



Prywatne programy emerytalne

Ich wkład w trwały system odpowiednich emerytur



Komisja Europejska

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 dla 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 polityki 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;
- przekazywania opinii zainteresowanych stron i społeczeństwa jako całości.

Szczegółowe informacje można uzyskać pod następującym adresem internetowym:

<http://ec.europa.eu/progress>

Prywatne programy emerytalne

Ich wkład w trwały system odpowiednich emerytur

Komisja Europejska

Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans

Dział E.4

Tekst ukończono w grudniu 2009 r.

Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w imieniu Komisji, nie odpowiada za sposób wykorzystania informacji zawartych w niniejszej publikacji.

© Zdjęcia: 123RF

Używanie i kopiowanie zdjęć nieobjętych prawami autorskimi Wspólnot Europejskich jest możliwe po uzyskaniu zgody bezpośrednio od właścicieli tych praw.

Europe Direct to serwis, który pomoże Państwu znaleźć odpowiedzi na pytania dotyczące Unii Europejskiej.

Numer bezpłatnej infolinii (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(*). Niektórzy operatorzy telefonii komórkowej nie udostępniają połączeń z numerami 00 800 lub pobierają za nie opłaty.

Wiele informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe oraz streszczenie znajdują się na końcu niniejszej publikacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2010

ISBN 978-92-79-15195-8

doi:10.2767/99792

© Unia Europejska, 2010

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Belgium

WYDRUKOWANO NA PAPIERZE BIELONYM BEZ CHLORU PIERWIASTKOWEGO (ECF)

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	4
Prywatne programy emerytalne	6
Znaczenie prywatnych programów emerytalnych rośnie	6
... choć jest zróżnicowane	7
Zapewnienie odpowiedniej wysokości świadczeń z prywatnie zarządzanych programów kapitałowych	10
Zasięg programów i wysokość składek	10
Wysokość emerytury – ryzykowna sprawa	11
Eliminacja ryzyka związanego z przerwami w karierze zawodowej	12
Ryzyko długowieczności – faza wypłaty	14
Tylko annuitety zabezpieczają przed ryzykiem długowieczności	15
Zrównoważenie ryzyka finansowego	16
Zrównoważenie ryzyka, bezpieczeństwa i kosztów	17
Ochrona poziomów świadczeń	17
Znaczenie opłat i kosztów	18
Limitowanie opłat	18
Potrzebna jest lepsza edukacja finansowa	19
Promowanie edukacji finansowej	19
Skutki polityki podatkowej	20
Korzyści z zachęt podatkowych są niepewne	21
Potrzebne jest lepsze monitorowanie	22
Skutki kryzysu	24
Wnioski	26

Wprowadzenie

Aby sprostać problemowi starzenia się społeczeństwa, Komisja Europejska oraz Komitet Ochrony Socjalnej (KOS) współpracują z państwami członkowskimi, wspierając, monitorując i oceniając wpływ reform emerytalnych na dwa wyznaczone cele: wypracowanie odpowiednich emerytur oraz zapewnienie trwałości systemów emerytalnych. Dążąc do osiągnięcia wspólnie uzgodnionych celów dotyczących świadczeń emerytalnych, KOS przeanalizował w większości aspektów strategiczne wyzwania stojące przed ustawowymi, publicznie zarządzanymi programami emerytalnymi, finansowanymi na zasadach repartycyjnych. Współgra to z faktem, że większość dochodów dzisiejszych emerytów pochodzi właśnie z programów tego typu. Dotyczy to również tych nielicznych krajów (takich jak Dania, Irlandia, Niemcy i Zjednoczone Królestwo), w których świadczenia prywatne od samego początku odgrywają istotną rolę w oficjalnym, całościowym systemie świadczeń emerytalnych.

Jednakże w ciągu ostatniego dziesięciolecia, w ramach reform mających na celu zwiększenie trwałości systemów emerytalnych, wiele państw członkowskich podjęło kroki w celu bezpośredniego zaangażowania partnerów społecznych i obywateli w zapewnienie świadczeń emerytalnych przez zwiększenie przysz-

go znaczenia kapitałowych, prywatnie zarządzanych systemów emerytalnych.

Z uwagi na ich rosnące znaczenie gospodarcze, aspekty tych programów związane z ich finansowaniem i z wydatkami podatkowymi przyciągają coraz większą uwagę organów odpowiedzialnych za rynki i usługi finansowe oraz za politykę fiskalną. Zadaniem KOS jest przyjrzenie się temu, na ile prywatnie zarządzane kapitałowe programy emerytalne przyczyniają się do zapewnienia odpowiedniej wysokości emerytur oraz trwałości programów emerytalnych. W szczególności należy wyjaśnić niektóre istotne problemy związane z kapitałowymi i prywatnie zarządzanymi programami emerytalnymi. Rozwiązanie tych problemów jest warunkiem tego, aby przedmiotowe programy mogły dobrze spełniać swoją rolę jako mechanizmy ochrony socjalnej.

W kwietniu 2008 r. KOS opublikował raport z wynikami swoich badań pt. „Prywatnie zarządzane kapitałowe programy emerytalne i ich wkład w zapewnienie trwałego systemu odpowiednich emerytur” (Privately managed funded pension schemes and their contribution to adequate and sustainable pensions). Raport ten skierowany był do państw członkowskich i miał na celu przedstawienie doświadczeń zebranych w dziedzinie prywatnych kapitałowych programów emerytalnych.

O ile raport skupiał się na czynnikach ryzyka dotyczących odpowiedniej wysokości świadczeń (nieodłącznie związanych z programami kapitałowymi), o tyle obecnie pojawiły się inne obawy – przede wszystkim o fundamentalną trwałość programów. Kryzys finansowy odnotowany w ostatnim kwartale 2008 r. spowodował nagły spadek wartości księgowej aktywów funduszy emerytalnych o 15–35%, ukazując podstawowe słabości prefinansowania jako mechanizmu finansowania prywatnie zarządzanych programów emerytalnych i znacznie zmniejszając publiczne zaufanie do tych programów.

Największym priorytetem stało się przywrócenie programów do stanu wypłacalności przy jednoczesnym uniknięciu niebezpieczeństwa wycofania się sponsorów (pracodawców, związków zawodowych, członków) lub zmniejszenia dotacji (wydatków podatkowych). Stawką jest bowiem nieraz samo przetrwanie pro-

gramów emerytalnych. Rzecz jasna, zdolność do przywrócenia wypłacalności zależy w znacznym stopniu od ożywienia gospodarczego, w tym także od wzrostu na rynkach finansowych. Jednakże niezbędne będzie również wzmocnienie mechanizmów amortyzujących wpływ perturbacji gospodarczych na programy emerytalne. Amortyzacja taka polegałaby na podzieleniu kosztów między wszystkie zainteresowane strony. Obniżenie ryzyka, na które narażeni są właściciele kont emerytalnych, wymagało będzie także zmian w strukturze programów i w strategiach inwestowania.

Celem tej niewielkiej broszury jest wskazanie niektórych problemów, których rozwiązanie jest warunkiem tego, aby prywatnie zarządzane kapitałowe programy emerytalne odgrywały istotną rolę w zapewnieniu trwałego systemu odpowiednich emerytur, zgodnie z zamierzeniami wielu spośród państw członkowskich.

Trwały system odpowiednich emerytur

Odpowiednia wysokość emerytur wiąże się ze zdolnością do zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu osób starszych, a także do zapewnienia emerytom godziwych warunków życia, możliwości korzystania z dobrobytu danego kraju oraz uczestniczenia w życiu publicznym, społecznym i kulturalnym. Warunkiem społecznej i politycznej trwałości emerytur jest ich odpowiednia wysokość, która z kolei zależy od ich trwałości finansowej, tzn. możliwości ich sfinansowania w sposób, który nie będzie godził w finansowanie innych ważnych aspektów życia zrównoważonych społeczeństw. W obliczu szybkiego starzenia się społeczeństw zapewnienie w przyszłości emerytur w odpowiedniej wysokości wymaga trwałego finansowania systemów emerytalnych. Istnieje więc nierozzerwalny związek między odpowiednią wysokością świadczeń emerytalnych a ich trwałością.

Prywatne programy emerytalne

Systemy emerytalne poszczególnych państw członkowskich znacznie się od siebie różnią, nie tylko pod względem struktury, ale również pod względem stosowanej terminologii. Jednak ogólnie – dochody emerytalne czerpać można z następujących źródeł:

- 1) ustawowe programy ubezpieczeń społecznych;
- 2) pracownicze programy emerytalne powiązane z umową o pracę i w większości oparte na umowach zbiorowych;
- 3) indywidualne umowy o emerytalnych kontaktach oszczędnościowych zawierane dobrowolnie przez osoby uczestniczące w programie z instytucjami świadczącymi usługi finansowe.

