

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej księgi „Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur”

COM(2012) 55 final

(2012/C 299/21)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Współsprawozdawca: **Krzysztof PATER**

Dnia 16 lutego 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

białej księgi „Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur”

COM(2012) 55 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 czerwca 2012 r.

Na 482. sesji plenarnej w dniach 11–12 lipca 2012 r. (posiedzenie z dnia 12 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 180 do 27 – 19 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Publiczne systemy emerytalne są jednym z najważniejszych elementów sieci zabezpieczeń społecznych w niemal wszystkich państwach członkowskich. Stanowią też zasadniczą część europejskiego modelu społecznego, ponieważ emerytury są głównym źródłem dochodu dla emerytów. Komitet wyraża ubolewanie, że Komisja skupia się w białej księdze bardziej na innych aspektach systemów emerytalnych i nie poszukuje sposobów wzmocnienia systemu emerytur publicznych.

1.2 Systemy emerytalne nie funkcjonują w oderwaniu od krajowych systemów gospodarczych. Dlatego też Komitet wzywa państwa członkowskie, by zapewniły ścisły związek między polityką emerytalną a polityką rynku pracy i zabezpieczeń społecznych oraz polityką fiskalną i makroekonomiczną (ponieważ emerytury są finansowane z oszczędności gromadzonych przez całe życie zawodowe i pochodzących z płac lub ze składek wpłacanych do prywatnych programów emerytalnych), jak też aktywny udział partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w procesie kształtowania tej polityki.

1.3 Nie istnieje jedno uniwersalne rozwiązanie wszystkich problemów, jakie dla systemów emerytalnych stwarza starzenie się społeczeństwa. Większość państw członkowskich, które zreformowały swoje systemy emerytalne na przestrzeni ostatnich 10 lat, ukierunkowała strategię na obniżanie wydatków poprzez podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego i przechodzenie na systemy indeksacji emerytur oparte na wroście cen. Komitet stwierdził już wcześniej, że podniesienie ustawowego wieku emerytalnego nie jest wystarczającą odpowiedzią na problem starzenia się społeczeństwa i zwraca uwagę, że takie podejście mogłoby w dłuższej perspektywie budzić zastrzeżenia z punktu widzenia społecznego, gdyż naraziłoby wielu emerytów na ubóstwo.

1.4 Zdaniem Komitetu państwa członkowskie powinny na nowo rozdzielić bogactwo oraz skoncentrować przyszłe reformy w nadchodzących dziesięcioleciach na zwiększaniu przychodów finansujących ich systemy emerytalne poprzez rozszerzanie systemów na wszystkie kategorie społeczno-zawodowe, zwiększanie zatrudnienia, usprawnianie mechanizmów zbierania składek oraz zajęcie się problemem pracy nierejestrowanej i uchylania się od opodatkowania. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w białej księdze o wiele silniej niż we wcześniejszych dokumentach Komisji podkreślono znaczenie rynku pracy i zwiększania zatrudnienia dla skutecznego zaradzenia problemom związanym ze zmianami demograficznymi, a tym samym dla osiągnięcia nadrzędnych celów dotyczących emerytur. Ubolewa jednak, że owo uznanie znaczenia rynku pracy pozostało bez widocznego wpływu na główne zalecenia w sprawie emerytur, które w znacznym stopniu przejęto bez zmian z poprzednich dokumentów.

1.5 Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny uwzględnić w reformie krajowych systemów emerytalnych fakt, iż dla milionów osób emerytura będzie jedyną zaporą przed ryzykiem ubóstwa w starszym wieku. Dlatego też zaleca uwzględnienie w przyszłych przepisach standardów dotyczących minimalnych emerytur lub mechanizmów zabezpieczenia emerytalnego, aby zapewnić dochody powyżej progu ubóstwa.

1.6 Ze swojej natury systemy emerytalne funkcjonują w długiej perspektywie czasowej. Stąd też państwa członkowskie powinny przewidzieć wystarczająco dużo czasu na proces reform, dostosowując go do gospodarczej i społecznej sytuacji wewnętrznej i pozyskując szeroką akceptację społeczną. Komitet opowiada się za takim podejściem, mając na uwadze, iż przerzucanie kosztów reformy emerytur na obecne pokolenie

młodych pracowników bądź na obecnych emerytów jest niesprawiedliwe. Komitet popiera stosowanie podejścia gwarantującego sprawiedliwość międzypokoleniową pod względem równowagi systemu i właściwego poziomu korzyści, zapewniającego godny standard życia.

