

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie

COM(2010) 365 wersja ostateczna

(2011/C 84/08)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Współsprawozdawca: **Krzysztof PATER**

Dnia 9 lipca 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Zielonej księgi na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie

COM(2010) 365 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 grudnia 2010 r.

Na 468. sesji plenarnej w dniach 19–20 stycznia 2011 r. (posiedzenie z 20 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 185 do 9 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Główne zalecenia

1.1 Jak stwierdzono w **Zielonej księdze na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie**, państwa członkowskie mają swobodę określania podstaw swoich systemów zabezpieczenia społecznego, a tym samym określania struktur i funkcjonowania systemów emerytalnych, a zarazem są w pełni odpowiedzialne za te działania. EKES uważa jednak, że skoordynowane podejście na szczeblu UE może być przydatne z punktu widzenia spójności oraz przyczynić się do zapewnienia zgodności krajowych systemów emerytalnych z ujęciem kwestii społecznych i zatrudnienia w strategii „Europa 2020”, zważywszy że zatrudnienie jest kluczowym czynnikiem stabilności systemów emerytalnych. Uwagi EKES-u należy uwzględnić w całości, a nie wybiórczo.

1.2 Decyzje o reformie systemu emerytalnego podejmuje się na poziomie krajowym, biorąc pod uwagę specyfikę warunków danego państwa i jego historii oraz dążąc do zapewnienia adekwatnego i stabilnego systemu emerytalnego. Żadnej konkretnej metody reformowania systemu emerytalnego nie należy – pośrednio czy bezpośrednio – wspierać ani odrzucać za pomocą regulacji UE. W opiniach przyjętych w 2000 i 2004 r. ⁽¹⁾ EKES podkreślił, że dziedzina ta powinna być pozostawiona partnerom społecznym. Mimo poważnych różnic między krajowymi systemami emerytalnymi, EKES sądzi, że istnieje wystarczająco wiele wspólnych elementów, którymi można się zająć na poziomie UE, od koordynacji polityki po tworzenie przepisów, nie przekraczając kompetencji UE w dziedzinie kapitałowych systemów emerytalnych.

1.3 Propozycje zawarte w zielonej księdze powinny zostać umieszczone w ogólnym kontekście społecznej gospodarki rynkowej. Kryzys negatywnie odbija się na wzroście, zatrudnieniu i emeryturach. UE wywiązałyby się ze swego zadania udzielania wsparcia, gdyby wprowadziła strukturalną politykę na rzecz ożywienia gospodarczego służącą szybszemu wzrostowi ukierunkowanemu na jakość, który byłby osiągnięty dzięki aktywnej polityce zatrudnienia, szkoleniu zawodowemu, inwestycjom i innowacjom, co prowadziłoby do tworzenia większej liczby godziwych miejsc pracy, co z kolei doprowadziłoby do stabilizacji systemów repartycyjnych istniejących w państwach członkowskich. Systemy te są silnymi amortyzatorami w czasach kryzysu. Zanim nastąpi ewentualne przejście od systemów emerytalnych w pełni opartych na solidarności do systemów mieszanych (systemy repartycyjne i fundusze emerytalne), państwa członkowskie, używając m.in. argumentu o zwiększaniu deficytu publicznego przez systemy repartycyjne, powinny mieć na uwadze fakt, że emerytury w systemie kapitałowym nie pomagają społeczeństwu w przewyższeniu skutków kryzysu gospodarczego, lecz wręcz przeciwnie, padają ofiarą każdego kryzysu finansowego i giełdowego.

1.4 Wskutek niskiego wskaźnika urodzeń oraz wzrostu średniej długości życia Europa się starzeje. EKES zgadza się, że należy regularnie analizować i monitorować prognozy demograficzne, aby umożliwić właściwe i terminowe dostosowanie systemów emerytalnych do nowych warunków. Niemniej jednak prognozy te, w tym także prognozy dotyczące przyszłych publicznych nakładów na emerytury, należy traktować i wykorzystywać z ostrożnością, ponieważ mogą one obejmować wiele założeń trudnych do określenia w perspektywie długoterminowej ⁽²⁾. Prognoza Eurostatu, według której średnia

⁽¹⁾ Opinie EKES-u: Dz.U. C 14 z 16.1.2001, s. 50 i Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 120.

⁽²⁾ Prognozy na 2010 r., opracowane w 2000 r. przez OECD, Eurostat, a nawet ONZ, nie okazały się zgodne z faktycznymi zmianami.

długość życia w UE wzrosnie o siedem lat w ciągu najbliższych 40 lat, choć opiera się na wiedzy najlepszych ekspertów, wcale nie jest pewna. Na dalszą poprawę wskaźnika długości życia mogą wpłynąć zmiany warunków życia i pracy. Zdaniem EKES-u propozycje Komisji zawarte w zielonej księdze, które zasadniczo wynikają z przesłanek demograficznych i prognoz w perspektywie pięćdziesięcioletniej, nie uwzględniają faktu, że kryzys odbił się na systemie emerytalnym bardziej wskutek braku miejsc pracy i inwestycji niż w wyniku problemów demograficznych.

