

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.7.2010
KOM(2010)365 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie

SEK(2010)830

ZIELONA KSIĘGA

na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie

1. WPROWADZENIE

Adekwatne i stabilne dochody emerytalne dla obywateli UE dziś i w przyszłości są priorytetem dla Unii Europejskiej. Osiągnięcie tego celu w starzejącej się Europie jest dużym wyzwaniem. Większość państw członkowskich przygotowuje się do tego poprzez reformy emerytalne.

Niedawny kryzys finansowy i gospodarczy pogorszył i zwiększył oddziaływanie niekorzystnej tendencji starzenia się społeczeństwa. Komplikacje w zakresie wzrostu gospodarczego, budżetów publicznych, stabilności finansowej i zatrudnienia sprawiły, że zmiany praktyk w zakresie emerytur oraz sposobu naliczania uprawnień emerytalnych stały się pilniejsze. Kryzys ujawnił, że należy uczynić więcej, aby poprawić wydajność i bezpieczeństwo systemów emerytalnych¹, które nie tylko zapewniają środki potrzebne do godziwego życia w podeszłym wieku, ale stanowią nagrodę za przepracowane lata.

W wytycznych politycznych dla Komisji przewodniczący José Manuel Barroso podkreślił wagę adekwatnych i stabilnych emerytur we wzmacnianiu spójności społecznej:

„Miliony Europejczyków są całkowicie zależne od emerytur. Kryzys pokazał znaczenie europejskiego podejścia do systemów emerytalnych. Wykazał zależność różnych filarów emerytur w ramach każdego państwa członkowskiego oraz znaczenie wspólnego podejścia UE w sprawach wypłacalności i adekwatności społecznej. Uwypuklił także fakt, że fundusze emerytalne stanowią istotną część systemu finansowego. Musimy dopilnować, aby emerytury odgrywały przewidzianą dla nich rolę zapewnienia maksymalnego wsparcia dla obecnych i przyszłych emerytów, łącznie z grupami w trudnej sytuacji społecznej.”

Za przepisy dotyczące emerytur są odpowiedzialne państwa członkowskie: niniejsza Zielona Księga nie podważa prerogatyw państw członkowskich w kwestii emerytur lub roli partnerów społecznych i nie stanowi sugestii, że istnieje jeden idealny model dla wszystkich systemów emerytalnych. Zasada solidarności międzypokoleniowej i narodowej jest kluczowa w tym względzie. Na poziomie UE krajowe systemy emerytalne wspiera się działaniami sięgającymi od koordynacji polityki po jej regulację. Niektóre wspólne kwestie mogłyby być rozwiązywane w skoordynowany sposób, np. funkcjonowanie rynku wewnętrznego, wymogi Paktu na rzecz stabilności i wzrostu lub zapewnienie zgodności reform emerytalnych ze strategią „Europa 2020”. Bezpieczne i adekwatne systemy emerytalne, pozwalające emerytom na utrzymanie swojego standardu życia po przejściu na emeryturę na przyzwoitym poziomie, są kluczowe dla obywateli i dla spójności społecznej. Wpływ publicznych wydatków emerytalnych na finanse publiczne w jednym państwie członkowskim może mieć poważne reperkusje w innych państwach. Unijna koordynacja polityki w zakresie emerytur okazała się użyteczna i niezbędna dla osiągnięcia postępów na poziomie państw członkowskich.

¹ Również Parlament Europejski angażuje się w dyskusje polityczne na temat wniosków, jakie można wyciągnąć z kryzysu, pod auspicjami Komisji Specjalnej ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego.

Fundusze emerytalne są integralną częścią rynków finansowych, a ich struktura może wspierać lub hamować swobodny przepływ pracowników lub kapitału.

Po dekadzie reform, które zmieniły systemy emerytalne w większości państw członkowskich, istnieje potrzeba dogłębnego przeglądu ram unijnych. Starzenie się społeczeństwa zachodzi szybciej niż przewidywano, a ostatni kryzys finansowy i gospodarczy miał drastyczny wpływ na budżety, rynki kapitałowe i przedsiębiorstwa. Zachodzą również głębokie zmiany strukturalne, takie jak nowe salda międzypokoleniowe, przechodzenie z systemów repartycyjnych do kapitałowych systemów emerytalnych oraz przeniesienie większego ryzyka na obywateli. Niniejsza zielona księga rozpoczyna europejską debatę poprzez szerokie i wczesne konsultacje w sprawie głównych wyzwań stojących przed systemem emerytalnym i kwestii, jak UE może wesprzeć wysiłki państw członkowskich w celu zapewnienia adekwatnych i stabilnych emerytur.

Ta zielona księga stanowi zintegrowane podejście w ramach polityki gospodarczej, społecznej i finansowej i uznaje połączenia i synergii pomiędzy emeryturami i ogólną strategią „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Uwzględniono w niej prace nad emeryturami Komitetu Polityki Gospodarczej i Komitetu Ochrony Socjalnej. Okresowe wspólne sprawozdanie zostało przyjęte na posiedzeniu Rady z 7-8 czerwca 2010 r. (ECOFIN i EPSCO)². Cel w postaci osiągnięcia adekwatnych i stabilnych dochodów emerytalnych i cele strategii „Europa 2020” wzajemnie się uzupełniają. „Europa 2020” kładzie nacisk na zwiększenie i poprawę jakości zatrudnienia oraz promowanie korzystnych zmian: oba te czynniki są decydujące dla pracowników (kobiet i mężczyzn) przy nabywaniu uprawnień emerytalnych. Cel strategii zakładający wskaźnik zatrudnienia w wysokości 75 % wymaga nieco wyższej stopy zatrudnienia niż obecnie w grupie wiekowej od 55 do 65 lat. Eliminowanie różnic w adekwatności emerytur, które mogą być znaczącą przyczyną ubóstwa wśród osób starszych, może także przyczynić się do osiągnięcia celu strategii „Europa 2020” w zakresie ograniczania ubóstwa. Działania polityczne w wielu dziedzinach mogą pomóc w ograniczaniu ubóstwa osób w starszym wieku, a to z kolei może przyczynić się do poprawy adekwatności, uzupełniając w ten sposób reformy emerytalne. Inne cele obejmują rozwiązanie problemu wąskich gardeł w procesie realizacji jednolitego rynku, np. poprzez zapewnienie większego bezpieczeństwa i integracji rynku wewnętrznego produktów finansowych oraz ułatwianie mobilności pracowników³ i obywateli w UE⁴. Z kolei reformy emerytalne przyczynią się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia i długoterminowej stabilności finansów publicznych. Ponadto realizacja rynku wewnętrznego produktów emerytalnych ma bezpośredni wpływ na potencjał wzrostu w UE i dlatego bezpośrednio przyczynia się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”.

² Sprawozdanie dostępne na stronie http://europa.eu/epc/publications/index_en.htm, zob. Konkluzje Rady na stronie http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114988.pdf.

³ Łącznie z wysoce mobilnymi pracownikami, takimi jak naukowcy, zob. Konkluzje Rady z 2 marca 2010 r.: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/intm/113121.pdf.

⁴ Komisja wyda Sprawozdanie o obywatelstwie w 2010 r. dotyczące całego cyklu życia obywateli UE obejmujące i) przeszkody w skutecznym wykonywaniu praw obywatelskich, łącznie z prawami swobodnego przemieszczania się oraz ii) rozwiązania przewidywane w celu usunięcia tych przeszkód, łącznie z planem ich przyjęcia.

2. GŁÓWNE WYZWANIA

2.1 Starzenie się społeczeństwa

Powszechnie wiadomo, że Europa stoi przed poważnym wyzwaniem demograficznym⁵. Zbliżamy się do krytycznej fazy, gdy pierwsze roczniki wyżu demograficznego zaczynają przechodzić na emeryturę, a od 2012 r. populacja Europy w wieku produkcyjnym zacznie się kurczyć.

Dłuższe życie niż kiedykolwiek jest oczywiście wspaniałym osiągnięciem: przez ostatnie 50 lat średnia długość życia w UE wzrosła o około pięć lat. Ostatnie przewidywania demograficzne⁶ pokazują, że do 2060 r. możliwy jest dalszy wzrost tej wartości o siedem lat. W połączeniu z niskimi wskaźnikami płodności prowadzi to do drastycznych zmian w strukturze wiekowej populacji (zob. rys. 1). W rezultacie odsetek osób w wieku emerytalnym podwoi się: podczas gdy obecnie na każdą osobę w wieku ponad 65 lat przypadają cztery osoby w wieku produkcyjnym, w roku 2060 na taką osobę przypadać będą tylko dwie osoby w wieku produkcyjnym (zob. rys. 2).

Istnieją także inne długoterminowe tendencje na rynkach pracy: późniejsze rozpoczynanie pracy na pełen etat z powodu rosnącego zapotrzebowania na kształcenie się oraz wcześniejsze emerytury spowodowane zarządzaniem strukturą wiekową oraz polityką stosowaną na rynku pracy. Mimo że tendencja do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę zaczyna się zmieniać, większość ludzi, w szczególności kobiet, nadal opuszcza rynek pracy znacznie wcześniej niż w typowym wieku emerytalnym, tj. 65 lat (zob. rys. 6 i 7), podkreślając aspekt płci.

Wobec obecnych tendencji sytuacja ta koniecznie musi się zmienić. Jeżeli ludzie, którzy będą żyć dłużej, nie pozostaną dłużej na rynku pracy, najprawdopodobniej ucierpi na tym adekwatność emerytur albo nastąpi stały wzrost wydatków na emerytury. Oddziaływanie niekorzystnych zjawisk demograficznych, pogłębione dodatkowo przez kryzys, będzie powodowało osłabienie wzrostu gospodarczego i wywierało presję na finanse publiczne. W sprawozdaniu z 2009 roku⁷ na temat starzenia się społeczeństwa wykazano, że ze względu na kurczącą się siłę roboczą w 2020 r. jedynym źródłem wzrostu będzie wydajność pracy. Co prawda reformy znacznie ograniczyły wpływ starzenia się na przyszłe koszty emerytur, jednak wydatki publiczne związane ze starzeniem się nadal będą wzrastać - ogółem o prawie 5 punktów procentowych PKB do 2060 r., z czego połowa ma być wydana na emerytury (zob. rys. 3 przewidywanych wydatków publicznych na emerytury dla państw członkowskich).

Inną długoterminową tendencją są zmiany społeczne – takie jak jednoosobowe gospodarstwa domowe, bezdzietne pary oraz mieszkanie różnych pokoleń rodziny oddzielnie – co stanowi podstawy do bardziej formalnego świadczenia opieki, kiedyś zapewnianej przez rodzinę. Powoduje to dalsze wyzwania dla finansowania kosztów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

⁵ Komunikat Komisji z dnia 29 kwietnia 2009 r. na temat starzenia się „Sprostanie wyzwaniom związanym ze skutkami starzenia się społeczeństwa w UE (Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, 2009 r.)” oraz dokument roboczy służb Komisji „Raport demograficzny za rok 2008: realizacja potrzeb społecznych w starzejącym się społeczeństwie” (SEC (2008) 2911).

⁶ Komisja Europejska i Komitet Polityki Gospodarczej (2009) „Sprawozdanie Komisji Europejskiej z 2009 r. na temat starzenia się społeczeństwa: przewidywania ekonomiczne i budżetowe dla 27 państw członkowskich UE (2008–2060)”, European Economy, nr 2.

⁷ Tamże.

Kapitałowy system emerytalny także może zostać dotknięty przez starzenie się społeczeństwa. Starzejące się społeczeństwa mogą ograniczyć potencjalną stopę wzrostu gospodarki, powodując niższe realne stopy zwrotu a to może także mieć wpływ na ceny aktywów finansowych. Takie potencjalnie niższe stopy zwrotu z inwestycji w fundusze emerytalne mogą prowadzić do wyższych składek, niższych świadczeń emerytalnych, zwiększonego wypływu kapitału do rynków wschodzących oraz większe ryzyko.

Wobec perspektywy starzenia się społeczeństw na posiedzeniu Rady Europejskiej w Sztokholmie w 2001 r. ustalono trójpaasmową strategię radzenia sobie z oddziaływaniem na publiczne budżety, obejmującą:

- szybką redukcję długu;
- podniesienie stopy zatrudnienia i wydajności; oraz
- zreformowanie systemu emerytalnego, opieki zdrowotnej oraz opieki długoterminowej.

Ponadto na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken w 2001 r. ustalono zestaw wspólnych celów dotyczących emerytur, podkreślając potrzebę uczynienia ich adekwatnymi, stabilnymi i elastycznymi⁸.

2.2 Zmiany w systemach emerytalnych

Podczas gdy systemy państw członkowskich znacznie się różnią, w ostatnich dekadach większość z nich została dostosowana tak, aby mieć zapewnione stabilniejsze podstawy. Jednocześnie państwa członkowskie dążyły do zapewnienia adekwatności i lepszego reagowania na zmiany na rynku pracy i zmiany ról związanych z płcią. Główne tendencje, jakie wystąpiły, to⁹:

- (1) Zachęcanie ludzi do pracowania więcej i dłużej, aby otrzymać mogli podobne uprawnienia co wcześniej: podwyższenie wieku emerytalnego; wynagradzanie późniejszego przejścia na emeryturę i zniechęcanie do wcześniejszej emerytury (zob. rys. 8); przesunięcia ze świadczeń opartych na zarobkach w najlepszych latach w kierunku uprawnień opartych na przeciętnych zarobkach w ciągu całej kariery; zamykanie lub ograniczanie ścieżek wcześniejszego przejścia na emeryturę; środki rynku pracy podejmowane w celu zachęcania starszych pracowników do pracy i umożliwiania im pozostania na rynku pracy oraz wspieranie równości płci na rynku pracy.
- (2) Przejście z systemów głównie jednopoziomowych do systemów wielopoziomowych. Jest to w większości, ale nie we wszystkich państwach członkowskich, efektem tendencji do zmniejszania udziału systemu repartycyjnego w świadczeniach ogółem, przy rosnącej jednocześnie roli uzupełniających, prywatnych systemów kapitałowych, które mają często charakter programów o zdefiniowanej składce (zob. rys 10).
- (3) Środki mające zapobiec nieadekwatności świadczeń, np. działania na rzecz poszerzenia ich zakresu, wspieranie uzyskiwania uprawnień emerytalnych, ułatwianie

⁸ „Jakość i wykonalność emerytur - Wspólne sprawozdanie dotyczące celów i metod roboczych w dziedzinie emerytur” [10672/01 ECOFIN 198 SOC 272].