1.7 Komitet wzywa Komisję i państwa członkowskie do skoncentrowania wysiłków na promowaniu aktywnych środków na rzecz wydłużenia życia zawodowego. Celem powinno być zbliżenie wieku faktycznego przechodzenia na emeryturę do obowiązującego ustawowego wieku emerytalnego. Jest to jeden z kluczowych czynników pozwalających na zapewnienie stabilności systemów emerytalnych w Europie. Najważniejsze środki w tym kontekście to skoncentrowanie się na negocjacji warunków pracy między partnerami społecznymi, np. dostosowania miejsc pracy do umiejętności i stanu zdrowia starszych pracowników, uwzględnienie trudnego charakteru niektórych zawodów, zapewnienie lepszego dostępu do dalszych szkoleń, lepsze zapobieganie inwalidztwu, ułatwianie godzenia życia zawodowego i rodzinnego oraz usunięcie przeszkód prawnych lub innych barier na drodze do wydłużenia aktywności zawodowej. Częścią procesu reform musi być zmiana stosunku pracodawców do tej grupy wiekowej oraz rozwijanie pozytywnego nastawienia starszych pracowników, pozwalającego im na dłuższe pozostanie na rynku pracy. Warunkiem urzeczywistnienia dłuższej aktywności zawodowej jest zreformowanie rynku pracy poprzez stworzenie warunków umożliwiających przedsiębiorstwom oferowanie wysokiej jakości zatrudnienia. Wszystkie te strategie muszą zostać określone i być wdrażane w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi. Zdaniem Komitetu należy niezależnie od tego utrzymać systemy wcześniejszych emerytur, by zapewnić, że osoby, które pracowały przez dłuższy czas w niezwykle trudnych lub niebezpiecznych warunkach bądź zaczęły pracować w bardzo młodym wieku – przed 18 rokiem życia – miały prawo do wcześniejszej emerytury.

1.8 Komitet odnotowuje, że państwa członkowskie osiągnęły już pewien postęp we wdrażaniu reform ustawowych, ale jednocześnie wyraża przekonanie, iż należy poprawić ramy prawne obejmujące uzupełniające programy emerytalne, które będą odgrywać ważną rolę w zapewnieniu adekwatności i równowagi przyszłych systemów emerytalnych. W tej sytuacji Komitet jest poważnie zaniepokojony treścią niektórych propozycji dotyczących emerytur pracowniczych. Z racji tego, że systemy emerytalne to coś zupełnie innego niż usługi związane z ubezpieczeniem na życie, Komitet nie jest zwolennikiem planowanego przeglądu dyrektywy IORP, ukierunkowanego na „zachowanie równych warunków działania z dyrektywą Wyplacalność II”, ale zaleca wprowadzenie specjalnych środków przeznaczonych na ochronę aktywów objętych funduszami emerytalnymi po uprzednich konsultacjach z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami.

1.9 Emerytury mają stanowić dla emerytów dochód zastępczy i proporcjonalny w stosunku do wynagrodzenia, które otrzymywali w latach pracy. Zdaniem Komitetu w przyszłości trzeba będzie zmniejszyć lukę dzielącą dochód emerytalny mężczyzn i kobiet oraz zapewnić właściwe zabezpieczenia przed zagrożeniami związanymi z podeszłym wiekiem pracowników, którzy mieli nietypowy zawód czy nietypową karierę. Różnice wciąż występujące między kobietami a mężczyznami

na rynku pracy prowadzą do poważnych konsekwencji związanych z prawami nabytymi i – co za tym idzie – z przyszłym dochodem emerytalnym kobiet. Komitet wzywa państwa członkowskie, by we współpracy z partnerami społecznymi szukały rozwiązań prowadzących do wyeliminowania wynikających z przepisów i praktyk na rynku pracy różnic między uprawnieniami emerytalnymi kobiet i mężczyzn.

1.10 Komitet zachęca Komisję do spełnienia swego zamiaru wykorzystania części EFS w okresie programowania 2014–2020 na wspieranie projektów ukierunkowanych na zatrudnienie osób starszych lub propagowanie wydłużonej aktywności zawodowej. Na wsparcie zasługują też projekty edukacyjne skierowane na podniesienie poziomu wiedzy pracowników z zakresu finansów, zwłaszcza w kontekście planowania emerytury. Zdaniem Komitetu partnerzy społeczni i pozostałe organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz inne instytucje publiczne mają do odegrania kluczową rolę w promowaniu takich projektów.

2. Wprowadzenie

2.1 W dniu 16 lutego (z niejakim opóźnieniem) Komisja opublikowała białą księgę pt. „Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur”, która powstała w wyniku konsultacji rozpoczętych publikacją zielonej księgi w lipcu 2010 r. Mimo iż Komisja uwzględniła szereg zaleceń poczynionych przez Komitet w opinii na ten temat, to nie zmieniła stanowiska odnośnie do rozwiązań, które państwa członkowskie powinny wdrożyć, by zapewnić stabilne i bezpieczne systemy emerytalne w kontekście starzejącego się społeczeństwa, a także położyła nacisk na potrzebę ograniczania wydatków na świadczenia emerytalne zamiast zwiększania przychodów w celu ich finansowania. Zaleca się ponadto powiązanie wieku emerytalnego z dłuższym średnim trwaniem życia. Wszystkie te punkty Komitet nieraz już komentował krytycznie.

