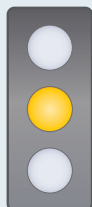


**PRZEDMIOT ZIELONEJ KSIĘGI:** Komisja przedstawia w zarysie, w jaki sposób – jej zdaniem – osiągnąć można adekwatne, stabilne i bezpieczne systemy emerytalne, i rozpoczyna publiczne konsultacje w tej sprawie.

**STRONY ZAANGAŻOWANE:** Państwa członkowskie, pracodawcy, pracownicy oraz podmioty oferujące prywatne produkty emerytalne.

**ZA:**

- Dokument słusznie odnosi się do poważnych problemów związanych z repartycyjnymi systemami emerytalnymi („pay-as-you-go” – PAYG) i ukrytym długiem publicznym. Brane pod uwagę rozwiązania, w szczególności podniesienie efektywnego wieku emerytalnego, wydłużą okres finansowej wydolności systemów PAYG

**PRZECIW:**

- Komisja nie jest uprawniona do tego, by decydować, kiedy emerytura jest „adekwatna”, nie ma też odpowiedniego uzasadnienia dla takiej decyzji.
- Podejście, zgodnie z którym we wszystkich kapitałowych systemach emerytalnych należałoby ustanowić gwarancję minimalnej stopy zwrotu oraz przewidujące zalecanie konkretnych decyzji inwestycyjnych i wysokości rocznych emerytur zmniejszyłoby zyskowność i możliwości wyboru ubezpieczonego.

**TREŚĆ****Tytuł**

Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie.

Sygnatura COM 2010(365) z 7 lipca 2010 r.

**Streszczenie**› **Kwestie ogólne**

- Komisja stoi na stanowisku, że ani systemy typu PAYG (zwykle publiczne), ani kapitałowe systemy emerytalne (zazwyczaj prywatne), w swojej obecnej strukturze nie mogą zapewnić „adekwatnych i stabilnych dochodów emerytalnych”.
- Komisja opisuje problemy, które dotyczą obu typów systemów, oraz przedstawia inicjatywy reform, które mogłyby w tej sytuacji pomóc.
- W oparciu o kwestionariusz Komisja chciałaby ustalić, czy i jakie działania powinna podjąć Unia Europejska, by zreformować systemy emerytalne.
- Komisja podkreśla znaczenie „europejskiego podejścia do systemów emerytalnych” oraz „jednolitego unijnego podejścia w sprawach wypłacalności i adekwatności społecznej”.

› **Problemy systemów emerytalnych typu PAYG**

- W ramach systemów typu PAYG, malejąca liczba płatników musi finansować rosnącą liczbę świadczeniobiorców.
- Komisja określiła cztery obszary zmian, które powodują to zjawisko. Są to:
  - spadający wskaźnik urodzeń w UE,
  - rosnący wiek wejścia w życie zawodowe, związany z wydłużającym się okresem edukacji,
  - obniżający się wiek odchodzenia na emeryturę, wynikający z „zarządzania rynkiem pracy” i „polityką najczęściej stosowaną wobec niego”,
  - rosnąca średnia długość życia.
- Co więcej, w obliczu „przewidywanego, niezrównoważonego wzrostu poziomu długu publicznego”, Komisja poddaje w wątpliwość stabilność publicznych systemów emerytalnych.
- Komisja prognozuje, że w roku 2060:
  - na każdą osobę po 65. roku życia przypadać będą jedynie dwie osoby w wieku produkcyjnym (obecnie – cztery), natomiast
  - wydatki publiczne związane ze starzeniem się społeczeństwa wzrosną o prawie 5 proc. PKB, z czego połowa wydawana będzie na systemy emerytalne.

› **Rozwiązania dla problemów systemów emerytalnych typu PAYG**

- Komisja wzywa do wzmocnienia potencjału wzrostu gospodarczego UE. Zwiększona podaż siły roboczej powinna umożliwić większy wzrost wydajności pracy.
- Komisja chciałaby wydłużyć okres aktywności zawodowej Europejczyków i w tym celu proponuje:
  - podwyższyć ustawowy wiek emerytalny, na przykład poprzez automatyczne dostosowywanie go do zwiększania się oczekiwanej długości życia,
  - zwiększanie efektywnego wieku przechodzenia na emeryturę, np. poprzez ograniczanie możliwości wcześniejszego kończenia aktywności zawodowej,
  - wprowadzenie „społecznych i finansowych zachęt do pracy”, w celu zwiększenia zdolności do zatrudnienia wśród kobiet i starszych pracowników,
  - uzupełnienie systemów typu PAYG systemami kapitałowymi,
  - uzależnienie uprawnień emerytalnych od średniego wynagrodzenia w czasie całego okresu aktywności zawodowej, a nie od wysokości wynagrodzenia w wybranych okresach zatrudnienia.