1.5 EKES wątpi, że samo podniesienie ustawowego wieku emerytalnego może rozwiązać problemy związane z wyzwaniami demograficznymi. Jest raczej zdania, że mogłoby to doprowadzić do zepchnięcia milionów starszych ludzi, a zwłaszcza kobiet, poniżej granicy ubóstwa. Celem musi natomiast być podniesienie faktycznego wieku przechodzenia na emeryturę do ustalonego prawnie wieku emerytalnego dzięki inicjatywom sprzyjającym możliwościom wydłużenia okresu aktywności zawodowej, którym towarzyszy skuteczna polityka wzrostu i zatrudnienia. Tylko prawdziwa polityka w zakresie aktywności osób starszych, zmierzająca do zwiększenia udziału w szkoleniach i uczeniu się przez całe życie, może trwale podnieść stopę zatrudnienia osób starszych, które przedwcześnie porzucają pracę z powodu problemów zdrowotnych, dużego natężenia pracy, przedwczesnych zwolnień i braku możliwości korzystania ze szkoleń lub powrotu na rynek pracy. Ponadto podniesienie ustawowego wieku emerytalnego może zwiększyć presję na inne filary zabezpieczenia społecznego⁽³⁾, takie jak renty inwalidzkie czy minimalny dochód, co miało miejsce w niektórych państwach członkowskich i co uczyniłoby pozornym postęp na drodze ku zdrowszym finansom publicznym, tak więc należy rozważyć wprowadzenie tego rozwiązania na zasadach dobrowolności.

1.6 Mechanizmy automatycznego podnoszenia wieku emerytalnego w zależności od poprawy wskaźnika długości życia bądź od zmian sytuacji demograficznej byłyby niebezpieczne dla całego społeczeństwa i dlatego też EKES ich nie popiera. Większość tych mechanizmów automatycznie podnosi wiek emerytalny w korelacji z większą średnią długością życia oraz innymi parametrami ekonomicznymi lub parametrami rynku pracy. Takie zasadnicze decyzje w sprawie warunków życia powinny być podejmowane przez parlamenty, nie przez komputery, i to po szeroko zakrojonej debacie publicznej z udziałem partnerów społecznych i innych ważnych zainteresowanych stron. Poza tym każde państwo członkowskie wprowadzające ten mechanizm powinno wziąć pod uwagę fakt, że chociaż zmniejsza on presję społeczną przeciwko reformom, to jednak w sytuacji braku rzeczywistych możliwości zatrudnienia pracowników starszych może spowodować przesunięcie wsparcia finansowego dla tych pracowników do innych filarów zabezpieczenia społecznego. W związku z tym bezdyskusyjne wprowadzenie tego mechanizmu do systemów emerytalnych w celu zapewnienia adekwatności i stabilności emerytur mogłoby nie przynieść obiecujących korzyści.

1.7 Obecny kryzys gospodarczy dotyka zarówno systemy repartycyjne, jak i systemy kapitałowe, jednakże w inny sposób.

⁽³⁾ Zjawisko to wystąpiło w ciągu ostatnich dziesięciu lat w niektórych państwach członkowskich, Eurostat, *Population and social conditions; Statistics in focus* 40/2009.

Należy podkreślić, że wprowadzenie obowiązkowych systemów kapitałowych w niektórych państwach członkowskich w latach 90. było postrzegane jako sposób na uniknięcie ryzyka emerytalnego (i osiągnięcie stabilności i adekwatności) spowodowanego starzeniem się społeczeństwa. Kryzys finansowy i jego następstwa udowadniają, że obowiązkowe systemy kapitałowe są wystawione na konkretne zagrożenia finansowe. Niemniej repartycyjne systemy emerytalne także poddane są wpływowi kryzysu gospodarczego i starzenia się społeczeństwa z uwagi na zmniejszenie się zagregowanej sumy płac. Obecnie jasne jest, że na wszystkie systemy emerytalne, niezależnie od metody finansowania, może mieć wpływ, choć w różny sposób, zarówno kryzys gospodarczy, jak i starzenie się społeczeństwa. Dlatego też niezbędne jest dobre zarządzanie tymi systemami i sprawowanie nadzoru nad nimi, jak i odpowiednia polityka gospodarcza, w celu znacznego zmniejszenia zagrożeń dla ich stabilności. Pomimo zróżnicowania systemów emerytalnych w UE, próby zagwarantowania adekwatności i stabilności tych systemów powinny opierać się na podejściu całościowym. EKES uważa, że obowiązkowe systemy repartycyjne muszą w dalszym ciągu odgrywać pierwszorzędą rolę w zapewnieniu przyszłych emerytur, dlatego też należy zwrócić na nie szczególną uwagę, aby odwrócić obserwowaną w wielu krajach UE spadkową tendencję stopy zastąpienia.

1.8 W sytuacji gdy społeczeństwo się starzeje, powodzenie działań mających zapewnić stabilność finansów publicznych będzie zależało od wysiłków UE w następujących zasadniczych dziedzinach: wsparcie zatrudnienia, zarówno w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym; zwiększenie wydajności i poprawa wyników gospodarczych, wzmocnienie modelu flexicurity na rynku pracy; uczenie się przez całe życie; imigracja i integracja migrantów. Zdaniem EKES-u w swych wnioskach Komisja powinna zaproponować pracę nad modelem zatrudnienia dla wszystkich, obejmującym jakość zatrudnienia, zatrudnienie bez względu na wiek, zwłaszcza zaś wprowadzanie młodzieży na rynek pracy, oraz wspieranie aktywności osób starszych i udział w szkoleniu i uczeniu się przez całe życie. Obywatele oczekują lepszej pracy dla wszystkich, i to już teraz. Oznacza to, że zasadnicze znaczenie ma zapewnienie właściwych warunków dla tworzenia nowych miejsc pracy.

