

TEMAT BIAŁEJ KSIĘGI: Komisja Europejska przedstawia pomysły, mające zapewnić adekwatne, bezpieczne i stabilne emerytury w państwach członkowskich.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Pracownicy i pracodawcy, operatorzy prywatnych lub pracowniczych systemów emerytalnych, ustawowcy lub prywatni dostawcy usług emerytalnych.

**ZA:**

- Podniesienie zarówno ustawowego, jak i efektywnego wieku emerytalnego oraz poziomu zatrudnienia wśród kobiet może zmniejszyć obciążenia finansowe wywołane zmianami demograficznymi.
- Ułatwienie międzynarodowej działalności dostawców usług emerytalnych oraz likwidacja dyskryminacji podatkowej wzmocnią rynek wewnętrzny.

PRZECIW:

- Ogólne uregulowanie przepisów dotyczących niewypłacalności, wzorowanych na kryteriach regulacji Solvency II, sprawi, że pracownicze programy emerytalne staną się zbyt drogie, a przez to mniej atrakcyjne dla pracodawców i pracowników.

TREŚĆ

Tytuł

Biała Księga: Plan na rzecz **adekwatnych, bezpiecznych i trwałych** emerytur. Sygnatura **COM(2012) 55** z 16 lutego 2012 r.

Treść

› Tło

- Zdaniem Komisji, zmiany demograficzne zachodzące w społeczeństwach Europy oraz wpływ kryzysów ekonomicznego i zadłużeniowego stanowią zagrożenie dla „stabilnej gwarancji” wypłaty „adekwatnych” świadczeń emerytalnych.
- Wbrew oczekiwaniom samych państw członkowskich, wyrażonych przed posiedzeniem Rady Europejskiej w marcu 2001 r., do dziś większość z nich ignoruje powyższe problemy i nie wprowadza koniecznych reform.
- Komisja wzywa do poparcia w przyszłości reform wprowadzanych na szczeblu europejskim, ze względu na „wzajemne powiązania problemów makroekonomicznych, społecznych i dotyczących zatrudnienia” (s. 8). [Jej zdaniem – przyp. tłum.] tylko „spójne podejście” do problemu da nadzieje na sukces.
- Komisja nie planuje jakiegokolwiek „prawnego projektowania” systemów emerytalnych.
- W rzeczywistości, Komisja namawia do:
 - „wspierania aktów prawnych” służących poprawie funkcjonowania jednolitego rynku;
 - tworzenia „środków miękkiego prawa, takich jak kodeksy dobrych praktyk” (s. 14);
 - „gromadzenia funduszy”, oraz, przede wszystkim, do
 - koordynacji krajowych polityk.
- Komisja podsumowuje ostatnie reformy przeprowadzone przez Państwa Członkowskie, dotyczące publicznych, repartycyjnych systemów emerytalnych oraz systemów kapitałowych, oraz przedstawia rekomendacje dla poszczególnych państw (Załącznik 3).

› Problemy dotyczące repartycyjnych systemów emerytalnych

- Wzrost spodziewanej długości życia społeczeństw, wejście w wiek emerytalny osób z pokolenia wyżu demograficznego oraz spadający wskaźnik urodzeń prowadzą do znaczącego obciążenia systemów repartycyjnych – w większości publicznych – w Państwach Członkowskich.
- Oczekiwana długość życia kobiet jest zwykle wyższa niż mężczyzn, ale w większości Państw Członkowskich to kobiety odchodzą na emeryturę wcześniej. Dłuższy okres pobierania świadczeń powoduje kolejne obciążenia dla systemów repartycyjnych.