⁹ Bardziej szczegółową ocenę zawiera wspólne okresowe sprawozdanie w sprawie emerytur opracowane przez Komitet Polityki Gospodarczej i Komitet Ekonomiczno-Finansowy, zob. przypis 2.

dostępu do świadczeń emerytalnych grupom znajdującym się w trudnej sytuacji oraz zwiększenie wsparcia finansowego dla uboższych emerytów.

- (4) Wymiar związany z płcią: wśród osób z nietypowymi umowami dominują kobiety; to one zazwyczaj zarabiają mniej i robią przerwy w karierze związane z obowiązkami opieki częściej niż mężczyźni, co pociąga za sobą kwestie związane z równością płci. W rezultacie ich emerytury są często niższe, a ryzyko ubóstwa jest wyższe wśród starszych kobiet, również dlatego, że żyją one dłużej. Podczas gdy okresy przeznaczone na opiekę są uznawane w niektórych systemach repartycyjnych, nie jest to takie oczywiste w systemach kapitałowych, co pozostawia otwartym pytanie, jak finansować taki przejaw solidarności.

Reformy stały się podstawą niedawnego podniesienia faktycznego wieku emerytalnego oraz otworzyły nowe możliwości wypłacania adekwatnych emerytur w stabilny sposób. Jednocześnie reformy doprowadziły do większej indywidualnej odpowiedzialności za wyniki, która nadal będzie rosła. Ludzie, mając większy wybór, są jednocześnie wystawieni na większe ryzyko. Aby reformy odniosły sukces, wszystkie systemy emerytalne muszą mieć swój wkład, a ryzyko musi być dobrze zrozumiane i kontrolowane. Przyszła adekwatność emerytur będzie opierać się na połączeniu zysków rynków finansowych oraz rynków pracy dających możliwości dłuższych i trwalszych okresów składek. Aby wzmocnić spójność społeczną, wiele krajów członkowskich może chcieć zająć się pozostałymi kwestiami, takimi jak emerytury minimalne, objęcie opieką pracowników nietypowych oraz kredytowanie niezamierzonych przerw w pracy, np. podczas opieki nad osobami pozostającymi na utrzymaniu.

Zreformowane systemy emerytalne zwiększają ryzyko nieadekwatności dla znacznej liczby pracowników. Stopy zastąpienia dochodów netto przez świadczenie emerytalne zmniejszają w wielu państwach członkowskich, choć pozycja początkowa i stopień spadku znacznie się różnią, a niektóre kraje, szczególnie te z bardzo niskimi poziomami początkowymi, zwiększyły je (zob. rys. 5). Opóźnienie opuszczania rynku pracy może zmniejszyć ten spadek.

W wielu państwach członkowskich trzeba będzie być może przeprowadzić dodatkowe reformy, biorąc pod uwagę skalę przewidywanych zmian demograficznych oraz chcąc zapewnić trwały sukces wprowadzonych reform. W przypadku państw członkowskich, gdzie proces reform nie rozpoczął się w wystarczającym stopniu, należy pilnie przyjrzeć się kwestii przyrzeczenia emerytury, wobec możliwości gospodarki i budżetów publicznych.

2.3 Wpływ kryzysu finansowego i gospodarczego

Kryzys finansowy i gospodarczy znacznie utrudnił wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa. Poprzez pokazanie zależności pomiędzy różnymi systemami i obnażenie słabości niektórych modeli zadziałał on jak dzwonek alarmowy dla wszystkich systemów, zarówno repartycyjnych, jak i kapitałowych: wyższe bezrobocie, niższy wzrost, wyższe poziomy dług publiczny oraz niestabilność rynków finansowych utrudniły wszystkim systemom dotrzymanie przyrzeczeń emerytalnych. Prywatne systemy mogą zmniejszyć presję wywieraną na publiczne świadczenia emerytalne. Coraz większa zależność od systemów prywatnych ma jednak swoje koszty podatkowe, biorąc pod uwagę szeroko rozpowszechnioną praktykę udzielania zachęt podatkowych podczas fazy akumulacji. Koszty

ulg podatkowych mogą być znaczne, a ich skuteczność i efekt redystrybucji – wątpliwy¹⁰. Wobec silnych nacisków, pod jakimi znajdują się publiczne budżety, niektóre państwa członkowskie zaczynają zastanawiać się nad opłacalnością takich wydatków. Lepsza wymiana informacji na temat kosztów i skuteczności tych ulg mogłaby pomóc decydentom w całej UE¹¹. Ponadto, jeśli systemy prywatne nie będą mogły wypełnić swych zobowiązań, nieuchronnie wystąpią naciski na skarb państwa, aby przejął ich część.

Przy bezpiecznym dochodzie z publicznych emerytur, które generalnie mogły pełnić rolę automatycznych stabilizatorów, obecni emeryci jak dotąd najmniej ucierpieli na skutek kryzysu. Poza pewnymi wyjątkami świadczenia z systemów kapitałowych nadal odgrywają marginalną rolę i jedynie kilka państw członkowskich z bardzo wyraźnymi problemami budżetowymi lub dobrze ugruntowanymi automatycznymi mechanizmami korygującymi było zmuszonych do zmniejszenia publicznych wydatków na emerytury. Kryzys i perspektywy niższego wzrostu będą jednak miały wpływ na wszystkie typy systemów emerytalnych.

Skala pogorszenia sytuacji podatkowej na skutek kryzysu niweczy 20 lat konsolidacji podatkowej, powodując, że w następnej dekadzie ograniczenia fiskalne będą bardzo surowe. Z szacunków wynika, że kryzys będzie wywierał dalszą presję na publiczne wydatki emerytalne w perspektywie długoterminowej, gdyż wzrost gospodarczy ma być znacznie niższy i panuje niepewność co do czasu, jaki upłynie, zanim nastąpi zdecydowane ożywienie gospodarcze¹². W wielu państwach członkowskich niektóre składki na ubezpieczenie społeczne zostały przekierowane do nowo utworzonych obowiązkowych systemów kapitałowych. Kryzys zaostrzył ten problem podwójnej płatności i spowodował, że niektóre rządy musiały wstrzymać lub obniżyć wpłaty do prywatnych funduszy emerytalnych, aby poprawić stan finansów publicznych w zakresie emerytur.

W krótkim okresie stopy zwrotu i wypłacalności systemów kapitałowych ucierpiały na skutek spadku stóp procentowych i wartości aktywów: W 2008 r. prywatne fundusze emerytalne straciły ponad 20 % swojej wartości¹³. Ponadto możliwości wypełnienia zobowiązań wielu podmiotów finansujących zakładowe fundusze emerytalne zostały ograniczone. Ponieważ jednak niewiele systemów musiało zakończyć rok stratami, aby wywiązać się z bieżących zobowiązań, nadzorcy mogli złagodzić regulacje dotyczące wyceny i wypłacalności, aby dać rynkom czas na poprawę swojej kondycji. Fundusze emerytalne były w stanie zrekompensować sobie część strat w 2009 r.¹⁴, ale wiele z nich pozostaje daleko od wymaganych poziomów wypłacalności.

Systemy kapitałowe przetrwały kryzys w różnej kondycji, co wskazuje na to, że struktura, uregulowania i strategia inwestycyjna mają duże znaczenie. Straty wahają się w zależności od praktyk inwestycyjnych, a zdolność do absorpcji szoku zależy również od tego, jak dobrze

¹⁰ Sekcja 4.2, s. 26 sprawozdania SPC „Świadczenia emerytalne prywatnych systemów kapitałowych i ich wkład w adekwatne i stabilne emerytury” (2008) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en>.

¹¹ Mogłoby to obejmować wymianę doświadczeń na temat takiego podejścia jak „naczynia połączone”, gdzie kwota ulgi podatkowej dostępnej dla dobrowolnych oszczędności indywidualnych jest odwrotnie proporcjonalna do kwoty emerytur ustawowych i zakładowych, do których dana osoba ma już dostęp. Zob. „Wniosek dotyczący modelu emerytur z warstwą kompensacyjną”, G.J.B. Dietvorst, EC Tax Review 2007 nr 3, s.142-145.

¹² Zob. przypis 6.

¹³ OECD, „Emerytury i kryzys – Jak systemy dochodów emerytalnych powinny odpowiedzieć na naciski finansowe i gospodarcze” 2009.

¹⁴ „Pension Markets in Focus”, OECD, październik 2009, wydanie 6.

obciążenie jest rozłożone na finansujących, płatników składek i odbiorców świadczeń. Niestety systemy w krajach, w których wymogi dotyczące wypłacalności były niższe, a spadek wartości aktywów - szczególnie duży, zapewniały także zazwyczaj gorszą ochronę zgromadzonych uprawnień i mniej elastyczne mechanizmy rozkładania obciążenia. W rezultacie uprawnienia mogą zostać utracone, a finansujący – skłonieni do zakończenia działalności, gdyż nie mogą oni przywrócić wypłacalności systemów.

Kryzys będzie miał także poważny wpływ na przyszłe emerytury, gdyż wielu pracowników straciło pracę i pozostało bezrobotnych przez pewien czas, a inni musieli prawdopodobnie zaakceptować niższe zarobki i krótszy czas pracy¹⁵. Jednym z wyzwań będzie zapewnienie utrzymania adekwatności emerytur również w tych sytuacjach (zob. rys. 9).

W wyniku kryzysu istniejący wcześniej plan reform przedstawia następujące dodatkowe wyzwania:

- bardziej nagła potrzeba zapobieżenia nieadekwatności świadczeń;
- bardziej nagła potrzeba reform poprawiających stabilność finansów publicznych;
- zwiększony nacisk na podwyższenie faktycznego wieku emerytalnego;
- potrzeba zweryfikowania regulacji systemów kapitałowych, aby zapewnić ich skuteczność i bezpieczeństwo w następstwie poważnych kryzysów finansowych, przy zapewnieniu, że regulacje są proporcjonalne i nie zmuszą pracodawców do popadnięcia w niewypłacalność lub do opuszczenia systemu;
- potrzeba zapewnienia, że regulacja rynku finansowego jest skuteczna i inteligentna, biorąc pod uwagę rosnącą rolę funduszy emerytalnych. podczas szczytów G-20 w Pittsburghu i w Toronto podkreślono, że wszystkie instytucje finansowe powinny być regulowane i że istnieje większa potrzeba wspólnych uregulowań.

3. PRIORYTETY DOTYCZĄCE MODERNIZACJI POLITYKI EMERYTALNEJ W UE

Nadrzędnym celem reform emerytalnych jest zapewnienie adekwatności i stabilności systemów emerytalnych. Istnieje tendencja do traktowania trójpasmowej strategii sztokholmskiej jako listy, z którego można wybierać różne opcje. Jeśli jednak systemy emerytalne mają być skuteczne, a strategia „Europa 2020” ma odnieść sukces, konieczne jest obecnie zajęcie się wszystkimi trzema problemami w skoordynowany sposób.

3.1 Cele nadrzędne: adekwatność i stabilność

Adekwatność i stabilność są dwoma aspektami tej samej kwestii. Jeśli powstanie ryzyko nieadekwatności emerytur, mogą pojawić się naciski na doraźne podwyżki pensji lub wyższe zapotrzebowanie na inne świadczenia, zagrażając stabilności. Podobnie – jeśli system emerytalny nie będzie stabilny, okaże się nieadekwatny w perspektywie długoterminowej, gdy będą konieczne nagłe korekty. Kwestie adekwatności i stabilności należy zatem analizować razem.

¹⁵ Rozdziały 3.3 – 3.5 okresowego wspólnego sprawozdania w sprawie emerytur, zob. przypis 2.

Zapewnienie adekwatności emerytur

Zapewnienie adekwatnego dochodu emerytalnego jest celem systemów emerytalnych i jest kwestią podstawowej solidarności wewnątrz- i międzypokoleniowej. Dotychczas większość reform systemów emerytalnych miała na celu poprawę stabilności. Aby zapobiec nieadekwatności świadczeń, konieczna jest dalsza modernizacja systemów emerytalnych. Ponieważ w większości wypadków stopy zastąpienia dochodów netto w ramach publicznych emerytur spadną (zob. rys. 4), ważne jest zapewnienie wystarczających możliwości otrzymywania uzupełniających uprawnień: np. umożliwienie dłuższego okresu aktywności zawodowej i zwiększenie dostępu do dodatkowych programów emerytalnych. Brak kompensacyjnego kredytowania okresów bezrobocia, chorobowego lub obowiązków opiekuńczych może także prowadzić do nieadekwatności, jak również nieobjęcie systemem grup w trudnej sytuacji społecznej, takich jak pracownicy zatrudnieni na umowy krótkookresowe i pracownicy nietypowi, lub niewystarczające gwarancje minimalnej emerytury lub zapewnienie dochodu gwarantowanego osób starszych; powstaje tu jednak kwestia finansowania. W systemach kapitałowych zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego, szczególnie blisko lub w trakcie fazy wypłaty oraz ulepszenie podziału ryzyka pomiędzy oszczędzających na emeryturę i podmioty wypłacające emeryturę, opierającego się na korzyściach ubezpieczenia grupowego, może zwiększyć adekwatność dochodu emerytalnego. Możliwa jest także konieczność rozszerzenia źródeł dochodu emerytalnego poza świadczenia emerytalne.

Zapewnienie stabilności

Wiele reform emerytalnych przyczyniło się do ograniczenia wzrostu przyszłych wydatków na publiczne emerytury, ale pilnie potrzebne są dodatkowe kroki, aby oprzeć te systemy na stabilniejszych podstawach, przyczyniając się w ten sposób do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w szczególności w krajach, gdzie przewidywane przyszłe wydatki na publiczne emerytury są wysokie. Niepodjęcie zdecydowanych działań politycznych w celu zwiększenia stabilności przesunie ciężar dostosowań albo na przyszłych pracowników albo na przyszłych emerytów, którzy mogli być nieprzygotowani na niższe od spodziewanych emerytury, co podkreśliła Rada Europejska¹⁶. Biorąc pod uwagę fatalny stan finansów publicznych oraz przewidywany nieźrównoważony wzrost długu publicznego przy niezmienionej polityce, konsolidacja podatkowa będzie wiążącym ograniczeniem dla wszystkich kierunków polityki, łącznie z emeryturami. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu ustanawia ramy dla monitorowania stabilności finansów publicznych, łącznie z systemami emerytalnymi¹⁷. Ponadto mogą występować dalsze naciski na wydatki na opiekę starszych osób, jeżeli w przyszłości formalna opieka będzie coraz częściej zastępowała opiekę nieformalną. Z tego względu szczególnie ważne będą reformy, które wzmocnią potencjał wzrostu gospodarczego UE, np. przez pobudzanie podaży siły roboczej. Wyższy wzrost wydajności pracy stanowi korzyść dla wszystkich obywateli, gdyż zapewnia im wyższy standard życia. Jeżeli chodzi o stabilność podatkową, osiągnięcie wyższych wskaźników zatrudnienia szczególnie wśród starszych pracowników jest jeszcze ważniejsze.