Analiza z dnia 13 września 2010 r.

- Komisja stawia następujące pytania:
  - czy ramy dla „koordynacji” polityki na poziomie UE wystarczą, by koordynować systemy emerytalne na poziomie UE i zagwarantować trwałe budżety publiczne w Państwach Członkowskich, oraz
  - czy Komisja powinna decydować, „kiedy” przypada „odpowiedni” moment na przejście na emeryturę?
- › **Problemy kapitałowych systemów emerytalnych**
  - Kryzys finansowy i gospodarczy pokazał, że kapitałowe systemy emerytalne również mogą zawieść. Chodzi w szczególności o „stopy zwrotu i wypłacalność”, które ucierpiały „wskutek spadku stóp procentowych i wartości aktywów”. W efekcie fundusze emerytalne straciły ponad 20 proc. swojej wartości z 2008 r. i jak dotąd nie były w stanie w pełni tych strat odrobić. Wiele pracowniczych funduszy emerytalnych nie mogło wypełnić swych zobowiązań.
  - W opinii Komisji, wrażliwość kapitałowych systemów emerytalnych na wahania na rynkach finansowych jest w głównej mierze efektem przyjętych przez fundusze strategii inwestycyjnych.
  - Według Komisji, ramy prawne regulujące tę dziedzinę są „rozdrobione i niekompletne”:
    - podobne systemy objęte są różnymi przepisami,
    - niektóre systemy emerytalne nie są w ogóle uwzględnione w przepisach,
    - nie istnieją klarowne granice między systemami publicznymi, prywatnymi i pracowniczymi,
    - nie ma jasnej definicji, czym różni się zwykły produkt oszczędnościowy od produktu emerytalnego.
  - Niektóre systemy, na przykład pracownicze programy emerytalne, są niemożliwe do przeniesienia do nowego pracodawcy w przypadku zmiany pracy.
- › **Rozwiązania dla problemów kapitałowych systemów emerytalnych**
  - Komisja zamierza – poprzez uregulowania prawne – zwiększyć efektywność i bezpieczeństwo kapitałowych systemów emerytalnych – w tym pracowniczych systemów emerytalnych i „ustawowych, obowiązkowych systemów kapitałowych” (np. systemów emerytalnych dla stowarzyszeń zawodowych). Jednocześnie chce zagwarantować, by pracownicze systemy pozostały jedną z opcji do wyboru, oraz by pracodawcy nie stali się niewypłacalni wskutek świadczenia takich usług.
  - Komisja proponuje:
    - regulowanie kapitałowych systemów emerytalnych na poziomie UE,
    - lepsze harmonizowanie krajowych nadzorów w Państwach Członkowskich,
    - włączenie kryteriów bezpieczeństwa, zasady ograniczonego dostępu i warunku stałego przepływu środków w czasie emerytury do definicji „produktu emerytalnego”,
    - umożliwienie operatorom pracowniczych systemów emerytalnych angażowanie się w działalności transgraniczną.  
W tym celu Komisja rozważa przekształcenie Dyrektywy w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (dyrektywa IORP 2003/41/EC) w dyrektywę ramową.
  - Jeśli chodzi o możliwości przenoszenia uprawnień emerytalnych uzyskanych w ramach pracowniczych systemów, Komisja nawiązuje do swojej propozycji wydania dyrektywy w sprawie poprawy możliwości przenoszenia uprawnień do dodatkowych emerytur lub rent [COM 2005(507)].
  - W ramach poprawy ochrony praw konsumentów:
    - Celem Komisji jest osiągnięcie „lepszego równowagi pomiędzy ryzykiem, bezpieczeństwem i dostępnością”.
    - Odnosząc się do programów o zdefiniowanej składce, w których ostateczna wysokość świadczeń emerytalnych nie jest znana z wyprzedzeniem, Komisja zauważa „ryzyko inwestycyjne, związane z inflacją oraz długością życia”, które jest obecnie przenoszony na samego oszczędzającego. By zlikwidować ten „nieuczciwy podział ryzyka”, Komisja proponuje wprowadzenie zasady minimalnej gwarantowanej stopy zwrotu oraz strategii inwestycyjnych dopasowanych do fazy życia ubezpieczonego.
    - W konkretnych systemach emerytalnych – np. opartych na giełdzie – suma świadczeń emerytalnych może wahać się w zależności od tego, w którym roku ubezpieczony odchodzi na emeryturę. By ograniczyć to ryzyko, świadczenie powinno być zagwarantowane albo w formie jednorazowej kwoty ryczałtowej, albo kwot wypłacanych w sposób ciągły przez całą długość życia lub w konkretnym okresie.
    - Komisja planuje opracować przepisy dotyczące usług powierniczych i zarządzania funduszami emerytalnymi w celu poprawy nadzoru nad decyzjami inwestycyjnymi.
  - W ramach ochrony przed niewypłacalnością funduszy emerytalnych i pracodawców:
    - Komisja chce sprawdzić, czy wymagania dotyczące wypłacalności, którym od 2012 r. sprostac będą musiały firmy ubezpieczeniowe (zgodnie z dyrektywą Solwency–II, sygn. 2009/138/EC), nie powinny obowiązywać również funduszy emerytalnych.
    - Komisja rozważa ulepszenie europejskich przepisów dotyczących ochrony uprawnień emerytalnych na wypadek niewypłacalności przedsiębiorstwa (dyrektywa 80/987/EEC). Dotyczy to szczególnie emerytur finansowanych z rezerw.
- › **Pozostałe kwestie**
  - Komisja chciałaby również wzmocnić spójność społeczną. Wzywa więc do ustanowienia emerytur minimalnych, objęcia emeryturami pracowników nietypowych oraz kredytowania niezamierzonych przerw w pracy, np. podczas opieki nad osobami pozostającymi na utrzymaniu.
  - Opierając się na Raportcie Montiego na temat Rynku Wewnętrznego, Komisja rozważa stworzenie dodatkowego i opcjonalnego zestawu przepisów dotyczących prywatnych systemów emerytalnych, który byłby niezależny od przepisów krajowych (tzw. „28. system prawny”).