2.2 By uzasadnić swoje przekonanie o potrzebie reformy emerytalnej, Komisja przytacza statystyki, które mogą dawać mylny obraz problemów związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Na przykład, na rysunku 1 w białej księdze widzimy wykres przedstawiający przewidywane zmiany liczby ludności w grupie wiekowej 60+ oraz 20–59: liczba osób w pierwszej grupie ma wzrastać o 2 mln rocznie na przestrzeni kolejnych 20 lat, a liczba osób w drugiej grupie będzie maleć o średnio milion rocznie. Do roku 2020 ustawowy wiek emerytalny w większości państw członkowskich ma wynosić co najmniej 65 lat, czyli w grupie wiekowej 60+ znajdują się i pracownicy i emeryci. W oparciu o wcześniejsze zalecenia⁽¹⁾ Komitet sądzi, że do oceny skutków starzenia się społeczeństwa dla finansowania systemów zabezpieczeń społecznych należy skorzystać ze współczynnika obciążenia ekonomicznego, gdyż najdokładniej przedstawia on rzeczywiste wymogi w zakresie finansowania. Komisja mówi o tym w białej księdze. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w białej księdze o wiele silniej niż we wcześniejszych dokumentach Komisji podkreślono znaczenie rynku pracy i zwiększania zatrudnienia dla skutecznego zaradzenia problemom związanym ze zmianami demograficznymi, a tym samym dla osiągnięcia nadrzędnych celów dotyczących emerytur. Ubolewa jednak, że owo uznanie znaczenia rynku pracy pozostało bez widocznego wpływu na główne zalecenia w sprawie emerytur, które w znacznym stopniu przejęto bez zmian z poprzednich dokumentów.

(¹) Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 1–8.

2.3 Zdaniem Komisji powodzenie reform w państwach członkowskich jest zasadniczym czynnikiem sprawnego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, co będzie również miało wpływ na zdolność osiągnięcia przez Unię dwóch celów strategii „Europa 2020”, a mianowicie zwiększenie stopy zatrudnienia do 75 % i zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o co najmniej 20 mln. Jednakże Komitet podkreślał już⁽²⁾, że wiele środków oszczędnościowych wprowadzonych przez państwa członkowskie borykające się ze skutkami kryzysu finansowego i zadłużeniowego może mieć negatywny wpływ na realizację wyznaczonych celów. Wszelkim rozwiązaniom ukierunkowanym na osiągnięcie stabilności fiskalnej zawsze muszą towarzyszyć inwestycje przyczyniające się do zwiększania zatrudnienia oraz środki strukturalne sprzyjające wzrostowi.

2.4 Komisja zaznacza, iż jej intencją jest zaproponowanie państwom członkowskim wytycznych i inicjatyw w celu sprostania potrzebom w zakresie reform, wskazanym m.in. w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2011 r. w ramach europejskiego semestru. Komitet ubolewa, że zalecenia te nawiązują głównie do podniesienia ustawowego wieku emerytalnego i zmiany systemów indeksacji emerytur. W przypadku niektórych państw członkowskich, które otrzymały promesę kredytową od MFW, Banku Światowego i Komisji Europejskiej, zalecenia uwzględniały rozwiązania w postaci tymczasowego zamrożenia lub nawet zmniejszenia wartości emerytur.

3. Uwagi ogólne

3.1 Obecne wyzwania w zakresie emerytur

3.1.1 Komitet zgadza się z Komisją, iż stabilne i adekwatne emerytury zależą od składek, podatków i oszczędności, które jednakże nie pochodzą wyłącznie od osób pracujących, lecz także od samych emerytów. Innymi słowy, wszelkie długoterminowe projekty dotyczące zapewnienia równowagi między aktywnymi podatnikami a beneficjentami na emeryturze muszą ten fakt uwzględniać.