¹⁶ Konkluzje Prezydencji z dnia 23 marca 2005 r. RADA UNII EUROPEJSKIEJ (7619/1/05, REV 1) podkreśliła konieczność „zapewnienia równowagi finansów publicznych w długim okresie, wspierania wzrostu gospodarczego oraz zapobiegania nakładaniu nadmiernych obciążeń na kolejne pokolenia.”

¹⁷ Odnosnie do Paktu na rzecz stabilności i wzrostu Komisja zaproponowała, aby wśród innych czynników odzwierciedlających przyszłe ryzyko uwzględnić także domyślne zobowiązania, w szczególności związane ze starzeniem się (COM(2010) 367/2).

- (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) *Czy istniejące ramy emerytalne na poziomie UE są wystarczające, aby zapewnić zrównoważone finanse publiczne?*

3.2 Osiągnięcie stabilnej równowagi pomiędzy czasem spędzonym w pracy i na emeryturze

Przez ostatnie stulecie czas spędzony na emeryturze znacznie się wydłużył, przy czym pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi występują znaczne wahania. Obecnie zazwyczaj około jednej trzeciej dorosłego życia spędza się na emeryturze, a stosunek ten znacznie wzrośnie wraz z przyszłym wzrostem oczekiwanej długości życia¹⁸, chyba że wydłużony zostanie okres aktywności zawodowej i ludzie będą później przechodzić na emeryturę. Mniej niż 50 % osób w wieku do 60 lat jest nadal aktywnych zawodowo. Stoi to w sprzeczności z zobowiązaniem państw członkowskich do wydłużenia wieku emerytalnego o pięć lat, podjętym na szczycie Rady Europejskiej w Barcelonie.¹⁹ Nie jest to także zgodne z celem osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia w wysokości 75 %, jaki został wyznaczony w strategii „Europa 2020” i wpływa to negatywnie na potencjał wzrostu. Ostrego wzrostu odsetka osób w wieku emerytalnym można by w dużym stopniu uniknąć, gdyby ludzie pracowali dłużej (zob. rys. 2). W przeciwnym razie nieuchronne stanie się bolesne połączenie niższych świadczeń i wyższych składek.

Sprawienie, że czas spędzony na emeryturze nie będzie wydłużał się stale w porównaniu do czasu spędzonego w pracy, zwiększyłoby adekwatność i stabilność. Oznacza to podwyższenie wieku, w którym przestaje się pracować i zaczyna pobierać emeryturę. Wiele państw członkowskich zdecydowało się już podwyższyć wiek, w którym można otrzymać pełną emeryturę w ramach publicznych systemów emerytalnych (zob. rys. 6). Istnieje rosnąca świadomość, że stanowi to ważny sygnał dla pracowników i pracodawców, który motywuje ich do osiągania wyższego rzeczywistego wieku emerytalnego. Wiele państw członkowskich wykazało, że obiecującym kierunkiem polityki optydującym za wzmocnieniem stabilności systemów emerytalnych jest automatyczna korekta, która podwyższa wiek emerytalny zgodnie z przyszłym wzrostem oczekiwanej długości życia. Podczas gdy to podejście polegające na automatycznych korektach może być brane pod uwagę również ze względu na inne ryzyka, zobowiązanie do okresowych przeglądów emerytur pod kątem adekwatności i stabilności może być alternatywnym lub uzupełniającym sposobem na ułatwienie aktualnej i trafnej odpowiedzi na zmienne warunki, które trudno przewidzieć.

Od zawsze dyskutowano o możliwości wprowadzenia uniwersalnego wieku emerytalnego ze względu na różnice wieku wejścia na rynek pracy oraz stan zdrowia pracowników w różnych zawodach. Większość państw członkowskich zмага się z tym wyzwaniem przez zdecydowane działania polityczne mające na celu poprawę warunków zdrowotnych i bezpieczeństwa w pracy, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę dla tych, którzy naprawdę tego potrzebują. Krajowe wysiłki wspierane są przez europejską strategię w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa. Niektóre państwa członkowskie zatwierdziły różnice w wieku wejścia na rynek pracy poprzez

¹⁸ Rozdział 3.2.1 okresowego wspólnego sprawozdania w sprawie emerytur, zob. przypis 2.

¹⁹ Konkluzje Prezydencji z 15-16 marca 2002 r. RADA EUROPEJSKA SN 100/1/02 REV 1.

połączenie środków mających na celu podwyższenie wieku emerytalnego z środkami zwiększającymi liczbę lat składkowych, wymaganych do otrzymywania pełnej emerytury. Ponadto oprócz podejmowania środków mających na celu wydłużenie okresu aktywności zawodowej ważne będzie także zajęcie się takimi kwestiami, jak nierówności w traktowaniu płci na rynku płacy i pracy.

Ponieważ wiek opuszczenia rynku pracy nadal jest niski, powstaje kwestia, czy pomocne będą wspólne zasady UE i ścieżki uzyskania adekwatnych i stabilnych emerytur, stosowane z uwzględnieniem różnic w systemach emerytalnych? Takie możliwości miałyby na celu umożliwienie ludziom uzyskiwania adekwatnych uprawnień, przy jednoczesnym wzmocnieniu stabilności gospodarek UE. Wymaga to uzupełnienia reform systemów emerytalnych znacznymi wysiłkami w celu umożliwienia pracownikom utrzymania szans na zatrudnienie przez cały okres aktywności zawodowej, oferując odpowiednie możliwości przekwalifikowania. Nowe technologie i usługi umożliwiające elastyczną organizację pracy przez telepracę i podwyższanie kwalifikacji mogą pomóc w dostosowaniu starszych pracowników do wymagań swojego miejsca pracy przez dłuższy okres.

Główne środki umożliwiające starszym pracownikom, zarówno kobietom jak i mężczyznom, pozostanie dłużej na rynku pracy obejmowałyby dostęp dla wszystkich, bez względu na wiek, płeć lub przynależność etniczną, do rynku pracy, szkoleń i udogodnień dla niepełnosprawnych²⁰. Europejski Fundusz Społeczny wspiera środki mające na celu zwiększenie zdolności do zatrudnienia i wzrost wskaźników zatrudnienia kobiet i mężczyzn w każdym okresie aktywności zawodowej. Komisja przygotowuje Europejski Rok Aktywności Osób Starszych 2012, który powinien zachęcić państwa członkowskie, partnerów społecznych oraz inne zainteresowane strony do tworzenia lepszych możliwości i warunków pracy dla udziału starszych pracowników w rynku pracy.

Mogłoby to obejmować dostosowanie zachęt społecznych i finansowych do pracy, w tym analizę przez państwa członkowskie roli swoich zasad podatkowych. Inne środki mogłyby obejmować dostosowanie zarządzania strukturą wiekową, organizacji pracy i postaw na rynkach pracy i w miejscach pracy, oraz analizę warunków dla starszych pracowników prowadzących działalność na własny rachunek. Wydłużenie okresu aktywności zawodowej, odzwierciedlające wzrost oczekiwanej długości życia, przyniosłoby podwójne korzyści: wyższy standard życia i stabilniejsze emerytury. Chcąc otrzymywać bardziej stabilną i adekwatną emeryturę, pracownicy, szczególnie ci młodszy, powinni dłużej pozostać na rynku pracy przy takich zarobkach i czasie pracy, które dadzą im uprawnienia do przyszłej emerytury.

Państwa członkowskie już podjęły środki mające na celu wydłużenie okresu aktywności zawodowej²¹. Polityka zdrowia mająca na celu pomoc obywatelom starzeć się w lepszym zdrowiu może przyczynić się do wydłużenia okresu aktywności zawodowej, zmniejszyć presję na systemy emerytalne i zwiększyć stabilność²². Słabe zdrowie jest jednym z głównych powodów przechodzenia na wcześniejszą emeryturę.

²⁰ Potrzebna jest lepsza transpozycja i zastosowanie dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (2000/78/WE) oraz realizacja wartości dodanej starszego personelu. Wiek jest postrzegany jako najczęstsza przeszkoda przy poszukiwaniu pracy, zobacz http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_en.pdf.

²¹ Rozdział 2.1 Okresowego wspólnego sprawozdania w sprawie emerytur, zob. przypis 2.

²² Zobacz dokument roboczy służb Komisji SEC(2010)830.

- (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? Jaka rolę mógłby pełnić szczebel unijny w tym względzie?*
- (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?*

3.3 Usuwanie przeszkód dla mobilności w UE

Odpowiednia polityka i uregulowania są potrzebne do ułatwienia swobodnego przepływu czynników produkcji, zwłaszcza pracy i kapitału, tak aby skutecznie wykorzystywać zasoby i utworzyć korzystne warunki dla maksymalizowania dochodów. Większa elastyczność w zakresie mobilności pracowników zwiększa zdolności adaptacyjne gospodarki i wzmacnia europejski model społeczny. Uwolnienie pełnego potencjału jednolitego rynku mogłoby przynieść znacznie korzyści wszystkim obywatelom²³.

3.3.1 Wzmocnienie wewnętrznego rynku emerytur

Przyjęcie w 2003 r. dyrektywy w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych (IORP) było znaczącym wydarzeniem. Dyrektywa ta obejmuje jednak tylko te fundusze kapitałowe, które mają charakter zakładowy, przy czym w jej zakres nie wchodzi wszystkie systemy zakładowe (np. wykluczone są systemy rezerw księgowych). Nie jest to dyrektywa ramowa, co utrudnia dostosowanie przepisów do zmian rynkowych. Pierwsze doświadczenia pokazują, że nadal istnieją znaczne bariery dla działalności transgranicznej. Są one przeszkodą w pełnej realizacji wzrostu wydajności wynikającego z ekonomii skali i konkurencji, podnosząc w ten sposób koszty emerytur i ograniczając wybór konsumentów. Bariery są w wielu przypadkach wynikiem różnic w uregulowaniach i niepewności prawnej, np. niejasnej definicji działalności transgranicznej, braku harmonizacji regulacji ostrożnościowej i kompleksowej interakcji pomiędzy uregulowaniami UE i prawem krajowym. Usunięcie tych przeszkód może wymagać przeglądu dyrektywy IORP, dalszej konwergencji w dziedzinie nadzoru i większej przejrzystości w zakresie różnic pomiędzy poszczególnymi krajami. Ponadto należy się zająć kwestiami dotyczącymi usług powierniczych²⁴ oraz zarządzania funduszami emerytalnymi, w tym odpowiednim rozumieniem decyzji inwestycyjnych i nadzorem nad nimi, wynagrodzeniami, systemami zachęt dla usługodawców oraz społecznie odpowiedzialnymi inwestycjami.

Właściwe i porównywalne standardy rachunkowości są ważne dla zwiększenia przejrzystości w zakresie zobowiązań emerytalnych. Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (RMSR) zainicjowała projekt przeglądu standardu rachunkowości w dziedzinie emerytur (MSR 19)²⁵. Komisja Europejska wspólnie ze swoim doradcą technicznym, Europejską Grupą

²³ Zob. przypis 22, aby uzyskać więcej informacji na temat obecnych ram emerytalnych w UE.

²⁴ Zob. Sprawozdanie Komisji w sprawie niektórych kluczowych aspektów dotyczących dyrektywy 2003/41/WE w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (dyrektywa IORP) z 30.4.2009, COM(2009) 203, dostępne na stronie http://ec.europa.eu/internal_market/pensions/docs/legislation/iorp_report_en.pdf.

²⁵ MSR 19 „Świadczenia pracownicze” dotyczą instytucji finansujących.

Doradcą ds. Sprawozdawczości Finansowej (EFRAG), ściśle monitoruje projekt RMSR mający na celu ulepszenie rachunkowości emerytalnej, również dla samych funduszy emerytalnych, zgodnie z procesem zatwierdzania ustalonym na mocy rozporządzenia w sprawie MSR²⁶.

Swobodny przepływ kapitału ułatwiają państwa członkowskie, traktując tak samo pod względem podatkowym dywidendy i odsetki otrzymane przez instytucje pracowniczych programów emerytalnych inwestujących na ich terenie, ale z siedzibą w innym kraju Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Po decyzji Komisji o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko niektórym państwom członkowskim z powodu cech ich zasad podatkowych świadczących o dyskryminacji w tym obszarze niektóre państwa członkowskie dostosowały już swoje ustawodawstwo w zakresie podatków związanych z emeryturami do wymogów prawa UE.

Mimo że rynek wewnętrzny produktów ubezpieczeniowych istnieje od dłuższego czasu, działalność transgraniczna w zakresie produktów ubezpieczeń na życie także pozostaje ograniczona, stanowiąc znacznie poniżej 10 % całkowitej liczby zapisanych składek na ubezpieczenia na życie w większości państw członkowskich. Rynek wewnętrzny mógłby także być pomocny w rozszerzeniu dostępu do dodatkowych źródeł dochodu emerytalnego oprócz emerytur, takich jak odwrócona hipoteka. Istnieją także głosy nawołujące do stworzenia ram prawnych dla ogólnoeuropejskiego prywatnego systemu emerytalnego obok istniejących systemów emerytalnych w Europie²⁷.

(5) *W jaki sposób dyrektywa o IORP powinna zostać zmieniona, aby poprawić warunki działalności transgranicznej?*

3.3.2 Mobilność emerytur

Rozporządzenia UE w sprawie koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych od pięćdziesięciu lat stanowią ochronę praw do emerytury mobilnych obywateli UE i członków ich rodzin. Nowe rozporządzenia nr 883/2004 i 987/2009 rozszerzają tę ochronę i zapewniają, że przy naliczaniu uprawnień emerytalnych będą brane pod uwagę okresy ubezpieczeniowe nabyte w innym państwie członkowskim. Rozporządzenia te są ograniczone do systemów emerytur ustawowych i zakładowych, w których prawa oparte są na ustawodawstwie: ostatnie reformy krajowe, jak podkreślono powyżej, mogą więc wymagać rozszerzenia koordynacji uregulowań i minimalnych standardów, aby zwiększyć dostęp mobilnych pracowników do dodatkowych praw emerytalnych w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi.