### Stosunek Komisji do zasady pomocniczości

Komisja „nie kwestionuje” odpowiedzialności Państw Członkowskich za świadczenia emerytalne. Jednocześnie podkreśla jednak, że fundusze emerytalne są integralną częścią rynków finansowych, a ich kształt ma wpływ na swobodę przepływu pracowników i kapitału – te zaś „konkretne dziedziny” są już objęte kompetencjami UE.

Analiza z dnia 13 września 2010 r.

## Tło polityczne

Już w 2001 r. Rada Europejska stwierdziła, że „Nadchodząca dekada to okazja, by odnieść się do demograficznych wyzwań – poprzez podniesienie wskaźników zatrudnienia, zredukowanie długu publicznego i dostosowanie systemów zabezpieczenia społecznego, w tym systemów emerytalnych”. Zielona Księga to konsekwencja tych słów. Aktualna sytuacja budżetów publicznych i publicznych systemów emerytalnych pokazuje, że Państwa Członkowskie nie zakończyły jeszcze zalecanego procesu dostosowawczego. Komisja proponuje więc teraz bardziej skoordynowane podejście do tych kwestii. Wyraźnie widać je również w strategii „Europa 2020” [COM 2010(2020)], której celem jest zwiększenie liczby osób zatrudnionych i sprawienie, by dłużej byli obecni na rynku pracy.

Wzmocnienie regulacji dotyczących systemów typu PAYG – co zaleca Zielona Księga – oparte jest również na ramowych decyzjach podjętych na szczeblu międzynarodowym. Chodzi głównie o szczyty grupy G-20 w Pittsburgu w 2009 r. i Toronto w 2010 r., których uczestnicy wezwali do stworzenia regulacji dotyczących wszystkich instytucji finansowych oraz stworzenia ogólnościowych zasad, które pomogłyby uniknąć w przyszłości jakichkolwiek wstrząsów na rynkach finansowych. UE podjęła już stosowne działania, w szczególności w postaci wniosków o stworzenie europejskich organów nadzoru.

## Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna: DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans  
Procedura konsultacji: Każdy obywatel może przedstawić swą opinię. Procedura kończy się 15 listopada 2010 r. Internetowy kwestionariusz można ściągnąć ze strony <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=pensions>

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

Komisja słusznie krytykuje sytuację – zwykle publicznych – systemów emerytalnych typu PAYG. Konieczne są natychmiastowe i drastyczne zmiany. Biorąc pod uwagę, że trudno spodziewać się szybkiego wzrostu wydajności stale zmniejszającej się liczby osób zatrudnionych, konieczne jest podniesienie ustawowego i efektywnego wieku przechodzenia na emeryturę. Proponowane zwiększenie stopy zatrudnienia kobiet i osób starszych przyczyni się do „wydolności” obecnych systemów emerytalnych, stworzy jednak również dodatkowe uprawnienia emerytalne w przyszłości, które również trzeba będzie sfinansować. Bez podniesienia poziomu zatrudnienia, aktualna relacja pomiędzy pracującymi a emerytowanymi członkami społeczeństwa może być utrzymana do roku 2060 tylko w sytuacji, gdyby ludzie pracowali do 70. roku życia (obecnie średnia wynosi 61 lat). (Źródło: Eurostat Population Projections 2008 oraz Impact Assessment by the Commission).

Brak jest natomiast odpowiedniego uzasadnienia dla tworzenia europejskiej definicji „adekwatnej emerytury”. Choć wiele systemów emerytalnych typu PAYG powoduje w istocie powstawanie olbrzymiego zadłużenia publicznego, co może stworzyć liczne zagrożenia dla stabilności systemu monetarnego i fiskalnego, Komisja nie powinna być upoważniona do monitorowania ukrytych długów. Lepszym rozwiązaniem jest upoważnienie do tego niezależnej Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB).

Wnioskowane objęcie regulacjami na poziomie UE wszystkich kapitałowych systemów emerytalnych miałyby ułatwić lepsze działanie wewnętrznego rynku produktów emerytalnych, obecnie bowiem przepisy dotyczące nadzoru i dystrybucji w poszczególnych Państwach Członkowskich różnią się. Dyskusyjne jest jednak to, czy pełna harmonizacja przepisów dotyczących kapitałowych systemów emerytalnych rzeczywiście może objąć czasami znacząco różniące się od siebie produkty i tradycje w tej dziedzinie w różnych Państwach Członkowskich.

### Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Chociaż kapitałowe systemy emerytalne wiążą się z niewielkim ryzykiem, nie są go w zupełności pozbawione. Gwarantowana minimalna stopa zwrotu, dostosowanie decyzji inwestycyjnych do fazy życia ubezpieczonego oraz ustalenie wysokości rocznych emerytur mogą znacząco zredukować to ryzyko. Od decyzji ubezpieczonych powinno jednak zależeć to, czy ta redukcja ryzyka jest dla nich ważna, czy nie, i czy są gotowi ponieść koszty związanego z tymi regulacjami obniżenia stopy zwrotu. Wprowadzanie ustawowych wymagań w tym zakresie trzeba odrzucić.

Możliwość przenoszenia uprawnień wynikających z pracowniczych programów emerytalnych zwiększy mobilność pracowników, może jednak również prowadzić do zamykania pracowniczych programów emerytalnych w firmach, które będą chciały wykorzystywać te systemy do silnego związania ze sobą pracowników. Byłoby to szczególnie szkodliwe dla ubezpieczonych. Poza tym – w zależności od kształtu pracowniczego programu emerytalnego, już teraz istnieją znaczące różnice w stopniu możliwego przenoszenia uprawnień i wynikającej z tego mobilności pracowników. Ustawowe wprowadzenie maksymalnego stopnia przenoszenia uprawnień wobec wszystkich produktów zbyt chroni pracowników i należy je odrzucić.

### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Wydłużenie wieku emerytalnego sprawi, że pracodawcy będą mogli dłużej korzystać z wykwalifikowanego personelu. W obliczu narastającego braku takiej kadry, zmiany mogą mieć pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy.

Analiza z dnia 13 września 2010 r.

## Ocena prawna

### Kompetencje prawne

Kompetencje Komisji dotyczące przyjęcia Zielonej Księgi zapisano w art. 17 TFEU. Uprawnia on Komisję do podejmowania działań uznawanych za konieczne dla wspierania wspólnych interesów UE.

Dla dalszych działań prawnych UE istnieją następujące podstawy prawne: przepisy dotyczące możliwości przenoszenia uprawnień wynikających z pracowniczych programów emerytalnych mogą być oparte na art. 48 TFEU (mobilność pracowników), ochrona przed niewypłacalnością uprawnień pracowników, wynikających z pracowniczych lub uzupełniających systemów emerytalnych może być oparta na art. 153 (1) lit. c TFEU (bezpieczeństwo socjalne i ochrona socjalna pracowników), regulacje dotyczące funduszy emerytalnych mogą być oparte na art. 53 TFEU (samozatrudnienie); zaś nadzór nad funduszami emerytalnymi może być oparty na art. 114 TFEU (tworzenie rynku wewnętrznego).

W zakresie zmian w systemach zabezpieczenia społecznego (Art. 153 (1) lit. k TFEU), UE jest jednak uprawniona jedynie do wspierania współpracy między Państwami Członkowskimi (Art. 153 (2) lit. a). Co więcej, jakkolwiek interwencja w podstawowe zasady systemów zabezpieczenia społecznego Państw Członkowskich jest zabroniona (Art. 153 (4) TFEU). W przypadku proponowanych w Zielonej Księdze rozwiązań dotyczących systemów emerytalnych typu PAYG, oznacza to, że europejskie przepisy dotyczące ustawowego określenia wieku emerytalnego, wcześniejszych emerytur oraz adekwatności publicznych emerytur oznaczać będą naruszenie podziału kompetencji na szczeblu UE. Nawiasem mówiąc, istnieje zakaz obchodzenia tego ograniczenia. Dlatego związane z tym przepisy nie mogą być oparte również na innego rodzaju kompetencjach.

### Pomocniczość

Możliwość przekształcenia rozważanych działań w inicjatywy legislacyjne jest w pewien sposób ograniczona przez zasadę pomocniczości. Patrząc realnie, możliwość transgranicznego przenoszenia uprawnień wynikających z pracowniczych programów emerytalnych oraz ujednoczenie przepisów i standardów nadzoru nad kapitałowymi systemami emerytalnymi nie może być ustalone na poziomie krajowym. Działania w tych dziedzinach nie będą więc stanowiły naruszenia zasady pomocniczości.

Ogólnounijny obowiązek ochrony systemów emerytalnych przed niewypłacalnością jest słuszny. To Państwom Członkowskim powinno się jednak pozostawić odpowiedź na pytanie, jak taką ochronę można zapewnić – mają one bowiem różne instytucje zajmujące się bezpieczeństwem i różne przepisy dotyczące kwestii niewypłacalności. Analogicznie: choć konieczne jest stworzenie ogólnounijnej definicji rozstrzygającej, które produkty emerytalne podlegają którym ramom prawnym, dalej idące przepisy – w szczególności odnoszące się do kwestii wspierania poprzez przepisy podatkowe i socjalne – naruszają zasadę pomocniczości.

### Możliwe przyszłe działania Unii

W kwietniu 2009 r. Komisja opublikowała Komunikat na temat „pakietowych detalicznych produktów inwestycyjnych” (PRIPS) i zapowiedziała stworzenie ram prawnych dla tego typu produktów, wśród których znajdują się ujednoczone zasady informowania o nich i marketingu [COM(2009) 304]. Można przypuszczać, że Komisja zastosuje podobne „horyzontalne podejście” również w przypadku przeglądu dyrektywy IOPR.

## KONKLUZJE

Komisja sformułowała właściwe wnioski dotyczące publicznych systemów emerytalnych. UE nie jest jednak upoważniona do działania w tej dziedzinie. Nie istnieją ani prawne podstawy, ani uzasadnienie dla wspólnej europejskiej definicji tego, kiedy świadczenie emerytalne jest adekwatne. Zalecenie wprowadzenia gwarantowanej minimalnej stopy zwrotu w przypadku kapitałowych funduszy emerytalnych, a także podejmowania decyzji inwestycyjnych uzależnionych od fazy życia ubezpieczonego i ustalania wysokości rocznych emerytur zwiększa bezpieczeństwo inwestorów, ale prowadzi też do znaczącego osłabienia konkurencyjności i naruszenia prawa do indywidualnego wyboru. Ustawowe wprowadzenie maksymalnie szerokiej możliwości przenoszenia uprawnień wynikających z pracowniczych systemów emerytalnych jest niesłuszne.

---

**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](http://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](http://www.for.org.pl)