1.9 EKES podkreśla, że system emerytalny powinien być wiarygodny i odpowiedni, co oznacza potrzebę poszukiwania i wykorzystania nowych środków finansowych w celu zapewnienia równowagi międzypokoleniowej. Tylko wówczas przyszłe pokolenia będą wносить wkład do systemu emerytalnego, co jest zasadniczym warunkiem osiągnięcia stabilności systemów emerytalnych. Systemy te muszą być przejrzyste, a informacje i statystyki dotyczące ich funkcjonowania oraz wszystkich praw uczestników – dostępne i zrozumiałe. Szkolenia dotyczące zagadnień finansowych powinny stać się częścią szkolnych programów nauczania.

1.10 EKES wnosi, by państwa członkowskie i Komisja zapewniły rzeczywiste równouprawnienie płci. Należy ponownie zastanowić się nad różnicą wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet. W połączeniu z niższym wiekiem emerytalnym kobiet, powiązanie wysokości świadczeń z czynnikami demograficznymi powoduje, że kobiety są bardziej narażone na

ubóstwo w starszym wieku. Zwiększa to już i tak większe wśród kobiet ryzyko otrzymywania niższych emerytur z powodu niższych zarobków (różnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć), z powodu dłuższych przerw w karierze ze względu na urlopy rodzicielskie i większego narażenia na długotrwałe bezrobocie. Także ścieżka zawodowa kobiet jest mniej stabilna. Z tego względu ważne jest unikanie dłuższej nieobecności na rynku pracy. Przykładowo, lepsze możliwości opieki nad dziećmi i osobami starszymi mogą znacznie ułatwić wielu kobietom wchodzenie na rynek pracy i pozostanie na nim. EKES wnosi, by państwa członkowskie wdrożyły rzeczywistą politykę rozwiązyującą te problemy.

1.11 EKES przypomina, że emerytura nie jest „nagrodą”, jak stwierdzono w zielonej księdze, lecz raczej swoistym odroczonej wynagrodzeniem lub oszczędnościami, niezależnie od rodzaju systemu. Emeryci stanowią bardzo ważną kategorię socjoekonomiczną i powinni być postrzegani nie jako ciężar, lecz jako zasadniczy podmiot gospodarczy stanowiący 25 % ludności, który przyczynia się do wzrostu popytu globalnego.

1.12 Należy uznać, że nawet w państwach członkowskich, w których istnieje system repartycyjny, w dobrowolnych systemach kapitałowych nie mogą uczestniczyć jedynie pracownicy będący w stanie oszczędzać. Upowszechnienie obowiązkowych systemów kapitałowych i częściowe przesunięcie pierwszego filaru w stronę systemu kapitałowego nie może prowadzić do nierówności ani zagrażać dochodom przyszłych emerytów.

1.13 Adekwatność i stabilność emerytur należy postrzegać jako kwestię o pierwszorzędym znaczeniu zarówno z makroekonomicznego, jak i społecznego punktu widzenia. Ze względu na znaczenie tego zagadnienia dla gospodarki władze odpowiedzialne za te kwestie muszą poważnie zająć się szukaniem alternatywnych w stosunku do składek płaconych z dochodów z pracy sposobów finansowania systemów emerytalnych lub sposobów uzupełnienia takiego finansowania.

1.14 Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do przeprowadzenia, z dużym udziałem i zaangażowaniem partnerów społecznych, reform krajowych systemów emerytalnych w trosce o ich adekwatność, trwałość i bezpieczeństwo.

2. Odpowiedzi na pytania postawione przez Komisję Europejską

2.1 *Jak UE może wspierać wysiłki państw członkowskich w zwiększaniu adekwatności systemów emerytalnych? Czy UE powinna dążyć do lepszego zdefiniowania, z czym powinien się wiązać adekwatny dochód emerytalny?*

2.1.1 Komisja powinna przede wszystkim określić na szczeblu UE podstawowe zasady dotyczące adekwatności. Emerytura ma zapewniać zabezpieczenie materialne i godne życie. Istnieje wiele instrumentów UE, które zapewniają

wsparcie państwom członkowskim. Są nimi m.in. otwarta metoda koordynacji, pakt stabilności i wzrostu oraz strategia sztokholmska⁽⁴⁾. Podobnie na mocy TFUE regulacje dotyczące zabezpieczenia społecznego i systemów emerytalnych mogą być zatwierdzane na szczeblu UE. EKES przyznaje, że tworzenie przepisów na szczeblu UE jest trudne. Komisja mogłaby dokonać oceny, a w razie potrzeby przeglądu istniejących regulacji, zwłaszcza gdy chodzi o systemy kapitałowe, przynajmniej w następujących obszarach:

- ostrożnościowe aspekty inwestycji w przypadku systemów kapitałowych,
- aspekty płci w przypadku systemów kapitałowych,
- wypłacalność wszystkich systemów kapitałowych,
- koszty administracyjne systemów kapitałowych,
- systemy gwarancji w przypadku systemów emerytalnych zarządzanych przez instytucje prywatne.