Komisja złożyła wniosek dyrektywy w 2005 r. w celu ustalenia minimalnych standardów w zakresie nabywania, zachowania i możliwości przenoszenia dodatkowych praw emerytalnych. Uwzględniono w niej wewnętrzną mobilność, gdyż rozdzielenie mobilności wewnętrznej i zewnętrznej było niepraktyczne.

Wniosek został poddany przeglądowi przez Komisję w 2007 r. w celu usunięcia możliwości przenoszenia praw, gdyż wywołał on sprzeciw niektórych stron jako trudny technicznie i potencjalnie uciążliwy oraz podatny na nadużycia. Położono natomiast nacisk na terminowe

²⁶ Rozporządzenie dotyczące MSR nr 1606/2002.

²⁷ Sprawozdanie Montiego sugeruje także opcję zbadania 28. systemu uzupełniających praw emerytalnych, zob. NOWA STRATEGIA NA RZECZ JEDNOLITEGO RYNKU W SŁUŻBIE GOSPODARKI I SPOŁECZEŃSTWA EUROPY, sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej, José Manuela Barroso, przygotowane przez Maria Montiego, 9 maja 2010 r., s. 58.

nabycie praw emerytalnych, a następnie na ich utrzymanie. Nadal nie było jednak możliwe uzyskanie jednomyślności potrzebnej w Radzie, aby uchwalić dyrektywę.

Potrzebny jest nowy bodziec, aby znaleźć rozwiązanie dla wszystkich mobilnych pracowników²⁸. Na dzisiejszym rynku pracy, z dodatkowymi wyzwaniami spowodowanymi przez kryzys finansowy i gospodarczy, ludzie muszą móc łatwo zmieniać pracę przez cały okres aktywności zawodowej, a pracodawcy powinni być w stanie pozyskać odpowiednią osobę z właściwymi umiejętnościami. Dalsza potrzeba działania wynika z rosnącego znaczenia systemów kapitałowych w różnorodnych formach. Powstaje tu kwestia zakresu: np. czy środki UE powinny obejmować ustawowe obowiązkowe systemy kapitałowe?

Niektóre państwa członkowskie utworzyły służby śledzenia emerytury, które pomagają obywatelom kontrolować swoje prawa emerytalne pochodzące z różnych źródeł w obrębie danego państwa członkowskiego. Biorąc pod uwagę rosnącą mobilność pracowników i oparcie na szerszym zestawie publicznych i prywatnych źródeł dochodu emerytalnego, system śledzenia uprawnień emerytalnych na poziomie UE mógłby pomóc mobilnym obywatelom kontrolować swoje uprawnienia emerytalne.

Dyskryminujące zasady podatkowe także mogą być przeszkodą dla mobilności emerytur. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że sprzeczne z prawem UE jest opodatkowanie transferów kapitału emerytalnego z krajowych funduszy emerytalnych do funduszy z siedzibą w innym kraju EOG, jeżeli transfery kapitału emerytalnego pomiędzy krajowymi funduszami emerytalnymi są wolne od podatku²⁹. Komisja zamierza zbadać, czy w innych państwach członkowskich obowiązują podobne zasady.

- (6) *Jaki powinien być zakres systemów objętych działaniem na poziomie UE, jeśli chodzi o usuwanie przeszkód dla mobilności?*
- (7) *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*

3.4 Większe bezpieczeństwo i przejrzystość emerytur oraz większa świadomość i dostępność informacji

Bezpieczeństwo emerytur ma znaczenie dla adekwatności świadczeń. Ponadto wynikające z niego korzyści makroekonomiczne szybko są widoczne, gdyż coraz liczniejsi emeryci to stali i regularni konsumenci. Odmienne tempo rozwoju systemów emerytalnych w państwach członkowskich i tendencje na korzyść programów o zdefiniowanej składce sprawiają jednak, że pojawiają się nowe kwestie w tej dziedzinie polityki.

²⁸ Na przykład rozwiązaniem mogłoby być utworzenie transgranicznego funduszu emerytalnego UE dla wysoce mobilnych pracowników (np. naukowców). Zobacz „Studium wykonalności ogólnoeuropejskiego funduszu emerytalnego dla naukowców UE”, Hewitt Associates w imieniu Komisji Europejskiej (DG RTD), maj 2010.

²⁹ *Komisja przeciwko Belgii*, sprawa C-522/04.

3.4.1 *Usuwanie luk w przepisach unijnych*

Jako że w systemach emerytalnych odchodzi się od jednopoziomowości w kierunku wielopoziomowości, a pakiety emerytalne stają się bardziej złożone, obecne europejskie ramy prawne – niejednolite i niekompletne – mogą nie sprostać już swojemu zadaniu.

- (1) Reformy doprowadziły do tego, że niektóre systemy kapitałowe, zarówno publiczne, jak i prywatne, nie są objęte przepisami unijnymi we wszystkich państwach członkowskich. Jest to niezgodne z deklaracją grupy G-20 z Pittsburgha w tej dziedzinie („13. [...] Firmy, których upadłość mogłaby stanowić ryzyko dla stabilności finansowej, muszą być poddane stałemu, wzmocnionemu nadzorowi; należy je objąć wysokiej jakości przepisami [...]”), potwierdzoną przez szczyt grupy G-20 w Toronto, i nie odzwierciedla faktu, że fundusze emerytalne stały się ważnymi uczestnikami rynków finansowych.
- (2) Podobne programy emerytalne objęte są różnymi przepisami unijnymi, co prowadzi o braku spójności.
- (3) Niejasne są też różnice pomiędzy: systemami zabezpieczenia społecznego i systemami prywatnymi, systemami zakładowymi i indywidualnymi, oraz systemami dobrowolnymi i obowiązkowymi.
- (4) Nie są też jasne różnice pomiędzy zwykłym oszczędzaniem a uczestnictwem w programie emerytalnym. Trzeba się więc zastanowić, czy nie należałoby zarezerwować nazwy „emerytura” dla produktu, który charakteryzuje się bezpieczeństwem i regulowany jest przepisami ograniczającymi dostęp, w tym zasadami wypłaty przewidującymi stałe świadczenia po przejściu na emeryturę.

Nadal obecna jest też tendencja polegająca na odchodzeniu od programów o zdefiniowanym świadczeniu do tych o zdefiniowanej składce. Cel, jakim było przywiązanie pracowników do firmy przez przyrzeczenie emerytury zakładowej, traci na znaczeniu: pracodawcy nie mogą już się w pełni opierać na atutach wyjątkowych dla ich firm z powodu postępu technologicznego, a pracownicy skłaniają się ku elastyczności i mobilności. Ponadto, choć programy zakładowe o zdefiniowanym świadczeniu dają większą pewność przyszłej emerytury i przyczyniają się do zmniejszenia kosztów ze względu na ich skalę i podział ryzyka, mogą stanowić nadmierne obciążenie dla pracodawców.

Obecnie prawie 60 mln Europejczyków uczestniczy w programach o zdefiniowanej składce³⁰. Tego typu programy występują obecnie częściej niż 10 lat temu i będą zyskiwać na znaczeniu. Podmiot finansujący program nie ponosi ryzyka finansowego, a zasady programów o zdefiniowanej składce raczej zachęcają do wydłużania czasu aktywności zawodowej. Główną ich konsekwencją jest jednak fakt, że ryzyko inwestycyjne i to związane z inflacją oraz długością życia przeniesione jest na uczestników programu, którzy są gorzej przygotowani na jego indywidualne ponoszenie. Istnieją mimo to sposoby zmniejszenia tego ryzyka. Gwarancja minimalnej stopy zwrotu i zmiany w strukturze portfela w okresie przedemerytalnym są kosztowne, jednak doświadczenie w państwach członkowskich pokazało, że te zabiegi mogą obniżyć niestabilność krótkoterminową. Na wyniki rynków finansowych można wpływać przez korzystną politykę gospodarczą i finansów publicznych

³⁰ Badanie Europejskiej Federacji Funduszy Emerytalnych na temat programów o zdefiniowanej składce, 2010 r.

oraz lepsze uregulowania prawne. Dzięki lepszym praktykom inwestycyjnym i strukturze programu można znacząco zmniejszyć ryzyko i zwiększyć zdolność do amortyzacji szoku, osiągając tym samym równowagę między ryzykiem, bezpieczeństwem i przystępnością zarówno dla oszczędzających, jak i finansujących program.

Zbiorowy podział ryzyka w programach hybrydowych, takich jak program o zdefiniowanej składce z gwarancją minimalnej stopy zwrotu lub program po części o zdefiniowanej składce i zdefiniowanym świadczeniu, mogłyby przyczynić się do zmiany aktualnej tendencji zmierzającej w stronę zindywidualizowanych programów o zdefiniowanej składce. Ponadto w inicjatywach branżowych propaguje się programy o wysokiej jakości. Niektóre programy o zdefiniowanym świadczeniu dostosowano również do zmian demograficznych i strukturalnych, rozkładając ryzyko na finansujących program, pracowników i emerytów. Zadanie to ułatwiają zbiorowe struktury zarządcze istniejące w programach o zdefiniowanym świadczeniu. Przykładem dostosowań jest odchodzenie do emerytury opartej na ostatnich zarobkach na rzecz formuły uśrednionej, tworzenie programów salda gotówkowego, wprowadzanie poprawek ze względu na długość życia, zmiany stopy kumulacji, przesuwanie ustawowego wieku emerytalnego i stosowanie indeksacji warunkowej.

W dyskusjach politycznych na forum międzynarodowym pojawia się pytanie, czy aktualne przepisy unijne są w stanie poradzić sobie z przejściem w kierunku programów o zdefiniowanej składce³¹. Może być konieczna ponowna ocena dyrektywy IORP w takich obszarach jak zarządzanie funduszami, zarządzanie ryzykiem, przechowywanie aktywów, zasady inwestycji i przekazywanie informacji. Aktualne uregulowania unijne nie dotyczą fazy akumulacji. Kwestia ta obejmuje: i) strukturę programu, która może zmniejszyć krótkoterminową niestabilność zwrotu inwestycji oraz ii) wybór co do rodzaju inwestycji oraz standardowe opcje inwestycyjne. Nadto, biorąc pod uwagę, że wysokość emerytury w programach o zdefiniowanej składce może zależeć od roku przejścia na emeryturę, trzeba, aby uregulowania rynkowe dotyczyły fazy wypłaty świadczeń, w tym zasad zakupu dożywotniej emerytury (np. obowiązkowość lub dobrowolność oraz moment zakupu).

- | | |
|-----|--|
| (8) | <i>Czy należy dokonać przeglądu aktualnego ustawodawstwa unijnego, żeby zagwarantować spójne przepisy i nadzór nad kapitałowymi (tzn. popartymi aktywami) programami i produktami emerytalnymi? Jeśli tak, które z elementów tego ustawodawstwa należy poddać przeglądowi?</i> |
| (9) | <i>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?</i> |

3.4.2 Ulepszanie systemu wypłacalności funduszy emerytalnych

Minimalne wymogi ostrożnościowe dyrektywy IORP zawierają zasady dotyczące wypłacalności obowiązujące programy o zdefiniowanym świadczeniu. Jednakowe zasady te obowiązują obecnie zakłady ubezpieczeń na życie. Wraz z wejściem w życie dyrektywy Solvency II w 2012 r. zakłady ubezpieczeniowe będą mogły korzystać z trójfilarowego systemu wypłacalności opartego na ryzyku; być może ten nowy system powinien również stosować się do instytucji pracowniczych programów emerytalnych. Wśród zainteresowanych

³¹ „Pension Market in Focus”, OECD, październik 2009.

stron nie ma co do tej kwestii zgody, co częściowo odzwierciedla różnice w sposobach świadczenia emerytur zakładowych: w ramach przyrzeczenia bezpośredniego (rezerwy księgowej), funduszu emerytalnego lub umowy ubezpieczeniowej.

Co się tyczy funduszy emerytalnych, państwa członkowskie przyjęły również różne podejścia do ochrony nabytych praw emerytalnych³². Komisja przeprowadziła konsultację na ten temat w 2008 r. i zorganizowała wysłuchanie publiczne w maju 2009 r. W trakcie tej procedury zainteresowane strony wyraziły opinię, że fundusze emerytalne powinny mieć swoisty system wypłacalności i że należy unikać procyklicznych przepisów dotyczących wypłacalności. Podejście przedstawione w dyrektywie Solvency II jest dobrym punktem wyjścia, pod warunkiem dokonania w nim pewnych zmian związanych z charakterem i długością przyrzeczenia emerytury, tam gdzie jest to konieczne. Możliwość zastosowania dyrektywy Solvency II do funduszy emerytalnych należy zbadać za pomocą skrupulatnej oceny skutków, uwzględniającej zwłaszcza wpływ dyrektywy na ceny i dostępność produktów emerytalnych.

Następnie należałoby się zastanowić, czy, odzwierciedlając sytuację w sektorze bankowości, ubezpieczeń i inwestycji, należałoby propagować w państwach członkowskich rozwój systemów gwarancji świadczeń emerytalnych, w miarę możliwości skoordynowany lub ułatwiany na poziomie UE. Dzięki takim systemom można by nie tylko poradzić sobie z ewentualnym załamaniem programów o zdefiniowanym świadczeniu finansowanych przez konkretne podmioty lub programów opartych na rezerwie księgowej, ale również kompensować nadmierne straty programów o zdefiniowanej składce. Pozostają jednak istotne aspekty do rozważenia, takie jak pokusa nadużycia i potencjalne, ukryte wsparcie państwa w niezwykle trudnych czasach.

(10) *Jak powinien być zaprojektowany równoważny system wypłacalności dla funduszy emerytalnych?*

3.4.3 Zmniejszanie ryzyka niewypłacalności pracodawcy

Biorąc pod uwagę ważną rolę podmiotów finansujących w zapewnianiu świadczeń emerytalnych i tworzeniu instytucji pracowniczych programów emerytalnych, niewypłacalność tych podmiotów stanowi szczególne ryzyko. W dyrektywie w sprawie niewypłacalności³³ przewidziano ochronę praw pracowników do dodatkowych emerytur zakładowych w razie niewypłacalności pracodawcy. Państwa członkowskie nie są jednak zobowiązane do finansowania tej ochrony; nie muszą one też przedstawić bezwarunkowych gwarancji, pozostawiono tu więc duży margines swobody co do poziomu i aspektów praktycznych ochrony. Poza tym dyrektywa IORP nie stosuje się do firm, które prowadzą program emerytalny dla swoich pracowników na zasadzie przyrzeczenia bezpośredniego (rezerwy księgowej). Potrzeba ochrony dodatkowych emerytur zakładowych w takich przypadkach staje się jeszcze pilniejsza w obecnej sytuacji, ponieważ w wyniku kryzysu gospodarczego i finansowego wzrosła liczba niewypłacalnych firm.