› Rozwiązania dla problemów repartycyjnych systemów emerytalnych

- Podwyższenie wieku emerytalnego zmniejszy finansowe obciążenia dla Państw Członkowskich i pobudzi rynek pracy dzięki dopływowi doświadczonych pracowników w starszym wieku (s. 11). Powiązanie wieku emerytalnego ze zwiększaniem się spodziewanej długości życia przyniosłoby skutki o charakterze stabilizującym (s. 10).
- Komisja widzi znaczące możliwości poprawy wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet, migrantów i osób starszych, co wpłynęłoby pozytywnie na stosunek liczby osób otrzymujących świadczenia do osób opłacających składki (s. 7) w wielu Państwach Członkowskich.
- Możliwość „zbyt wczesnego” przechodzenia na emeryturę stanowi zły sygnał dla społeczeństwa i powinna być wykluczona.
- Podniesienie wieku emerytalnego oraz likwidacja możliwości wczesnego przechodzenia na emeryturę dadzą pozytywne efekty tylko wówczas, gdy pracownicy w trakcie dodatkowych lat będą mieli zatrudnienie (s. 12).

Analiza z dnia 23 lipca 2012 r.

- Wydajność starszych pracowników zależy głównie od stanu ich zdrowia. Dlatego też należy troszczyć się o stan zdrowia pracowników, poprzez:
 - rozwijanie efektywnych kosztowo systemów opieki zdrowotnej oraz
 - promowanie „zdrowego i aktywnego starzenia się” (s. 11).
 - Organizacja pracy powinna być poprawiona poprzez:
 - „dostosowanie warunków pracy do struktury wiekowej pracowników”, w szczególności poprzez rozwijanie „drugich karier” oraz odpowiednich „miejsc pracy związanych z kończeniem kariery zawodowej” (s. 12).
 - tworzenie stanowisk pracy w niepełnym wymiarze czasowym, „przyjaznych rodzinie” i odpowiednich dla wieku pracownika.
 - promowanie uczenia się przez całe życie oraz
 - zapobieganie dyskryminacji we względu na wiek.
 - Inicjatywy UE służyć mają wsparciu Państw Członkowskich w staraniach o trwałe zagwarantowanie odpowiedniego funkcjonowania systemów emerytalnych. W tym celu Komisja planuje między innymi (Załącznik nr 1):
 - „ważne monitorowanie” wykonywania rekomendacji dotyczących emerytur oraz reform rynku pracy w ramach strategii Europa 2020;
 - wspieranie przez Komisję Komitetu ds. Zatrudnienia (EMCO), Europejskiej Rady ds. Świadczeń (EPC) oraz Komitetu ds. Zabezpieczenia Społecznego (SPC) w monitorowaniu reform emerytalnych w państwach członkowskich;
 - opublikowanie w 2012 r. raportu na temat „stosowności” poziomów emerytur;
 - finansowe wsparcie dla „wzajemnego uczenia” się (s. 12) poprzez program PROGRESS oraz planowany program na rzecz przemian i innowacji społecznych (PSCI), oraz
 - zalecenie Komisji Europejskiej, zgodnie z którym Państwa Członkowskie powinny wspierać ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego krajowe programy promocji zdrowia i aktywnego starzenia się.
 - Komisja chce skonsultować z partnerami społecznymi to, w „jaki sposób zmienić można nieuzasadniony wiek obowiązkowego przejścia na emeryturę w układach zbiorowych i przepisach krajowych” (s. 17).
- › **Problemy dotyczące kapitałowych systemów emerytalnych**
- Aktualne problemy pokazują, że kapitałowe systemy emerytalne są wrażliwe na kryzys finansowy i załamania ekonomiczne – w ich efekcie zmagają się obecnie ze „spadającą wartością aktywów i zmniejszonymi zyskami” (s. 3).
 - Dlatego też Komisja wzywa do rewizji przepisów regulujących działanie i strukturę kapitałowych systemów emerytalnych (s. 13).
 - Ze względu na to, że kapitałowe systemy emerytalne będą mogły zapewnić w przyszłości mniejsze świadczenia, większą rolę odgrywać będą uzupełniające oszczędności emerytalne (s. 12).