3.1.2 Publiczne systemy emerytalne stanowią główne źródło dochodu dla emerytów w niemal wszystkich państwach członkowskich. Niezbędne jest zatem podejmowanie wytyczonych wysiłków na rzecz utrzymania ich równowagi i przystępności. Komitet uważa, że finansowaniu systemów publicznych sprzyjają najbardziej wysoka stopa zatrudnienia i dodatkowe fundusze takie jak te stosowane przez niektóre państwa członkowskie (np. dotacje budżetowe, dodatkowe dochody, fundusze rezerw i fundusze stabilności). Podstawą omawianych systemów jest zasada solidarności, gdyż budowana jest solidarność zarówno między pokoleniami, jak i w ich obrębie, a to sprzyja spójności społecznej. Poza tym, w niektórych państwach członkowskich, publiczne systemy emerytalne umożliwiają gromadzenie praw emerytalnych także w okresach bezrobocia i przerw w karierze spowodowanych chorobą lub problemami rodzinnymi. Systemy te udowodniły swoją wartość, odgrywając rolę stabilizatorów finansowych podczas kryzysu finansowego w roku 2008, mimo że w niektórych państwach członkowskich indywidualne emerytury ucierpiały. Z kolei pewne prywatne programy emerytalne, które zainwestowały część swojego portfela aktywów w bardzo ryzykowne produkty finansowe odniosły poważne straty, które pociągnęły za sobą znaczną obniżkę emerytur dla wielu osób. Decydenci polityczni muszą

rozważyć wpływ cięć na globalny popyt, mając na uwadze, iż świadczenia społeczne nie są jedynie wydatkami, lecz zapewniają jednej trzeciej społeczeństwa europejskiego środki umożliwiające działanie i konsumpcję.

3.2 Zapewnienie stabilności finansowania systemów emerytalnych

3.2.1 Komisja stwierdza, że emerytury mogłyby wzrosnąć w całej UE o średnio 2,5 punktu procentowego PKB do 2060 r. Jak stwierdzono we wcześniejszych opiniach, Komitet sugeruje, by państwa członkowskie postępowały rozważnie podczas wykorzystywania tych danych do promowania reform emerytalnych, ponieważ wiele z nich opiera się na założeniach długoterminowych, które w niektórych przypadkach nie sprawdzają się w rzeczywistości. Niemniej jednak obecne rozbieżności w wydatkach państw członkowskich na świadczenia emerytalne sięgają 9 punktów procentowych PKB i wahają się od 6 % w Irlandii do 15 % we Włoszech. Pokazuje to, że możliwa jest pewna elastyczność w strukturze wydatków publicznych bez poważnego narażania na szwank konkurencyjności państw członkowskich, które – z perspektywy cyklicznej – mogą ponosić większe wydatki na systemy zabezpieczenia społecznego.

3.2.2 Reforma systemów emerytalnych rozpoczęta przez państwa członkowskie w ostatnich 10 latach koncentrowała się przede wszystkim na cięciu wydatków poprzez podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego i zmiany w systemach indeksacji emerytur w kierunku dominującego lub jedynego indeksu cen. Zdaniem Komitetu ta ostatnia zmiana może mieć negatywne skutki w dłuższej perspektywie i prowadzić do znacznego obniżenia emerytur. Według badania MOP⁽³⁾, jeśli różnica między wzrostem płac a wzrostem emerytur wynosi tylko 1 punkt procentowy, to w ciągu 25 lat może doprowadzić do zmniejszenia emerytury o 22 %.

3.2.3 Systemy emerytalne nie funkcjonują w oderwaniu od krajowych systemów gospodarczych. To tak naprawdę podsystemy współdziałające z innymi systemami na poziomie krajowym i światowym. Zdaniem Komitetu państwa członkowskie powinny w najbliższych dziesięcioleciach skoncentrować reformy na zwiększaniu przychodów, aby zagwarantować stabilność finansowania systemów emerytalnych. Wzrostu tego nie da się osiągnąć wyłącznie poprzez zwiększenie liczby osób zatrudnionych opłacających składki oraz wydłużenie życia zawodowego. Wymaga on także lepszego zarządzania finansami publicznymi oraz wysiłków na rzecz przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania oraz pracy nierejestrowanej. Zrównoważony wzrost i wysoki poziom zatrudnienia stworzyłyby korzystne otoczenie dla systemów emerytalnych. Warunkiem urzeczywistnienia dłuższej aktywności zawodowej jest zreformowanie rynku pracy poprzez stworzenie warunków umożliwiających przedsiębiorstwom oferowanie wysokiej jakości zatrudnienia. Również godne warunki pracy, umożliwiające godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych, mogą wpłynąć na zwiększenie dzietności i tym samym osłabić presję wywieraną przez starzejące się społeczeństwo na systemy emerytalne. Jednocześnie należy przedsięwziąć środki zwiększające gotowość poszczególnych osób do dłuższego pozostania na rynku pracy, w tym do uczenia się przez całe życie i do profilaktyki zdrowotnej.

⁽²⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012. s. 23–28.

⁽³⁾ MOP: „Pension Reform in Central and Eastern Europe”, 2011 r., s. 16, ISBN 978-92-125640-3 (web pdf).