W niniejszej broszurze termin „prywatne programy emerytalne” odnosi się do wszystkich kapitałowych programów emerytalnych zarządzanych przez instytucje prywatne. Obejmuje zarówno:

- > wszelkie w pełni finansowane programy ustawowe (obowiązkowe) – takie jak drugi filar programów ustawowych, w ramach którego składki na ubezpieczenia społeczne trafiają na prywatnie zarządzane konta indywidualne, jak i
- > dodatkowe (dobrowolne) programy kapitałowe – wszystkie pracownicze programy emerytalne, w tym programy rezerw księgowych, a także indywidualne oszczędności przeznaczone na cele emerytalne, zwłaszcza oszczędności emerytalne powiązane z annu-

itetami (świadczenia wypłacane dożywotnio), ale z wyłączeniem innych długoterminowych produktów oszczędnościowych. Innymi słowy, termin ten nie obejmuje funduszy rezerwowych gromadzonych w ramach publicznych programów repartycyjnych ani takich indywidualnych oszczędności długoterminowych, które nie są gromadzone z myślą o celach emerytalnych.

Znaczenie prywatnych programów emerytalnych rośnie...

W systemach świadczeń emerytalnych większości państw członkowskich dominuje część systemu zorganizowana w ramach ogólnie rozumianego sektora administracji publicznej, co wywiera zauważalny wpływ na finanse publiczne. Do wczesnych lat 90. programy prywatne odgrywały znaczącą rolę tylko w systemach emerytalnych Danii, Irlandii, Niemiec, Szwecji i Zjednoczonego Królestwa, gdzie początkowe ograniczenie publicznych świadczeń repartycyjnych do podstawowych emerytur ryczałtowych wypłacanych każdemu spowodowało przyspieszenie rozwoju świadczeń prywatnych w formie zbiorowych emerytur pracowniczych lub indywidualnych umów o ubezpieczeniach emerytalnych. Jednak ostatnia dekada upłynęła pod znakiem reform emerytalnych, wymuszonych przez starzenie się społeczeństw. W ramach reform kolejne kraje zwiększyły rolę istniejących programów prywatnych lub wprowadziły do swoich systemów emerytalnych nowe elementy prywatnie zarządzanych kapitałowych programów emerytalnych. Miało to najczęściej na celu zwiększenie średniej wysokości świadczeń emerytalnych poprzez uzupełnienie zakresu świad-

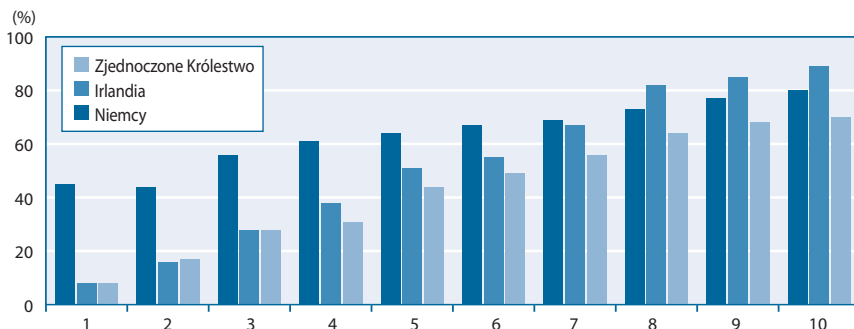
czeń publicznych o elementy prywatne, bądź zrekompensowanie spowodowanego przez reformy spadku przyszłych stóp zastąpienia dochodów netto przez świadczenia emerytalne. Do innych powodów, przytaczanych przez państwa członkowskie korzystające w znacznej mierze z prywatnego finansowania emerytur lub zwiększające jego rolę, należy chęć zdwersyfikowania świadczeń, zwiększenia swobody wyboru, zapewnienia większej przejrzystości oraz promowania osobistej odpowiedzialności. Prywatne świadczenia emerytalne miały zawsze charakter dobrowolny bądź opcjonalny – związany z wynagrodzeniem (programy pracownicze) lub wykupieniem świadczenia i oszczędnościami gromadzonymi przez osobę prywatną. Jednak w miarę wzrostu roli świadczeń prywatnych jako obowiązkowego elementu systemu świadczeń emerytalnych wzrosła także liczba regulujących je przepisów. Stopniowo pozbawiono programy prywatne ich wcześniejszych cech, sprawiających, że – ze swoim niepełnym zasięgiem i niepewnymi świadczeniami – nie zapewniały one odpowiednich mechanizmów ochrony socjalnej.

Element obowiązkowych, prywatnie zarządzanych programów kapitałowych, wprowadzony niedawno przez część państw członkowskich (Estonię, Łotwę, Litwę, Węgry, Polskę, Rumunię, Słowację i Szwecję) jako uzupełnienie tradycyjnego ustawowego filaru niekapitałowego, stanowi o nowatorskiej – jak na europejskie systemy emerytalne – mieszance państwowej regulacji i prywatnego zarządzania. Nie zmienia tego nawet fakt, że w większości przypadków proces przejścia na nowy system wciąż trwa, ani też konieczność podjęcia kolejnych ważnych decyzji strategicznych.

... choć jest zróżnicowane

Obecnie rola prywatnych programów emerytalnych w poszczególnych państwach członkowskich jest bardzo zróżnicowana, nie tylko pod względem udziału programu w całkowitych dochodach emerytów, ale również z punktu widzenia jego zasięgu, dojrzałości oraz wielkości zgromadzonych funduszy. Tabela na s. 8 ukazuje podział prywatnych programów emerytalnych, z punktu widzenia sposobu i zakresu stosowania, na cztery ogólne kategorie.

Wskaźniki zasięgu dobrowolnych programów według dochodów (decyle)



Źródło: OECD, „Coverage of funded pension plans” [DAF/AS/WD/PEN(2007)].

Wykorzystanie prywatnych programów emerytalnych w UE

Państwa członkowskie dzielą się na cztery kategorie, tzn. na państwa, które:	Przykłady
w niewielkim stopniu wykorzystują finansowanie prywatne i nie zamierzają tego zmieniać, mimo nieznacznego zwiększenia zasięgu programów emerytalnych	Hiszpania, Francja, Luksemburg, Malta
zawsze opierały część swoich ofert emerytalnych na prywatnych programach kapitałowych, a dodatkowo znaczenie takich programów wzrosło i nadal się zwiększa. Programy repartycyjne zapewniają wprawdzie skuteczną ochronę emerytów przed ubóstwem, mogą jednak nie zapewnić odpowiedniej wysokości emerytur rozumianej jako dochód zastępczy; dlatego łączy się je z prywatnymi programami kapitałowymi	Dania, Irlandia, Niemcy, Szwecja*, Zjednoczone Królestwo
ostatnio przekształciły swoje systemy ustawowe, wprowadzając do nich dodatkowy filar w postaci obowiązkowych kapitałowych prywatnych programów emerytalnych i sfinansowały je przez przesunięcie do nich części składek emerytalnych z programu repartycyjnego. W większości tych krajów znaczna część przyszłych emerytur opiera się na programach kapitałowych, które mają pozwolić emerytom na uniknięcie ubóstwa oraz zapewnić im odpowiednie dochody zastępcze	Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Rumunia, Słowacja, Szwecja*
dysponują repartycyjnymi programami ubezpieczeń emerytalnych opartych na zarobkach, ale by zrealizować obietnice co do wysokości emerytur, decydują się na częściową rozbudowę istniejących lub nowo tworzonych prywatnych programów kapitałowych	Belgia, Niemcy, Włochy, Austria

* Szwecja należy do dwóch kategorii.

Ogólny udział prywatnych programów emerytalnych w obecnych dochodach emerytów w poszczególnych krajach UE jest bardzo zróżnicowany. Do tego brak uzgodnionych mierników, a także odmienność systemów i możliwość podwójnego liczenia (gdy sumuje się wskaźniki zasięgu z różnych źródeł) powoduje, że obecnie nie ma bezpośrednio porównywalnych międzynarodowych zbiorów danych w tym zakresie. Dlatego trudno jest dokładnie określić zasięg i wysokość składek poszczególnych programach.

W zdecydowanej większości państw członkowskich repartycyjne, ustawowe, publicznie zarządzane programy świadczeń emerytalnych stanowią największą część dochodów emerytów. Ponie-

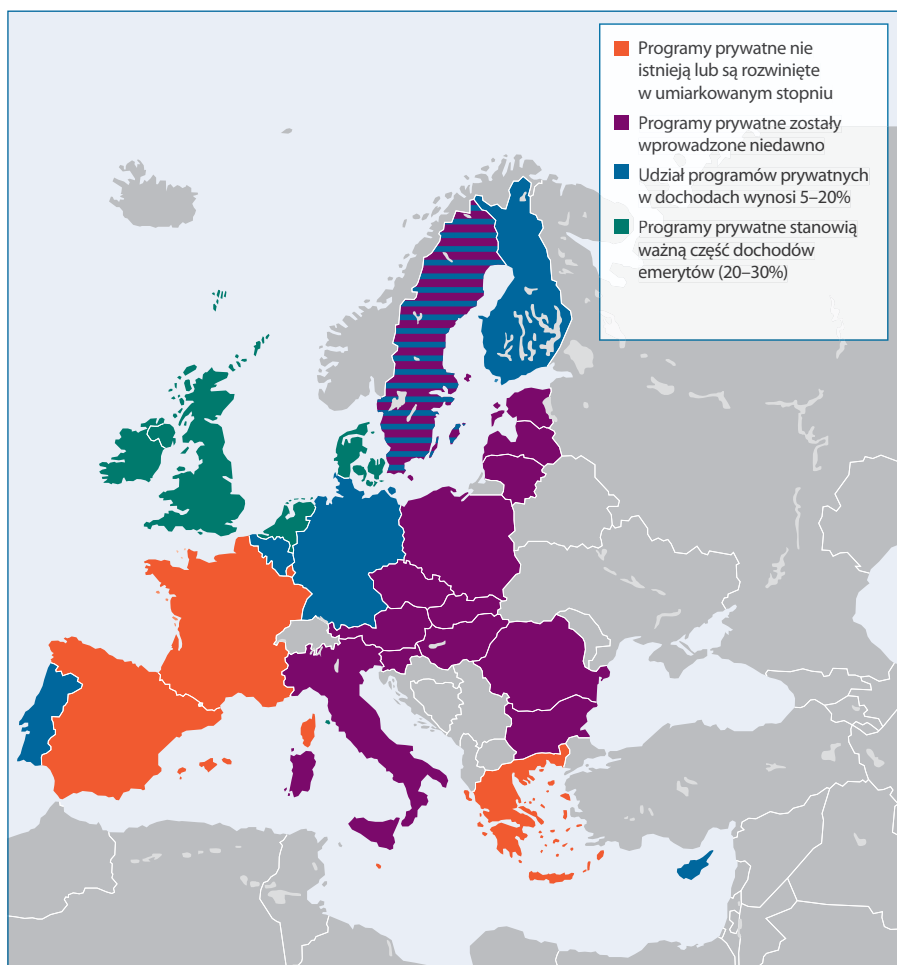
waż programy prywatne stanowią jedynie dopełnienie tych dochodów, znaczenie tych programów jest w pewnym stopniu odzwierciedleniem skali publicznych świadczeń z programów repartycyjnych. Ale w krajach, w których programy prywatne nie są obowiązkowe, wpływ na ich znaczenie mają również takie czynniki, jak wielkość wydatków podatkowych i innych subwencji oraz budowa systemu relacji korporacyjnych (decydujący dla roli programów pracowniczych).

Biorąc pod uwagę to, że wiele programów kapitałowych wprowadzono zaledwie w ostatnim dziesięcioleciu, a ich dojrzenie trwa 30–40 lat (tzn. tyle, ile trwa kariera zawodowa), trudno się dziwić, że w większości państw członkowskich

udział prywatnych programów emerytalnych w dochodach obecnych emerytów jest raczej niewielki. Nawet w tych krajach, w których programy takie są najbardziej rozwinięte, świadczenia z nich stanowią najwyżej jedną trzecią łącznych dochodów emerytów. Dzieje się tak dlatego, że

obejmują one jedynie ograniczoną część dzisiejszych emerytów i że większość tych programów jest obecnie w fazie dojrzewania. Mapa zamieszczona poniżej dowodzi, że ich rola jest niewielka lub nieznacząca, ale w niektórych krajach będzie rosła w wyniku ostatnich reform.

Znaczenie prywatnych programów emerytalnych w UE jest zróżnicowane



Zapewnienie odpowiedniej wysokości świadczeń z prywatnie zarządzanych programów kapitałowych

Jeśli rządy przypisują prywatnie zarządzanym programom kapitałowym znaczącą rolę w systemie świadczeń emerytalnych, muszą uwzględnić w strukturze tych programów najbardziej wrażliwe obszary ochrony socjalnej. Należą do nich kwestie takie, jak zasięg programu i wysokość składek, zarządzanie licznymi formami ryzyka związanymi z fazą aku-

mulacji i wypłaty, znaczenie opłat oraz potrzeba informowania, edukacji finansowej i monitorowania wydajności programów. Z tymi kwestiami należy się zmierzyć, jeśli programy prywatne mają odgrywać ważną rolę w zapewnieniu całościowych emerytur w odpowiedniej wysokości.

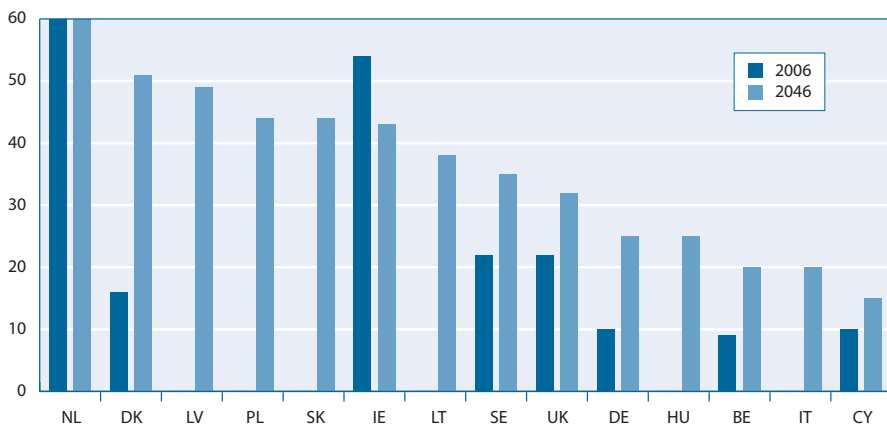
Zasięg programów i wysokość składek

Ogólny udział prywatnych programów emerytalnych w dochodach emerytów jest uzależniony od poziomu składek, zasięgu danego programu, jego dojrzałości (tzn. odsetka emerytów uczestniczących w programie przez całą karierę zawodową) oraz znaczenia w systemie świadczeń emerytalnych.

Zasięg i wysokość składek prywatnego programu emerytalnego powinny odzwierciedlać rolę, którą program ma odgrywać w całościowym systemie świadczeń emerytalnych. Jeżeli ma się on stać podstawowym elementem

dochodów emerytalnych dla całego społeczeństwa, niezbędny jest duży zasięg programu i wysokie składki. Jeśli stanowi on dopełnienie innych powszechnych świadczeń emerytalnych w celu zapewnienia wszystkim ubezpieczonym podobnych stóp zastąpienia dochodu, to wystarczy, aby program obejmował tylko niektóre grupy. Jeśli udział w takim programie jest opcjonalny dla sponsorów i dobrowolny dla członków, mniej prawdopodobne jest objęcie nim pracowników młodych i nisko opłacanych; najprawdopodobniej osoby takie będą też miały przerwy w opłacaniu składek.

Szacowane udziały ustawowych, kapitałowych, pracowniczych i dobrowolnych programów emerytalnych w dochodach emerytów w 2006 r. i 2046 r. (teoretyczne stopy zastąpienia w %)



Źródło: Raport KOS z 2008 r. zatytułowany „Prywatnie zarządzane kapitałowe świadczenia emerytalne i ich wkład w zapewnienie trwałego systemu odpowiednich emerytur” (Privately managed funded pension provision and their contribution to adequate and sustainable pensions), tabela 7.

Wysokość emerytury – ryzykowna sprawa

Istnieje duża niepewność i liczne czynniki ryzyka związane z wysokością świadczeń emerytalnych z programów prefinansowanych ze składek. Osoby objęte tymi programami mogą mieć przerwy w opłaceniu składek emerytalnych z uwagi na przerwy w karierze zawodowej, będące efektem zdarzeń takich, jak bezrobocie, choroba, macierzyństwo lub obowiązki

opieki (ryzyko socjalne). Mogą też „przeżyć” swój kapitał (ryzyko długowieczności), inflacja może spowodować osłabienie przyszłych emerytur (ryzyko inflacji), a zyski mogą się okazać nieoczekiwanie niskie lub ujemne (ryzyko finansowe). Ponadto łączny efekt tych form ryzyka jest większy niż ich suma.