2.1.2 W ramach oceny należy skupić się zwłaszcza na rozwoju obowiązkowych systemów kapitałowych, zarządzanych przez instytucje prywatne i wybieranych indywidualnie, które pewne państwa członkowskie zaczęły wprowadzać pod koniec lat 90. Istniejące uregulowania UE opierają się na doświadczeniach krajów, które nie uwzględniły takiego rozwiązania w swoich systemach emerytalnych. Komisja powinna zatem koncentrować się w szczególności na obowiązkowych systemach kapitałowych, biorąc pod uwagę:

- traktowanie aktywów tych systemów z punktu widzenia finansów publicznych,
- kwestię zarządzania ryzykiem walutowym,
- zapewnienie odpowiedniego nadzoru w celu zagwarantowania właściwego bezpieczeństwa tychże systemów, objętych do pewnego stopnia gwarancjami publicznymi.

EKES zaleca ostrożność przy przeprowadzaniu reform, jako że przeniesienie do systemów kapitałowych części składek ściąganych obecnie przez systemy repartycyjne nie powinno osłabiać tych ostatnich, aby zagwarantować rzeczywiste korzyści przyszłym emerytom. Brak skutecznych regulacji prowadzi do wzrostu ryzyka finansowego, zwłaszcza w sytuacji kryzysu gospodarczego. Inwestycje w fundusze emerytalne powinny także uwzględniać potrzebę alokacji aktywów dostosowaną do cyklu życia.

⁽⁴⁾ Konkluzje Rady z marca 2001 roku.

2.1.3 EKES jest zdania, że w ramach OMK Komitet Ochrony Socjalnej i jego podgrupa ds. wskaźników, przy pomocy Komitetu Polityki Gospodarczej i jego grupy roboczej ds. starzenia się społeczeństwa, mogłyby opracować i ulepszyć instrumenty umożliwiające ocenę potencjalnych skutków starzenia się społeczeństwa dla stabilności finansów publicznych i dla godziwych emerytur. Obliczanie zagrożenia ubóstwem gospodarstw domowych emerytów na podstawie ogólnej metody Eurostatu nie pokazuje odpowiednio narażenia emerytów na ubóstwo, ze względu na różne struktury dochodów i wydatków tych gospodarstw domowych. Należy opracować lepszą metodę pozwalającą ocenić zagrożenie emerytów ubóstwem. Instrument ten mógłby również monitorować adekwatność dochodu emerytalnego. Należy sporządzić więcej szacunków statystycznych, by ocenić adekwatność emerytur pod kątem tego, czy mogą one zapobiegać ubóstwu osób w podeszłym wieku oraz czy zapewniają emerytom godny standard życia, umożliwiający im udział w życiu publicznym, społecznym oraz kulturalnym⁽⁵⁾. Adekwatność emerytur powinna jednak być określana na poziomie krajowym.

2.2 Czy istniejące ramy emerytalne na poziomie UE są wystarczające, aby zapewnić stabilne finanse publiczne?

2.2.1 Europejskie ramy emerytalne skupiają się na monitorowaniu przyszłych wydatków na podstawie uznanych zasad. Metoda ta zmusza decydentów do koncentrowania się na punkcie granicznym w ich prognozach. EKES podkreśla, że podstawowe znaczenie ma monitorowanie ogólnego poziomu zobowiązań systemu emerytalnego. W związku z tym obecne ramy mogłyby zostać uzupełnione monitorowaniem domyślnych zobowiązań emerytalnych i sprawozdawczością na ten temat z wykorzystaniem zatwierdzonej metodologii.

2.2.2 Można by rozważyć modyfikację zasad paktu stabilności i wzrostu, tak aby stosownie odzwierciedlić skutki reform (w tym rezygnację z systemów w pełni repartycyjnych na rzecz częściowo kapitałowych) prowadzących do zmian w finansowaniu systemów emerytalnych, które powodują zwiększenie liczby wyraźnych zobowiązań i ograniczenie zobowiązań domyślnych. Gdyby dokonano takiej modyfikacji, tego typu reformy, służące rozwiązaniu długofalowych problemów związanych ze stabilnością, nie byłyby w krótkim terminie karane z powodu wyższego jawnego zadłużenia publicznego.

2.2.3 Jednak w obecnej sytuacji propagowanie skutecznych reform na podstawie prognoz na rok 2060 mogłoby sprawić, że cel, jakim jest adekwatność i stabilność emerytur, nie zostałby osiągnięty. EKES zaleca uzupełnienie obowiązkowych repartycyjnych systemów emerytalnych o dodatkowe fundusze buforowe w celu uniknięcia ryzyka nagłych zmian, które dotknęłyby najsłabszych.

2.2.4 EKES uważa, że pytanie Komisji wprowadza opinię publiczną w błąd. Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie stabil-

ności finansów publicznych. Jest to zadanie dla szczybla krajowego i wymaga działań, które nie ograniczą się wyłącznie do systemów emerytalnych.

2.3 Jak najlepiej osiągnąć wyższy faktyczny wiek emerytalny i jak może się do tego przyczynić podwyższenie potencjalnego wieku emerytalnego? Czy do systemów emerytalnych należy wprowadzić automatyczne mechanizmy korygujące związane ze zmianami demograficznymi, aby zrównoważyć czas spędzony w pracy i na emeryturze? Jaką rolę mogłyby pełnić szczybel unijny w tym względzie?

2.3.1 Do 2020 r. przewidziany prawem wiek emerytalny w większości państw członkowskich wyniesie 65 lat. Według danych Eurostatu średni faktyczny wiek emerytalny w UE w 2008 r. wynosił 61,4 roku⁽⁶⁾. Jednak stopa zatrudnienia osób w wieku od 55 do 64 lat jest nadal niska i stanowi ok. 40 %. Potrzebne są inicjatywy mające na celu tworzenie miejsc pracy dla starszych pracowników, zmianę nastawienia pracodawców do tej grupy wiekowej oraz nastawienia samych pracowników w starszym wieku, jak i inicjatywy służące stworzeniu warunków sprzyjających aktywności osób starszych, gdyż wprowadzenie automatycznych mechanizmów korygujących dla wieku emerytalnego prowadzące do podwyższenia przewidzianego prawem wieku emerytalnego mogłoby spowodować przesunięcie milionów pracowników do innych filarów systemu zabezpieczenia społecznego (tj. zasiłek dla bezrobotnych, renta inwalidzka lub minimalny dochód gwarantowany), a zagrożenie ubóstwem może w tej kategorii gwałtownie wzrosnąć. EKES uważa, że polityka wspierająca zatrudnienie powinna mieć pierwszoplanowe znaczenie w UE. Zasadnicza odpowiedź na wyzwania demograficzne powinna wiązać się z polityką wzrostu i zwiększaniem zatrudnienia.

2.3.2 Konieczne jest wspieranie inicjatyw realizowanych na szczyblu UE w ramach obecnej strategii „Europa 2020”, aby stworzyć pracownikom możliwości zatrudnienia. Państwa członkowskie powinny zwiększać szanse na rynku pracy i stwarzać przedsiębiorstwom warunki do tworzenia miejsc pracy, a pracowników zachęcać do pozostania czynnymi zawodowo, jeżeli sobie tego życzą. Propagowanie dłuższej aktywności zawodowej wymaga wspólnych wysiłków ze strony państwa, pracodawców i poszczególnych osób. Pracodawcy potrzebują zdecydowanego wsparcia, aby móc zapewnić więcej miejsc pracy osobom starszym, które przedwcześnie porzucają pracę z powodu problemów zdrowotnych, dużego natężenia pracy, przedwczesnych zwolnień i braku możliwości korzystania ze szkoleń lub powrotu na rynek pracy. Należy zachęcać i stymulować starszych ludzi w celu zwiększenia ich zdolności do zatrudnienia oraz pozostania na rynku pracy. Ponieważ prawo do przejścia na emeryturę zalicza się do praw podstawowych, nie wchodziłoby w rachubę żadne automatyczne podniesienie ustawowego wieku emerytalnego. EKES zauważa, że zagadnienie wieku przejścia na emeryturę to niezależna kwestia, odrębna od kwestii czasu uiszczania składek lub płatności.

⁽⁵⁾ Prywatne systemy emerytalne, Komisja Europejska, 2009 r., s. 5.

⁽⁶⁾ Eurostat, MISSOC, sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, wspólne okresowe sprawozdanie za rok 2010 w sprawie emerytur opracowane przez Komitet Polityki Gospodarczej i Komitet Ochrony Socjalnej.

2.3.3 Nie wiadomo, na ile podniesienie ustawowego wieku emerytalnego może przełożyć się na podniesienie faktycznego wieku emerytalnego. Z pewnością stałoby się tak w przypadku gdyby aktywna polityka rynku pracy, właściwe stosunki pracy, strategię na rzecz aktywności osób starszych i środki zmierzające do zwiększania solidarności w ramach systemów emerytalnych nie zostały wprowadzone. Jedynie świadoma polityka w zakresie aktywności osób starszych, wspierająca dalsze szkolenie i uczenie się przez całe życie, może podnieść zatrudnienie wśród osób starszych.

2.3.4 EKES jest przekonany, że automatyczne mechanizmy korygujące nie mogą zastąpić standardowej decyzji politycznej. Zasadnicze decyzje w sprawie warunków życia ludzi powinny być podejmowane przez parlamenty po szeroko zakrojonej debacie publicznej. Jeśli korekty zostałyby wprowadzone automatycznie mogłyby to prowadzić do niewłaściwej kombinacji wydłużania okresów aktywności zawodowej oraz emerytury. W przeszłości zmianom w średniej długości życia towarzyszyło wydłużenie czasu nauki i emerytury oraz jednoczesne skrócenie okresu aktywności zawodowej. Podniesienie wieku emerytalnego nie powinno być zatem jedynym działaniem, lecz należy uzupełnić je o środki zwiększające szanse na zatrudnienie osób zbliżających się do wieku emerytalnego.

2.4 *Jak realizacja strategii „Europa 2020” mogłaby się przyczynić do propagowania dłuższego okresu aktywności zawodowej i wynikających z tego korzyści dla przedsiębiorstw oraz do zwalczania dyskryminacji na rynku pracy ze względu na wiek?*

2.4.1 Wydłużenie okresu aktywności zawodowej jest istotne z punktu widzenia wszystkich celów strategii „Europa 2020”. Partnerzy społeczni powinni być zaangażowani w inicjatywy zmierzające do zwiększenia stopy zatrudnienia do 75 % populacji aktywnej zawodowo. EKES uważa, że potrzebne jest specjalne podejście, aby sprostać wyzwaniu, którym jest zwiększenie stopy zatrudnienia w grupie osób w wieku od 55 do 64 lat. EKES zaleca, by państwa członkowskie wytyczyły cel wynegocjowany z partnerami społecznymi dotyczący tej grupy wiekowej w krajowych programach reform.

2.4.2 W przeszłości Komitet wydał szczegółowe zalecenia dla UE i państw członkowskich⁽⁷⁾ dotyczące polityki zachęcającej do wydłużenia okresu aktywności zawodowej. Oprócz kształcenia zawodowego przez całe życie, aktywnych instrumentów rynku pracy, zachęt finansowych do pozostania na rynku pracy – przeznaczonych również dla osób prowadzących działalność na własny rachunek – i zmiany nastawienia przedsiębiorców do pracowników starszych trzeba również propagować następujące środki, by zaoferować tym pracownikom nowe możliwości wyboru:

— zmiana ustawodawstwa, które w niektórych państwach członkowskich nie dopuszcza łączenia zarobków i emerytur w przypadku chcących dalej pracować emerytów lub osób pobierających rentę inwalidzką;

— wprowadzenie systemu premii, aby zachęcić pracowników, którzy osiągnęli przewidziany prawem wiek emerytalny, do pozostania na rynku pracy: świadczenia naliczone po osiągnięciu wieku emerytalnego powinny być bardziej atrakcyjne niż świadczenia nabyte wcześniej;

— zachęcanie państw członkowskich do współpracy z partnerami społecznymi w kwestii pojęcia uciążliwości pracy;

— zapewnienie kompleksowego doradztwa i wsparcia dla osób poszukujących pracy oraz zaoferowanie działań rehabilitacyjnych służących długotrwałej reintegracji z rynkiem pracy;

— wprowadzenie akceptowalnych społecznie zachęt do późniejszego przechodzenia na emeryturę oraz – tam, gdzie to pożądane – opracowanie atrakcyjnych modeli elastycznego przechodzenia z aktywności zawodowej na emeryturę;

— środki łagodzące fizyczne i umysłowe obciążenie pracą, które umożliwiłyby pracownikom wydłużenie okresu aktywności zawodowej;

— zachęcanie pracowników starszych do podnoszenia kwalifikacji;

— podnoszenie świadomości pracowników starszych i przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, w zakresie innowacyjnego zarządzania kadrami pracowniczą i innowacyjnej organizacji pracy, które sprzyjają pracownikom starszym⁽⁸⁾.

2.4.3 Polityka sprzyjająca wydłużeniu okresu aktywności zawodowej powinna także podejmować kwestię ludzi młodych wchodzących na rynek pracy znacznie później niż poprzednie pokolenia. Wydłużenie okresu aktywności zawodowej oznacza również zajęcie się zarówno problemem bezrobocia, szczególnie osób długotrwale bezrobotnych, jak i kwestią przerw w karierze ze względu na wychowywanie dzieci, opiekę nad członkiem rodziny pozostającym na utrzymaniu czy czasową niezdolność do pracy.

2.5 *W jaki sposób dyrektywa IORP powinna zostać zmieniona, aby poprawić warunki działalności transgranicznej?*

2.5.1 Komisja stwierdza w sprawozdaniu⁽⁹⁾ dotyczącym wprowadzenia w życie dyrektywy w sprawie instytucji pracowniczych programów emerytalnych (IORP), że obecnie nie ma powodów do zmiany przepisów. Jeśli w wyniku oceny funkcjonowania dyrektywy jej przegląd okaże się konieczny, to zdaniem Komitetu należy zająć się kwestią niejednoznaczności

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 120.

⁽⁸⁾ Opinie EKES-u Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 93, i Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 24.

⁽⁹⁾ COM(2009) 203 wersja ostateczna.

wyrażenia „rynki kapitału podwyższonego ryzyka”, gdyż może ono narażać na ryzyko fundusze emerytalne i ich członków. Trzeba sprecyzować aspekty ostrożnościowe oraz ograniczyć prawo funduszy do inwestowania aktywów w instrumenty finansowe wysokiego ryzyka.

2.5.2 EKES przyjmuje do wiadomości możliwość pojawienia się uzupełniających indywidualnych, **dobrowolnych** prywatnych systemów emerytalnych. W tym kontekście należy zbadać możliwości związane z gwarancjami europejskimi w celu zapewnienia korzyści pracownikom transgranicznym. Można by zbadać potrzebę i możliwość utworzenia ogólnoeuropejskich indywidualnych kont emerytalnych (na wzór indywidualnych kont emerytalnych w Stanach Zjednoczonych lub podobnego systemu – IKE – w Polsce) **dla pracowników mobilnych**, w tym takie kwestie, jak zasady działania tego rodzaju systemu, nadzór nad nim i jego monitorowanie. W związku z tym Komisja powinna także rozważyć wykorzystanie 28. systemu, jak zaproponowano w raporcie Montiego i jak zalecił EKES ⁽¹⁰⁾.