3.2.4 Zgodnie z wcześniejszą opinią EKES zwraca uwagę, że reformy emerytalne (w tym przejście z programu w pełni repartycyjnego na mieszane systemy emerytalne, złożone z obowiązkowego systemu repartycyjnego i kapitałowego systemu emerytalnego) prowadzące do zmian w finansowaniu systemów emerytalnych, zwiększające zobowiązania jednoznaczne i ograniczające zobowiązania domyślne w sektorze publicznym, nie powinny uciepnieć w krótkim okresie ze względu na wyższe jawne zadłużenie publiczne⁽⁴⁾. Z tego względu należy zwrócić baczną uwagę na rewizję zasad paktu stabilności i wzrostu.

3.3 Utrzymanie adekwatności świadczeń emerytalnych

3.3.1 Komisja przyznaje, że w większości państw członkowskich przeprowadzone reformy systemów emerytalnych będą skutkować niższą stopą zastąpienia dochodów netto przez świadczenie emerytalne. Ponieważ emerytury są głównym źródłem dochodu starszych Europejczyków, Komitet sądzi, że priorytetem państw członkowskich powinno być utrzymanie adekwatnych emerytur, umożliwiających godny standard życia.

3.3.2 Rządy są odpowiedzialne za zapewnienie, by każdy starszy obywatel dysponował odpowiednią emeryturą. Komitet uważa zatem, że państwa członkowskie, przy współudziale partnerów społecznych, powinny rozważyć możliwość ustanowienia kompleksowej definicji adekwatnych emerytur.

3.3.3 Dla przyszłych pokoleń emerytów adekwatność ich dochodów w coraz większym stopniu zależeć będzie od dodatkowych filarów kapitałowych. Komitet wskazuje jednak, że część państw członkowskich, które propagowały obowiązkowe systemy emerytalne finansowane z przenoszenia części składek z publicznych systemów emerytur, zrezygnowała z tych systemów, przede wszystkim ze względu na fakt, iż prowadziły one do deficytu w budżecie publicznym. Komitet opowiada się za zakładowymi systemami kapitałowymi, utworzonymi i zarządzanymi przez przedstawicieli pracodawców i pracowników i wzywa Komisję, by wsparła partnerów społecznych i umocniła ich potencjał administracyjny w tym zakresie.

3.3.4 W świetle stopniowego przechodzenia na systemy emerytalne finansowane z dodatkowych źródeł, zwłaszcza na programy związane z udziałem w rynku pracy, bardzo ważne jest, by państwa członkowskie zapewniły adekwatne emerytury osobom pozostającym poza rynkiem pracy przez całe swoje dorosłe życie. Tak więc osoby wykluczone z formalnego rynku pracy z powodu na przykład dużego stopnia niepełnosprawności lub poważnych i złożonych problemów społecznych muszą mieć zapewnione wystarczające emerytury, by uniknąć jeszcze większych nierówności społecznych w starszym wieku.

3.4 Zwiększanie obecności kobiet i osób starszych na rynku pracy

3.4.1 Komisja wskazuje, że jeśli Europie uda się zapewnić stopę zatrudnienia w grupie 20–64 lat na poziomie 75 %, zgodnie z wytycznymi strategii „Europa 2020”, oraz poczynić

dalsze postępy w nadchodzących dekadach, to wskaźnik obciążenia ekonomicznego udałoby się może utrzymać poniżej 80 %. Oznacza to, że presja wywierana przez starzejące się społeczeństwo na systemy emerytalne mogłaby pozostać znośna.

3.4.2 Komitet nie zgadza się z Komisją, że sztywnie ustalony wiek emerytalny znacznie zachwiałby równowagę między latami aktywności zawodowej oraz czasem spędzonym na emeryturze. Poprzez reformy emerytalne w minionych latach większość państw członkowskich powiązała prawo do wcześniejszej emerytury z przepracowanymi latami, zmniejszając tym samym wydatnie liczbę uprzywilejowanych pracowników. Zdaniem Komitetu należy utrzymać systemy wcześniejszych emerytur, by zapewnić, że osoby, które pracowały przez dłuższy czas w niezwykle trudnych lub niebezpiecznych warunkach bądź zaczęły pracować w bardzo młodym wieku – przed 18 rokiem życia – miały prawo do wcześniejszej emerytury.

3.4.3 Komitet wyraził już w licznych opiniach⁽⁵⁾ swoje poglądy na temat kluczowych aspektów, które państwa członkowskie powinny rozważyć podczas wdrażania reform ukierunkowanych na wydłużenie życia zawodowego. EKES docenia, iż Komisja uwzględniła część zaleceń w białej księdze. Jednakże uważa, że wiele pozostaje do zrobienia na poziomie państw członkowskich, by odpowiednio dostosować miejsca pracy do umiejętności i stanu zdrowia starszych pracowników.

3.5 Rola państw członkowskich i UE w zakresie emerytur

3.5.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje decyzję potraktowania reformy emerytalnej w bardziej kompleksowy sposób, mając na uwadze powiązania między wyzwaniem makroekonomicznymi i społecznymi oraz wyzwaniami w zakresie zatrudnienia dotyczącymi emerytur. Choć państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za kształtowanie systemów emerytalnych, to Komisja powinna rozmyślnie wykorzystywać dostępne narzędzia, by wspierać państwa członkowskie w procesie reformy. Jednakże, z uwagi na to, że nie należy wycofywać się z poczynionych postępów, powinno to odbywać się bez naruszania praw lub tworzenia z powodu obecnej recesji nowych przepisów, które mogłyby okazać się szkodliwe dla interesów obywateli, gdy gospodarka na nowo przyspieszy. W kontekście strategii „Europa 2020” oraz nowych europejskich ram zarządzania Komisja ma wystarczająco dużo możliwości, by propagować rozwiązania w zakresie reform emerytalnych, pamiętając, że emerytury to nie oszczędności. Komitet zachęca też Komisję, by zrealizowała zamiar wykorzystania części EFS w okresie programowania 2014–2020 na wsparcie projektów na rzecz zatrudniania starszych pracowników lub promowania dłuższego okresu aktywności zawodowej. Niezbędnym warunkiem jest zaangażowanie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego we wdrażanie takich projektów.

3.5.2 Zważywszy że zatrudnienie i zwiększanie wydajności pracy powinny być dla państw członkowskich głównym obszarem zainteresowania, gdyż borykają się one ze skutkami starzenia się społeczeństwa dla swych systemów emerytalnych, Komitet zaleca, by wszystkie planowane strategie rządowe zostały wcześniej zaakceptowane przez partnerów społecznych.

⁽⁴⁾ Sytuacja ta występuje w państwach członkowskich, które opracowały dodatkowe systemy emerytalne i finansują je częściowo z publicznych funduszy emerytalnych.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 1–8, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 1–8, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 10–16.

3.6 Potrzeba reform w systemach emerytalnych

3.6.1 Odnośnie do zaleceń w sprawie reformy emerytalnej skierowanych przez Komisję do państw członkowskich w związku z roczną analizą wzrostu gospodarczego za 2011 i 2012 r., Komitet stwierdza, co następuje:

- a) podnoszenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę musi dokonywać się poprzez wynegocjowaną z partnerami społecznymi politykę zachęcającą do wydłużania życia zawodowego, a nie automatyczne mechanizmy przedłużające ustawowy wiek emerytalny, jak zaleca Komisja;
- b) ograniczanie dostępu do wcześniejszej emerytury powinno przebiegać z uwzględnieniem specyficznej sytuacji niektórych kategorii pracowników, zwłaszcza tych, którzy mieli wyjątkowo ciężką bądź niebezpieczną pracę lub zaczęli pracować w bardzo młodym wieku (przed 18. rokiem życia);
- c) wydłużanie życia zawodowego poprzez lepszy dostęp do programów szkoleniowych, dostosowanie miejsc pracy do bardziej zróżnicowanej siły roboczej, rozwijanie możliwości zatrudnienia dla starszych pracowników, wspieranie aktywnego starzenia się w dobrym zdrowiu oraz usuwanie przeszkód prawnych lub innych barier utrudniających osobom starszym dostęp do zatrudnienia stanowią najlepszy sposób na podnoszenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę;
- d) wyrównanie ustawowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn powinno mieć miejsce w okresie uwzględniającym specyficzną sytuację na rynku pracy w każdym państwie członkowskim; należy poświęcić szczególną uwagę zmniejszeniu różnic między uprawnieniami emerytalnymi kobiet i mężczyzn;
- e) zachęcanie do rozwijania uzupełniających oszczędności emerytalnych powinno odbywać się z udziałem partnerów społecznych, szczególnie w formie systemów zakładowych, ponieważ podczas kryzysu finansowego to one okazały się bezpieczniejsze niż inne rodzaje kapitałowego systemu emerytalnego, oraz prywatnych oszczędności, wraz z zachętami podatkowymi skierowanymi do konkretnych adresatów, szczególnie dla tych, którzy nie mogą sobie pozwolić na takie usługi.

3.7 Utrzymanie równowagi między okresem aktywności zawodowej a czasem spędzonym na emeryturze

3.7.1 Komitet sądzi, że państwa członkowskie mogą wesprzeć podnoszenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, a co za tym idzie wydłużenie okresu pracy, poprzez aktywne środki zachęcające do wydłużenia życia zawodowego na zasadzie dobrowolnej. Automatyczne podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego w oparciu o przewidywane wydłużenie średniej długości życia mogłoby przynieść skutki odwrotne do planowanych, gdyż wielu starszych pracowników,

zwłaszcza tych, którzy mają problemy ze zdrowiem, zwróciłoby się do innych filarów zabezpieczenia społecznego ⁽⁶⁾.

3.7.2 Komitet zgadza się z Komisją, że kosztów reformy emerytalnej nie mogą ponosić pokolenia młodych pracowników bądź wyłącznie obecni emeryci. Możliwe jest wdrożenie przez państwa członkowskie takich reform, które nie naruszają interesów pracowników ani emerytów.

3.7.3 Komitet zaleca państwom członkowskim, by w planach ograniczenia dostępu do wcześniejszych emerytur w odpowiedni sposób uwzględniły interesy tych osób, które pracowały przez dłuższy czas w niezwykle trudnych lub niebezpiecznych warunkach bądź zaczęły pracować w bardzo młodym wieku (przed 18. rokiem życia). Dla wielu pracowników w tych kategoriach ograniczenie możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę mogłoby faktycznie oznaczać zniesienie ich praw emerytalnych. Komisja odnotowuje, że oczekiwana długość życia pracowników w tych grupach jest niższa, a ich stan zdrowia gorszy w porównaniu z innymi pracownikami. Rozwiązania w tym zakresie muszą pozostać w gestii państw członkowskich zgodnie z warunkami i praktykami krajowymi oraz powstawać w oparciu o porozumienia z partnerami społecznymi.

3.7.4 Komitet odnotowuje stanowisko Komisji odnośnie do potrzeby koncentrowania reform w państwach członkowskich na promowaniu dłuższego życia zawodowego. Podniesienie ustawowego wieku emerytalnego lub obcięcie emerytur poprzez zmianę systemu indeksacji mogłoby zepchnąć miliony emerytów poniżej progu ubóstwa.

3.7.5 Według sprawozdania Eurostatu ⁽⁷⁾ ponad 35 % pracowników w przedziale wiekowym 50–69 wykazuje gotowość do pracy dłużej niż do 65 roku życia. Komitet odnotowuje przekonanie Komisji, że usunięcie przeszkód na drodze do wydłużenia życia zawodowego stanowi jedno z wielu rozwiązań dla państw członkowskich.

3.7.6 Komisja przyznaje, że dla zmniejszenia różnicy między wiekiem emerytalnym kobiet i mężczyzn nie wystarczy zrównać wieku przejścia na emeryturę. By osiągnąć ten cel, zaleca państwom członkowskim zastosowanie szeregu strategii w zakresie emerytur i zatrudnienia. W ramach przeglądu przepisów unijnych dotyczących emerytur Komitet wzywa Komisję do rozważenia wprowadzenia przepisów ukierunkowanych na zniwelowanie różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn.

3.8 Tworzenie uzupełniających prywatnych oszczędności emerytalnych

3.8.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji wzmocnienia unijnych przepisów dotyczących emerytur. Niemniej jednak sądzi, że należy rozważyć nie tylko aspekty związane z transgranicznym naliczaniem uprawnień emerytalnych oraz mobilnością pracowników, lecz także kwestie nadzorowania zakładów świadczeń emerytalnych, kosztów administracyjnych oraz informowania i ochrony konsumentów.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 38–44.

⁽⁷⁾ Aktywne starzenie się i solidarność międzypokoleniowa – obraz statystyczny Unii Europejskiej w 2012 r., s. 57.

3.8.2 Komitet popiera propozycję Komisji ustanowienia unijnego systemu umożliwiającego śledzenie uprawnień emerytalnych poprzez połączenie usług na poziomie krajowym. Byłoby to niezwykle korzystne dla osób, które pracowały w wielu państwach członkowskich.

3.8.3 W białej księdze nie zastosowano właściwego podejścia do wspierania efektywnego kosztowo procesu wypłacania emerytur pracowniczych i ich przyszłego wzrostu. W szczególności Komitet nie popiera deklarowanego celu w obszarze przeglądu dyrektywy IORP, ukierunkowanego na „zachowanie równych warunków działania z dyrektywą Wypłacalność II”. Rozwiązania tego rodzaju nie są usprawiedliwione potrzebą stworzenia równych warunków działania z funduszami emerytalnymi wypłacanymi w ramach ubezpieczeń, ponieważ te funkcjonują inaczej. Najczęściej fundusze emerytalne nie działają na rynkach detalicznych i/lub nie są organizacjami typu non-profit. Zwykle zapewnia je pracodawca lub grupa pracodawców w danym sektorze, zaś produkty emerytalne pokryte ubezpieczeniem oferuje się również klientom indywidualnym. Charakter funduszy emerytalnych jest kolektywny (podlegają one umowom zbiorowym). Niemniej jednak Komitet popiera zaangażowanie Komisji na rzecz wprowadzenia środków specjalnych przeznaczonych na zabezpieczenie aktywów związanych z funduszami emerytalnymi.

3.8.4 Oprócz publicznych systemów emerytalnych opracowano także dodatkowe zbiorowe systemy uzupełniające. Ponieważ te drugie stanowią dodatkowy dochód dla emerytów, powinny się należeć wszystkim pracownikom. W żadnym

wypadku nie powinny one jednak stać się alternatywą dla wypłat emerytur publicznych, a ponieważ opierają się na umowach zbiorowych, to na pewno nie powinny ich uszczuplać. Do systemów dodatkowych powinni mieć dostęp wszyscy pracownicy danego sektora lub przedsiębiorstwa – przy zachowaniu równego traktowania kobiet i mężczyzn. Poza tym ważne jest, by w procesie wdrażania i monitorowania zarządzania tymi systemami uczestniczyli partnerzy społeczni. Poza uzupełniającymi systemami emerytalnymi, które zwykle funkcjonują jako fundusze inwestycyjne, partnerzy społeczni powinni poszukiwać rozwiązań na rzecz ochrony przed innymi zagrożeniami, które często powodują obniżenie przyszłych dochodów emerytalnych (np. ryzyko podczas całego życia, w czasie choroby, czy nawet bezrobocia lub nieobecności w pracy z powodów rodzinnych), aby zapewnić odpowiednią wysokość przyszłych emerytur.

3.9 Wykorzystanie instrumentów UE

3.9.1 Komitet apeluje do Komisji o wykorzystanie wszystkich dostępnych instrumentów prawnych i finansowych oraz instrumentów koordynacji, by wesprzeć wysiłki państw członkowskich na rzecz zapewnienia adekwatnych i bezpiecznych systemów emerytalnych. Dla osiągnięcia wyznaczonych celów kluczowe znaczenie ma zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerów społecznych na wszystkich etapach konsultacji, kształtowania i wdrażania reform emerytalnych. Jednocześnie, jeśli proponowane jest dowolne rozporządzenie UE niezwiązane bezpośrednio z systemami emerytalnymi, należy dołączyć do niego ocenę wpływu na systemy emerytalne (zwłaszcza w odniesieniu do ich stabilności i poziomu przyszłych wypłat emerytalnych).

Bruksela, 12 lipca 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 3.6.1.b

Skreślić

(...) b) ograniczanie dostępu do wcześniejszej emerytury powinno przebiegać z uwzględnieniem specyficznej sytuacji niektórych kategorii pracowników, zwłaszcza tych, którzy mieli wyjątkowo ciężką bądź niebezpieczną pracę ~~lub zaczęli pracować w bardzo młodym wieku (przed 18. rokiem życia);~~

Wynik głosowania

Za: 88

Przeciw: 124

Wstrzymało się: 14

Punkt 3.7.1

Zmienić

Komitet sądzi, że państwa członkowskie mogą ~~poprzez aktywne środki wspierać dobrowolne przedłużanie aktywności zawodowej powyżej ustawowego wieku emerytalnego~~ ~~wesprzeć podnoszenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, a co za tym idzie wydłużenie okresu pracy, poprzez aktywne środki zachęcające do wydłużenia życia zawodowego na zasadzie dobrowolnej.~~ Automatyczne podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego w oparciu o przewidywane wydłużenie średniej długości życia mogłoby przynieść skutki odwrotne do planowanych, gdyż wielu starszych pracowników, zwłaszcza tych, którzy mają problemy ze zdrowiem, zwróciłoby się do innych filarów zabezpieczenia społecznego ⁽¹⁾.

Wynik głosowania

Za: 80

Przeciw: 135

Wstrzymało się: 10

Punkt 3.7.3

Skreślić

Komitet zaleca państwom członkowskim, by w planach ograniczenia dostępu do wcześniejszych emerytur w odpowiedni sposób uwzględniły interesy tych osób, które pracowały przez dłuższy czas w niezwykle trudnych lub niebezpiecznych warunkach ~~bądź zaczęły pracować w bardzo młodym wieku (przed 18. rokiem życia)~~. Dla wielu pracowników w tych kategoriach ograniczenie możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę mogłoby faktycznie oznaczać zniesienie ich praw emerytalnych. Komisja odnotowuje, że oczekiwana długość życia pracowników w tych grupach jest niższa, a ich stan zdrowia gorszy w porównaniu z innymi pracownikami. Rozwiązania w tym zakresie muszą pozostać w gestii państw członkowskich zgodnie z warunkami i praktykami krajowymi oraz powstawać w oparciu o porozumienia z partnerami społecznymi.

Wynik głosowania

Za: 88

Przeciw: 124

Wstrzymało się: 14

(1) Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie emerytur, Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 38–44 (sprawozdawca: Petru Sorin Dandea).