- › **Rozwiązania dla problemów kapitałowych systemów emerytalnych**
- W 2012 r. Komisja zamierza zaproponować poprawki do Dyrektywy ws. działalności i nadzoru nad instytucjami pracowniczych programów emerytalnych („IORP”, Dyr. 2003/41/EC). Zmiany polegać będą w szczególności na:
 - ułatwieniu - w drodze regulacji – ponadgranicznej działalności dostawców produktów prywatnych systemów emerytalnych, poprzez uwzględnienie różnego rodzaju pracowniczych programów emerytalnych (s. 13).
 - zmniejszeniu zagrożenia niewypłacalnością podmiotów prowadzących pracownicze programy emerytalne, poprzez objęcie ich przepisami zawartymi w dyrektywie Solvency II (DIR 2009/138/EC), dotyczącymi przedsiębiorstw ubezpieczeniowych (s. 17).
 - Również w 2012 r. Komisja zamierza opracować sposób poprawy bezpieczeństwa oszczędności zgromadzonych w pracowniczych programach emerytalnych na wypadek niewypłacalności pracodawcy. Za podstawę zmian służyć ma Dyrektywa w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dyr. 2008/94/EC).
 - Komisja wzywa do poprawy ramowych warunków wspierania prywatnych, uzupełniających oszczędności emerytalnych. W szczególności chodzi o:
 - rozpoczęcie procedur przeciwko Państwom Członkowskim, w których przepisy podatkowe utrudniają działalność prywatnym dostawcom produktów emerytalnych;
 - rozpoczęcie dyskusji z Państwami Członkowskimi na temat sposobów zmniejszenia ryzyka wynikającego z podwójnego opodatkowania emerytur uzyskanych za granicą (lub pełnego unikania opodatkowania);
 - opracowania „kodeksu dobrych praktyk w dziedzinie pracowniczych programów emerytalnych” (s. 18) – wspólnie ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, tak by zapewnić bezpieczne i trwałe funkcjonowanie systemów emerytalnych.;
 - ujednoczenie warunków, tak aby obywatele mogli bez przeszkód korzystać z różnych możliwości emerytalnych, oraz
 - poprawę „informacji dla konsumentów oraz standardów ochrony” poprzez wprowadzenie dobrowolnych kodeksów oraz „być może” wprowadzenie systemu unijnych certyfikatów dla prywatnych produktów emerytalnych.
 - Komisja rozważa objęcie pracowniczych programów emerytalnych Rozporządzeniem w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego [(EC) nr 883/2004]. Dzięki temu pracownicze programy emerytalne nie byłyby przeszkodą dla mobilności pracowników i elastyczności rynku pracy (s. 19).
 - Komisja zamierza wspierać system śledzenia wszelkich uprawnień emerytalnych – zarówno publicznych, jak i wynikających z pracowniczych programów emerytalnych – tak, by pracownicy mogli otrzymywać dokładne informacje na temat nabytych uprawnień emerytalnych.
 - Dodatkowo Komisja chce zachęcić do przyjęcia Dyrektywy w sprawie nabywania i odbierania uzupełniających uprawnień emerytalnych (Wniosek COM(2007) 603).

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Celem Komisji jest stworzenie takich przepisów unijnych, które będą skuteczniej wspierały wysiłki na rzecz reform podejmowane w Państwach Członkowskich. Komisja podkreśla jednak, że „główną odpowiedzialność” za osiągnięcie celów „w oczywisty sposób ponoszą Państwa Członkowskie” (s. 14).

Analiza z dnia 23 lipca 2012 r.

Tło polityczne

Biała Księga opublikowana przez Komisję to wynik konsultacji, którym poddano Zieloną Księgę w sprawie adekwatnych i bezpiecznych systemów emerytalnych [COM(2010) 365]. Według Komisji, zebrane opinie wzywają do zdecydowanych zmian, ale również prowadzą do przekonania, że wiele Państw Członkowskich nie chce żadnego „rozszerzenia” istniejących ram polityki UE (s. 20).

