przenieść zgromadzone składki do innych prywatnych funduszy emerytalnych (w ekonomii zjawisko takie określa się jako 'opcja zaniechania'). Obydwa działania opisane powyżej można uznać za zawieranie umowy na nowo z nowym ubezpieczycielem i, pomimo iż w reformach zakłada się, że ta możliwość przeniesienia pomoże skorygować wcześniejsze 'złe' wybory, nie jest do końca jasne, czy rzeczywiście tak jest w praktyce. Głównym tego powodem jest fakt, iż skomplikowana natura finansowa umów emerytalnych często sprawia, że ludzie nie potrafią zinterpretować posiadanych informacji (tzw. finansowy analfabetyzm).

Zwiększona odpowiedzialność oraz większe ryzyko, sprawiają, że polityka informacyjna powinna odgrywać coraz większą rolę w polityce emerytalnej. W niniejszej weryfikacji zaznaczona została różnica pomiędzy dwoma ważnymi wymiarami polityki informacyjnej — ze względu na *zawartość* informacji lub tego, o czym beneficjenci powinni być informowani, — oraz ze względu na *źródła* informacji. Dwa główne problemy, z którymi polityka informacyjna musi się zmierzyć, to finansowy analfabetyzm i krótkowzroczność. Pierwszy problem dotyczy braku zrozumienia systemów emerytalnych, drugi zaś sugeruje, że nawet ich znajomość i rozumienie nie gwarantuje konsumentowi podjęcia odpowiedniej decyzji. Część teoretyczna kończy się omówieniem tych dwóch problematycznych kwestii.

1. Zawartość: Informowanie o ryzyku związanym z umowami emerytalnymi

Większość rządowych programów informacyjnych rozróżnia pomiędzy trzema typami informacji odnoszących się do reform emerytalnych. Starają się one dostarczyć beneficjentom informacji związanych ze (i) zmianami w systemie emerytalnym, (ii) prawami beneficjentów w systemie standardowym, oraz (iii) wyborami związanymi z emeryturą.

Zmiany w systemie emerytalnym

Reformy emerytalne zazwyczaj przenoszą większą odpowiedzialność i ryzyko na beneficjentów, którzy, w związku z tym, muszą być informowani o rodzajach ryzyka, które jest na nich przeniesione. Z uwagi na to, warto zrobić rozróżnienie pomiędzy ryzykiem związanym z okresem wplatania składek w ramach planu emerytalnego, a okresem, kiedy składki są wypłacane.

W okresie wplatania składek, największym ryzykiem objęta jest akumulacja praw emerytalnych (w ramach państwowego systemu repartycyjnego) lub funduszy własnych (w ramach kapitałowego systemu emerytalnego). W kapitałowych systemach emerytalnych, gdzie składki wykorzystywane są do nabywania grup aktywów, istnieje ryzyko inwestycyjne związane ze sposobem zarządzania portfelem akcji i obligacji. W niekapitałowych systemach repartycyjnych największe ryzyko wynika ze zjawiska starzejącego się społeczeństwa oraz decyzji politycznych — wynikiem obydwu mogą być niewystarczające środki budżetowe. Literatura ekonomiczna sugeruje, że możliwe jest obliczenie implikowanej stopy zysku dla państwowego systemu repartycyjnego, opartej na *stopie wzrostu łącznej pods-*



tawy opodatkowania. Takie wyliczenie może stanowić również punkt odniesienia dla oceny wyników systemu kapitałowego [Samuelson [1958]].

W okresie, kiedy składki są wypłacane, beneficjenci muszą liczyć się z ryzykiem jakie niesie za sobą długość życia (długowieczność lub przedwczesna śmierć), jak i również z ryzykiem inwestycyjnym i demograficznym. Sposób w jaki ryzyko to zostanie rozdysponowane między beneficjentów a system emerytalny będzie zależał od formy wypłat — w zależności od tego czy będą to świadczenia dożywotnie, zryczałtowane kwoty, czy też wypłaty programowe. Wypłaty zryczałtowanych kwot obarczają emeryta ryzykiem inwestycyjnym i ryzykiem związanym z długością życia. Wypłaty programowe, w ramach których emeryt otrzymuje część zgromadzonych funduszy jako zryczałtowane kwoty w czasie bycia na emeryturze, a resztę jako emeryturę dożywotnią, sprawiają, że następuje podział inwestycji oraz ryzyka długowieczności pomiędzy fundusz, a emeryta. W niekapitałowych funduszach emerytalnych trzeba brać pod uwagę ryzyko demograficzne, ponieważ rząd może mieć swobodę decyzji w określaniu wysokości emerytur, nawet po odejściu danej osoby na emeryturę, tak, aby wziąć pod uwagę zasoby budżetowe.

12

Duży problem stanowi fakt, iż w kontekście starzejącego się społeczeństwa, podkreśla się ryzyko związane z długowiecznością. Tabele śmiertelności, na podstawie których opierają się wyliczenia dotyczące emerytur dożywotnich, dostarczają niepewnych informacji, gdyż dane dotyczące śmiertelności mogą pochodzić tylko z przeszłości i nie są w stanie z całą pewnością przewidzieć przyszłości. W rezultacie, fundusz może mieć problem z rozłożeniem ogólnego ryzyka związanego z dalszym trwaniem życia.

Uprawnienia do emerytury

Większość systemów emerytalnych posiada system domyślny, który może dostarczyć informacji na temat spodziewanego poziomu emerytur bazując, np., na hipotezie, iż beneficjenci zgromadzą fundusze (bądź uprawnienia do emerytury) poprzez podstawowy, obowiązkowy plan oraz, że odejdą na emeryturę w określonym wieku.

Niepewność prognoz: kluczową trudność związaną z tymi domniemanymi warunkami, stanowi fakt, że obliczenia mogą opierać się na nierealnych założeniach (np., że pracownik pozostaje na swoim obecnym miejscu pracy, aż do przejścia na emeryturę). Jednakże, potencjalne zmiany w przyszłych zarobkach osoby odprowadzającej składki mogą wpłynąć na ilość zgromadzonych funduszy do cza-

su emerytury. Ogólnie rzecz biorąc, zyski są wrażliwe na *zmiany w profilu pracy*, tj. poziom przyszłych zarobków (oraz związane z tym składki), możliwe przerwy w odprowadzaniu składek (z powodu bezrobocia, obowiązków opiekuńczych itd.), wiek, w którym dana osoba zaczyna odprowadzanie składek, wiek przejścia na emeryturę itd. W systemie repartycyjnym obliczenia również są bardzo wrażliwe na oczekiwania związane z udziałem w rynku pracy oraz wzrostem gospodarczym (tzn. łączną podstawą opodatkowania i współczynnikiem zależności). Prognozy demograficzne są z natury nieprecyzyjne, a częste zmiany w prognozach na przestrzeni kilku ostatnich dekad (patrz: Whitehouse [2000]) pokazują, że nie ma podstaw, aby sądzić, że obecne prognozy okażą się dokładne, zwłaszcza dla młodych osób, które rozpoczęły odprowadzać składki. W emerytalnych funduszach kapitałowych to jednak ryzyko inwestycyjne odgrywa największą rolę.

Ryzyko prawne: Pomimo tego, iż przepisy zazwyczaj postrzega się jako sposób zmniejszania ryzyka, *niepewność przepisów emerytalnych* może w znaczny sposób przyczynić się do już istniejącego ryzyka. Wiele krajów w przeciągu kilku dziesięcioleci przeprowadziło reformy systemów emerytalnych. W rezultacie, ludzie mogą postrzegać system emerytalny jako nieprzewidywalny i sądzić, często słusznie, że nie da się dokładnie przewidzieć przed przejściem na emeryturę, wysokości przyszłej emerytury, ponieważ przepisy mogą się jeszcze zmienić.

Pośród tych niepewności, udzielanie wyczerpujących informacji na temat uprawnień do emerytury (w ramach standardowego planu emerytalnego) może doprowadzić do paradoksalnego skutku ubocznego polegającego na tym, że przyszli emeryci poczują się zbyt pewni w tej kwestii. W szczególności, dotyczy to faktu, że ludzie mogą być nieświadomi niepewności dotyczących założeń i podstaw, na bazie których powstają obliczenia i prognozy. To może doprowadzić do 'fałszywego poczucia bezpieczeństwa', które może z kolei, zmniejszyć u ludzi potrzebę sprawdzania jak radzą sobie fundusze emerytalne.

Wybór emerytury

Oprócz informacji o rodzajach ryzyka związanych z różnymi systemami emerytalnymi, beneficjenci potrzebują również informacji o faktycznym poziomie ryzyka związanym z indywidualnymi funduszami (np. im większy udział bardziej niestabilnych (bardziej ryzykownych) form inwestycji jest w portfelu danego funduszu, z tym większym ryzykiem należy się liczyć).



Przynajmniej trzy mechanizmy pozwalają zredukować ryzyko związane z wyborem emerytury: (i) struktura rynku, (ii) reputacja rynków emerytalnych oraz (iii) przepisy rządowe. Mechanizmy te mogą się w różny sposób uzupełniać, aby w istotnym stopniu zmniejszać ryzyko ponoszone przez beneficjentów, którzy czują potrzebę informacji.

Koncentracja rynku: struktura rynku wpływa na ryzyko wyboru gorszego funduszu emerytalnego. Jest to spowodowane faktem, iż produkty emerytalne mogą się znacznie różnić między sobą co do jakości, ale kwestie jakości są na tyle skomplikowane, że konsumenci pragnący porównać różne oferty, muszą się liczyć z wysokimi kosztami. Im większa liczba podmiotów oferujących fundusze, tym wyższe są koszty i mniejsze szanse przeniesienia się do innego funduszu. Dodatkowo, ponieważ główna 'kwestia jakości' odnosi się do ryzykowności instrumentu finansowego, koszty porównania mogą być wyższe, jeśli weźmie się pod uwagę częsty u konsumentów analfabetyzm finansowy. Koncentracja rynku może zmniejszyć koszty porównania na rynku emerytur, ale zmniejszy również presję konkurencyjności u ubezpieczycieli.

Wiarygodność i reputacja: Emerytury są słusznie uważane ze 'dobra wiarygodne', tj. dobra, dla których konsumenci nie są w stanie oszacować ryzyka inwestycji, i dla których trudno orzec, iż będą posiadały upragnione cechy (Nelson [1970, 1974]). Oparta na wiarygodności natura funduszy emerytalnych oznacza, że na tym rynku reputacja jest niezwykle istotna. Wniosek taki można również sformułować na podstawie obserwacji strategii reklamowych stosowanych zazwyczaj przez fundusze emerytalne, które w wielu krajach (np. w Polsce patrz: Chlon [2000]), opierają się na obecnej pozycji na rynku spółek dominujących. Takie działania zgadzają się najbardziej efektywną strategią marketingową dla dóbr wiarygodnych sugerowaną przez analityków ekonomicznych (Klein i Leffler [1981]; Landes i Posner [1987]).

Przepisy: Przepisy często mają na celu ograniczenie ryzyka poprzez zakazanie poszczególnych ryzykownych form inwestycji albo poprzez żądanie konkretnego składu portfela. *Gwarancja minimalnego zysku* przez państwo jest istotnym środkiem zmniejszania tego typu ryzyka. Zazwyczaj przepisy dotyczą również typów opłat, które fundusze mogą nakładać. Jest to ważne, gdyż korzyść opcji wycofania się może być osiągnięta, jeśli konsumenci zareagują na *niekorzystne zmiany w opłatach* poprzez przeniesienie się do innego ubezpieczyciela. Jednakże,

ten mechanizm może nie zadziałać w przypadku, kiedy nie da się szybko i łatwo porównać opłat pobieranych przez różne fundusze.¹

Ponieważ ryzyko związane jest nie tylko z wyborem inwestycji, ale również z formami wypłat, jak i również wyborami i perspektywami kariery (zdrowie, związki rodzinne, przerwy w zatrudnieniu, poziom zarobków itd.), ujednolicanie i ograniczanie opcji co do formy wypłat oraz ustalanie reguł rządzących składkami przy zmieniającym się profilu pracy, może zmniejszać ryzyko ponoszone przez beneficjentów. Oczywiście, polityka gospodarcza i społeczna (oprócz polityki emerytalnej) może również bardzo silnie wpłynąć na ścieżki kariery, a co za tym idzie, wybór emerytury.

Wybór momentu przejścia na emeryturę: Jednym z aktualnych pytań w ramach polityki emerytalnej jest pytanie o to, jak opóźnić wiek przejścia na emeryturę. Większość systemów emerytalnych stara się tworzyć bodźce na rzecz dłuższego życia zawodowego — najważniejszym środkiem, aby to osiągnąć, jest zwiększenie emerytury, im później osoba odprowadzająca składki odjedzie z pracy. Dodatkowa zachęta istnieje w tych krajach, w których emeryturę oblicza się na podstawie zarobków osiągniętych w ostatnich latach zatrudnienia. Jeśli pracownicy otrzymują wyższe wypłaty podczas dodatkowych lat pracy, będą mieli prawo do wyższej emerytury. Muszą jednak wziąć po uwagę fakt, iż otrzymywanie wyższej emerytury przez krótszy okres czasu może prowadzić do zmniejszenia wartości bieżącej netto napływającej emerytury, pomimo dłuższego życia zawodowego. W większości krajów właściwie nie opłaca się pracować dodatkowo rok dłużej dla ludzi po 60-tce.² Ten zniechęcający czynnik jest obecny nawet jeśli zignoruje się krótkowzroczność (duże obniżenie przyszłych wypłat) i korzyści z czasu wolnego.

Taka analiza jest oparta na założeniu, że przyszła polityka emerytalna jest znana w momencie podjęcia decyzji o przejściu na emeryturę (patrz: Stock i Wise [1990]). W rzeczywistości może być inaczej, a postrzegana niepewność dotycząca polityki emerytalnej może stworzyć dodatkową zachętę do wcześniejszego przejścia na emeryturę. Jeśli oczekuje się, że poziom emerytury zmaleje w przyszłości (np. z powodu niższej stopy zastąpienia wynagrodzenia przez świadczenie, niższego

1 Specjalną funkcją przepisu jest ochrona klientów przez możliwym oportunistycznym zachowaniem zarządu funduszu. Rządy mogą kształtować działania zarządu poprzez regulowanie struktury nadzoru funduszy, dokumentów, które fundusz emerytalny musi sporządzić i opublikować (fundusz może również musieć stworzyć specjalne funkcje wewnętrzne, takie jak dyrektor zarządzający, dyrektor odpowiedzialny za inwestycje, starszy księgowy, kontroler wewnętrzny).

2 Więcej o przykładzie Szwecji, patrz: Palme i Swenson [2003].



poziom dochodów), zachęca się osoby odprowadzające składki do jak najszybszego odejścia na emeryturę, aby skorzystać z jak najkorzystniejszych warunków występujących w chwili obecnej. Dodatkowo, jeśli wg oczekiwań względnie niskie emerytury mają wzrosnąć gwałtownie w przyszłości, zachęta, aby odwlec moment odejścia na emeryturę dodatkowo słabnie. Czynniki zniechęcające do odwlekania emerytury mogą być niepożądaną konsekwencją polityki informacyjnej. Jeśli płatnikom składek udostępni się szczegółowe wyliczenia dotyczące ich przyszłych emerytur i ich oczekiwania będą podobne do tych ustawodawcy, istnieje prawdopodobieństwo, że osoby takie zdecydują się odejść z pracy raczej wcześniej niż później. Późniejsza emerytura jest prawdopodobna tylko, gdy (i) osoby odprowadzające składki mają nierealnie wysokie oczekiwania dotyczące wpływu dłuższej pracy na ich przyszłe emerytury lub, gdy (ii) nastąpiło niedoszacowanie stopy zastąpienia (tj. ludzie wierzą, iż emerytura będzie dużo niższa niż pensja, którą mogliby uzyskać).³

2. Dostarczanie informacji

Beneficjenci mogą otrzymywać wymagane informacje trzema różnymi kanałami. Po pierwsze, istnieje kilka pozarządowych źródeł informacji, takich jak agenci finansowi, pracodawcy oraz reklamy. Zazwyczaj ich pracę kontroluje rząd. Drugim źródłem jest sam system emerytalny (system państwowy oraz emerytalne fundusze kapitałowe). Tutaj regulacja prawna polega na obowiązkowym ujawnieniu. Trzecie źródło to agencje rządowe, które mogą dostarczać informacje.

Pozarządowe źródła informacji

Nawet przy braku informacji ze strony rządu, beneficjenci mogą zwrócić się do kilku innych źródeł informacji: reklam (w mediach, zwłaszcza w telewizji, w prasie oraz coraz częściej w Internecie), bezpośrednich i dobrowolnych informacji dostarczanych przez fundusze emerytalne (np. ulotki, broszury, informacja telefoniczna), rodzina i przyjaciele, zależni i niezależni agenci finansowi.

Agenci finansowi. Istnieją dwa rodzaje agentów finansowych: zależni i niezależni. Zazwyczaj konsumenci traktują zależnych agentów jako stronicze źródło informacji. W odróżnieniu od nich, agenci niezależni uznawani są za wiarygodne

³ Siła istniejących zachęt do późniejszej emerytury różni się w zależności od grup roboczych. Na przykład, jeśli większa pensja w dodatkowych latach pracy jest znaczna (i ma pozytywny wpływ na poziom emerytury) lub jeśli pracownik lubi swoją pracę (tj. praca daje mu więcej korzyści niż wypoczynek), taki pracownik będzie miał większą motywację, aby pozostać na rynku pracy.



źródło informacji. Kluczowy wymóg zatem mówi, że agenci muszą informować konsumentów o swojej pozycji. Agenci zależni są karani, jeśli udają niezależność. Ponadto, agenci niezależni nie zawsze są prawdziwie niezależni. Różnice w prowizjach mogą prowadzić do stronniczości — co dodatkowo odstrasza konsumentów. Motywacja agencji, które skupiają się na sprzedaży może prowadzić do powiększającej się nierówności spowodowanej różnicami w wiedzy finansowej wśród grup konsumentów. Grupy o niskich dochodach, które są najmniej obeznane i stoją w obliczu najwyższego ryzyka związanego za złymi decyzjami finansowymi, rzadko są nagabywane przez agentów (patrz: Whitehouse [2000]).

Pracodawcy. Czasami pracodawcom zabrania się wplywania na wybory swoich pracowników dotyczące funduszy emerytalnych (patrz: Chlon [2000] o przykładzie Polski). W wielu innych krajach dostęp do ubezpieczenia emerytalnego w miejscu pracy jest nie tylko dozwolony, ale popierany. Prawdopodobnie istnieją dwa powody takiego stanu rzeczy: (i) niższe koszty marketingu i administracyjne, oraz (ii) większa intensywność konkurencji na rynku pomiędzy funduszami. Ten drugi czynnik wynika z faktu, iż pracodawcy są często *lepiej wyedukowani jeśli chodzi o decyzje finansowe* niż pracownicy. Pracodawcy są w stanie zgromadzić istotne informacje i porównać fundusze w bardziej efektywny sposób.

Wyższy poziom porównywalności zmusza fundusze do bardziej energicznego konkurowania. Ponadto, pracodawcy mogą mieć *większą siłę przetargową* niż ich pracownicy i mogą wynegocjować lepsze umowy dla nich. To, czy koszty administracyjne są niższe, jest dyskusyjne. Jeśli pracownik przeniesie się do nowej pracy, jego fundusz emerytalny się nie zmieni. Tak więc niższe koszty administracyjne są krótkotrwałe, zwłaszcza na rynkach pracy, gdzie występuje większa mobilność pracowników.

Reklamy. Polityka dotycząca reklam funduszy emerytalnych jest ściśle kontrolowana w wielu krajach. Na przykład, agentom nie wolno obiecywać wyższych zwrotów z inwestycji niż w innych funduszach, co jest zgodne z cechami wiarygodności emerytur oraz z obawą przed pościgiem za zyskiem (patrz niżej). Jest to jednak w sprzeczności z ogólnymi wnioskami ekonomii, które mówią, że reklamowanie prawdziwych informacji nie powinno być ograniczane przez ustawodawcę (Rubin [2000]). Powodem jest to, że producenci produktów o poziomie jakości powyżej minimum będą zachęceni do mówienia o tym w reklamach, a rynek będzie udzielał pełnych informacji. Zabranianie ujawniania informacji może powstrzymać ruch w kierunku równowagi rynku i dostosowywania się do preferencji klienta.



Obowiązkowe ujawnianie oraz dostarczanie informacji przez agencje publiczne

Wybór pomiędzy państwowym systemem emerytalnym a emerytalnym funduszem kapitałowym: Jak wspomniano wyżej, stopa wzrostu ogólnej podstawy opodatkowania może być używana do mierzenia implikowanego zysku w zrównoważonym systemie repartycyjnym i stanowi użyteczny punkt odniesienia dla oceny wyników emerytalnego funduszu kapitałowego. Jej obowiązkowa publikacja przez państwowy system emerytalny ułatwia zatem wybór pomiędzy dwoma systemami. Jednakże, nieprzewidywalność danych demograficznych sprawia, że obliczenia dotyczące średniego realnego wzrostu płac są niemożliwe do przewidzenia.

Dokonywanie wyboru pomiędzy funduszami: Przepisy starają się ułatwić porównania poprzez zalecanie konkretnych zasad księgowości i publikacji. Przepisy mogą definiować wskaźniki kosztów (opłat) a stopy zysku mogą być obliczane i publikowane w gazetach, albo na ulotkach rozsyłanych do klientów. Wskaźniki są zapewniane przez fundusze lub obliczane i publikowane przez organ nadzorujący albo prywatne firmy (np. agencje ratingowe). Ulotki wysyłane przez fundusze do klientów są bardzo tanią formą komunikacji. Stanowią również bardzo tanią sposobność poinformowania klientów o wskaźnikach innych funduszy. Organ nadzorczy może wręcz zobligować fundusze, aby to robiły. Na przykład Impavido i Rocha [2006] zalecają, aby sprawozdanie roczne wysyłane przez fundusz do członków powinno zawierać nie tylko informacje o wynikach danego funduszu, ale również tabele porównujące wyniki z resztą branży.

Informacje o stopie zwrotu w porównaniu z opłatami: Pogoń za zyskiem jest zjawiskiem dobrze znanym w wielu krajach: konsumenci przenoszą się do funduszy, które oferują wyższą stopę zwrotu. Należy jednak również brać pod uwagę informacje o opłatach. Problem tkwi w tym, że informacje o stopie zwrotu wydają się być bardziej oczywiste i są częściej brane pod uwagę niż informacje o opłatach. Stopa zwrotu jest jednak zmienna, a wyższy zysk jest zazwyczaj większego ryzyka inwestycyjnego, którego podejmuje się fundusz, co jest dla klientów mniej oczywiste. Ponadto, klienci są bardziej wyczuleni na informacje dotyczące zysków niż opłat, ponieważ nie zdają sobie sprawy z tego że zysk obliczany jest na podstawie zaledwie ułamka ich składek: funduszy, które pozostają po odjęciu kosztów operacyjnych. Inny ważny aspekt, który należy rozważyć, to to, że kiedy fundusze stosują podobną politykę inwestycyjną, różnice w zyskach pomiędzy nimi są mniejsze, niż



różnice w opłatach. Swoboda decyzji funduszy w połączeniu ze zróżnicowanymi opłatami na niekorzyść niedoinformowanych klientów, może być ograniczona poprzez stosowanie jednolitej zasady obliczania opłat: obowiązkowego obliczania stosunku wysokości opłat (Impavido i Rocha [2006]).⁴

Obowiązkowe obliczenia zgromadzonych składek i prognozowanych wypłat: Jak zostało opisane powyżej, indywidualne obliczenia przyszłych wypłat mogą być oparte tylko na nierealnych założeniach. To dotyczy zarówno systemu repartycyjnego jak i emerytalnych funduszy kapitałowych. Pomimo to przepisy dotyczące informacji często wymagają od zarówno systemu repartycyjnego jak i kapitałowych funduszy emerytalnych podawania tego typu obliczeń klientom.

Jest to sensowne, gdyż nawet konsumenci, którzy mają świadomość rozmiarów zgromadzonych przez siebie funduszy, mają tendencję do znacznego przeceńniania wysokości narosłych świadczeń emerytalnych (Ghilarducci [1992]). Kilka państw członkowskich udziela informacji dotyczących tylko całkowitego nabycia uprawnień emerytalnych bez podawania prognoz. Wątpliwym jest czy ludzie potrafią realistycznie oszacować łączne dane. Na przykład, obecne dane liczbowe dotyczące zebranych funduszy mogą przystaniać istotność elastycznego wieku emerytalnego. Ponadto, dane te nie mówią niczego o możliwej sile nabywczej wypłat emerytalnych. Z drugiej strony, prognozy mogą pomóc położyć nacisk na konsekwencje indywidualnych przyszłych wyborów dotyczących emerytury, poprzez pokazanie prognoz dla różnych wieków emerytalnych.

Zbyt wiele informacji? Nawet przy braku przepisów zabraniających, konkurujące ze sobą fundusze mogą generować dużą ilość informacji. Obowiązkowe ujawnianie może zatem doprowadzić do pogorszenia sytuacji, powodując, że konsumenci zostaną zasypani informacjami, co sprawi, że trudniej będzie im wyłowić informacje, które rzeczywiście będą im przydatne. To wszystko może sprawić, że konsumenci w ogóle zignorują napływające informacje.

Wypieranie informacji dostarczanych przez uczestników rynku może być kolejną niezamierzoną negatywną konsekwencją działalności rządu. Jeśli agencje pu-

⁴ Stosunek wysokości opłat to 1 minus wskaźnik przyrostu, gdzie to drugie jest stosunkiem salda końcowego środków pieniężnych, kiedy opłaty są nakładane na saldo środków pieniężnych, do salda, gdzie opłaty nie są pobierane. Przepis ten nie ogranicza różnych typów opłat nakładanych przez fundusze, a jedynie zmusza je do przedstawiania informacji w formie, która umożliwi porównanie. Oczywiście, wprowadzanie jakiegokolwiek obowiązkowego wskaźnika stwarza ryzyko, że tak regulowana branża będzie szukać nowych sposobów ustalania opłat, których nie będzie się dało zmierzyć wskaźnikami.



bliczne będą bezpłatnie udzielać informacji, zarówno fundusze, jak i niezależne instytucje rynkowe (np. agencje ratingowe) będą miały mniejszą motywację, aby udzielać konsumentom informacji. Co więcej, potencjalne błędy rządu mogą doprowadzić do sytuacji, w której mniej rzetelne informacje pochodzące od rządu, wyprą bardziej rzetelne informacje rynkowe.

3. Wiedza finansowa a krótkowzroczność

Wiedza finansowa dotycząca systemów emerytalnych oraz funduszy w dużej mierze zależy od ogólnej kultury finansowej danego kraju. W większości krajów UE, w tym m.in. w Polsce i na Węgrzech, najbardziej rozpowszechnioną formą 'ubezpieczenia' są konta bankowe, na których ludzie starają się zgromadzić jak największe fundusze, gdy jeszcze pracują, aby później móc je wydawać na emeryturze. Badania ankietowe pokazały, że wielu ludzi planuje dalej pracować po przejściu na emeryturę, lub liczy na wsparcie dzieci. Respondenci wskazują również na nieruchomości oraz dobra konsumpcyjne trwałego użytku, jako na formę inwestycji na czas emerytury. Skomplikowane inwestycje przy użyciu instrumentów rynków finansowych zazwyczaj odgrywają w tych planach znikomą rolę (Chlon [2000]). Prócz tego, spośród instrumentów rynku finansowego, konsumenci czują się najmniej pewnie wybierając konkretny fundusz emerytalny (patrz: Whitehouse [2000]).

Taka sytuacja wynika głównie z faktu, iż stosunki majątkowe wymagają gruntownej wiedzy o kwestiach finansowych, takiej jak znajomość stóp procentowych, opłat, towarzyszącego ryzyka, jak i również ich ważenia. Konsumenci często nie są w stanie tej wiedzy osiągnąć.

Ponadto, częste zmiany w przepisach są dodatkowym obciążeniem dla i tak już ograniczonej wiedzy ludzi na temat szczegółów systemów emerytalnych. Właściwie, niepewność przepisów może sprawić, że ignorowanie szczegółów dotyczących systemu emerytalnego może się wydawać racjonalną decyzją ze strony konsumenta.

Słabe zainteresowanie oraz mała wiedza na temat systemów emerytalnych w krajach wysokorozwiniętych zdaje się potwierdzać tę hipotezę, chociaż poziom zainteresowania konsumentów zmienia się w miarę upływu lat. To naturalne, że *młodzi ludzie* (oraz osoby w średnim wieku) są mniej zainteresowani otrzymywaniem informacji o emeryturach i, pomimo że ich ogólna wiedza finansowa może



być na wysokim poziomie, ich wiedza o emeryturach pozostają ograniczona. Interesują ich inne typowe formy inwestycji — splanowanie kredytu studenckiego, kupno domu, pokrywanie kosztów edukacji dzieci itd.

Jednakże, nawet posiadając pełne informacje, w momencie, kiedy zbliża się wiek emerytalny, ludzie mogą żałować, że oszczędzili zbyt mało lub mogą żałować swoich decyzji z przeszłości. Zjawisko takie nazywane jest 'krótkowzrocznością' i zazwyczaj wynika z bardzo wysokiej stopy dyskontowej, niespójności czasowej i/lub zbyt dużego optymizmu co do przyszłości (tj. jaka emerytura będzie potrzebna).

Bardzo wysokie stopy dyskontowe: Ponieważ emerytury są formą długoterminowego oszczędzania, „preferencje czasowe” osoby odprowadzającej składki są głównym czynnikiem wpływającym na zachowanie. Im wyższa stopa dyskontowa, tym mniej osoba odprowadzająca składki jest zainteresowana przyszłością, co oznacza, że jakiegokolwiek zmniejszenie konsumpcji bieżącej byłoby zrekomensowane możliwością wysokiej konsumpcji w przyszłości. Bardzo wysoka stopa zwrotu będzie zatem wymagana w zamian za poświęcenie bieżących funduszy, co mogłoby doprowadzić do tego, że osoba odprowadzająca składki zaniedba swoje przyszłe potrzeby.

Niespójność czasowa jest problemem, który pojawia się, gdy osoba odprowadzająca składki ma do czynienia z malejącą stopą dyskontową [Diamond i Köszegei [2003], Laibson [1997], Loewenstein i Prelec [1992], Frederick i in. [2002]]. Oznacza to, że stopa dyskontowa jest wyższa na najbliższe lata, niż na lata późniejsze, co zachęca ludzi do odwlekania oszczędzania, aż do ostatnich lat przed samą emeryturą. W rezultacie, ludzie odkładają w czasie decyzję o oszczędzaniu. Problem ten znany jest również jako problem 'słabej woli'. Z problemem niespójności czasowej można sobie radzić przy pomocy obecności racjonalnie myślącego, przeczernego agenta. Wyrobiony konsument może wtedy zdać sobie sprawę z potencjalnego zagrożenia i będzie gotów zaakceptować plan emerytalny, który zakłada rosnące składki w miarę upływu czasu. To mogłoby doprowadzić do podpisywania na szerszą skalę kontraktów długoterminowych, które 'wiązałyby ręce' młodszymi pokoleniami.

Nadmierny optymizm: Ogólnie, dla ubezpieczeń optymizm oznacza, że potencjalni ubezpieczyciele lekceważą możliwość wydarzenia, które mogłoby zredukować ich dochody, albo pogorszyć ich warunki życiowe. Dla emerytur, podobna sytuacja, oznacza niedoszacowanie poziomu oszczędności potrzebnych do sfinansowania po-



trzeb w starszym wieku, kiedy ludzie nie są już w stanie pobierać wystarczających dochodów z rynku pracy. Dzieje się tak z powodu zaniżonego obliczenia długości okresu emerytalnego. Badania empiryczne wykazały, że ludzie zazwyczaj potrafią przewidzieć swoją długość życia (Hamermesh [1985]; Hurd — McGarry [2002]). Inne wyniki dało badanie w gospodarstwach domowych na Węgrzech, Szalai [2006] obliczył, że oczekiwany wiek odejścia na emeryturę w 2006 roku wynosił średnio pięć do sześciu lat później niż średni wiek przechodzenia na emeryturę w danym czasie (55 i 56 lat w porównaniu z 60 i 62 lat dla wieku kobiet i mężczyzn odpowiednio). Luki tej nie da się wyjaśnić mówiąc, że ludzie przewidują, że wiek emerytalny wzrośnie, ponieważ oczekiwania nie różniły się w różnych grupach wiekowych respondentów (młodszy respondenci powinni przewidywać wyższy wiek w momencie odejścia na emeryturę). Badanie to stanowi dowód sugerujący, że ludzie będą oszczędzać zbyt mało na swoją emeryturę.



C. Wnioski z wzajemnej weryfikacji

Korzystając z doświadczenia państw biorących udział we wzajemnej weryfikacji, które wdrożyły reformy emerytalne, w dalszej części raportu znajduje się podsumowanie wiedzy o zachowaniach osób odprowadzających składki emerytalne; następnie przedstawiona jest weryfikacja informacji, z których ludzie w różnych państwach członkowskich rzeczywiście korzystali, dotyczących (i) zmian w systemie emerytalnym, (ii) praw emerytalnych, oraz (iii) wyborów emerytalnych. Analiza skupia się na niektórych schematach, które się pojawiają, bazując na liczbie konkretnych przykładów, oraz na wyciąganiu ogólnych wniosków dotyczących przydatności metod informacyjnych używanych w krach biorących udział we wzajemnej weryfikacji.

1. Wiedza i zachowania płatników składek

Zmiany w systemie emerytalnym

Co ludzie wiedzą na temat systemów, które zostały zreformowane? Obraz empiryczny jest w pewnym stopniu dwuznaczny we wszystkich krajach. Wydaje się, że społeczeństwo jest świadome istnienia głównych sił napędowych stojących za reformami emerytalnymi. Na przykład, Niemcy prawidłowo wiążą starzenie się oraz wydłużającą się długość życia z wyzwaniem dla długoterminowej stabilności państwowego systemu emerytalnego (to dotyczy zwłaszcza osób z wyższym wykształceniem). Jednakże, wielkość wpływu problemu straszenia się na emeryturę jest ograniczona. Na przykład, średnia oczekiwana długość życia jest często zaniżana, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, gdzie ludzie często są nieświadomi wielkości wzrostu średniej oczekiwanej długości życia i nie do końca rozumieją w jaki sposób cały system działa.

Dodatkowo, niemal wszystkie kraje donoszą, że młodzi ludzie często nie są zbyt zainteresowani sprawami emerytury. W przeciwieństwie do nich, osoby zbliżające się do wieku emerytalnego, albo ci, którzy z jakichś powodów boją się utraty pracy, zazwyczaj częściej poszukują informacji na temat warunków uprawniających do emerytury. Młodzi ludzie nie tylko wykazują mniejsze zainteresowanie samym systemem emerytalnym; niektóre grupy społeczne są przeciwne samemu państwowemu systemowi emerytalnemu. Wynika to z faktu, że system emerytalny ogranicza indywidualne wybory dotyczące wydatków priorytetowych i alternatywnych mechanizmów oszczędzania. W Wielkiej Brytanii, niektóre grupy



młodych ludzi uważają, że emerytura państwowa może być całkowicie wycofana zanim przejdą na emeryturę.

Kolejnym powodem braku zainteresowania jest fakt, iż reforma stała się stałą cechą każdego systemu emerytalnego. Przepisy są często zmieniane (podwyższanie wieku emerytalnego, nowe obliczenia dotyczące wypłat, nowe formy oszczędzania itd.), które sprawiają, że przewidywanie przyszłych emerytur jest bardzo trudne. Wszystkie kraje wykazały w raporcie, że ostatnio przeprowadziły zmiany, lub, że reforma wciąż trwa. Na przykład, ustawa o ubezpieczeniach społecznych na Malcie, gwarantuje, że co pięć lat będzie miała miejsce analiza strategiczna.

Prawa emerytalne

Dane empiryczne pokazują zróżnicowane dane dotyczące tego, czy ludzie mają tendencje do *prze-* lub *niedocenia*nia praw emerytalnych. Bez względu na to, we wszystkich krajach panuje przekonanie, że emerytury państwowe nie wystarczą na finansowanie konsumpcji w czasie bycia na emeryturze. Na przykład 95% Niemców uważa, że państwowa emerytura „już nie jest wystarczająca” i, że będą musieli „nadrabiać to prywatnym zabezpieczeniem”, podczas, gdy niemal dwie trzecie ludzi w wieku produkcyjnym zgadza się z twierdzeniem, że ‘nie ma potrzeby zajmować się na co dzień kwestiami emerytury’. W Wielkiej Brytanii, 81% ludzi w wieku poniżej ustawowego wieku emerytalnego uważa, że państwowa emerytura nie zapewni im standardu życia, na jaki mają nadzieję na emeryturze. Pomimo to, takie oczekiwania niekoniecznie prowadzą do wyższego poziomu planowania: wielu ludzi w Wielkiej Brytanii, na każdym poziomie dochodów, nie robi planów, a tylko 37% poczyniło dodatkowe zabezpieczenia na czas emerytury.

Powodem tego w Wielkiej Brytanii może być fakt, iż respondenci często przeceniają poziom państwowej emerytury, zakładając przy tym, że każdemu ona przysługuje i, że wszystkim uprawnionym będzie wypłacana taka sama suma. W Niemczech, z drugiej strony, dane pokazują, że ludzie nie doceniają państwowego systemu w porównaniu prywatnym lub zawodowym zabezpieczeniem. Ponad połowa Niemców w znacznym stopniu nie docenia dostępnych im potencjalnych zasobów.

Wybór emerytury

Ryzyka finansowe: Myśl o ryzykowności funduszu emerytalnego jest dla wielu ludzi myślą niewygodną. Na przykład, w UK większość ludzi twierdzi, że ryzyko-



wanie oszczędnościami emerytalnymi jest niewłaściwe. 43% respondentów nie chce ryzykować swoich oszczędności, podczas kiedy 64% wierzy, że fundusz emerytalny związany z rynkiem giełdowym byłby zbyt ryzykowny. Mimo to, duża liczba respondentów posiada oszczędności obarczone elementem ryzyka. Może to wynikać z faktu, iż zgodnie z danymi z Wielkiej Brytanii dotyczącymi tego, co ludzie biorą pod uwagę wybierając spośród produktów i usług finansowych, 46% odpowiedziało, że nie zbiera żadnych informacji o produkcie przed podjęciem decyzji. 21% gospodarstw domowych, które w przeciągu ostatnich pięciu lat dokonało zakupu, zrobiło to bez szukania żadnych porad czy informacji. Zamiast tego, ludzie uczą się na doświadczeniach, co sprawia, że ich wybory są coraz lepsze w miarę zwiększania się liczby nabytych produktów.

W wielu krajach, fundusze emerytalne oferują *wiele różnych portfeli inwestycyjnych*. W Europie Środkowej, przepisy zazwyczaj definiują trzy rodzaje portfeli o różnym poziomie ryzyka. Płatnicy składek mogą zazwyczaj wybierać pomiędzy portfelem *konserwatywnym* (gdzie udział inwestycji ryzykownych jest niski — na Węgrzech stanowi on maksimum 10% akcji), ofertą *zrównoważoną* (10–40% akcji), oraz portfelem *progresywnym* (35–65% akcji). Na Węgrzech i Słowacji przepisy ograniczają indywidualny wybór pomiędzy tymi dwoma formami inwestycji. Na Słowacji, osoba oszczędzająca jest zobligowana do zrezygnowania z portfela progresywnego po osiągnięciu wieku 47 lat, zaś z oferty zrównoważonej trzeba zrezygnować w wieku 55 lat. Na Węgrzech płatnicy składek powyżej 57 roku życia nie mogą wybierać najbardziej ryzykownego portfela. Również na Litwie, osoby na 7 i mniej lat przed emeryturą muszą być osobiście informowane o ryzykach i trzeba zwracać ich uwagę na opcję wyboru portfela konserwatywnego.

Doświadczenia związane z wyborem portfeli inwestycyjnych przez konsumentów są mieszane. Na Węgrzech fundusze emerytalne trzeciego filaru od 2001 roku mają prawo oferować różne profile portfeli swoim członkom. Jednakże, do roku 2007, tylko 10% funduszy wprowadziło system wielu portfeli i tylko 5–15% członków funduszu zdecydowało się na wybór pomiędzy nimi.

Ponadto, pomimo tego, że wiele krajów przyjęło przepisy ograniczające koszty zamiany funduszy, statystyki pokazują, że osoby odprowadzające składki do funduszy o słabych wynikach rzadko przenoszą swoje pieniądze do innych funduszy. Na przykład, w Estonii, dobrze udokumentowane dane pokazują, że ludzie mają tendencję do zaniedbywania kwestii takich jak opłaty nakładane przez fundusze



czy polityki inwestycyjnych, zwłaszcza w pierwszym filarze. To potwierdzają dane Impavido i Rocha [2006] z Węgier.

Z drugiej strony, statystyki z Estonii dotyczące zamiany funduszy pokazują, że ludzie, którzy decydują się na taki krok, zazwyczaj dokonują rozsądnych i korzystnych wyborów. W takim wypadku niemal wszyscy młodzi płatnicy składek decydują się na wybór agresywnych (akcyjnych) funduszy emerytalnych, zaś starsi zazwyczaj decydują się na fundusz stabilnego wzrostu lub fundusze (nie oparte na akcjach) konserwatywne.

Zgodnie z danymi AGE, pozarządowej organizacji reprezentującej ludzi starszych, ludzie mogą odkładać w czasie decyzję o wyborach związanych z emeryturą, ponieważ uważają, że w przyszłości będą posiadali lepsze informacje. To oznacza, że ludziom należy dostarczyć informacji, jaki wpływ na ich osobiście miałyby każda z możliwych wybranych opcji. Jednym sposobem, aby to wykonać, jest przedstawienie społeczeństwu kilku *różnych scenariuszy* dla każdego wyboru: optymistycznego, średniego, oraz pesymistycznego.

26

Wybór różnego wieku przejścia na emeryturę oraz różnych opcji wypłat: Możliwość odroczonej emerytury jest ważną opcją w systemie emerytalnym każdego kraju, gdyż pozwala ludziom decydować, czy chcą, lub nie chcą dalej pracować, po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jeśli zdecydują się na kontynuowanie pracy, zazwyczaj otrzymują wyższą emeryturę, ponieważ waga dodatkowego roku pracy będzie większa niż waga roku pracy, który obejmował lata obowiązkowych składek emerytalnych. Na przykład, na Litwie, państwowa emerytura może odroczone o pięć lat, gdzie każdy dodatkowy rok pracy zwiększa emeryturę o 8%. W Wielkiej Brytanii, odroczenie przybiera formę specjalnej wypłacanej zryczałtowanej kwoty. Jeśli ktoś odłoży w czasie odbiór kwoty przez kolejne 12 miesięcy, może odebrać jednorazową ulegającą opodatkowaniu kwotę.

Doświadczenia z Wielkiej Brytanii i Niemiec pokazują, że rzeczywiście coraz więcej ludzi pracuje dłużej odkładając moment przejścia na emeryturę. Ta zmiana podejścia wydaje się być podparta większą świadomością niedostateczności emerytury oraz lepszego stanu zdrowia i witalności. Zachęcanie ludzi do dłuższej pracy może być jednak zadaniem w trudnym, jak to jest np. w Szwecji, gdzie wiek emerytalny jest elastyczny, ale ludzie wciąż uważają, że kiedyś ustalony wiek (65 lat) jest nienaruszalny.



Dodatkowe oszczędności: Rozważając odpowiedź na pytanie, czy zdecydować się na dodatkowe, dobrowolne formy oszczędzania na emeryturę, wydaje się, że zależy to głównie od załączonych ulg podatkowych. Wygląda na to, że to właśnie takie informacje będą najczęściej brane przez ludzi pod uwagę. Jest to ważny problem, gdyż są to również ryzykowne instrumenty finansowe, a korzystanie z nich często polega po prostu na przeniesieniu swoich oszczędności z jednej formy oszczędzania na inną bez ulg podatkowych.

2. Polityka informacyjna w krajach biorących udział we wzajemnej weryfikacji

Po tym krótkim wprowadzeniu do informacji o wiedzy i zachowaniach beneficjentów, oto co następuje w związku z doświadczeniem w prowadzeniu polityki informacyjnej w krajach biorących udział we wzajemnej weryfikacji: najpierw zaprezentowane są uwagi ogólne, po których następuje omówienie działań polityki związanej ze (i) zmianami w systemie emerytalnym, (ii) prawami emerytalnymi oraz (iii) wyborami dotyczącymi emerytury.

Uwagi ogólne

Kategorie informacji: Informacje publiczne na temat reform emerytalnych można podzielić na trzy odrębne kategorie: *ostrzeżenie* ludzi przed możliwością wyboru oraz odpowiedzialnością, która się z nim wiąże; *doradzanie* społeczeństwu w kwestii nowej polityce rządu i zapewnienie ich, że jest ona słuszna, oraz; *informowanie* ludzi o możliwych wyborach. Zdarza się jednak, że role te są ze sobą sprzeczne i mogą odprowadzić do utraty wiarygodności. Szczególnie ważne jest, aby potrafić różnic między informacją a radą. Podczas, kiedy dostarczanie informacji na temat emerytur jest neutralną, ogólną funkcją rządu, udzielanie rad jest już krokiem dużej wagi. W jednym i drugim przypadku ważne jest, aby rząd nie był całkowicie negatywnie nastawiony do poprzednich systemów emerytalnych, bo może to doprowadzić do tego, że ludzie zdecydują się wybierać mieszane plany emerytalne, co może nie być w ich najlepszym interesie.

Racjonalność oczekiwań: Decydując o konkretnych celach dla każdego typu polityki informacyjnej, ustawodawcy muszą przyjrzeć się podstawowej kwestii: czego można naprawdę oczekiwać od ludzi i jakie zachowanie można uznać za racjonalne? Niestety, wydaje się, że na to fundamentalne pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi, głównie z powodu braku solidnej teorii związanej z długoterminowymi



zachowaniami konsumenckimi w warunkach pewności. Trzy dylematy teoretyczne wysuwają się tutaj na pierwszy plan.

Pierwsza kwestia to to, czy rozsądne jest oczekiwać od młodych ludzi, aby wykazywali zainteresowanie sprawami emerytury. Ankiety i badania pokazują, że nawet świetnie poinformowane osoby o dużej wiedzy mają tendencję do krótkowzroczności i żałowania swoich wyborów z przeszłości. Nie wiadomo czy tę krótkowzroczność da się zmienić, a jeśli tak, to w jaki sposób i jak szybko. Ponadto, pozostaje kwestią sporną czy młodzi ludzie zachowują się racjonalnie zajmując się krótkotrwałą konsumpcją i potrzebami oszczędzania odkładając oszczędzanie z myślą o emeryturze na późniejszy etap kariery. Gromadzenie majątku w formie nieruchomości i spłacanie pożyczek również można uznać za rozsądne priorytety. Zachowanie takie może być częścią całości racjonalnego cyklu konsumpcji i oszczędzania.

Druga kwestia dotyczy pytania czy rozsądnym jest zakładać, że ludzie będą używali swoich emerytur, aby móc się zabezpieczyć przed niskimi dochodami w wieku starszym i ryzykiem związanym z długowiecznością. Racjonalnym działaniem może być również poleganie na innych formach długoterminowego oszczędzania i ubezpieczeń, tj. rodzinie, kontaktach bankowych czy rencie dożywotniej za nieruchomość itd.

Trzecia kwestia każe zastanowić się czy sprawianie, aby ludzie czuli się dobrze poinformowani w kwestiach emerytury jest rozsądne. Częste zmiany w przepisach mogą powodować taką niepewność, że każdy kto pomyśli, że jest dobrze poinformowany w kwestiach emerytury, może być w błędzie.

Do pewnego stopnia krótkowzroczność, inercja oraz ignorancja mogą wydawać się racjonalne nawet ludziom względnie dobrze poinformowanym i posiadającym wiedzę finansową. Dlatego też prawdopodobnie jest błędem starać się ustalić pewien poziom 'suwerenności konsumenta', która występuje na rynkach dóbr mniej złożonych i niepewnych.

Docieranie do grup docelowych: Doświadczenia dotyczące tego, jak najlepiej dotrzeć do określonych grup docelowych różnią się w zależności od kraju. Różne grupy społeczne mogą wymagać różnych typów informacji. Do pewnego stopnia, również te grupy, na które dany rodzaj informacji nie wpłynie, powinny być informowane, aby uniknąć pomyłki. To może się dotyczyć np. kobiet i mężczyzn, różnych grup zawodowych lub grup o różnym poziomie dochodów.



Według ogólnej zasady, ponieważ ludzie raczej nie podejmują wysiłków, aby zdobyć informacje, kampanie informacyjne powinny się skupiać na środkach przekazu, którym ludzie ufają i których używają. Tutaj jednakże trzeba wziąć pod uwagę kulturę lokalną. Na przykład, informacja telefoniczna może się okazać sukcesem w danym kraju, ale w innym być właściwie nieużywana. Społeczeństwo twierdzi, że najbardziej ufa informacjom podanym przez agencje publiczne, ale, równocześnie, polega właściwie na informacjach przekazywanych przez agentów związanych z danymi funduszami.

Media, działania marketingowe, oraz osobiste rekomendacje mogą wywrzeć bardzo silny wpływ na decyzje inwestycyjne i być może należałoby wykorzystać te źródła informacji bardziej efektywnie, aby informować o kwestiach związanych z ryzykiem. Brytyjskie dane pokazują jednak, że te kanały informacji mogą również łatwo stworzyć fałszywe wyobrażenia o różnych produktach finansowych.

Źródła informacji, które są zazwyczaj używane we wszystkich krajach to te, których nośnikiem jest papier (broszury, ulotki, itd.), oraz współpraca z państwową telewizją i radiem. Rośnie również rola Internetu, w którym można np. na stronie rządowej agencji umieścić kalkulator obliczający przyszłą emeryturę. Dostęp do Internetu jednak wygląda inaczej w każdym kraju i zazwyczaj jest to źródło wykorzystywane przez ludzi młodych i/lub wyedukowanych. W przypadku pozostałych grup ludzi, brytyjski rząd preferuje osobisty kontakt.

Ogólnie, polityka działania Wielkiej Brytanii oparta jest na dwóch podejściach: (i) kładzeniu nacisku na uczenie się oraz (ii) pomoc osobistą w zrozumieniu posiadanych informacji na rzecz podejmowania lepszych decyzji.

Edukacja: Kilka krajów członkowskich uznało, że wczesna edukacja jest istotnym okresem nauki o finansach. Na przykład, w Portugalii rozpoczęto dwa programy edukacyjne skierowane do dzieci — „From Mathematics to Financial Literacy”, program organizowany przy współpracy dostawców usług finansowych, oraz „Financial education for youth: learning the basics”, program oparty na grach edukacyjnych stworzonych dla dzieci w wieku 11–13 lat. Ponadto, powołano rzecznika praw obywatelskich, który pełni funkcję doradcą pomagając uczestnikom i beneficjentom indywidualnych planów emerytalnych.

Z różnych programów wynika, że chociaż *ogólna* edukacja finansowa — najlepiej na poziomie szkoły średniej — może odegrać znaczącą rolę w angażowaniu ludzi w długoterminowe planowanie, edukacja *dotycząca emerytur* byłaby bardziej



pożądana w okresie, kiedy trzeba podejmować decyzje dotyczące emerytury (np. na początku kariery zawodowej).

Paradoksalnie, udana polityka informacyjna może sprawić, że ludzie będą się czuli słabiej poinformowani, kiedy już zaczną pojmować złożoność oraz niepewność emerytur. Jest to jednak nie do uniknięcia, a sprawienie, żeby ludzie brali pod uwagę tylko oficjalne prognozy dotyczące ich przyszłych miesięcznych emerytur, również nie jest pożądane.

Ocena: Wpływ działania informacji związanych z emeryturą powinien być regularnie sprawdzany, aby móc ocenić, czy pomaga ludziom podejmować słuszne decyzje. W Wielkiej Brytanii rząd jest sceptyczny co do korzyści wynikających z przekazywania informacji, ponieważ społeczeństwo w dużej mierze nie potrafi tych informacji zrozumieć. To prowadzi do kolejnych działań, poza zwykłym dostarczaniem informacji, np. badań wstępnych publikacji. Ulotki informacyjne skierowane do klientów są dokładnie sprawdzane i racjonalizowane przed publikacją. Każda ulotka przechodzi rygorystyczny test konsumencki, aby zapewnić odpowiednią jakość informacji, która odpowiadałby wymaganym standardom.

Polityka informacyjna dotycząca zmian w systemie emerytalnym

We wszystkich krajach poruszane są główne kwestie związane z państwowym systemem emerytalnym — zwłaszcza te dotyczące starzenia się oraz stabilności istniejącego systemu emerytalnego.

Kampanie informacyjne organizowane przez władze publiczne okazały się sukcesem w wielu krajach, jeśli chodzi o uświadamianie ludzi o wyborach, których mogą dokonać oraz o odpowiedzialności, którą muszą na siebie wziąć. Kampanie pomagają zwłaszcza, w skupianiu uwagi ludzi na najważniejszych informacjach. Przykład Szwecji, opisany bardziej szczegółowo poniżej, jest szczególnie ciekawy; rząd szwedzki z powodzeniem stworzył markę informacji publicznych dotyczących emerytur, tzw. 'pomarańczową kopertę'.

Jednakże kampanie publiczne wydają się już mniej odpowiednim pomysłem, jeśli chodzi o dostarczaniu ludziom informacji, które mogłyby stanowić podstawę do podejmowania wyborów. Jedyny wyjątek stanowi informowanie oraz edukowanie liderów opinii (np. dziennikarzy), co pozwoli im przekazywać innym niezależne informacje i rady.



Treść informacji: Ogólnie, kampanie kładą nacisk na ryzyko inwestycyjne związane z pozarządowymi funduszami kapitałowymi. Należy jednak ludziom uświadomić, że emerytury niosą za sobą *kilka* innych *rodzajów* ryzyka. Po pierwsze, system repartycyjny charakteryzuje się ryzykiem demograficznym i politycznym (budżetowym), które jest porównywalne z ryzykiem inwestycyjnym w funduszach kapitałowych. Po drugie, trzeba wziąć również pod uwagę ryzyko związane z długowiecznością, zmianami w profilu pracy oraz zmianami w sile nabywczej wypłacanych emerytur. Po trzecie, ryzyko związane z formą wypłacania jest często pomijane. Najprawdopodobniej stanie się to poważnym problemem w Europie Środkowej i Wschodniej, w miarę jak płatnicy składek w emerytalnych funduszach kapitałowych będą zbliżać się do wieku emerytalnego. Ludzie wyraźnie potrzebują więcej informacji na temat względnych zalet wypłat zryczałtowanych kwot oraz różnych typów wypłat programowych.

Informacje dotyczące praw emerytalnych

Większość krajów udostępnia ludziom narzędzie, które pomaga im obliczyć oczekiwaną wysokość przyszłej emerytury. Na przykład, na Słowacji i Litwie istnieje kalkulator internetowy na oficjalnej stronie internetowej agencji odpowiedzialnej za przepisy ubezpieczeniowe. Na Litwie każdy może wybrać parametry (wiek, płaca, płeć, zwrot z inwestycji) i porównać przewidywaną wartość emerytury w ramach emerytalnego funduszu kapitałowego oraz państwowego systemu ubezpieczeń społecznych. W Portugalii, przy pomocy hasła, ludzie mają dostęp do oficjalnej strony internetowej agencji ubezpieczeń społecznych, gdzie mogą zobaczyć wszystkie informacje związane ze swoimi składkami oraz przewidywaną wysokość emerytury.

W Wielkiej Brytanii stworzono kilka specjalnych narzędzi prognozowania, aby dostarczyć ludziom informacji o prognozach dla emerytur państwowych. *Individual Pension Forecasts (IPF)* to szczegółowe i zindywidualizowane prognozy, które udzielane są "na żądanie" i pozwalają na zawarcie informacji o tym, jak przyszłe osobiste zmiany wpłyną na państwową emeryturę. Inne Internetowe produkty umożliwiające prognozy (tzw. *Real Time Pension Forecasts (RTPF)*) oraz usługi dobrowolne (*Combined Pension Forecasts (CPF)*) to produkty zaprojektowane z myślą o tym, aby ludzie zastanowili się nad swoimi emeryturami oraz zrobili przegląd swoich planów.

W Szwecji bardzo poważnie potraktowano zapotrzebowanie na informacje, które pojawiło się po decyzji rządu o przejściu na program o określonym poziomie składek.



Rząd stworzył tzw. ‘pomarańczową kopertę’, którą wszyscy otrzymują pocztą w okresie pięciu tygodni od lutego do marca; koperta zawiera informacje na temat składek z poprzedniego roku wpłacanych zarówno do repartycyjnego systemu jak i funduszu kapitałowego. Projekt koperty sprawia, że łatwo ją odróżnić od pozostałych przesyłek reklamowych. Pomogło to również zwrócić uwagę mediów, a pomarańczowa koperta stała się znakiem rozpoznawczym nowego systemu emerytalnego. Coroczne ankiety pokazują, że 50% osób przeczytało przynajmniej połowę zawartości koperty, a 70% ufa zawartym w niej informacjom najbardziej ze wszystkich źródeł. Co ciekawe, odsetek ludzi, którzy czują się dobrze poinformowani (około 40%) maleje — liczba ta odnosi się do samooceny wiedzy i może po prostu odzwierciedlać fakt, iż ludzie są coraz bardziej samokrytyczni w miarę zdobywania wiedzy. Innym narzędziem informacyjnym są ‘spotkania sześćdziesięciolatków’, na które zaproszenie na sesję informacyjną od lokalnych biur emerytalnych otrzymują wszyscy zbliżający się do 60 roku życia. Frekwencja wynosi około 30%.

Ogólnie rzecz biorąc, doświadczenia krajów biorących udział we wzajemnej weryfikacji pokazują, że publiczne dostarczanie informacji powinno szczególną uwagę poświęcać *porównaniu systemów emerytalnych* (np. systemu repartycyjnego i emerytalnych funduszy kapitałowych) jak różnych funduszy między sobą. Należy też ludziom zapewnić możliwość obliczania przyszłych wypłat emerytalnych, pomimo tego, że może być to działanie niebezpieczne. Po pierwsze, dlatego, że takie wyliczenia bywają dla ludzi niezrozumiałe oraz, po drugie, dlatego, że wypłat nie da się przewidzieć z całą pewnością. Jeśli ludzie będą za bardzo polegać na takich wyliczeniach, będą podejmować błędne decyzje. Jednym możliwym rozwiązaniem jest sprawienie, aby władze publiczne starały się, żeby ludzie rozumieli, że takich wyliczeń nie można brać za pewnik. Można również zaprezentować kilka możliwych scenariuszy (pesymistyczny, średni oraz optymistyczny). Pojawiają się jednak wątpliwości czy rządy powinny podkreślać niepewność zabezpieczenia emerytalnego oraz informacji związanych z emeryturami skoro większość ludzi oczekuje od rządu zapewnienia bezpiecznych emerytur.

Polityka informacyjna dotycząca wyboru emerytury

Potrzeba jednolitego obrazu: Rozsądnych wyborów dotyczących emerytury można dokonać tylko mając *jednolity obraz* różnych elementów składających się na emeryturę. Władze publiczne powinny skoordynować swoje działania i dostosować do norm informacje dostarczane przez fundusze emerytalne tak, aby powstał jednolity obraz.



Publiczne dostarczanie informacji: We wszystkich krajach wyniki funduszy emerytalnych są ściśle kontrolowane przez agencje rządowe. Agencje te często zamieszczają wiele informacji na swoich stronach internetowych. W niektórych przypadkach (np. na Węgrzech) występuje nadmiar informacji z czego spora część i tak jest niezrozumiała dla ludzi. Agencje publiczne mogą jednak oferować bardzo przydatne usługi takie jak narzędzia do obliczania przyszłych wypłat z emerytalnych funduszy kapitałowych. Na przykład, na Litwie, dana osoba może wprowadzić do internetowego kalkulatora dane dotyczące wieku, zarobków oraz przewidywaną rentowność danych funduszy i na tej podstawie otrzymać wynik. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że dana osoba zignoruje ryzyko związane z wybranym funduszem.

Istnieje ogólna zgoda co do tego, że za mały nacisk kładzie się na informacje związane z etapem wypłat emerytur oraz efektami jakie mogą mieć zamiany w profilu pracowniczym danej osoby na uprawnienia do emerytury. Problem ten jest szczególnie poważny w krajach gdzie etap wypłat emerytur nie jest odpowiednio uregulowany przepisami — dotyczy to zwłaszcza Europy Środkowej, gdzie etap wypłat jeszcze się właściwie nie rozpoczął. W tej części Europy, ustawodawstwo skupia się niemal wyłącznie na gromadzeniu emerytur. Na przykład, na Litwie prawo nie wyznacza określonego czasu, kiedy należałoby rozpocząć fazę wypłat.

Informacje dostarczane przez fundusze: We wszystkich krajach fundusze zobligowane są do wysyłania osobistych sprawozdań rocznych dotyczących zgromadzonych emerytur. Sprawozdania te muszą zawierać informacje o wysokości składek przelanych na konto, nałożonych opłatach, ogół zebranych środków na koncie itd. Ujawnianie informacji jest również uregulowane na etapie zawierania umowy i, w kilku krajach, fundusz emerytalny musi również informować klienta o ryzyku i dostępnych opcjach.

Postrzeganie ryzyka zależy w dużej mierze od tego, w jaki sposób ryzykowne opcje zostaną przedstawione; zadaniem polityki jest zwrócenie uwagi w jaki sposób *opcje wyboru są przedstawiane* (np. w jaki sposób reklamuje się ryzyko portfeli funduszy). Kilka państw biorących udział we wzajemnej weryfikacji wyraziło zaniepokojenie faktem nieograniczonej reklamy funduszy emerytalnych.

Niektóre kraje (np. Polska i Słowacja) zdecydowały się uregulować prawnie w jaki sposób firmy zarządzające emeryturami się reklamują. Reklamy muszą zawierać ostrzeżenie, że zawarcie umowy z firmą zarządzającą emeryturą jest obarczone ryzykiem i że aktualne oraz historyczne wyniki funduszy *nie stanowią*



gwarancji osiągnięcia podobnych zysków w przyszłości. Należy jednak również zauważyć, że zabronienie (niektórych form) reklamy może ograniczyć ilość informacji dostarczanych ludziom oraz raczej ograniczyć, niż zwiększyć, suwerenność konsumenta. Co istotne, taka polityka działania prawdopodobnie nie będzie skuteczna, ponieważ prywatne fundusze znajdą sposób na obejście takich zakazów. Na przykład, rządy nigdy nie będą w stanie (i pewnie nie powinny być w stanie) nadzorować rozmowy pomiędzy agentami związanymi z danymi funduszami i ich potencjalnymi klientami.

Wiele problemów wprowadzających w błąd reklam można uczynić mniej dotkliwymi poprzez zwyczajne *ujednoczenie opłat operacyjnych oraz obliczeń publikowanych stóp zwrotu.* Ujednoczenie mogłoby również pomóc zapewnić, że informacja porównawcza nie jest myląca, chociaż decydenci niechętnie pozwalają na reklamy porównawcze.

Informacje z trzeciej ręki: Władze publiczne i prywatne fundusze nie powinny być jedynymi źródłami informacji pomagającymi w podejmowaniu decyzji. Dla rządów 'reklamowanie' elektoratowi własnej polityki emerytalnej i jednocześnie dostarczanie obiektywnych informacji może być trudne. W takich okolicznościach grupy konsumenckie, organizacje sektorowe oraz partnerzy społeczni mogą okazać się bardziej wiarygodnym źródłem informacji.

Pracodawcy mogą być przydatnymi pośrednikami pomiędzy indywidualnymi płatnikami składek a funduszami emerytalnymi, ale muszą być obarczeni jakąś formą odpowiedzialności powierniczej za wybory emerytalne, które podejmują z ramienia swoich pracowników. W innym wypadku, pracodawcy mogą nie czuć się wystarczająco mocno zmotywowani, aby działać w jak najlepszym interesie swoich pracowników.

W większości krajów niezależni agenci odgrywają mniejszą rolę niż sugeruje teoria ekonomiczna. Pomimo tego, przepisy dotyczące pobieranych przez nich opłat pozwoliłyby upewnić się, że ich rady są naprawdę obiektywne.

Agencje ratingowe są bardzo przydatnym źródłem informacji i porad. Mogą również odgrywać ważną rolę w zapewnianiu, że reputacja funduszy emerytalnych ma związek z prawdziwą jakością ich produktów, co zostało już opisane na niemieckim przykładzie.



D. Wnioski

Podczas kiedy reformy emerytalne mają na celu zwiększenie stabilności systemów emerytalnych poprzez przekazywanie coraz większej odpowiedzialności beneficjentom i zachęcanie ich do dłuższej pracy, ludzie prawdopodobnie nie zareagują na te zmiany w sposób racjonalny, jeśli nie będą mieli informacji dotyczących zmian, lub, jeśli nie będą w stanie zrozumieć posiadanych informacji.

Kluczowym problemem jest to, że reformy wprowadzone w wielu krajach europejskich zazwyczaj powodują, że systemy stają się coraz bardziej skomplikowane i trudne do zrozumienia — to sprawia, że bardzo ważne staje się znaczenie informacji publicznych o emeryturach i prawach emerytalnych. Wraz ze zwiększaniem się możliwości wyboru systemu emerytalnego, ludzie potrzebują więcej informacji na temat możliwych wyborów oraz pomocy w wybraniu opcji, które najlepiej odpowiadają ich potrzebom. Wyzywaniem stanowi przekazywanie wiadomości w sposób prosty i obiektywny.

W czasie weryfikacji wysunięto wniosek, że odpowiedzialność rządu w przekazywaniu informacji jest trojaka: *uświadamianie* ludzi o możliwych wyborach i odpowiedzialności; *informowanie* i dostępnych ofertach; oraz *doradzanie* w kwestii nowej polityki. Te role mogą jednak wejść ze sobą w konflikt prowadząc do utraty wiarygodności. Aby zapewnić politycznie obiektywne informacje, rząd nie powinien być jedynym źródłem informacji o emeryturach. *Informacje od osób trzecich* mogą pochodzić od organizacji pozarządowych, grup konsumenckich, organizacji sektorowych, partnerów społecznych, również pracodawców obciążonych odpowiedzialnością powierniczą za wybory emerytalne swoich pracowników. W niektórych krajach sporym powodzeniem cieszą się agencje ratingowe, jeśli zaś chodzi o niezależnych doradców, przepisy dotyczące pobieranych przez nich opłat wydają się być konieczne, aby zapewnić prawdziwie obiektywne informacje. Rząd powinien również wspomagać *mechanizmy rynkowe*, takie jak koncentracja rynku, reputacja firm oraz bogate w informacje reklamy, które ułatwiają konsumentom wybór.

Nie istnieją ogólne zalecenia dotyczące najlepszych praktyk dotyczących *mediów używanych do docierania do ludzi z informacjami o emeryturach*, niż te mówiące, że kampanie i dostarczanie informacji, powinno skupiać się na tych metodach komunikacji, których ludzie mają w zwyczaju używać i ufać. Na przykład, doświadczenia z Polski pokazują, że kampanie informacyjne i wzbudzające



świadomość powinny najpierw *skupiać się na liderach opinii*, którzy następnie przekazują niezależnie informacje innym.

W kwestii *zawartości informacji, prognozy dotyczące wypłat* okazały się ważnym zagadnieniem, zaś *ryzyko względne* związane z różnymi typami systemów emerytalnych i funduszy również powinno być wyjaśnione. Podczas kiedy państwowy system repartycyjny wydaje się mniej ryzykowny niż systemy oparte na inwestycjach, one również obciążone są ryzykiem demograficznej i politycznej niepewności. Ponadto, konsumenci muszą brać pod uwagę również inne czynniki ryzyka, jeśli chcą dokonać dobrych wyborów: nie dającą się przewidzieć długość życia, wahania w sile nabywczej oraz zmiany w profilu pracy. Sposób wypłat może również wpłynąć na ryzyko, więc ludzie potrzebują więcej informacji na temat względnych zalet wypłat zryczałtowanych kwot i różnych typów wypłat programowych.

Często skomplikowana natura finansowa emerytur sprawia, że ludzie nie rozumieją dostępnych im informacji. Należy zająć się tym rodzajem finansowego analfabetyzmu, chociaż duży poziom niepewności przepisów może dodatkowo zmniejszyć chęć ludzi do uzupełniania luk w finansowej wiedzy. Ponadto, syndrom krótkowzroczności sugeruje, że nawet wiedza i zrozumienie nie gwarantuje racjonalnych wyborów finansowych.

Jasne jest jednak, że aby podejmować racjonalne decyzje, ludzie potrzebują *jednolitego obrazu* opcji emerytalnych. Władze publiczne powinny zatem skoordynować swoje działania i ujednoczyć informacje przedstawiane przez fundusze emerytalne.

Wreszcie, *różne grupy ludzi mogą potrzebować różnych typów* informacji. Dotyczy to kobiet i mężczyzn, ale również grup z innych środowisk ekonomicznych, zawodowych i edukacyjnych.



Bibliografia

- Chlon A. [2000], Pension Reform and Public Information in Poland. Social Protection Unit, Human Development Network. Washington: The World Bank
- Diamond, P. and B. Köszegi [2003], Quasi-hyperbolic discounting and retirement. *Journal of Public Economics* 87 (2003) 1839–1872
- Frederick, S., G. Loewenstein and T. O'Donoghue [2002] Time Discounting and Time Preference: A Critical Review.
- Ghilarducci, T. [1992], *Labor's Capital: The Economics and Politics of Private Pensions*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Hamermesh, D. S. [1985], „Expectations, Life Expectancy, and Economic Behavior” *Quarterly Journal of Economics*, 100:2, (May), 389–408.
- Hurd, M. D. — K. McGarry [2002], The Predictive Validity of Subjective Probabilities of Survival. *Economic Journal* 112 (October), 966–985.
- Impavido G. — R. Rocha [2006], Competition and Performance in the Hungarian Second Pillar. World Bank Policy Research Working Paper 3876
- Klein, B. — K.B. Leffler [1981], 'The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance', 89 *Journal of Political Economy*, 615–641.
- Laibson, D. [1997], "Golden eggs and hyperbolic discounting." *Quarterly Journal of Economics*, 112, pp. 443–77.
- Landes, W.M. — R.A. Posner [1987], 'Trademark Law: An Economic Perspective', 30 *Journal of Law and Economics*, 265–309.
- Loewenstein, G. and D. Prelec [1992], "Anomalies in intertemporal choice: Evidence and an interpretation." *Quarterly Journal of Economics*, May, pp. 573–97.
- Nelson, Ph. [1970], 'Information and Consumer Behavior', 78 *Journal of Political Economy*, 311–329.
- Nelson, Ph. [1974], 'Advertising as Information', 82 *Journal of Political Economy*, 729–754.
- Palme, Marten and Ingemar Svensson [2003], Pathways to Retirement and Retirement Incentives in Sweden, in: Torben M. Andersen, Per Molander, *Alternatives for Welfare Policy: Coping with Internationalisation and Demographic Change*, Cambridge University Press
- Rubin, P.H. [2000], Information Regulation (Including Regulation of Advertising), in: Bouckaert, B. and G. De Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000
- Samuelson, P. [1958] "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money", *Journal of Political Economy*, 6 (December) p. 467–482.
- Stock, James H. and David A. Wise [1990], "The Pension Inducement to Retire: An Option Value Analysis", NBER Working Papers 2660, National Bureau of Economic Research.



Szalai, Á. [2006], A nyugdíjrendszerrel kapcsolatos keresleti döntések: kockázatkerülés, optimizmus és előrelátás [Demand for pension: risk-aversion, optimism, and myopia]. Corvinus University of Budapest. Mimeo.

Whitehouse, E. [2000], Pension Reform, Financial Literacy and Public Information: A Case Study of the United Kingdom. Social Protection Unit, Human Development Network. Washington: The World Bank





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Informacje Publiczne na Temat Systemów Emerytalnych oraz Zmian w systemach emerytalnych

Kraj goszczący: **Polska**

Kraje weryfikujące: **Bułgaria, Litwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Węgry, Wielka Brytania**

Reformy emerytalne miały miejsce w większości krajów członkowskich, a wiele z tych reform jest procesem ciągłym. W tych okolicznościach, ludziom, których to dotyczy, jest coraz trudniej zrozumieć w jaki sposób wprowadzane zmiany wpłyną na nich oraz w jaki sposób powinni na nie zareagować. Ponadto, w krajach członkowskich, gdzie kapitałowe systemy emerytalne będą odgrywały coraz większą rolę, w polityce publicznej więcej uwagi należy poświęcić wiedzy finansowej. W krajach członkowskich zwrócono uwagę na to, że poziom wiedzy finansowej u społeczeństwa jest niewystarczający, aby móc inteligentnie dokonywać wyboru pomiędzy różnymi opcjami.

Biorąc pod uwagę często skomplikowaną naturę przepisów emerytalnych, doświadczenie sugeruje, że dostarczanie informacji samych w sobie nie jest wystarczające dla zwykłych ludzi, aby mogli oni zrozumieć konsekwencje podejmowania różnych wyborów emerytalnych. Jest to szczególnie widoczne w sytuacji, w której prywatne zabezpieczenia emerytalne są coraz powszechniejsze, a rząd zachęca do odciążania państwowego systemu emerytalnego. W związku z tym, istnieje też większy wybór niż to miało miejsce w przeszłości.

Wzajemna weryfikacja została stworzona dla państw członkowskich z myślą o wymianie doświadczeń dotyczących tego, w jaki sposób zapewnić ludziom odpowiednią ilość informacji w odpowiednio jasnej formie, która umożliwiłaby im dokonywanie świadomych wyborów dotyczących ich osobistych przygotowań do emerytury.