2.6 Jaki powinien być zakres systemów objętych działaniem na poziomie UE, jeśli chodzi o usuwanie przeszkód dla mobilności?

Czy UE powinna ponownie zająć się kwestią transferów, czy może lepszym rozwiązaniem byłyby minimalne standardy dotyczące nabywania i utrzymywania połączone z pracą służb śledzenia wszelkiego rodzaju praw emerytalnych?

2.6.1 Rozporządzenia UE w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego okazały się wyjątkowo przydatne, jeśli chodzi o ochronę mobilnych pracowników. Są one zgodne z zasadą naliczania uprawnień emerytalnych za okresy ubezpieczeniowe w innym państwie członkowskim. Można by rozważyć zastosowanie tej zasady do wszystkich dodatkowych – zakładowych i indywidualnych – systemów kapitałowych. EKES uważa, że należy zbadać możliwość transgranicznego naliczania uprawnień emerytalnych nabytych w filarach opartych na kapitalizacji.

2.6.2 EKES wnosi, by Komisja oceniła możliwość określenia na szczeblu UE podstawowych ram transgranicznego naliczania i zachowania wszystkich uprawnień emerytalnych. Uważa on jednak, że trudno to pogodzić ze swobodą wyboru, którą dysponują państwa członkowskie. Pożyteczne byłoby utworzenie służb monitorujących te prawa, których koordynacja odbywałaby się na szczeblu UE. Podobnie też – w poszczególnych krajach – mobilność na europejskim rynku pracy wymaga mobilności uprawnień emerytalnych między pracodawcami. Każda regulacja UE powinna odzwierciedlać rosnącą różnorodność przepisów emerytalnych. Należy wspierać transgraniczną mobilność pracowników poprzez niwelowanie barier, zwłaszcza podatkowych i administracyjnych, dla mobilności wszystkich uprawnień emerytalnych zgromadzonych w dobrowolnym systemie kapitałowym.

2.7 Czy należy dokonać przeglądu aktualnego prawodawstwa unijnego, żeby zagwarantować spójne przepisy i nadzór nad kapitałowymi

(tzn. popartymi aktywami) programami i produktami emerytalnymi? Jeśli tak, które z elementów tego prawodawstwa należy poddać przeglądowi?

W jaki sposób, dzięki przepisom unijnym i kodeksowi dobrych praktyk, można by pomóc państwom członkowskim w osiągnięciu równowagi pomiędzy ryzykiem, bezpieczeństwem i przystępnością na korzyść oszczędzających na emeryturę i finansujących programy emerytalne?

2.7.1 Komisja przyznaje, że przepisy UE dotyczące systemów kapitałowych są niejednolite i nieadekwatne. EKES wzywa Komisję do dokonania oceny i w razie potrzeby rozważenia możliwości uregulowania na poziomie UE fazy akumulacji i wypłaty świadczeń w tych systemach, tj. do przeanalizowania następujących kwestii:

- ostrożnościowe aspekty inwestycji,
- aspekty płci,
- wypłacalność,
- koszty,
- niedyskryminacja w dziedzinie dostępu do systemu (zakres),
- gwarancje dla zgromadzonych nieprzepadalnych uprawnień emerytalnych,
- minimalne wymogi dotyczące informacji udzielanych osobom objętym systemem,
- systemy gwarancji lub minimalnej stopy zwrotu,
- nadzór.

2.7.2 W przypadku wielu systemów kapitałowych o ściśle określonych poziomach składek ryzyko w dużej mierze ponoszą uczestnicy. Ponadto koszty administracyjne takich systemów są wysokie. EKES jest zdania, że niektóre aspekty systemów kapitałowych powinny zostać poddane ocenie i w razie potrzeby uregulowane na poziomie UE. Według sprawozdania Komitetu Polityki Gospodarczej za 2010 r. w sprawie starzenia się społeczeństwa te systemy emerytalne będą odgrywały ważną rolę w niektórych państwach członkowskich, jeśli chodzi o zapewnienie przyszłym emerytom godziwych dochodów. Wspólne europejskie zasady mogłyby zatem pomóc państwom członkowskim w zagwarantowaniu efektywności tych zarządzanych przez instytucje finansowe systemów emerytalnych i ich działania w dobrej pojętym interesie emerytów. Zyski zarządzających funduszami emerytalnymi powinny być uzależnione od wyników i powiązane z zyskami członków danego funduszu. Kodeks dobrych praktyk jest przydatny, lecz niewystarczający. Systemy wypłaty świadczeń z obowiązkowych systemów kapitałowych są również problemem, który należy poddać dalszej dyskusji i analizie w ramach otwartej metody koordynacji.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 21 z 21.01.2011, s. 26.

2.8 *Jak powinien być zaprojektowany równoważny system wypłacalności dla funduszy emerytalnych?*

2.8.1 Dyrektywa „Wypłacalność II” koncentruje się na ubezpieczeniu ogólnym i ubezpieczeniu na życie, wobec czego nie może mieć zastosowania w odniesieniu do produktów emerytalnych. EKES uważa jednak, że mogłaby ona być przykładem przydatnym do tworzenia koncepcji podobnego systemu w przypadku emerytur kapitałowych, z uwagi na szczególnie charakter produktów emerytalnych i to, co je odróżnia od produktów ubezpieczeniowych.

2.8.2 Najlepszym rozwiązaniem umożliwiającym zapewnienie wypłacalności wszystkich kapitałowych systemów emerytalnych, niezależnie od ich struktury, byłby ogólny system dotyczący wypłacalności systemów emerytalnych na poziomie krajowym, koordynowany na szczeblu UE. Tego typu system wypłacalności powinien obejmować przynajmniej następujące aspekty:

- monitorowanie domyślnych zobowiązań,
- monitorowanie wypłacalności i poziomu rezerw w przypadku obowiązkowych systemów kapitałowych,
- monitorowanie poziomu finansowania i potencjalnych zagrożeń w przypadku zakładowych systemów emerytalnych,
- utworzenie instytucji na szczeblu krajowym, zapewniającej wypłacalność zakładowych systemów emerytalnych ⁽¹⁾.

2.9 *Czy należy zwiększyć ochronę zapewnioną przez prawodawstwo UE w przypadku niewypłacalności pracodawców finansujących program? Jeśli tak, to w jaki sposób?*

2.9.1 Zakładowe systemy emerytalne i obowiązkowe systemy kapitałowe – tam, gdzie istnieją – odgrywają lub będą odgrywały ważną rolę, jeśli chodzi o zapewnienie godziwych dochodów emerytalnych. EKES uważa, że UE powinna zobowiązywać państwa członkowskie do unormowania procesu tworzenia mechanizmów gwarancji (w formie specjalnych funduszy), aby chronić przyszłe dochody emerytalne.

2.10 *Czy należy zaktualizować obecne minimalne wymogi dotyczące przekazywania informacji o produktach emerytalnych (np. pod kątem porównywalności, standaryzacji i zrozumiałości)?*

Czy UE powinna uzgodnić wspólne podejście do opcji standardowych w zakresie uczestnictwa i wyboru inwestycji?

2.10.1 Kapitałowe produkty emerytalne mają złożony charakter, a wybór i odpowiedzialność w coraz większym stopniu spoczywają na obywatelach. W związku z tym EKES uważa, że UE powinna zadbać o ulepszenie ram regulacyjnych na szczeblu krajowym, tak by obejmowały one wszystkie programy emerytalne. Konieczne jest wspólne podejście dzięki wytycznym opracowanym na szczeblu UE w odniesieniu do wyboru inwestycji i minimalnych wymogów dotyczących przekazywania informacji przez podmioty wypłacające emeryturę (zwłaszcza na temat ryzyka ponoszonego przez uczestników).

2.10.2 Komisja przyznaje, że czynnikiem warunkującym adekwatne wypłaty emerytur są w pełni świadome decyzje podejmowane przez poszczególne osoby. EKES wnosi, by Komisja przedstawiła inicjatywę UE zmierzającą do podniesienia poziomu finansowej wiedzy obywateli o produktach emerytalnych. Ze względu na złożoność zagadnienia osoby indywidualne nie mogą same ponosić wielkiej odpowiedzialności za podejmowanie strategicznych decyzji i chociaż kwestia ta leży przede wszystkim w gestii rządu, należy w jak największym stopniu angażować w nią partnerów społecznych.

2.11 *Czy należy wzmocnić ramy koordynacji polityki na poziomie UE? Jeśli tak, które elementy należy wzmocnić, aby ulepszyć strukturę polityki emerytalnej i jej wdrażanie poprzez podejście zintegrowane? Czy utworzenie platformy monitorującej wszystkie aspekty polityki emerytalnej pomogłoby w osiągnięciu celów?*

2.11.1 Obecnie ramy koordynacji polityki na szczeblu UE są stosunkowo niejednolite. EKES z zadowoleniem przyjmuje pomysł Komisji dotyczący utworzenia wspólnej platformy monitorującej wszystkie aspekty emerytur, skupiającej władze publiczne, partnerów społecznych, społeczeństwo obywatelskie i sektor emerytur. Platforma taka umożliwiłaby porównanie – za pomocą szeregu wskaźników – sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich oraz poziomu życia emerytów.

2.11.2 Wspólna platforma monitorująca wszystkie aspekty polityki emerytalnej, w tym adekwatność, zakres, zagrożenie ubóstwem, stabilność finansową, inwestycje, ryzyko i wypłacalność, wymagałaby aktualnych i wiarygodnych danych. W związku z tym należałoby opracować metodologię UE w zakresie statystyki emerytalnej, a w pracach nad nią powinni uczestniczyć partnerzy społeczni i inne główne podmioty. Potrzebne byłyby również podobne instrumenty umożliwiające monitorowanie domyślnych zobowiązań systemów emerytalnych funkcjonujących na poziomie krajowym.

Bruksela, 20 stycznia 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Na wzór funduszu PBGC (*Pension Benefit Guaranty Corporation* – gwarantowany fundusz emerytalny), który działa w Stanach Zjednoczonych.