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca Dyrekcja Generalna: DG ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego
Procedura konsultacji: Nie przewidziano

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Komisja jest słusznie zaniepokojona sytuacją, w jakiej znalazły się repartycyjne i kapitałowe systemy emerytalne. Wprowadzenie szybkich i skutecznych zmian jest niezbędne.

Finansowe obciążenia repartycyjnych ubezpieczeń emerytalnych, wynikające ze zmian demograficznych (wzrostu spodziewanej długości życia i kurczenia się populacji wielu Państw Członkowskich) – mogą, jak domaga się tego Komisja, zostać zmniejszone dzięki podniesieniu ustawowego i realnego wieku przechodzenia na emeryturę oraz zwiększeniu wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet. Słuszne jest również zalecenie, by powiązać ustawowy wiek emerytalny ze zmianami w oczekiwanej długości życia, ponieważ samo jednorazowe podniesienie wieku nie wystarczy do trwałego finansowania [systemu świadczeń – przyp. tłum.].

By osiągnąć wyższe wskaźniki zatrudnienia wśród osób starszych i kobiet, konieczne jest stworzenie miejsc pracy odpowiednich do wieku pracowników, podjęcie stosownych działań związanych z kwalifikacjami oraz kroków w kierunku zapewnienia równowagi pomiędzy pracą a życiem rodzinnym, uwzględniającej posiadanie dzieci, konieczność opieki i wyuczony zawód. Rozwiązania te nie powinny być jednak tworzone na poziomie krajowym, ale uzgadniane pomiędzy partnerami społecznymi i przedsiębiorstwami.

Zamiar Komisji, by ułatwić ponadgraniczną działalność prywatnych dostawców usług emerytalnych poprzez wprowadzenie poprawek do dyrektywy IORP – uwzględniających sytuację w poszczególnych krajach – i likwidację przypadków dyskryminacji podatkowej, wzmocni rynek wewnętrzny.

Dla odmiany nieco zaskakujący jest fakt, że proponowana ochrona przed niewypłacalnością, wzorowana na dyrektywie Solvency II w oczywisty sposób nie uwzględnia krajowych uwarunkowań. W przypadku pracowniczych programów emerytalnych Państwa Członkowskie wykształciły bardzo zróżnicowane formy zabezpieczenia przed niewypłacalnością – nie uzasadnia to jednak konieczności wprowadzenia obowiązku posiadania wystandaryzowanych depozytów kapitałowych. Ogólna regulacja oparta na kryteriach dyrektywy Solvency II spowodowałaby, że pracownicze programy emerytalne stałyby się zbyt drogie, a przez to mniej atrakcyjne dla pracowników i pracodawców. Regulacja znacząco zwiększy bowiem wymagania kapitałowe wobec pracowniczych programów emerytalnych, co nieuchronnie doprowadzi do niższych zysków lub wyższych składek. Jest to sprzeczne z postawionym celem w postaci wzmocnienia uzupełniających prywatnych systemów emerytalnych.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Ogólna regulacja wzorowana na kryteriach dyrektywy Solvency II, która sprawi, że instrument zarządzania zasobami ludzkimi, jakim są pracownicze programy emerytalne, stanie się mniej atrakcyjny dla pracodawców, stanowi zagrożenie dla indywidualnej swobody wyboru w zakresie prywatnych emerytur pracowników.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Podwyższenie wieku emerytalnego będzie miało pozytywny wpływ na wzrost i zatrudnienie w obliczu spadku liczby osób w wieku produkcyjnym.

Ocena prawna

Kompetencje

Uprawnienia Komisji do publikowania Białej Księgi zawarte są w art. 17 TEC. Zgodnie z tym artykułem, Komisja może podejmować inicjatywy, które uzna za konieczne, w celu wspierania wspólnych interesów UE.