Eliminacja ryzyka związanego z przerwami w karierze zawodowej

Większość programów emerytalnych została pierwotnie skonstruowana z myślą o mężczyznach pracujących przez cały okres zdolności do pracy zawodowej jako główni żywicieli rodzin. Potrzeby emerytalne kobiet były zaspokajane przez składki wnoszone przez ich mężów, lub – po śmierci mężów – przez emerytury dla wdów, powiększone o ewentualne zasiłki na dzieci. Podejście takie nadal obowiązuje w podstawowych zasadach wielu programów emerytalnych, choć państwa członkowskie stopniowo dostosowują swoje systemy do istniejącego prawa wspólnotowego, biorąc także pod uwagę większy udział kobiet

w rynku pracy i dążenie do zapewnienia większej równości płci.

W programach, w których świadczenia są ściśle związane ze składkami, przerwy w karierze oznaczające przerwy we wnoszeniu składek lub znaczne obniżenie ich wysokości powodują niepokój o wysokość przyszłych emerytur. Szczególnie negatywny wpływ będzie to miało na grupy, w których karierze zawodowej występuje więcej przerw z uwagi na obowiązki rodzinne, bezrobocie lub chorobę. Na szczególne ryzyko będą narażone kobiety, osoby o niskich kwalifikacjach oraz osoby nisko wynagradzane.

Programy o zdefiniowanym świadczeniu a programy o zdefiniowanej składce

Ryzyko ponoszone przez beneficjentów kapitałowego, prywatnie zarządzanego programu emerytalnego jest bardzo zróżnicowane w zależności od tego, czy jest to program o „zdefiniowanym świadczeniu” czy też program o „zdefiniowanej składce”. W programie emerytalnym o zdefiniowanym świadczeniu ryzyko finansowe i ryzyko długowieczności ponosi sponsor programu. Świadczenia członków programu są zazwyczaj oparte na formule powiązanej z ich zarobkami oraz długością ich zatrudnienia. Natomiast świadczenia członków programów o zdefiniowanej składce są wyłącznie funkcją wysokości składek płaconych przez członka i sponsora oraz ewentualnego zwrotu z zainwestowania tych składek. A zatem w programach emerytalnych o zdefiniowanej składce to ich członkowie narażeni są na ryzyko finansowe i ryzyko długowieczności.

Rozwiązania ze zdefiniowanym świadczeniem stosowano zazwyczaj w starszych programach pracowniczych, które naśladowały formułę wyliczania świadczeń stosowaną w programach dla urzędników cywilnych. Jednakże liczba takich programów od lat maleje. Prawie wszystkie programy wprowadzone w ciągu ostatnich 20 lat to rozwiązania oparte na zdefiniowanej składce. Dotyczy to zarówno programów pracowniczych, jak i ustawowych. Tak więc tam, gdzie państwa członkowskie przesunęły część świadczeń emerytalnych z ubezpieczenia społecznego do obowiązkowych funduszy zarządzanych prywatnie, stosowano zawsze rozwiązanie ze zdefiniowaną składką.

Przerwy w karierze zawodowej mają na ogół większy wpływ na świadczenia emerytalne z programów o zdefiniowanej składce niż z programów o zdefiniowanym świadczeniu. Dzieje się tak, ponieważ w tym drugim przypadku obliczanie świadczeń jest powiązane z historią składek emerytalnych beneficjenta w mniejszym stopniu niż w programie ze zdefiniowaną składką.

A zatem programy ze zdefiniowaną składką zapewniają większe korzyści tym osobom, które pracowały dłużej, a w okresie pracy zawodowej nie miały zbyt dużych wahań wysokości zarobków. Osoby, które w czasie swojej zdolności do pracy zawodowej były przez dłuższy czas bezrobotne lub z innych przyczyn miały przerwy w karierze zawodowej, po przejściu na emeryturę znajdują się w gorszej sytuacji. W państwach członkowskich, w których w przyszłości znacznie większą rolę mają odgrywać emerytury kapitałowe, mogłoby to spowodować nasilenie zjawiska ubóstwa emerytów w grupach o mniej korzystnej historii zatrudnienia i dochodów.

Zależnie od konkretnej funkcji uzupełniających świadczeń emerytalnych w systemie emerytalnym danego państwa członkowskiego, dla zapewnienia odpowiedniej wysokości ostatecznego świadczenia emerytalnego istotne może być płacenie składek na określonym poziomie lub uwzględnianie przerw w karierze zawodowej (w szczególności okresów bezrobocia, choroby i niezdolności do pracy, urlopu macierzyńskiego i wychowawczego). Niektóre kraje wprowadziły do swoich ustawowych progra-

mów kapitałowych „elementy solidarności”. Inne wprowadziły je również do programów pracowniczych, na przykład w formie rekompensaty niektórych okresów bez aktywnego zatrudnienia (np. państwo opłaca składki w czasie opieki nad dzieckiem lub bezrobocia). Koszty wdrożenia takich zasad mogą być jednak naprawdę znaczne, jednocześnie wpływając na chęć podejmowania pracy.

W państwach członkowskich, które w większym stopniu polegają na świadczeniach prywatnych, należy szczególnie starannie określić powiązanie wysokości świadczenia emerytalnego z dochodem minimalnym lub wysokością świadczeń o charakterze socjalnym. Świadczenia emerytalne o charakterze socjalnym mogą zniechęcić niektóre osoby do oszczędzania, gdyż dodatkowe dochody z oszczędności emerytalnych mogłyby prowadzić do obniżenia uprawnień do świadczeń socjalnych, zależnych od wysokości dochodów. Zjednoczone Królestwo starało się rozwiązać tę kwestię przez wprowadzenie tzw. wyrównania oszczędnościowego (*savings credit*) – malejącego świadczenia uzupełniającego, stosowanego do wynagradzania osób, które oszczędzały, ale które uprawnione są do świadczeń socjalnych. Jednakże stopniowe zmniejszanie w ten sposób pomocy socjalnej jest droższe z uwagi na jej większy zasięg. Zachęcając do zainteresowania się tym rozwiązaniem, Zjednoczone Królestwo jednocześnie reformuje wyrównanie do emerytury jako element szerszego pakietu reform emerytalnych. W ten sposób instrument ten ma być skierowany do właściwych osób i niedrogi.

Ryzyko długowieczności – faza wypłaty

Organizacja fazy wypłaty w programach prywatnych wpływa na wysokość świadczeń. Struktura programu powinna zapewniać wystarczającą ochronę przed ryzykiem inflacji oraz ochronę osób pozostałych przy życiu, a także ochronę przed długowiecznością.

Istnieją trzy ogólne grupy produktów związanych z wypłatą.

- > **Annuitety (świadczenia wypłacane dożywotnio)** są stosowane najczęściej w obowiązkowych lub półobowiązkowych programach emerytalnych ze zdefiniowaną składką. Zapewniają one okresowe wypłaty dla beneficjentów i zabezpieczenie przed ryzykiem biometrycznym, takim jak długowieczność. Możliwa jest też (na podstawie tabeli oczekiwanej długości życia) ochrona osób pozostałych przy życiu w razie śmierci beneficjenta.
- > **Wypłaty jednorazowe** przeznaczone są dla beneficjentów, którzy muszą we własnym zakresie zapewnić, aby stanowiły one wystarczające źródło dochodu w czasie emerytury.

W znacznej części krajów obywatele mogą zwrócić się o wypłatę całości lub znacznej części oszczędności emerytalnych w postaci kwoty jednorazowej.

- > **Wypłaty programowane** zapewniają wypłaty okresowe, ale bez zabezpieczenia przed ryzykiem długowieczności, powodując stopniowe zmniejszanie dostępnego kapitału.

Państwa członkowskie różnią się znacznie pod względem tego, czy uczestnicy programów mogą wybierać między annuitetami, wypłatami programowanymi i wypłatami jednorazowymi. W większości krajów, w których obowiązkowe są programy kapitałowe, obowiązkowe są także annuitety (np. w Estonii i Rumunii).

Wymóg wypłaty w formie annuitetów istnieje również w niektórych programach pracowniczych (np. w Niderlandach), ale w innych krajach oszczędności emerytalne mogą pod pewnymi warunkami zostać wypłacone jednorazowo (np. w Zjednoczonym Królestwie).

Tylko annuitety zabezpieczają przed ryzykiem długowieczności

Annuitety gwarantują dochód do końca życia, niezależnie od jego ostatecznej długości – są zatem najbezpieczniejszym środkiem zapewnienia dochodu na emeryturze. Jest to typowe rozwiązanie w wielu krajach (a w niektórych jedyna możliwość), ale tam gdzie są dobrowolne, nie są aż tak szeroko rozpowszechnione, jak można by mieć nadzieję. Jest to efekt pewnej krótkowzroczności wielu ludzi co do swojej przyszłości finansowej; w szczególności mają oni skłonność do zaniżania oczekiwanej długości swojego życia i często wybierają wypłaty programowane, gdyż to umożliwi im zapisanie wszelkich niewypłaconych pieniędzy w spadku. Jeśli chodzi o annuitety, strumień pozostałych wypłat odziedziczyć można tylko przez zagwarantowany

okres (w przypadku wyboru takiego rozwiązania), co może wydawać się mniej atrakcyjne. Z uwagi na to, że świadczenia z programów prywatnych często uzupełniają świadczenia wypłacane do końca życia z programów publicznych, kuszące może wydawać się pobranie emerytury prywatnej w postaci wypłaty jednorazowej w celu zwiększenia konsumpcji krótkoterminowej. Czasami może to mieć sens, jednak tego oczekiwanego wkładu w emeryturę pochodzącą z programu prywatnego będzie później w pakiecie emerytalnym danej osoby brakować. Choć wypłaty programowane lub jednorazowe można niekiedy zamieniać na annuitety, ludzie rzadko się na to decydują dobrowolnie. Z uwagi na wzrost wraz z rosnącą długowiecznością ryzyka, iż beneficjent „przeżyje” dostępne fundusze, tylko annuitety są w stanie zapewnić wystarczające zabezpieczenie emerytalne.

Zrównoważenie ryzyka finansowego

Stopy zwrotu – tzn. stosunek kwoty uzyskanej lub utraconej z tytułu inwestycji do kwoty zainwestowanej – znacznie wahają się w czasie, narażając zabezpieczenie emerytalne na znaczne ryzyko. Jeśli stopy zwrotu są niższe, osoby odkładające na emeryturę muszą pozostać na rynku pracy przez więcej lat, aby dłużej wpłacać składki i zapewnić sobie taki sam poziom świadczeń. Tak więc, aby dostarczyć ludziom rzetelnych informacji o spodziewanym poziomie ich świadczeń emerytalnych, co pozwoli im podjąć decyzje dotyczące dalszego pozostawania na rynku pracy, niezwykle ważna jest względna trafność założonych długoterminowych stóp zwrotu. W tym kontekście podstawowe znaczenie ma dobre funkcjonowanie organów nadzoru finansowego oraz skuteczne systemy regulacji finansowych. Przyszłe świadczenia zależą

od wysokości zysków netto w „fazie akumulacji” oraz od obliczeń aktuarialnych, które określają wysokość świadczeń w „fazie wypłaty”. Obydwie te fazy są jednakowo ważne i tym samym wymagają starannego dopracowania i nadzoru.

Ustawodawcy w większości państw członkowskich podjęli wprawdzie działania mające na celu ograniczenie ryzyka inwestycyjnego, jednak niewielu z nich wprowadziło bezpośredni mechanizm gwarancji zabezpieczających przed ryzykiem inwestycyjnym w fazie akumulacji. W odniesieniu do gwarancji w fazie wypłaty coraz częściej formułuje się względem instytucji świadczących usługi finansowe wymóg reasekuracji w celu pokrycia zobowiązań tych instytucji na wypadek ich bankructwa.

Zrównoważenie ryzyka, bezpieczeństwa i kosztów

Środki zapewniające ochronę przed ryzykiem finansowym są kosztowne. Surowe przepisy, mające na celu zapewnienie krótkoterminowej stabilności finansowej, mogą powodować skutki przeciwne do zamierzonych, jeśli w celu odtworzenia rezerw finansowych po załamaniu gospodarczym konieczne będzie znaczne i szybkie podniesienie wysokości składek. Jest to istotne zwłaszcza ze względu na wzrost kosztów pracy i obniżenie wydatków podczas kryzysu finansowego, jak to się zdarzyło na początku ubiegłego dziesięciolecia w Niderlandach.

Osiągnięcie właściwej równowagi między krótkoterminową ochroną programów emerytalnych a ogólną, długoterminową sprawnością systemu emerytalnego pozostaje trudnym wyzwaniem, któremu muszą sprostać twórcy strategii i regulatorzy. W ostatnich dziesięcioleciach w wielu państwach członkowskich zliberalizowano przepisy, umożliwiając funduszom emerytalnym dążenie do uzyskania większych zysków poprzez inwestowanie większej części funduszy w aktywa obciążone większym ryzykiem. Straty poniesione w trakcie obecnego kryzysu spowodowały pojawienie się wniosków o wprowadzenie ostrzejszych przepisów dotyczących inwestycji dokonanych przez fundusze emerytalne.

Minimalne zyski mogą zostać wykorzystane do ochrony oszczędności przed ryzykiem inwestycyjnym, ale takie gwarancje wiążą się z kosztami. Mogą to być

koszty bezpośrednie – np. składka ubezpieczeniowa za gwarancję kapitałową – i pośrednie, poniesione w wyniku obniżenia łącznej stopy zwrotu w związku z konserwatywną strategią inwestycji podmiotu prowadzącego program, ukierunkowaną jedynie na osiągnięcie celu w postaci minimalnego zysku.

Ochrona poziomów świadczeń

Poziom świadczeń można istotnie chronić przed ryzykiem inwestycyjnym poprzez zmianę indywidualnych struktur portfeli inwestycyjnych wraz ze zbliżaniem się ubezpieczonych do wieku emerytalnego. Dlatego doradza się opracowanie zróżnicowanego podejścia do inwestycji w różnych okresach życia beneficjentów. W ramach takiej strategii młodszy obywatele mogliby wybierać produkty obciążone większym ryzykiem, uzyskując jednocześnie większą szansę zgromadzenia większych środków przez całe swoje życie; natomiast osoby w wieku przedemerytalnym mogłyby wybierać produkty o stałym dochodzie, aby uniknąć ryzyka dużych spadków wartości aktywów tuż przed zamianą oszczędności emerytalnych na annuitety.

Z uwagi na zróżnicowanie cen annuitetów konkretny miesiąc, w którym aktywa zostaną przekształcone na annuitety, może znacznie wpłynąć na kwotę otrzymywanych świadczeń. Dlatego ważne jest, aby regulatorzy dopuszczali pewną elastyczność czasu, w którym aktywa muszą zostać zamienione na annuitety.

Znaczenie opłat i kosztów

Opłaty administracyjne pobierane przez fundusze emerytalne mogą być dość wysokie, co w rezultacie wpływa na znaczne obniżenie emerytury. Problem ten może być szczególnie nasilony w przypadku osób o niskich dochodach, które mogą mieć trudności z uzyskaniem odpowiednich poziomów świadczeń. W przypadku kapitałowych programów emerytalnych główną zmienną wymagającą rozważenia są koszty administracyjne. Różnice w kosztach kumulują się, powodując w dłuższym czasie ogromne różnice w wysokości świadczeń emerytalnych: na przykład roczna opłata w wysokości 1% aktywów, pobierana przez 40 lat, skonsumuje aż 20% wartości wszystkich wniesionych składek¹. Tak więc rządy mają do odegrania ważną rolę w utrzymaniu niskiego poziomu kosztów i w ułatwieniu akumulacji środków, zapewniających odpowiedni poziom przyszłych świadczeń emerytalnych. Wyzwanie polega na tym, aby określić taką strukturę opłat, która pozwoli stworzyć właściwe zachęty zarówno dla członków, jak i dla kierownictwa funduszy. Polityka poszczególnych państw członkowskich obejmuje zróżnicowaną gamę rozwiązań, od łagodnych przepisów dotyczących wysokości opłat aż po restrykcyjne.

Limitowanie opłat

W kontekście niskiej przejrzystości programów emerytalnych, mało prawdopodobne jest, aby możliwość wyboru programu przez klienta i ujawnianie informacji zapewniły niski poziom kosztów. Konieczne są konkretne regulacje, zwłaszcza w postaci wprowadzenia limitu opłat. Niektóre państwa członkowskie, jak na przykład Zjednoczone Królestwo, wprowadziły już limity opłat za zarządzanie lub odpowiednie limity dotyczące syntetycznych wskaźników kosztów. W innych krajach nakłada się limity struktury kosztów. We Włoszech przykładowo nie dopuszcza się do dublowania opłat za zarządzanie: zniechęca to osoby zarządzające aktywami programów emerytalnych do inwestowania w fundusze inwestycyjne prowadzone przez inne firmy zarządzające aktywami.

Limitowanie kosztów ma jednak także wady. Może powodować niejasność informacji: zapobiegając oferowaniu na rynku produktów o zbyt wysokich kosztach, może ograniczać konkurencję, sygnalizując jako „możliwy do przyjęcia” jakiś określony poziom kosztów, który nie musi być optymalny.

¹ Jeśli dana osoba zaoszczędzi 100 jednostek walutowych rocznie przez 40 lat, oznacza to, że pod koniec kariery zawodowej będzie posiadała 4000 takich jednostek (dla uproszczenia przyjęto, że inflacja i rzeczywista stopa zwrotu są równe zeru). Jeśli opłaty administracyjne stanowią 1% aktywów rocznie, skumulowane opłaty po 40 latach dadzą około 720 jednostek walutowych. Oznacza to, że poziom opłat wyrażony jako odsetek ogólnej kwoty składek wyniesie około 18%.

Potrzebna jest lepsza edukacja finansowa

W wyniku wprowadzenia prywatnie zarządzanych programów kapitałowych systemy emerytalne stały się znacznie bardziej złożone. Ludzie mogą być zachęceni do dokonania wyboru między różnymi instytucjami oferującymi programy emerytalne. Klientom przedstawia się różne warianty inwestowania wpłacanych składek. Aby zachęty zastosowane w strukturze programu działały i aby rynki świadczeń emerytalnych funkcjonowały, ludzie będą musieli coraz częściej podejmować świadome decyzje dotyczące produktów emerytalnych, swoich oszczędności oraz czasu pracy zawodowej i momentu przejścia na emeryturę. W sytuacji gdy uczestnicy programów są zachęceni do wzięcia większej odpowiedzialności za swoje emerytury, muszą lepiej rozumieć kwestie finansowe, aby móc dokonywać słusznych, opartych na posiadanych informacjach wyborów. Osoby, które są mniej biegłe w kwestiach finansów, mają mniejsze szanse na odniesienie korzyści z bardziej złożonych produktów finansowych, a tym samym na zaoszczędzenie na emeryturę. Bez edukacji finansowej osoby skonfrontowane z dużymi możliwościami wyboru lub złożonymi zagadnieniami będą miały tendencję do popadania w bierność. Uwydatnia to konieczność zastosowania automatycznego przydziału oraz opcji domyślnych w przypadku pracowników, którzy nie zostali zmotywowani do dokonania świadomego wyboru.

Promowanie edukacji finansowej

Edukacja różni się od informowania. Pierwsze z tych pojęć to suma drugiego oraz rozwijania kwalifikacji i budowa-

nia motywacji do zmiany zachowania. Stwierdzono, że dobre efekty zapewniają obydwie te metody. W Irlandii, na przykład, zorganizowano kampanię informacyjną mającą na celu popularyzację zasad funkcjonowania systemu emerytalnego. W wyniku tej akcji zaobserwowano wzrost liczby indywidualnych kont emerytalnych, zwłaszcza wśród osób w docelowej grupie wiekowej (25–35 lat). Wyższy poziom świadomości w połączeniu ze znajomością kwestii finansowych może więc nie tylko poprawić sytuację określonego klienta, ale także przyspieszyć rozwój rynku usług finansowych poprzez zwiększenie na nim konkurencji.

W trakcie dwóch badań dotyczących podjętych w państwach członkowskich inicjatyw w zakresie edukacji finansowej stwierdzono, że informacje pochodzą z szeregu źródeł, w tym: organów nadzoru finansowego, instytucji powołanych do walki z analfabetyzmem wśród dorosłych, instytucji zajmujących się doradztwem dla osób zadłużonych, pracowników socjalnych, finansowych związków branżowych, organizacji mikrofinansów, przedstawicieli konsumentów, władz oświatowych, poszczególnych instytucji finansowych i urzędów gospodarki mieszkaniowej². Jednak głównym animatorem takich inicjatyw były władze poszczególnych krajów.

² Observatoire du Crédit et de l'Endettement i inni, FES (2007), „Better access to financial services and financial education”, Report of the survey on financial education, kwiecień 2007, oraz Evers i Jung (2007), „Survey on financial literacy schemes in the EU-27”, listopad 2007.

Ostatni komunikat Komisji Europejskiej, w którym przedstawiono podstawowe zasady realizacji wysokiej jakości programów edukacji finansowej, stanowi dowód jej poparcia dla takich działań³. Komisja uruchomiła również serwis internetowy „Dolceta”, edukujący konsumentów na każdym z rynków krajowych. Serwis jest dostępny we wszystkich językach Wspólnoty.

Lepsze informowanie

Choć poszczególne kraje znacznie różnią się między sobą pod względem polityki informacyjnej i przepisów, występują jednak pewne zauważalne tendencje dotyczące m.in. większego upraszczania. W szczególności zwrócono uwagę na potrzebę używania prostszego języka, aby uniknąć dezorientowania obywateli (np. w Irlandii i Hiszpanii).

Informacje powinny być dostosowywane do potrzeb ludzi i ich sytuacji. Ogólne

wytyczne nie są właściwe dla wszystkich i istnieje niebezpieczeństwo, że próbując zaoferować jasne i proste informacje, można sprawić, że będą one tak ogólne, że tracą znaczenie. Doprowadziło to do pojawienia się poglądów, jakoby należało udzielać porad dostosowanych do potrzeb danej osoby, choć może to być kosztowne i trudne do wdrożenia.

Wszelkie informacje, zwłaszcza te spersonalizowane, wiążą się również z kwestią odpowiedzialności. Każdy, kto dostarcza informacji, może zostać również uznany za odpowiedzialnego za ich jakość i wykorzystanie. W konsekwencji podmioty prowadzące programy emerytalne mogą niechętnie dostarczać jakichkolwiek informacji, które mogłyby zostać uznane za poradę wykraczającą poza zakres informacji ogólnej, z obawy przed uznaniem ich za stronę odpowiedzialną za nieprzewidziane rezultaty.

Skutki polityki podatkowej

Głównym celem ulg podatkowych dla uczestników kapitałowych, prywatnie zarządzanych programów emerytalnych jest wynagradzanie prywatnego oszczędzania w celu zapewnienia wyższego poziomu życia na emeryturze, zarówno poprzez zachęcanie do intensyfikacji prywatnego oszczędzania jak i przez przyczynienie się do zwiększenia ostatecznej zebranej sumy. Efektywność i koszty

tych narzędzi w oczywisty sposób zależą od tego, czy gromadzi się prywatne oszczędności. Istnieje wiele czynników, które mogą wpłynąć na oszczędzanie przez ludzi na emeryturę. Należą do nich porady udzielane przez doradców finansowych oraz zachęty ze strony pracodawców. W ramach obecnych struktur szereg państw członkowskich uważa, że ulga podatkowa odgrywa ważną rolę jako zachęta dla osób indywidualnych do przystąpienia do programów emerytalnych i uczestnictwa w nich. Wprowadzenie takiej ulgi podatkowej może

³ http://ec.europa.eu/internal_market/finservicesregulation/docs/capability/communication_en.pdf

być kosztowne. Z prognoz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wynika, że choć zmiany demograficzne spowodują wzrost wpływów z opodatkowania dochodów emerytów z programów kapitałowych, koszty ulgi podatkowej będą wyższe od zebranych wpływów⁴.

Korzyści z zachęt podatkowych są niepewne

Ponadto nie ma jednoznacznych dowodów świadczących o skuteczności stosowania ulgi podatkowej jako instrumentu zachęcającego obywateli do większego inwestowania w emeryturę. Na przykład nie ma jasności, czy subwencje podatkowe faktycznie powodują tworzenie dodatkowych oszczędności, czy też raczej powodują przekierowanie oszczędności już istniejących. Jeśli oszczędności są jedynie przekierowywane, ulga podatkowa będzie kosztowna i nieskuteczna, gdyż będzie nagradzała oszczędzanie, które i tak miałyby miejsce bez niej.

Innym problemem dotyczącym ulgi podatkowej jest to, kto odnosi z niej korzyści, zarówno pod względem większych zachęt jak i większych oszczędności. Z analizy programów emerytalnych 401(k) w USA wynika, że osoby o średnich i niskich zarobkach częściej reagują na zachęty do oszczędzania poprzez „tworzenie nowych oszczędności”, nato-

miast osoby o wyższych zarobkach raczej poprzez „przemieszczanie oszczędności”⁵. Mimo iż mogłoby to sugerować, że ulgę podatkową lepiej kierować do osób o niższych i średnich dochodach, doświadczenia z USA, ze Zjednoczonego Królestwa i Kanady sugerują również, że poziom akceptacji jest wyższy wśród osób o wyższych zarobkach (pod względem zarówno wskaźnika udziału jak i wysokości składek)⁶. Struktura niektórych systemów ulg podatkowych wydaje się więc faworyzować osoby o wyższych zarobkach, natomiast złożona specyfika ulgi podatkowej może spowodować zamieszanie informacyjne. Ponadto dostęp do niezależnych porad finansowych, aby móc w pełni wykorzystać ulgę podatkową, mają często tylko osoby o wyższych dochodach.

W niektórych państwach członkowskich stosowane są dodatkowe korzyści dla osób gromadzących oszczędności na cele emerytalne w postaci dodatkowego wsparcia ze strony państwa (np. w Niemczech i Austrii). Współfinansowanie składek, czyli znaczne dotacje na składki emerytalne, pozwala na dotarcie z pomocą do osób o niższych zarobkach, które muszą zaoszczędzić więcej. Metoda ta okazuje się znacznie bardziej efektywna w przypadku osób o małych oszczędnościach. Jest także o wiele łatwiejsza do zrozumienia, a więc sku-

⁴ Pablo Antolin, Alain de Serres i Christine de la Maisonneuve (2004), „Long-term budgetary implications of tax-favoured retirement plans”, Economics Department Working Papers, nr 393, OECD.

⁵ Sheena S. Iyengar, Wei Jiang i Gur Huberman, „How much choice is too much?: Contributions to 401(k) retirement plans”.

⁶ Pablo Antolin, Alain de Serres i Christine de la Maisonneuve (2004), „Long-term budgetary implications of tax-favoured retirement plans”, Economics Department Working Papers, nr 393, OECD.

teczniej dotrze do osób pozbawionych doradztwa finansowego.

Przy braku jednoznacznych dowodów na skuteczność zachęt finansowych w postaci ulgi podatkowej oraz w obli-

czu znacznych kosztów tej metody dla budżetów publicznych, państwa członkowskie powinny rozważyć warianty inne niż ulga podatkowa, zwłaszcza pod kątem ich wpływu na poziom emerytur i trwałość programów emerytalnych.

Potrzebne jest lepsze monitorowanie

Istnieje rosnąca tendencja do przeniesienia ryzyka z państwa na instytucje i osoby prywatne. Taka strategia może się wydawać rozsądna pod względem finansowym, ale jeśli powstaną problemy z wysokością emerytur, odpowiedzialność za ich zapewnienie może znów spaść na państwo. Z tego względu należy monitorować rozwój emerytur kapitałowych oraz ich potencjalny wpływ na jakość zabezpieczenia emerytalnego. Państwa członkowskie powinny też udostępniać więcej porównywalnych informacji.

Wraz ze wzrostem znaczenia emerytur kapitałowych konieczne jest wprowadzenie znacznych ulepszeń w narzędziach do ich monitorowania. W niektórych państwach członkowskich dane analizowane są według rozmaitych kryteriów; w innych krajach gromadzenie i analiza danych są o wiele bardziej ograniczone – zwłaszcza w tych krajach, w których programy kapitałowe wprowadzono dopiero niedawno. Aby zrozumieć całościowe znaczenie znacznego oparcia się na prywatnych oszczędnościach emerytalnych, trzeba będzie zgromadzić olbrzymie zasoby informa-

cji – zwłaszcza, żeby oszacować przyszłe dochody na emeryturze oraz zidentyfikować te grupy, które nie oszczędzają, a więc mogą uzyskiwać na emeryturze niższe dochody. Obecnie nie można porównać relatywnych skutków różnych strategii stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich. Ich względne zalety i wady pozostają zatem dość niejasne. Większa ilość danych porównawczych przyniosłaby wszystkim krajom znaczne korzyści, pozwalając lepiej zrozumieć skutki wdrożonych strategii oraz trafniej je ocenić.

Aby rozbudować infrastrukturę programów kapitałowych (zwłaszcza tych ustawowych) konieczne są dalsze działania. Istnieje oczywista potrzeba szerszego monitorowania rozwoju programów kapitałowych oraz ich potencjalnego wpływu na poziom emerytur. Należy opracować narzędzia służące do monitorowania przyszłych postępów, a także umożliwiające lepszą ocenę bieżącej sytuacji. Należy zwłaszcza zapewnić porównywalność danych z różnych krajów oraz niezawodne zaspokajanie zapotrzebowania na dane z poszczególnych państw (np. poprzez rozwiązanie

problemu zasięgu i podwójnego liczenia osób uczestniczących w prywatnych programach emerytalnych). Trwają jednak prace nad rozwojem niezależnych źródeł danych, w szczególności Eurostatu i OECD (patrz ramka).

Trwają prace nad źródłami zharmonizowanych danych

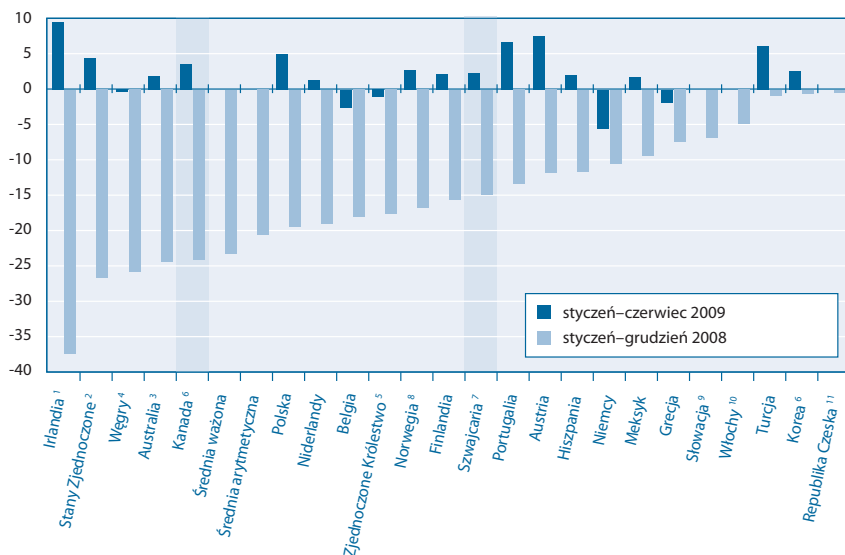
Źródło	Dostępne dane
Eurostat – europejski system zintegrowanych statystyk na temat ochrony socjalnej (ESSPROS)	Wydatki na emerytury są klasyfikowane wg rodzajów wypłacanych świadczeń, a składki wg rodzaju składek (wplacane przez pracodawcę, państwo, pracowników). http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/introduction/social_protection
Eurostat – strukturalne statystyki biznesowe (SBS)	Programy pracownicze (z wyjątkiem Hiszpanii i Portugalii, gdzie dane statystyczne obejmują zarówno programy pracownicze, jak i indywidualne) są klasyfikowane wg liczby członków, aspektów demograficznych funduszy emerytalnych oraz parametrów dotyczących księgowości, umiędzynarodowienia i zatrudnienia. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_business/data/database
Eurostat – statystyki UE dotyczące dochodów i warunków życia (SILC)	Klasyfikacja danych wg wysokości dochodów do dyspozycji (z uwzględnieniem wszystkich rodzajów świadczeń emerytalnych i zasiłków dla osób pozostałych przy życiu) oraz parametrów dotyczących indywidualnych programów prywatnych. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/introduction/income_social_inclusion_living_conditions
OECD – globalne statystyki dotyczące emerytur (GPS)	Dotyczą kapitałowych programów emerytalnych, w tym programów kapitałowych i uwzględnionych w rezerwach księgowych, a także umów o ubezpieczeniach emerytalnych związanych z miejscem zatrudnienia lub dostępnych bezpośrednio na rynkach detalicznych (osobiste programy emerytalne). Uwzględniane są tu umowy obowiązkowe i dobrowolne. Dane dotyczą programów, w których świadczenia są wypłacane przez jednostkę z sektora prywatnego (zaklasyfikowanych przez OECD jako prywatne programy emerytalne), a także przez jednostkę z sektora publicznego. www.oecd.org/daf/pensions/gps
OECD – badanie UE z 2007 r.	Dostarcza ono danych na temat rozkładu członkostwa wg statusu (członkowie aktywni i zawieszani oraz emeryci) oraz wg przedziałów zarobków (np. poniżej średniej krajowej, od średniej krajowej do dwóch średnich krajowych, ponad dwie średnie krajowe), przedziałów wiekowych i płci w niektórych państwach członkowskich. http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34111_38958856_1_1_1_1,00.html#contents

Skutki kryzysu

Poniższy diagram ilustruje zwiększenie przewidywanego przez państwa członkowskie znaczenia programów prefansowanych w całym pakiecie świadczeń emerytalnych. Aktualny jest on na moment przyjęcia raportu (kwiecień

2008), na którym jest oparta niniejsza broszura. Przedstawiono na nim ścieżki dojścia do zasięgu oraz udziału w dochodach emerytów, jaki programy kapitałowe miałyby zdobyć w różnych państwach członkowskich do 2050 r.

Realna stopa zwrotu z inwestycji w funduszach emerytalnych w wybranych krajach OECD



¹ Stopa zwrotu z inwestycji od stycznia do czerwca 2009 r. wynika z szacunków OECD.

² Dane szacunkowe z uwzględnieniem indywidualnych kont emerytalnych (IRA).

³ Dane odnoszą się do podmiotów objętych przepisami Australian Prudential Regulation Authority (APRA), liczących więcej niż czterech członków i których łączne aktywa wynoszą co najmniej 50 mln AUD.

Stopa zwrotu z aktywów równa jest zyskowi po opodatkowaniu podzielonemu przez średnią wartość aktywów w okresie.

⁴ Dane dotyczą obowiązkowych funduszy emerytalnych. Nominalna wartość zwrotu z inwestycji w dobrowolnych funduszach emerytalnych wynosi 4,63% (-10,67% w 2008 r.).

⁵ Stopa zwrotu z inwestycji od stycznia do grudnia 2008 r. wynika z szacunków OECD.

⁶ Dane dotyczą okresu od stycznia do marca 2009 r.

⁷ Dane dotyczą okresu od stycznia do sierpnia 2009 r.

⁸ Dane dotyczą wybranych największych prywatnych i miejskich funduszy emerytalnych, w których posiadaniu znajduje się około 80% łącznych aktywów zagregowanych.

⁹ Dane dotyczą funduszy emerytalnych z drugiego filaru. Nominalna wartość zwrotu z inwestycji w funduszach emerytalnych trzeciego filaru wynosi -0,16% (-1,93% w 2008 r.).

¹⁰ Dane dotyczą umownych funduszy emerytalnych. Nominalna stopa zwrotu z inwestycji w otwartych funduszach emerytalnych wynosi 3,0% (-14,0% w 2008 r.).

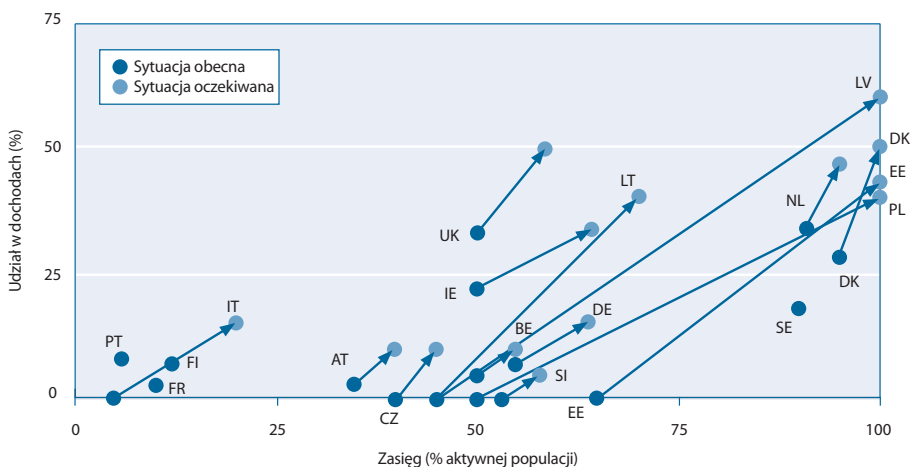
¹¹ Dane szacunkowe. Zwrot netto dla inwestorów wynosi 0,34% w 2008 r., po dofinansowaniu przez kierownictwo funduszy.

Źródło: OECD Global Pension Statistics i dane szacunkowe OECD.

Z uwagi na nagłe wystąpienie jesienią 2008 r. kryzysu finansowego o bezprecedensowym zakresie, a co za tym idzie pogorszenia koniunktury gospodarczej, kapitałowe programy emerytalne odnotowały znaczny spadek wartości księgowej ich aktywów, który wciąż jeszcze muszą nadrobić. Jak wynika z zamieszczonego powyżej rysunku ze źródeł OECD, fundusze emerytalne z całej Europy odnotowały do listopada 2008 r. ujemny realny zwrot z inwestycji na poziomie 15–35%.

Poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej, a następnie rosnące bezrobocie rozwiały optymistyczne oczekiwania, że szybki rozwój gospodarczy pozwoli aktywnym osobom zarabiającym zbudować dodatkowe emerytury kapitałowe dla siebie w tym samym czasie, gdy będą finansować emerytury swoich rodziców i dziadków. W rzeczywistości co ambitniejsze kraje musiały zweryfikować swoje plany i tymczasowo przesunąć część składek, które normalnie trafiłyby do funduszy kapitałowych, z powrotem do programów repartycyjnych, a tym samym wydłużyć czas budowania funduszy emerytalnych.

Przyszłe ścieżki dojścia do zasięgu oraz udziału programów kapitałowych w dochodach emerytów; rysunek stylizowany



Wnioski

Ekspansja kapitałowych programów emerytalnych jako uzupełnienie ustawowych programów repartycyjnych unowocześniła i potencjalnie wzmocniła zdolność wielu państw członkowskich do zapewnienia trwałego systemu odpowiednich emerytur. W kilku państwach członkowskich struktura programów emerytalnych nie jest jeszcze ukształtowana ani w pełni optymalna, istnieje więc wciąż duże pole do udoskonalania ogólnej wydajności funduszy emerytalnych jako mechanizmów ochrony socjalnej. Kryzys obnażył ponadto brak odporności programów kapitałowych na niestabilność rynków finansowych. Zwrócił też uwagę na potrzebę promowania przez twórców strategii, regulatorów oraz organy nadzoru bardziej rozważnego zarządzania oszczędnościami przyszłych emerytów. Z uwagi na duże zróżnicowanie poniesionych strat oraz jeszcze większe zróżnicowanie zdolności do tłumienia skutków perturbacji gospodarczych różnic w strukturze funduszy emerytalnych oraz strategiach inwestowania odgrywają naprawdę znaczącą rolę. Ze zróżnicowania konsekwencji kryzysu w całej Unii można wyciągnąć istotne wnioski

co do sposobu udoskonalenia programów kapitałowych i zapewnienia lepszego zrównoważenia ryzyka, bezpieczeństwa oraz kosztów z punktu widzenia osób oszczędzających na emeryturę. W związku z tym w kilku państwach członkowskich wyłaniają się nowe plany wprowadzenia niezbędnych zmian w strukturze programów kapitałowych oraz szybszego ukończenia prac nad nieukończonymi jeszcze elementami nowych programów obowiązkowych – na przykład dotyczące bezpieczniejszych wariantów domyślnych, dopasowania do stylu życia, limitowania opłat, zasad ustalania annuitetów, fazy wypłaty oraz amortyzacji skutków perturbacji gospodarczych. Realizacja tych zamierzeń będzie stanowić ważny element przebudowy oraz podtrzymania zaufania publicznego do prywatnie zarządzanych kapitałowych programów emerytalnych. Kryzys wykazał ponadto, że fundusze emerytalne, jako ważne podmioty operacyjne, będą musiały zostać uwzględnione w działaniach mających na celu stabilizację rynków finansowych. W tym obszarze oraz w wielu innych potrzeba opracowania lepszych przepisów ma wymiar europejski.

Dalsze informacje	
Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans	http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=443&langId=pl
Pełny raport Komitetu Ochrony Socjalnej	http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=pl&moreDocuments=yes
Komitet Ochrony Socjalnej	http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=pl
OECD	http://www.oecd.org/home
Eurostat	http://epp.eurostat.ec.europa.eu
Dolceta	http://www.dolceta.eu

Komisja Europejska

Prywatne programy emerytalne. Ich wkład w trwały system odpowiednich emerytur

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2010 — 26 str. — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-79-15195-8

doi:10.2767/99792

Reformowanie systemów emerytalnych wciąż trwa. Państwa członkowskie stoją w obliczu wyzwania, jakim jest starzenie się społeczeństwa, co powoduje znaczne obciążenie obecnych systemów emerytalnych. W niniejszej broszurze omówiono rosnące znaczenie prywatnie zarządzanych kapitałowych programów emerytalnych.

Broszura jest dostępna w postaci drukowanej w języku angielskim, francuskim i niemieckim oraz w postaci elektronicznej we wszystkich językach urzędowych UE.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej
(dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej)

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

2010
Europejski Rok
Walki
z Ubóstwem
i Wykluczeniem
Spółecznym

www.2010againstopoverty.eu

Publikacje Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans można pobrać lub bezpłatnie zaprenumerować na stronie:
<http://ec.europa.eu/social/publications>

Ponadto można zaprenumerować bezpłatny biuletyn Komisji Europejskiej „Europa Socjalna” na stronie:
<http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

<http://ec.europa.eu/social>



www.facebook.com/social europe



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-79-15195-8



9 789279 151958