³² Stosowane obecnie mechanizmy bezpieczeństwa opierają się na realistycznej wycenie rezerw technicznych, funduszy własnych, zobowiązań podmiotu finansującego program, funduszy ochrony świadczeń emerytalnych lub kombinacji tych elementów (sprawozdanie Podkomisji ds. Wypłacalności Komitetu Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych).

³³ 2008/94/WE

Komisja przedstawiła dokument roboczy swoich służb³⁴ w sprawie wykonania przepisów o dodatkowych emeryturach zakładowych zawartych w dyrektywie w sprawie niewypłacalności. W ramach działań następczych odnośnie do tego dokumentu Komisja rozpoczęła w 2009 r. badanie³⁵ obejmujące programy o zdefiniowanym świadczeniu i te oparte na przyrzeczeniu emerytalnym (rezerwie księgowej). Komisja gromadzi obecnie informacje na temat działań ochronnych wobec braku wpłaty składek do programów o zdefiniowanej składce w przypadku niewypłacalności pracodawcy.

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

3.4.4. Ułatwianie podejmowania świadomych decyzji

Tendencja na korzyść programów o zdefiniowanej składce uwypukla potrzebę przejrzystej i zrozumiałej komunikacji. Dyrektywy w sprawie instytucji pracowniczych programów emerytalnych i ubezpieczeń na życie zawierają wymogi dotyczące przekazywania informacji. Przepisy te oparte są jednak na zasadzie minimalnej harmonizacji, a podejścia do problemu w państwach członkowskich znacznie się od siebie różnią. Ponadto przepisy są przeznaczone dla programów o zdefiniowanych świadczeniu, w związku z tym wymagają one pewnego dostosowania. Aby osiągnąć ten cel, należałoby przede wszystkim dokonać przeglądu najważniejszych informacji szczególnie pod kątem programów i produktów emerytalnych, np. jeśli chodzi o ryzyko, rodzaj przyrzeczenia, koszty/opłaty, sposób wypłaty świadczeń itp. Należy przy tym uwzględnić rozwiązania opracowywane dla innych produktów finansowych, starając się dostarczyć porównywalne informacje. W celu poprawy jakości informacji pod względem zrozumiałości i porównywalności można by zastosować testy konsumenckie wraz z badaniami ekonomicznymi.

Przeniesienie konieczności wyboru i odpowiedzialności na indywidualne osoby wymaga z ich strony zrozumienia informacji, tak aby dokonywały one świadomego wyboru, zwłaszcza, że programy emerytalne stały się bardziej złożone. Edukacja finansowa może okazać się tu pomocna, jak pokazały efekty prac OECD – UE już podjęła działania w tej dziedzinie wraz z państwami członkowskimi. Edukacja finansowa uzupełnia uregulowania branżowe, zarówno wymogi ostrożnościowe (np. dyrektywę IORP), jak i zasady dotyczące zachowań na rynku oraz przekazywania informacji o produktach. Osoby indywidualne powinny posiadać wiedzę ekonomiczną i umiejętność planowania, aby móc prawidłowo ocenić swoje potrzeby ochrony finansowej i socjalnej oraz unikać tendencyjnych zachowań. Dla przykładu, wobec rosnącego znaczenia programów o zdefiniowanej składce ich uczestnicy muszą podejmować świadome decyzje o inwestycjach. Trzeba też, aby mogli oni zwrócić się do kompetentnej instytucji w razie pytań dotyczących emerytur, szczególnie wobec mobilności transgranicznej.

Jednocześnie doświadczenia z państw członkowskich pokazują, że stopień zaangażowania, który można osiągnąć dzięki przekazywaniu informacji oraz edukacji finansowej, jest ograniczony. Warto zatem jest dokonać dogłębnej analizy zalet automatycznego objęcia programem zawierającym klauzulę o rezygnacji.

Obok konieczności podejmowania świadomych decyzji istnieje również potrzeba dostępu do adekwatnej emerytury. Przy podejmowaniu decyzji o oszczędzaniu osoby indywidualne powinny mieć do dyspozycji różne opcje. Być może należałoby więc zdefiniować niezbędne

³⁴ SEC(2008) 475) z 11.4. 2008.

³⁵ Dz. U. 2009/ S 230-329482.

elementy programu emerytalnego. Jeżeli bowiem brakowałoby w nim pewnych najważniejszych elementów, mogłoby to doprowadzić do dezorientacji uczestników, a także do niedoboru świadczeń emerytalnych, np. w przypadku wybrania oszczędności w wyniku przedwczesnego opuszczenia programu lub w sytuacji gdy zgromadzone aktywa nie generowałyby stabilnego dochodu. W celu ułatwienia podejmowania decyzji przez konsumentów warto by utworzyć w państwach członkowskich fachowe służby doradztwa emerytalnego.

- (12) *Czy należy zaktualizować aktualne minimalne wymogi dotyczące przekazywania informacji o produktach emerytalnych (np. pod kątem porównywalności, standaryzacji i zrozumiałości)?*
- (13) *Czy UE powinna uzgodnić wspólne podejście co do opcji standardowych w zakresie uczestnictwa i wyboru inwestycji?*

4. PODNIESIENIE JAKOŚCI STATYSTYKI EMERYTALNEJ UE

Powinno się usprawnić przekazywanie danych dotyczących systemów emerytalnych pochodzących z różnych źródeł, krajowych i unijnych, aby zwiększyć ich porównywalność oraz poczynić znaczne oszczędności w kosztach. Korzystając z aktualnych prac międzynarodowych (np. tych prowadzonych przez OECD) i różnych inicjatyw UE, można by opracować metodykę UE w zakresie statystyki emerytalnej, co ułatwiłoby ocenę wspólnej polityki i problemów w zakresie uregulowań prawnych. Fundusze emerytalne są ważnymi inwestorami instytucjonalnymi, a ich działania inwestycyjne mogą wpłynąć na stabilność finansową. Obywatele odnieśliby korzyści z gromadzenia dokładnych statystyk na temat ich dochodów emerytalnych z różnych źródeł. Przewiduje się, że grupa konsumentów, jaką stanowią emeryci, będzie się powiększać, więc przedsiębiorstwa skorzystałyby na informacji o całkowitym dochodzie do dyspozycji.

Ponadto powinno się poprawić monitorowanie domyślnych zobowiązań, aby lepiej ocenić wpływ stabilności finansów publicznych na programy emerytalne prowadzone zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne.

5. POPRAWA ZARZĄDZANIA POLITYKĄ EMERYTALNĄ NA POZIOMIE UE

Europa musi przyczynić się do złagodzenia obaw obywateli co do przyszłości emerytur oraz zastanowić się ponownie nad strategią, która zapewni adekwatne, stabilne i bezpieczne emerytury, między innymi dzięki lepszemu zastosowaniu instrumentów unijnych.

Państwa członkowskie są co prawda odpowiedzialne za strukturę i organizację swoich systemów emerytalnych, jednak niektóre specyficzne obszary związane z emeryturami wchodzą bezpośrednio w zakres kompetencji UE. Państwa członkowskie uznały również, że wspólne działania mogą być bardziej skuteczne i wydajne oraz że współpraca na poziomie UE ma wartość dodaną, jako że wyzwania są podobne w całej UE, a polityka reform powinna być spójna z istniejącymi strategiami, takimi jak Pakt na rzecz stabilności i wzrostu czy Europa 2020.

W ramach tej strategii UE proponuje takie środki jak nadzór, koordynacja i wzajemne uczenie się, a wśród nich: dzielenie się najlepszymi praktykami, partnerskie uczenie się, uzgadnianie

celów i wskaźników oraz gromadzenie porównywalnych statystyk. Przepisy UE obejmują koordynację publicznych systemów emerytalnych w ramach zabezpieczenia społecznego, zasady rządzące zakładowymi funduszami emerytalnymi, możliwość przenoszenia i ochronę praw do dodatkowych świadczeń emerytalnych w przypadku niewypłacalności pracodawcy, a także przepisy dotyczące zakładów ubezpieczenia na życie.

Jeżeli UE ma udzielić odpowiedniego wsparcia dla krajowych działań na rzecz reform, ramy dla koordynacji polityki muszą mieć charakter zintegrowany, aby odzwierciedlić złożoność systemów emerytalnych. *Ponadto, uwzględniając pogłębiającą się integrację gospodarczą i finansową, wzrasta znaczenie ram prawnych na poziomie unijnym, jak również sprawnej koordynacji polityk UE oraz państw członkowskich.*

Polityka emerytalna jest wspólnym problemem władz publicznych, partnerów społecznych, branży prywatnych funduszy emerytalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego na poziomie krajowym i unijnym. Wspólna platforma monitorująca w sposób zintegrowany wszystkie aspekty polityki emerytalnej i uregulowań w tym zakresie oraz skupiająca wszystkie zainteresowane strony mogłaby przyczynić się do zachowania adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych emerytur. Komisja pragnie zatem zastanowić się nad najlepszym osiągnięciem tego celu, wspierając ogólne gospodarcze i społeczne cele UE.

(14) <i>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?</i>

6. JAK WZIĄĆ UDZIAŁ W KONSULTACJI?

Komisja zachęca wszystkie zainteresowane strony do odpowiedzi na pytania postawione w niniejszej zielonej księdze i nadesłania ewentualnych komentarzy do 15 listopada 2010 r., za pomocą kwestionariusza umieszczonego na stronie internetowej pod adresem: <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=pensions>

Osoby nieposiadające dostępu do internetu mogą przesłać odpowiedzi pocztą na adres:

European Commission

Directorate-General for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities

Green Paper on Pensions consultation

Unit E4

rue Joseph II

Office J-27 1/216

B - 1040 Brussels

Otrzymane uwagi, wraz z tożsamością osoby odpowiadającej, zostaną opublikowane w Internecie, chyba że osoba odpowiadająca sprzeciwi się publikacji danych osobowych, powołując się na ryzyko naruszenia swoich uzasadnionych interesów. W takim przypadku odpowiedź może zostać opublikowana anonimowo. W przeciwnym razie odpowiedź nie zostanie opublikowana, a jej treść nie zostanie uwzględniona.

SŁOWNICZEK I ZAŁĄCZNIK STATYSTYCZNY

1. SŁOWNICZEK

Automatyczne mechanizmy dostosowawcze – środki dostosowywania świadczeń, uprawnień lub wysokości składek do zmieniających się okoliczności, np. warunków gospodarczych, zysków rynków finansowych lub prognoz co do długości życia.

Automatyczne uczestnictwo w programie - dotyczy pracowników objętych programem emerytalnym ich pracodawcy w ramach opcji standardowej z możliwością rezygnacji z ubezpieczenia na życzenie.

Dodatkowe systemy emerytalno-rentowe – obowiązkowe lub dobrowolne systemy emerytalno-rentowe dostarczające dodatkowy dochód emerytalny poza tym pochodzącym z ustawowego programu emerytalnego.

Dożywotnia emerytura – usługa finansowa świadczona np. przez zakład ubezpieczeń na życie, gwarantująca wypłacanie stałego lub zmiennego świadczenia (miesięcznego, kwartalnego, półrocznego lub rocznego) do końca życia danej osoby (dożywotnika) lub przez ustalony okres. Różni się ona od umowy ubezpieczenia na życie tym, że na mocy tej ostatniej beneficjent otrzymuje dochód po śmierci osoby ubezpieczonej. Dożywotnią emeryturę można zakupić ratalnie lub wpłacając jednorazowo kwotę ryczałtową. Wypłaty mogą rozpocząć się natychmiastowo, w ustalonym czasie w przyszłości lub po osiągnięciu przez ubezpieczonego pewnego wieku. W przypadku osób, które uczestniczyły w programie o zdefiniowanej składce, dożywotnia emerytura jest jednym ze sposobów zapewnienia sobie regularnych dochodów po przejściu na emeryturę (zob. również: programy o zdefiniowanej składce)

Emerytura oparta na ostatnich zarobkach – program o zdefiniowanym świadczeniu, w którym świadczenie emerytalne oparte jest na zarobkach z ostatniego roku lub ostatnich lat przed emeryturą (zob. również: programy o zdefiniowanym świadczeniu).

Faza akumulacji – okres wpłacania i inwestowania składek w programie o zdefiniowanej składce (zob. również: programy o zdefiniowanej składce)

Faza wypłaty świadczeń lub deakumulacji – okres, w którym aktywa powiększone w fazie akumulacji wypłacane są uczestnikowi programu emerytalnego w systemie kapitałowym. Przykładem fazy wypłaty świadczeń jest okres, w którym dochodzi do wypłaty regularnych świadczeń emerytalnych przez zakup dożywotniej emerytury (zob. również: dożywotnia emerytura).

Filar emerytalny – różne rodzaje programów emerytalnych są zazwyczaj zgrupowane w dwóch, trzech lub czterech filarach lub większej liczbie filarów systemu emerytalnego. Nie istnieje jedna ogólnie uznana klasyfikacja. Wewnątrz wielu systemów emerytalnych rozróżnia się programy ustawowe, zakładowe i prywatne lub też programy obowiązkowe i dobrowolne. Uczestnictwo w programach zakładowych i prywatnych (będących najczęściej indywidualnymi umowami emerytalnymi) może być obowiązkowe lub dobrowolne.

Formuła uśredniona – program o zdefiniowanym świadczeniu, w którym przyszła emerytura uzyskana za określony rok zależy od wysokości zarobków uczestnika programu w danym roku (zob. również: programy o zdefiniowanym świadczeniu).

Fundusze własne (ustawowe) – dodatkowe, obok rezerw technicznych, aktywa funduszy emerytalnych, służące jako bufor finansowy. Zgodnie z zazwyczaj obowiązującymi uregulowaniami aktywa te muszą być wolne od wszelkich przewidywalnych zobowiązań i służą jako zabezpieczenie kapitałowe w celu łagodzenia rozbieżności między oczekiwanymi a rzeczywistymi kosztami i zyskami. Rezerwy techniczne nazywane są również „kapitałem regulacyjnym” (zob. również: rezerwy techniczne).

Gwarancja minimalnej stopy zwrotu—minimalna wysokość świadczenia emerytalnego wypłacanego niezależnie od wyników inwestycyjnych w programie o zdefiniowanej składce.

Hybrydowy program emerytalny – program ten zawiera elementy zarówno programu o zdefiniowanej składce, jak i tego o zdefiniowanym świadczeniu, przy czym ryzyko ponosi zarówno podmiot finansujący program, jak i beneficjenci.

Indeksacja warunkowa – ma miejsce w programach o zdefiniowanym świadczeniu, gdzie wypłata zindeksowanych świadczeń (rewaloryzowanych najczęściej w stosunku do inflacji i wynagrodzeń) jest uwarunkowana finansowymi wynikami inwestycji programu (zob. również: programy o zdefiniowanym świadczeniu).

Indywidualny program emerytalny – udział w tym programie nie jest zależny od istnienia stosunku zatrudnienia. Program ten jest tworzony i kierowany bezpośrednio przez fundusz emerytalny lub instytucję finansową działającą jako podmiot wypłacający emeryturę bez interwencji pracodawcy. Osoby prywatne indywidualnie dokonują wyboru i zakupu poszczególnych elementów programu. Pracodawca może jednak odprowadzać składki do indywidualnych programów emerytalnych. Udział w niektórych programach może być ograniczony do określonych grup uczestników.

Inwestor instytucjonalny – oznacza najczęściej grupę inwestorów takich jak fundusze emerytalne, zakłady ubezpieczeń, fundusze inwestycyjne, jak również, w niektórych przypadkach, banki.

Odsetek osób w wieku emerytalnym – stosunek liczby osób w wieku powyżej 65 lat do liczby osób aktywnych zawodowo (definiowanej zazwyczaj jako liczba osób w wieku 15-64 lat).

Odwrócona hipoteka – termin określający zarówno proces, jak i produkty, które umożliwiają właścicielom domów zgromadzenie pewnej ustalonej kwoty lub otrzymywanie regularnych dochodów poprzez uwalnianie części wartości ich domów, przy jednoczesnej możliwości dalszego w nich zamieszkiwania.

Programy o zdefiniowanej składce – programy, w których z góry określona jest wysokość składek, a nie ostatecznego świadczenia. Nie występuje przyrzeczenie ostatecznej wysokości emerytury. Programy te mogą mieć charakter publiczny, zakładowy lub prywatny: składki są opłacane przez osobę prywatną, pracodawcę lub państwo, w zależności od zasad systemu. Wysokość emerytury zależy od wyników wybranej strategii inwestycyjnej oraz wysokości składek. Uczestnicy programu ponoszą więc ryzyko inwestycyjne i nierzadko podejmują decyzje o sposobach zmniejszania tego ryzyka (zob. również: programy o zdefiniowanym świadczeniu).

Programy o zdefiniowanym świadczeniu – programy emerytalne, w których skumulowane świadczenia są powiązane z zarobkami i przebiegiem zatrudnienia (przyszłe świadczenie emerytalne jest z góry określone i zagwarantowane). Podmiot finansujący program ponosi

ryzyko inwestycyjne i ryzyko związane z długością życia. Jeżeli prognozy co do stopy zwrotu lub długości życia nie spełnią się, podmiot finansujący program musi podnieść wymagane składki w celu sfinansowania przyrzeczenia emerytury. Tego typu programy to najczęściej systemy zakładowe (zob. również: programy o zdefiniowanej składce).

Programy typu „cash balance” – program, w którym pracodawca gwarantuje ubezpieczonemu zgromadzenie odpowiedniej puli emerytalnej, wypłacanej po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego, za pomocą której mogą oni zakupić dożywotnią emeryturę (zob. również: ustawowy wiek emerytalny; dożywotnia emerytura).

Przyrzeczenie bezpośrednie (rezerwa księgowa) – metoda rachunkowa stosowana przez pracodawcę finansującego program w celu sfinansowania przyrzeczeń emerytury. Do bilansu podmiotu finansującego program wpisuje się określone kwoty jako rezerwy na świadczenia z programu. Niektóre aktywa można ująć w oddzielnych rachunkach dla celów finansowania świadczeń, jednak nie są one, w świetle prawa ani w świetle umowy, aktywami programów emerytalnych (zob. również: programy o zdefiniowanym świadczeniu).

Rezerwy techniczne – wartość pasywów odpowiadających zobowiązaniom finansowym funduszu emerytalnego, które wynikają z jego portfela istniejących umów (zob. również art. 15 dyrektywy 2003/41/WE).

Ryzyko operacyjne - oznacza ryzyko straty wynikające z niewłaściwych lub błędnych procesów wewnętrznych lub z działań personelu i systemów lub ze zdarzeń zewnętrznych.

Rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę - wiek, w którym ubezpieczony faktycznie przechodzi na emeryturę. Pojęcie to nie zawsze oznacza to samo, co „wiek opuszczenia rynku pracy” czy „ustawowy wiek emerytalny” (zob. również: wiek opuszczenia rynku pracy i ustawowy wiek emerytalny).

Stopa kumulacji – stopa przyrostu przyszłych świadczeń emerytalnych. Wartość ta, stosowana jest w programach o zdefiniowanym świadczeniu, oparta jest na sposobie naliczenia właściwym dla danego programu. Przykładowo stopa kumulacji emerytury może wynosić 1,5 % ostatniego wynagrodzenia uprawniającego do emerytury za każdy rok okresów składkowych (zob. również: programy o zdefiniowanym świadczeniu).

Stopa zastąpienia dochodów netto przez świadczenie emerytalne – jest wskaźnikiem wysokości dochodu emerytalnego jako odsetka indywidualnych dochodów uzyskiwanych w momencie otrzymania emerytury lub jako odsetka przeciętnych dochodów. Stopa ta wskazuje, w jakim stopniu w danym systemie emerytalnym przeciętny pracownik może po przejściu na emeryturę zachować poprzedni poziom życia.

System gwarancji wypłaty świadczeń emerytalnych – gwarancja, że uczestnicy lub beneficjenci programów emerytalnych otrzymają odszkodowanie w przypadku niewypłacalności funduszu emerytalnego lub pracodawcy finansującego program. Przykładem systemu gwarancji wypłaty świadczeń emerytalnych jest *Pensions-Sicherungs-Verein Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (PSVaG)* w Niemczech i Fundusz Ochrony Emerytur (*Pension Protection Fund*) w Zjednoczonym Królestwie .

System kapitałowy – program emerytalny, w którym przyrzeczenia świadczenia mają oparcie w specjalnym funduszu, którego aktywa są inwestowane w celu wypłaty świadczeń z programu w odpowiednim momencie. Systemy kapitałowe mogą mieć charakter zbiorowy lub indywidualny (zob. również: systemy repartycyjne).

System repartycyjny – program emerytalny, w którym bieżące składki finansują bieżące świadczenia emerytalne (zob. również: systemy kapitałowe).

System zakładowy – program, w którym udział jest związany z zatrudnieniem lub stosunkiem zawodowym pomiędzy uczestnikiem programu a podmiotem go prowadzącym (podmiotem finansującym). Program zakładowy może być ustanowiony przez pracodawców, grupę pracodawców (np. zrzeszenia branżowe) lub przez zrzeszenia pracownicze lub zawodowe, wspólnie bądź osobno, a także przez osoby prowadzące działalność na własny rachunek. Programem może kierować bezpośrednio podmiot go finansujący lub podmiot niezależny (fundusz emerytalny lub instytucja finansowa wypłacająca świadczenia). W tym ostatnim przypadku podmiot finansujący nadal jest jednak odpowiedzialny za nadzór nad funkcjonowaniem programu.

Transferowalność – prawo do przeniesienia nabytych świadczeń lub zgromadzonego kapitału z jednego programu emerytalnego do innego, np. do programu nowego pracodawcy.

Uregulowania dotyczące przekazywania informacji dotyczą częstotliwości i procedur informowania, a także rodzaju i zakresu informacji przekazywanych uczestnikom programów emerytalnych lub organowi nadzoru.

Ustawowy system emerytalny – systemy zabezpieczenia społecznego i podobne programy ustawowe podlegające administracji publicznej (centralnej, regionalnej i lokalnej, a także administracji innych organów sektora publicznego, takich jak instytucje zabezpieczenia społecznego). Publiczne programy emerytalne są najczęściej typu repartycyjnego.

Ustawowy wiek emerytalny – wiek, w którym uczestnik programu emerytalnego nabywa uprawnienie do pełnych świadczeń emerytalnych.

Wiek opuszczenia rynku pracy – wiek rzeczywistego odejścia pracownika z rynku pracy. Z powodu braku danych wiek opuszczenia rynku pracy jest często uwzględniany jako dana zastępująca rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę. Mogą jednak występować różnice między tymi dwiema danymi, gdyż niektórzy pracownicy opuszczają rynek pracy przed rzeczywistym przejściem na emeryturę, podczas gdy inni pracują, będąc już na emeryturze (zob. również: rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę).

Wypłacalność – możliwość pokrycia pasywów danego programu emerytalnego przez jego aktywa. Pasywa programu obejmują wszystkie przyszłe świadczenia emerytalne, w związku z czym zobowiązania te muszą być przewidziane z dużym wyprzedzeniem, co pociąga za sobą konieczność daleko idących prognoz co do długości życia ubezpieczonych. Wartość aktywów programu zależy od zastosowanego standardu rachunkowości. Jeżeli uważa się, że dany program nie jest wystarczająco wypłacalny, należy wziąć pod uwagę zwiększenie wysokości składek lub zmniejszenie poziomu świadczeń, o ile pozwalają na to zasady programu.

Zarządzanie (funduszami emerytalnymi) – kierowanie funduszem emerytalnym i nadzór nad nim. Organ zarządczy jest odpowiedzialny za administrację, ale może również zatrudnić specjalistów: aktuariuszy, powierników, konsultantów, podmioty zarządzające aktywami i doradców do wykonywania konkretnych zadań operacyjnych czy też doradzania administratorom funduszu lub organowi zarządcemu.

Zmiany w strukturze portfela w okresie przedemerytalnym („lifestyling”) – strategie inwestycyjne stosowane w programach o zdefiniowanej składce służące zmniejszaniu ryzyka inwestycyjnego i niestabilności, polegające na stopniowym i automatycznym zmniejszaniu

ryzyka inwestycyjnego podejmowanego przez uczestnika programu w miarę jego zbliżania się do emerytury (zob. również: programy o zdefiniowanej składce).

Zobowiązanie podjęte przez podmiot finansujący program – jest to zdolność tego podmiotu do zabezpieczenia skutków niestabilności funduszu emerytalnego przez zapewnienie dodatkowego finansowania. „Zobowiązanie podjęte przez podmiot finansujący program” jest w tym kontekście pojęciem podobnym do zdolności kredytowej pożyczkobiorców. Mówiąc prościej, jeżeli fundusz emerytalny odnotowuje deficyt, jest on w dużym stopniu podobny do posiadacza obligacji według terminologii rynków finansowych. Spełnienie tego zobowiązania zależy od zdolności firmy do wpłaty dodatkowych składek w przyszłości, jeśli zwroty z inwestycji nie wystarczą do pokrycia deficytu.

2. STATISTICAL ANNEX

Figure 1: Demographic structure of the population in 2008 and 2060

Figure 2: Old-age dependency ratios under different average exit age scenarios

Figure 3: Change in public pension expenditure as a share of GDP over 2007-60 (in percentage points)

Figure 4: Benefit ratios in EU Member States in 2007 and 2060

Figure 5: Change in theoretical replacement rates for an average wage earner retiring at 65 after 40 years career between 2006 and 2046 in percentage points

Figure 6: Standard pension eligibility age and average labour market exit age in EU-27

Figure 7: Overall, female and older workers employment rates in EU-27, 2000-2008, in percent

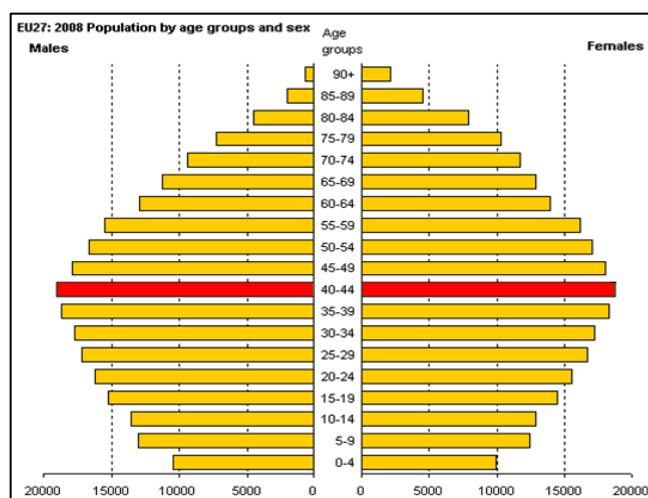
Figure 8: Pension benefit impact of shorter and longer working lives

Figure 9: Pension benefit impact of career breaks due to unemployment

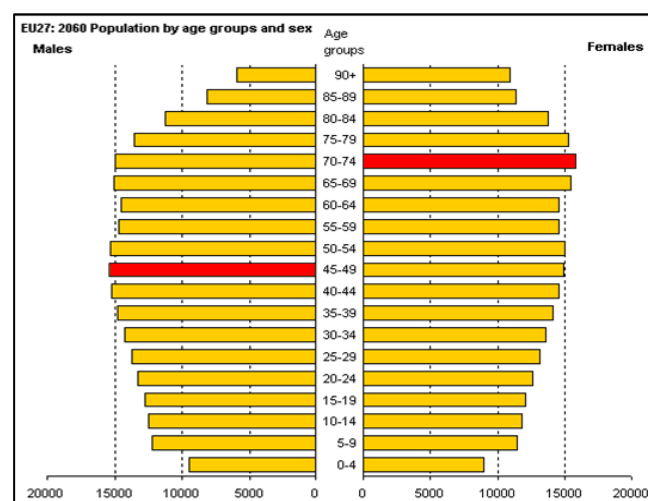
Figure 10: Increasing significance of funded pensions

Figure 1: Demographic structure of the population in 2008 and 2060

2008



2060

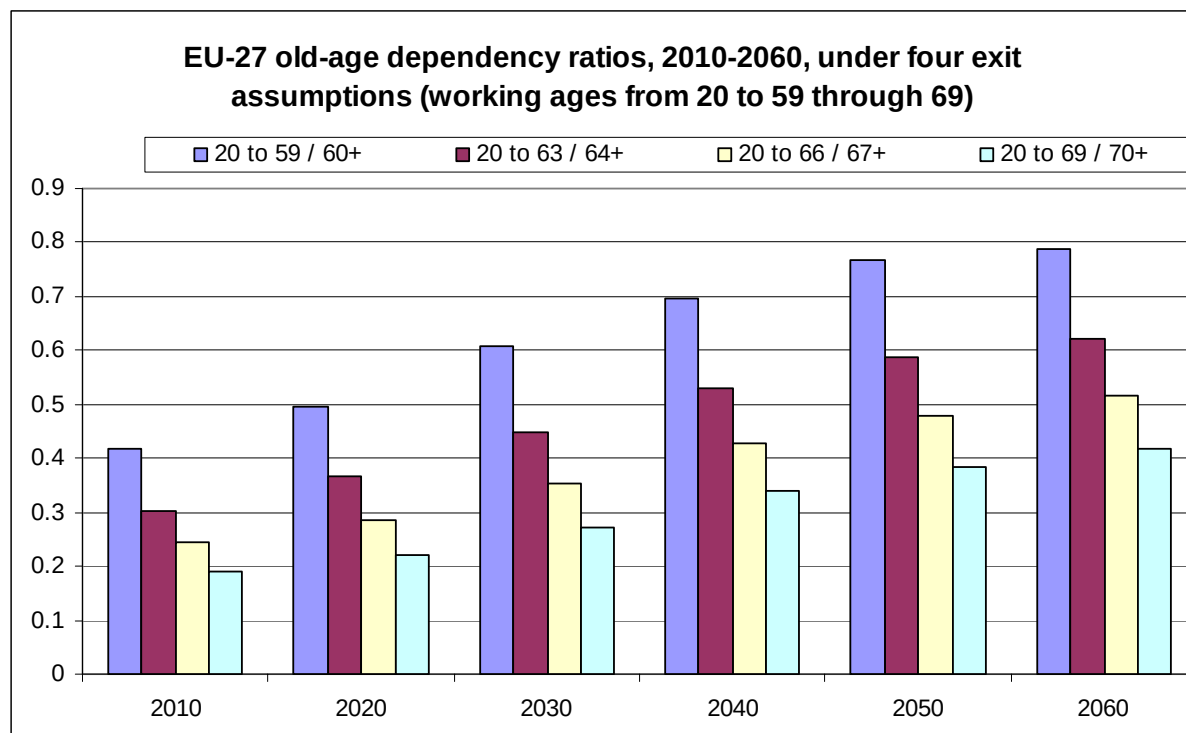


Source: Commission services, graph published in the 2010 Interim Joint Report on pensions of the Economic Policy Committee and Social Protection Committee, noted by the 7-8 June 2010 EPSCO and ECOFIN Councils, p. 9, available at: http://europa.eu/epc/publications/index_en.htm.

Note: the red (dark) bar indicates the most numerous cohort.

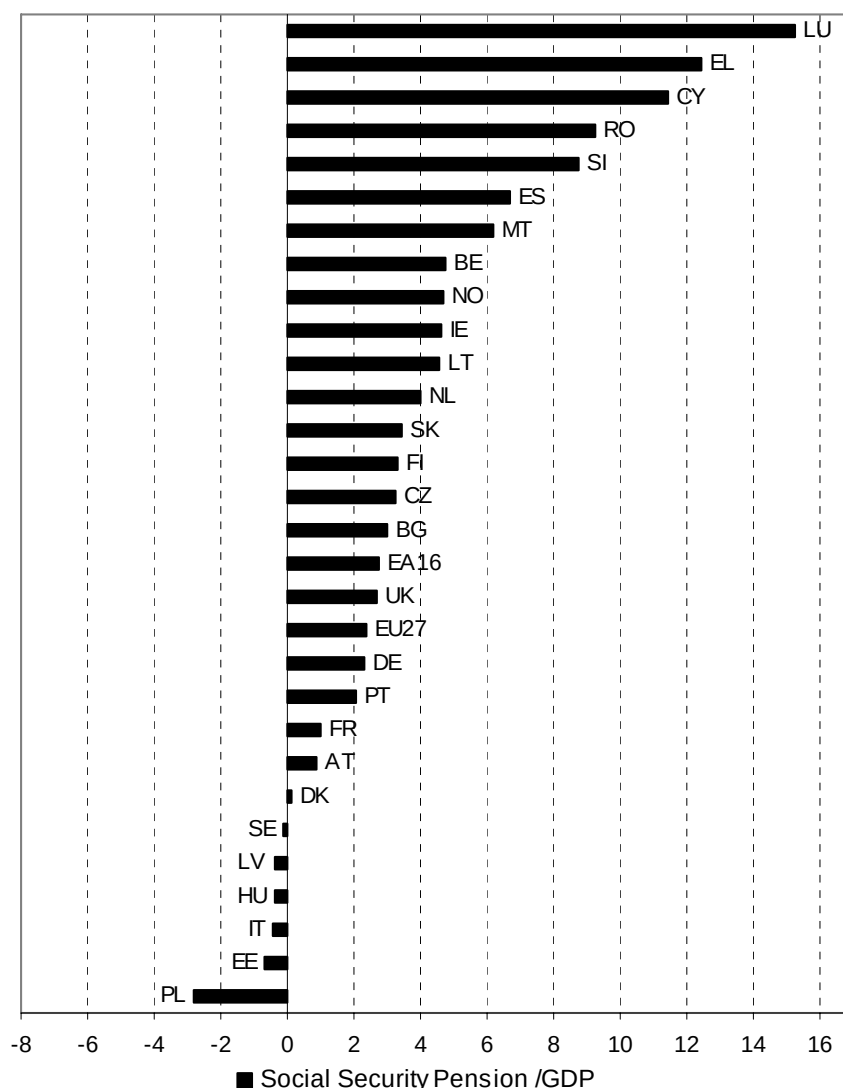
Figure 2: Old-age dependency ratios under different average exit age scenarios

In 2010, when it is assumed that people leave the labour market on average at age 60, the dependency ratio, i.e. the number of people of working age relative to the number of people above age 60, amounts to 5 to 2. If by 2040 people were to remain until 67 the corresponding ratio would stay constant and the increase by 2060 would far less dramatic than at lower exit ages. There would be no increase if the exit age would increase another 3 years between 2040 and 2060.



Source: Eurostat, Population Projections, 2008 data.

Figure 3: Change in public pension expenditure as a share of GDP over 2007-60 (in percentage points)



Source: Ageing report 2009, available at:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13782_en.pdf, data as updated at the Ageing Working Group in 2010.

Note: Hungary reformed its pension system in 2009. Following the reform, its impact was assessed through a peer review by the AWG, and endorsed by the EPC at their 22 February 2010 meeting. According to the revised pension projections, public pension expenditure is projected to decrease from 10.9% of GDP in 2007 to 10.5% of GDP in 2060, i.e. by 0.4 p.p. of GDP, compared with the projection in the 2009 Ageing Report, where an increase of 3 p.p. of GDP between 2007 and 2060 was projected.

Figure 4: Benefit ratios in EU Member States in 2007 and 2060

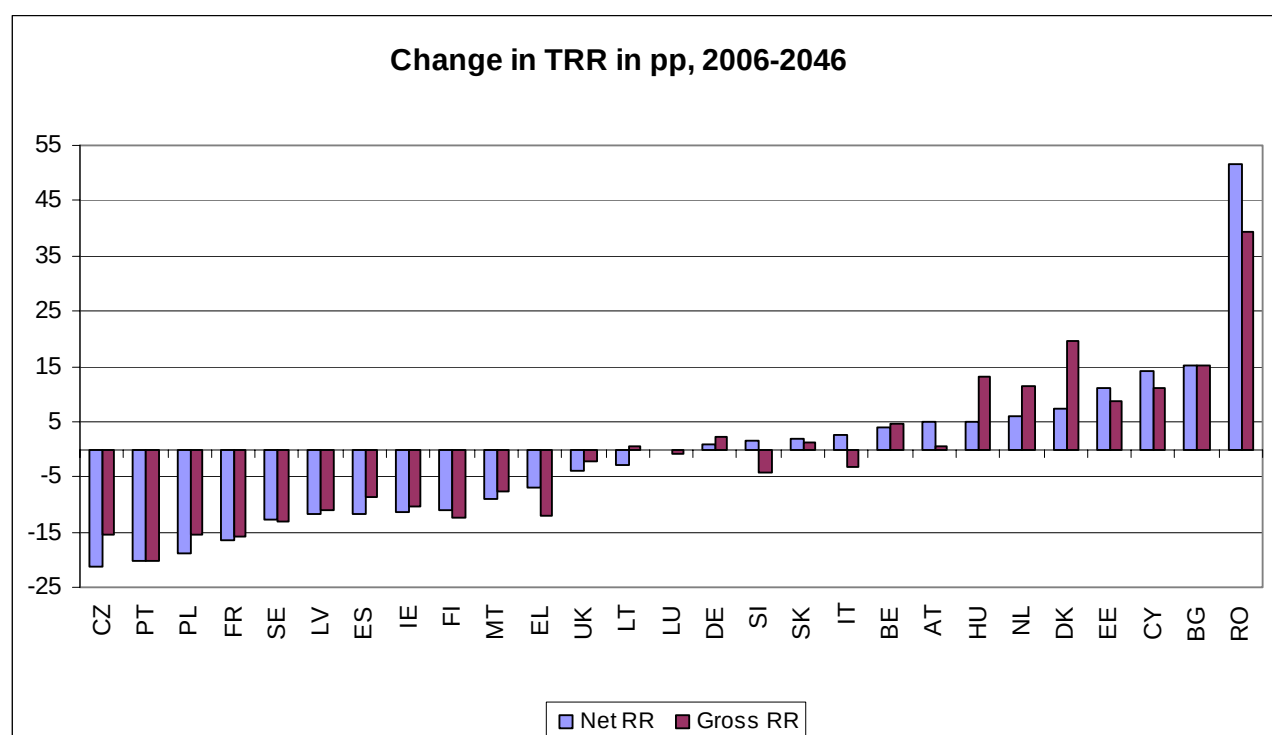
	Benefit Ratio (%)					
	Public pensions			Public and private pensions		
	2007	2060	% change	2007	2060	% change
BE	45	43	-4			
BG	44	36	-20	44	41	-8
CZ	45	38	-17			
DK	39	38	-4	64	75	17
DE	51	42	-17			
EE	26	16	-40	26	22	-18
IE	27	32	16			
EL	73	80	10			
ES	58	52	-10	62	57	-8
FR	63	48	-25			
IT	68	47	-31			
CY	54	57	5			
LV	24	13	-47	24	25	4
LT	33	28	-16	33	32	-2
LU	46	44	-4	46	44	-4
HU	39	36	-8	39	38	-3
MT	42	40	-6			
NL	44	41	-7	74	81	10
AT	55	39	-30			
PL	56	26	-54	56	31	-44
PT	46	33	-29	47	33	-31
RO	29	37	26	29	41	41
SI	41	39	-6	41	40	-2
SK	45	33	-27	45	40	-11
FI	49	47	-5			
SE	49	30	-39	64	46	-27
UK	35	37	7			
NO	51	47	-8			

Source: Ageing report 2009, available at:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13782_en.pdf.

Note: The 'Benefit ratio' is the average benefit of public pension and public and private pensions, respectively, as a share of the economy-wide average wage (gross wages and salaries in relation to employees), as calculated by the Commission. Public pensions used to calculate the Benefit Ratio includes old-age and early pensions and other pensions. Private pensions are not included for all Member States. Hence, the comparability of the figures is limited. The value of indicators might change as some Member States consider reforms of their pension systems (e.g. Ireland).

Figure 5: Change in theoretical replacement rates for an average wage earner retiring at 65 after 40 years career between 2006 and 2046 in percentage points



Source: INDICATORS' SUBGROUP OF THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (ISG) 2009 report on Theoretical Replacement Rates, "UPDATES OF CURRENT AND PROSPECTIVE THEORETICAL PENSION REPLACEMENT RATES 2006-2046", p.17, available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en&moreDocuments=yes>.

Note: Replacement rates are defined as the level of pension income during the first year of retirement as a percentage of individual earnings immediately before retirement. For countries with a projected drop in replacement rates it should be noted that the decrease can usually be counterbalanced by working longer.

It should be noted that EE, like other countries with a more positive evolutions in replacement rates (RO, BG and CY), start off from rather low initial levels of the rates.

Figure 6: Standard pension eligibility age and average labour market exit age in EU-27

There has been a more or less pronounced increase in the average exit age from the labour force of nearly all Member States between 2001 and 2008, with an EU27 average exit age of 61.4 years in 2008. For those countries with increasing pensionable ages until 2020 and beyond, the average exit age is expected to continue to increase. It appears that most countries are gradually moving to a universal pensionable age of at least 65, but countries such as DK, DE and UK have already legislated further increases in order to respond to continued advances in longevity.

Member State	Average exit age from the labour force in 2001	Average exit age from the labour force in 2008	Statutory retirement age for M/W in 2009	Statutory retirement age for M/W in 2020	Further increases in the statutory retirement age for M/W after 2020
Belgium	56.8	61.6*	65/65	65/65	
Bulgaria	58.4	61.5	63/60	63/60	
Czech Republic	58.9	60.6	62/60y8m	63y8m/63y4m	65/65
Denmark	61.6	61.3	65/65	65/65	67+/67+***
Germany	60.6	61.7	65/65	65y9m/65y9m	67/67
Estonia	61.1	62.1	63/61	63/63	
Ireland	63.2	64.1**	65/65	65/65 (66/66)	(68/68)
Greece	61.3°	61.4	65/60	65/60	65/65
Spain	60.3	62.6	65/65	65/65	
France	58.1	59.3	60-65	60/60	
Italy	59.8	60.8	65/60	65/60****	***
Cyprus	62.3	63.5*	65/65	65/65	
Latvia	62.4	62.7	62/62	62/62	
Lithuania	58.9	59.9**	62y6m/60	64/63	65/65
Luxembourg	56.8	:	65/65	65/65	
Hungary	57.6	:	62/62	64/64	65/65
Malta	57.6	59.8	61/60	63/63	65/65
Netherlands	60.9	63.2	65/65	65/65 (66/66)	(67/67)
Austria	59.2	60.9*	65/60	65/60	65/65
Poland	56.6	59.3*	65/60	65/60	
Portugal	61.9	62.6*	65/65	65/65	
Romania	59.8	55.5	63y8m/58y8m	65/60 (65/61y11m)	(65/65)
Slovenia	56.6°	59.8**	63/61	63/61 (65/65)	
Slovakia	57.5	58.7*	62/59	62/62	
Finland	61.4	61.6*	65/65, 63-68	65/65, 63-68	
Sweden	62.1	63.8	61-67	61-67	
United Kingdom	62.0	63.1	65/60	65/65	68/68
EU 27 average	59.9	61.4			

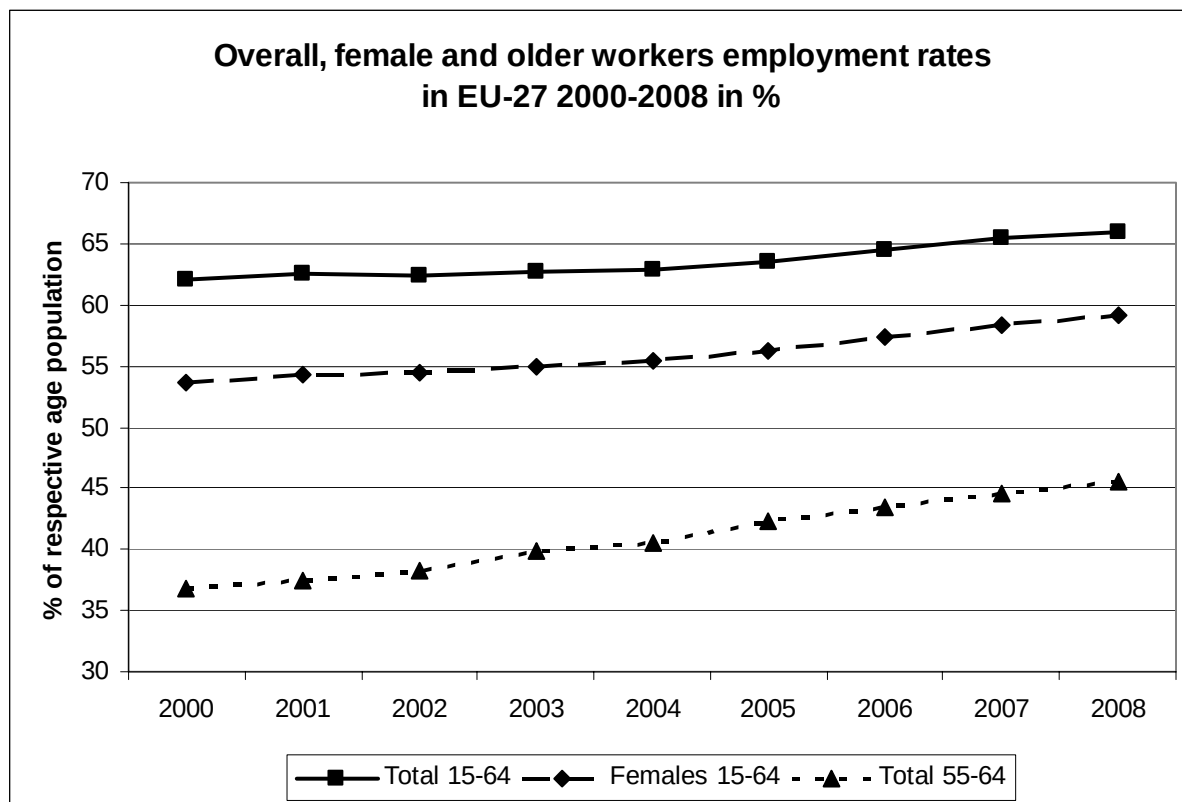
Source: Eurostat, MISSOC, Ageing Report, 2010 Interim Joint Report on pensions of the Economic Policy Committee and Social Protection Committee, noted by the 7-8 June 2010 EPSCO and ECOFIN Councils, available at: http://europa.eu/epc/publications/index_en.htm.

Note: ° - 2002, * - 2007, ** - 2006, in brackets – proposed, not yet legislated, *** retirement age evolves in line with life expectancy gains over time, introducing flexibility in the retirement provision. **** For Italy 65/65 for civil servants, starting from 2018.

Sweden: guarantee pension is available from the age of 65.

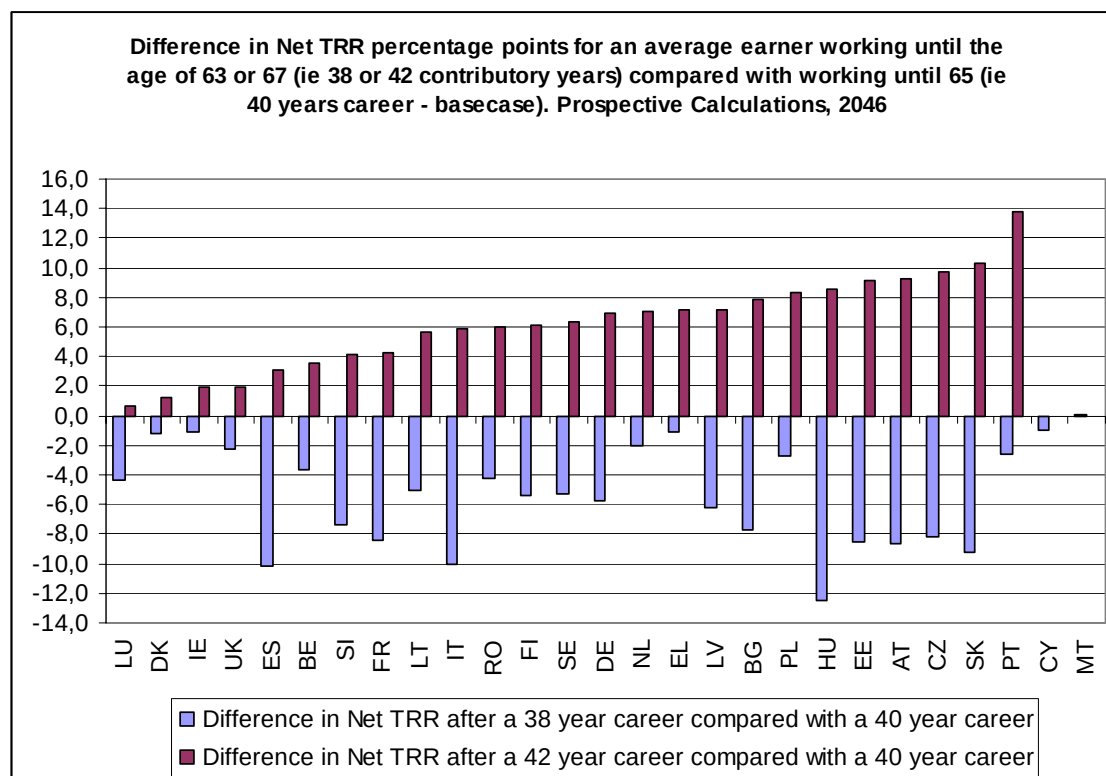
Romania: the National House of Pensions and other Social Insurance Rights.

Figure 7: Overall, female and older workers employment rates in EU-27, 2000-2008, in percent



Source: Eurostat, LFS annual data, graph published in the 2010 Interim Joint Report on pensions of the Economic Policy Committee and Social Protection Committee, noted by the 7-8 June 2010 EPSCO and ECOFIN Councils, p.10, available at: http://europa.eu/epc/publications/index_en.htm.

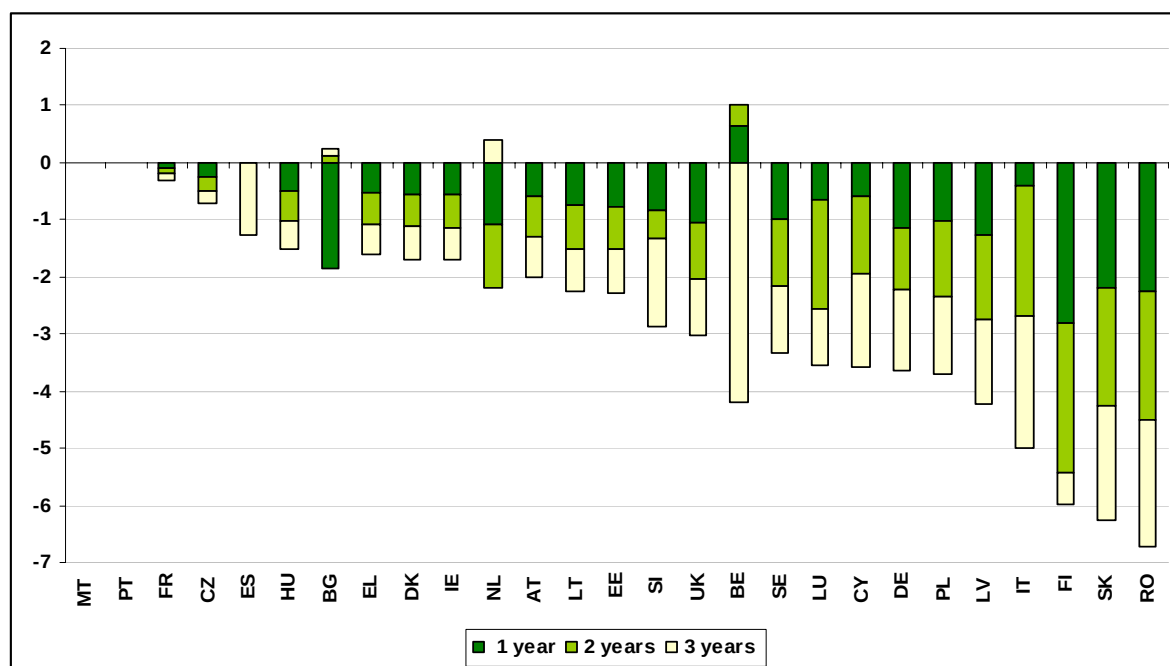
Figure 8: Pension benefit impact of shorter and longer working lives



Source: INDICATORS' SUBGROUP OF THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (ISG) 2009 report on Theoretical Replacement Rates (TRR), "UPDATES OF CURRENT AND PROSPECTIVE THEORETICAL PENSION REPLACEMENT RATES 2006-2046", p.22, available at:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en&moreDocuments=yes>.

Figure 9: Pension benefit impact of career breaks due to unemployment

Accumulated difference in net theoretical replacement rates for an average earner entering the labour market at 25 and retiring at the statutory retirement age with a 1, 2 or 3 year career break due to unemployment compared with no break*



Source: SOCIAL PROTECTION COMMITTEE/INDICATORS' SUBGROUP OF THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (ISG). Graph published in the 2010 Interim Joint Report on pensions of the Economic Policy Committee and Social Protection Committee, noted by the 7-8 June 2010 EPSCO and ECOFIN Councils, p.50, available at: http://europa.eu/epc/publications/index_en.htm

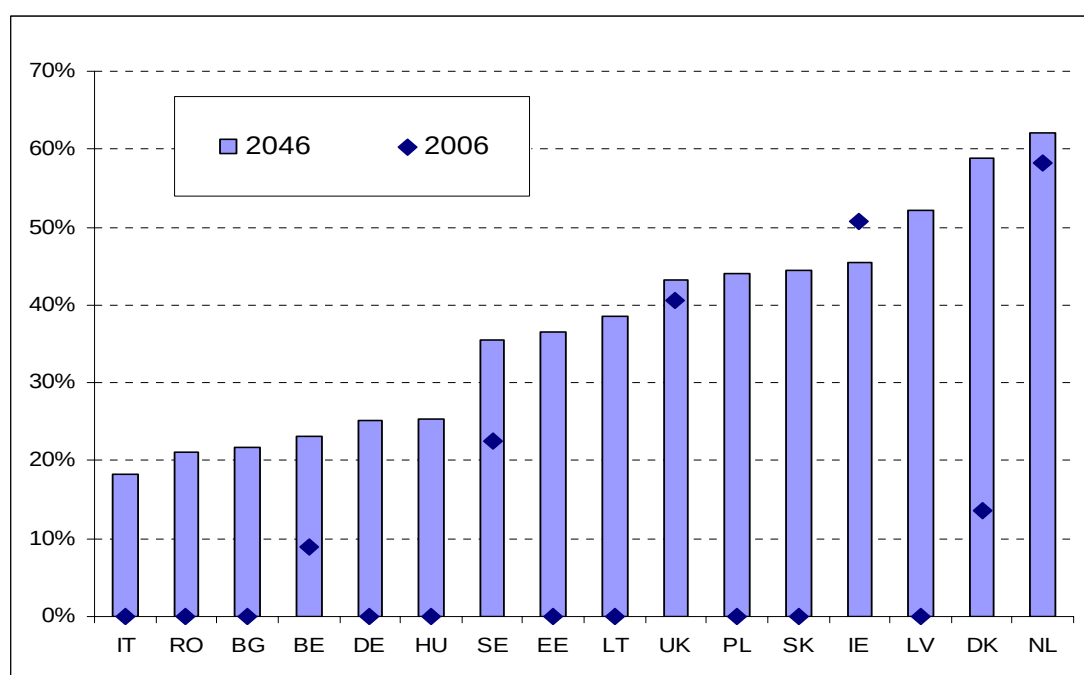
*The unemployment break is assumed to take place in the years just prior to old age retirement which is assumed here to be the statutory retirement age for men

Note: the values for MT and PT are equal to 0 and should not be interpreted as missing. The values are validated by Member States. Conditions of crediting unemployment breaks might have a positive impact on the replacement rate of a hypothetical worker in the base-case scenario, for whom values in the Figure are provided.

Figure 10: Increasing significance of funded pensions

This figure shows that for most of those countries represented, funded pensions will provide for a larger share of retirement income in 2046 than in 2006 as a result of pension reforms (measured by gross theoretical replacement rates).

Share of occupational and statutory funded pensions in total gross theoretical replacement rates in 2006 and 2046 in selected Member States



Source: INDICATORS' SUBGROUP OF THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (ISG) 2009 report on Theoretical Replacement Rates, "UPDATES OF CURRENT AND PROSPECTIVE THEORETICAL PENSION REPLACEMENT RATES 2006-2046", Annex – country fiches, available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en&moreDocuments=yes>.

Note: Data available only for a number of Member States