Jeśli chodzi o dalsze inicjatywy prawne UE, sytuacja wygląda następująco: przepisy w sprawie możliwości przenoszenia emerytur z pracowniczych programów emerytalnych mogą być oparte na art. 48 TFEU (swoboda przepływu); ochrona przed niewypłacalnością pracodawców, obejmująca uprawnienia pracowników do emerytur wynikających z zakładowych i międzyzakładowych emerytur uzupełniających może być oparta na art. 153 (1) lit. c TFEU (zabezpieczenie społeczne oraz ochrona socjalna pracowników), regulacja w sprawie funduszy emerytalnych opierać się może na art. 53 TFEU (samozatrudnienie), natomiast podstawą prawną do wprowadzenia przepisów dotyczących monitorowania funduszy emerytalnych może być art. 114 TFEU (tworzenie jednolitego rynku).

W przypadku systemów zabezpieczenia społecznego (art. 153 (1) lit. k TFEU), Unia Europejska upoważniona jest jednak wyłącznie do wspierania współpracy między Państwami Członkowskimi, czyli podejmowania inicjatyw „nastawionych na pogłębianie wiedzy, rozwój wymiany informacji i najlepszych praktyk, promowanie innowacyjnych metod oraz doświadczeń w zakresie oceny” (art. 152 (2) lit. a). Co więcej, każda ingerencja w podstawowe zasady systemów zabezpieczenia społecznego Państw Członkowskich jest zakazana (art. 153 (4) TFEU). Jeśli chodzi o zaproponowane w Białej Księdze metody przezwyciężenia problemów dotyczących repartycyjnych systemów

Analiza z dnia 23 lipca 2012 r.

emerytalnych, sytuacja wygląda następująco: unijne przepisy w sprawie ustawowego wieku emerytalnego oraz w sprawie wczesnego przechodzenia na emeryturę stanowiąc będą naruszenie podziału kompetencji. Ograniczenie to jest jednak objęte zakazem omijania: stosowne przepisy nie mogą być oparte na innych artykułach opisujących kompetencje (ECJ C-120/95, nr 21). Wszczęcie przeciwko Państwom Członkowskim procedur karnych, zmierzających do usunięcia przez nie przepisów podatkowych sprzecznych z podstawowymi swobodami, jest możliwe (art. 258 TFEU). Ujednoczenie opodatkowania prywatnych oszczędności emerytalnych oraz opodatkowania dostawców usług emerytalnych będzie niezgodne z porządkiem kompetencji zapisanym w TFEU, dotyczyć będzie bowiem podatków bezpośrednich, podczas gdy kompetencje UE ograniczone są generalnie do podatków pośrednich (art. 113 TFEU).

Pomocniczość

Ogólny, unijny wymóg ochrony przed niewypłacalnością pracowniczych programów emerytalnych jest sam w sobie słuszny. Poziom ochrony powinien być jednak ograniczony do określonego minimum. To, w jaki sposób ów poziom ochrony należy osiągnąć, należy pozostawić poszczególnym Państwom Członkowskim ze względu na istnienie wielu różnych systemów ochrony i zróżnicowanych przepisów związanych z niewypłacalnością.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

WNIOSKI

Podniesienie, zgodnie z propozycją, zarówno ustawowego, jak i efektywnego wieku emerytalnego, oraz wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet, może zmniejszyć finansowe obciążenia wywołane zmianami demograficznymi. Ułatwienie międzynarodowej działalności dostawców usług emerytalnych i likwidacja dyskryminacji podatkowej wzmocni rynek wewnętrzny. Ogólna regulacja oparta na kryteriach dyrektywy Solwency II sprawi jednak, że pracownicze programy emerytalne staną się zbyt drogie, a przez to mniej atrakcyjne dla pracodawców i pracowników.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl