

ETUC SociAll

Polityka emerytalna w Unii Europejskiej



CONFEDERATION
**SYNDICAT
EUROPEËN
TRADE UNION**



Polityka emerytalna w Unii Europejskiej

BRYN DAVIES

Dyrektor Union Pension Services Ltd. (brytyjskiej firmy konsultingowej zajmującej się doradzaniem związkom zawodowym w zakresie systemów emerytalnych)
oraz konsultant ubezpieczeniowy

2021



Przy wsparciu finansowym
Komisji Europejskiej

Streszczenie

Niniejsze sprawozdanie to ostatni etap projektu SociAll, którego celem było wsparcie związków zawodowych w obszarze ochrony socjalnej, w tym wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych.

W oparciu o informacje ze sprawozdań krajowych 12 państw objętych projektem wskazano szereg wyzwań na drodze do formalnego i skutecznego objęcia obywateli i obywaterek systemami emerytalnymi, jak również do adekwatności świadczeń emerytalnych.

Najważniejsze i powszechnie wymieniane wyzwania to:

- **ekonomiczne i budżetowe:** tj. niezmiennie założenie organów administracji publicznej, że państwa nie stać na poprawę ochrony socjalnej i że należy w jedynie ograniczony sposób uwzględniać konsekwencje społeczne takiej poprawy;
- **demograficzne:** założenie administracji publicznej, że jedynym sposobem radzenia sobie z wzrastającą długowiecznością społeczeństwa jest zmniejszenie poziomu świadczeń emerytalnych, zazwyczaj przez podniesienie ustawowego wieku emerytalnego;
- **rynku pracy:** sposób, w jaki złe warunki pracy i jakość zatrudnienia, w tym czynniki, takie jak niska płaca, rozwój nowych, nietypowych form zatrudnienia oraz gospodarka nieformalna i dyskryminacja płci wpisują się w nieadekwatne świadczenia emerytalne, oraz
- **strukturalne i parametryczne:** struktura i zasady systemów emerytalnych przekładają się na nieadekwatne świadczenia.

Elementy w programie zmierzające do zajęcia się tymi wyzwaniami to:

- większy nacisk w UE na cele społeczne, w porównaniu z celami gospodarczymi, zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych, planem działania na rzecz wdrożenia filaru i wiodącej roli filaru w zaleceniach w ramach europejskiego semestru;
- właściwe „stabilności” systemów emerytalnych, która uwzględni coraz większy odsetek osób starszych w całej populacji oraz całkowity koszt emerytur (często zalecane przerzucenie kosztów z sektora publicznego na prywatny nie stanowi ograniczenia kosztów);
- strategia rynku pracy polegająca na „pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej”, co korzystnie wpływa na rozwój współczynników obciążenia ekonomicznego osobami starszymi, za zatem zarówno na adekwatność, jak i stabilność;
- poprawa integracji na rynku pracy w trakcie życia zawodowego z systemem emerytalnym obejmującym wszystkie osoby wykonujące odpłatną pracę, w tym samozatrudnionych i osoby zatrudnione w sposób niestandardowy;
- dalsze opracowywanie roboczej definicji „adekwatności”, co realizuje cel Europejskiego filaru praw socjalnych i EKZZ w zakresie „godnego starzenia się”;
- wytyczne w kierunku odpowiedniej struktury i parametrów świadczeń emerytalnych, które – biorąc pod uwagę różną sytuację państw członkowskich – doprowadzą do wypłacania adekwatnych świadczeń emerytalnych;
- stworzenie odpowiedniejszych i precyzyjniejszych wskaźników, w rozbiciu na płeć i grupy wiekowe, które to wskaźniki skierują odpowiednią uwagę na istniejące braki (i na alternatywy polityczne) zarówno w integracji na rynku pracy, jak i w ochronie socjalnej, oraz
- stosowanie udoskonalonych wskaźników w monitorowaniu wdrażania celów społecznych Europejskiego filaru praw socjalnych, Zalecenia; zaleceń dla poszczególnych państw i tablicy wskaźników społecznych.

Spis treści

1	KONTEKST	5
1.1	Struktura sprawozdania	5
1.2	Polityka emerytalna w UE	5
1.3	Strategiczny kierunek projektu	7
2	WYZWANIA W ŚWIADCZENIACH EMERYTALNYCH	8
2.1	Przegląd	8
2.2	Wyzwania gospodarcze i budżetowe	8
2.3	Wyzwania demograficzne	9
2.4	Wyzwania związane z rynkiem pracy	14
2.5	Wyzwania strukturalne i parametryczne	15
3	STRATEGIE POLITYCZNE POZWALAJĄCE ZAJĄĆ SIĘ WYZWANIAM	19
3.1	Zagadnienia ze sprawozdań krajowych	19
3.2	Właściwe rozumienie stabilności	19
3.3	Zintegrowana strategia polityki zatrudnienia i polityki emerytalnej	20
3.4	Adekwatność – zagadnienia struktury i parametrów	21
4	WSKAŹNIKI I NORMY	23
4.1	Wprowadzenie	23
4.2	Zrównoważony charakter	23
4.3	Demografia	25
4.4	Rynek pracy	26
4.5	Adekwatność	29
4.6	Podsumowanie proponowanych wskaźników i norm	31
5	ZWIĄZKI ZAWODOWE A POLITYKA EMERYTALNA	34
	Załączniki	36
	Bibliografia	41

1

— — —

Kontekst

— — —

1.1 STRUKTURA SPRAWOZDANIA

Niniejsze sprawozdanie to końcowy etap realizowanego przez EKZZ projektu SociAll (ochrona socjalna dla wszystkich). Celem projektu jest wzmocnienie możliwości związków zawodowych, zarówno na poziomie krajowym, jak i UE, w wywieraniu wpływu na tworzenie polityki emerytalnej i w zakresie ochrony socjalnej. Opierając się na badaniach przeprowadzonych na wcześniejszych etapach projektu, w tym w szczególności na sprawozdaniach krajowych, w ramach projektu opracowano praktyczną, opartą na wiedzy metodologię angażowania związków zawodowych w określanie polityki szeroko rozumianych świadczeń emerytalnych, której celem jest pozytywna konwergencja. Ochrona socjalna to jedyna część spośród szeregu społecznych strategii politycznych, która określa jakość życia pokoleń w jesieni życia, i należy ją rozumieć również przez opiekę zdrowotną i socjalną oraz kwestie związane z mieszkalnictwem, które mają zasadnicze znaczenie dla realizacji celu „godnego starzenia się”.

W niniejszym sprawozdaniu zajęto się polityką emerytalną na poziomie UE. Sprawozdanie stanowi przegląd nawracających wyzwań na drodze do skutecznych i adekwatnych świadczeń emerytalnych w poszczególnych krajach, a opisane informacje wynikają z tego, czego dowiedzieliśmy się z analiz krajowych i sprawozdań krajowych (Część 2). Nie jest to jedynie zestawienie zagadnień wynikających ze sprawozdań krajowych, jednak korzysta z ogólnych informacji wynikających ze sprawozdań. W kolejnej części sprawozdania rozważamy szereg rozwiązań w zakresie tych wyzwań, w tym rozwiązania rozważane przez związki zawodowe (Część 3). Następnie w sprawozdaniu dokonano przeglądu wskaźników, z których korzysta się, by ocenić postępy w osiągnięciu odnośnych celów w obszarze ochrony socjalnej, wskazując na braki bieżących wskaźników i obszary, w których należy wprowadzić nowe wskaźniki (Część 4). Na zakończenie sprawozdanie podsumowuje zagadnienia i przedstawia zalece-

nia oraz wytyczne dla europejskich partnerów społecznych i instytucji europejskich (Część 5).

Sprawozdanie opiera się na informacjach dotyczących 12 krajów, które zostały objęte projektem, tj.: Austrii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Francji, Hiszpanii, Łotwy, Niemiec, Polski, Rumunii, Szwecji i Włoch. Choć w doborze krajów nie kierowano się chęcią wybrania statystycznie reprezentatywnej próby, taki dobór pozwala skorzystać z wielu przykładów i informacji, aby zidentyfikować wyzwania oraz wyznaczyć odpowiedni sposób postępowania w przyszłości.

1.2 POLITYKA EMERYTALNA W UEE

Jednym z określonych celów Unii Europejskiej jest pozytywna konwergencja praw socjalnych, w tym równość szans w dostępie do rynku pracy, sprawiedliwe warunki pracy i wysokiej jakości miejsca pracy oraz adekwatna ochrona socjalna. Kwestie te zostały ujęte w 20 zasadach wyznaczonych w Europejskim filarze praw socjalnych (European Commission, 2017). Cele te zostały również rozwinięte w zaleceniu Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej (Zalecenie) (European Commission, 2019). Zgodność z Europejskim filarem praw socjalnych należy osiągać w ramach europejskiego zarządzania gospodarczego (EEG) (European Commission, 2021). EKZZ dąży do całkowitej reformy bieżącego systemu zarządzania gospodarczego w UE, aby położyć kres środkom ostrożnościowym, zachęcić do inwestycji i położyć kres naciskom na płace i rokowania zbiorowe. Uważa, że „pogłębionej europejskiej unii gospodarczej i walutowej (UGW) musi towarzyszyć silny wymiar społeczny ze wskaźnikami społecznymi i środowiskowymi, które będą stanowić integralną całość” (ETUC, 2021).

Niestety doświadczenie pokazuje, że na krajową politykę emerytalną wpływają raczej cele gospodarcze Unii Europejskiej, a nie jej cele społeczne (Guardiancich, Iudicone, Natali, &

Raitano, 2019). Głównym powodem takiego braku równowagi są naciski rynków finansowych; wyraźniejsze zarysowanie celów gospodarczych; surowsze i pewniejsze kary w przypadku nieprzebrzegania celów gospodarczych oraz wybór elit politycznych, by uznawać środki gospodarcze za pilniejsze od środków społecznych. Zalecenie Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej powiela ten wzorzec (ETUC, 2019).

W rezultacie dwojakie cele adekwatnej ochrony dochodów w jesieni życia i stabilności finansowej emerytur często interpretowano jako wzajemnie sprzeczne. Istnieje długa tradycja braku symetrii kompetencji obszaru polityki gospodarczej i społecznej. Polityka gospodarcza jest postrzegana jako znacznie ważniejsza, zaś ta druga jest słaba i marginalizowana (Sabato, Corti, Spasova, & Vanhercke, 2019). Asymetrię tę można dostrzec w obszarze emerytur, gdzie wciąż nie udaje się osiągnąć właściwego zrozumienia stabilności, co przedyskutowano w szczegółach w Części 2.

Najprecyzyjniejszym ujęciem polityki ochrony socjalnej UE są zalecenia dla poszczególnych krajów (CSR), które wynikają z procedury europejskiego semestru. W zaleceniach tych stale uznaje się wyższość środków odnoszących się do budżetowych aspektów krajowych systemów emerytalnych w odniesieniu do tych związanych z adekwatnością. Asymetrię tę pogłębiają inne tendencje w polityce UE, gdzie niewłaściwie rozumie się stabilność finansową emerytur, która stanowi istotną część strategii UE na rzecz konsolidacji budżetowej. Odzwierciedla ona również światowe tendencje w zarządzaniu emeryturami. Ogólnie rzecz ujmując, zbyt wielu polityków ma podejście ideologiczne, które za aksjomat uznaje, że wydatki na ochronę socjalną należy ograniczyć, aby zrealizować cele gospodarcze bez zajmowania się adekwatnością i powszechnością z uwagą, jakiej zagadnienia te wymagają. Biorąc pod uwagę znaczenie i przydatność Europejskiego filaru praw socjalnych w tym procesie, należy monitorować jego wdrożenie w ramach europejskiego semestru oraz konsekwencje dla równowagi między zarządzaniem gospodarczym a społecznym. Ważne jest również, aby podjąć systemowe monitorowanie zaleceń dla poszczególnych krajów w odniesieniu do emerytur. Jednak w związku z dotychczasowym funkcjonowaniem zaleceń dla poszczególnych krajów pojawiają się trzy problemy (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019):

- Po pierwsze w zaleceniach dla poszczególnych krajów nie ma równowagi między zaleceniami związanymi ze stabilnością budżetową a zaleceniami dotyczącymi adekwatności emerytur. Zależność tych dwóch grup wynosiła

10:1 w okresie 2011-2018, a ponadto Komisja nie ocenia wyraźnie tego, czy poszczególne kraje wypełniają zalecenia dotyczące adekwatności zawarte w sprawozdaniach krajowych;

- Ponadto z prawnego punktu widzenia uprawnienia do nakładania zaleceń dotyczących adekwatności są słabe w porównaniu z tymi dotyczącymi środków budżetowych; a choć w większości zalecenia są wyraźne i oficjalne, zachowanie zgodności z celami społecznymi jest dobrowolne;
- Po trzecie niektóre zalecenia dla poszczególnych krajów, które odnoszą się do adekwatności promują jedynie dodatkowe fundusze emerytalne, choć brak jest dowodów na to, że rzeczywiście przyczyniają się one do sprawiedliwej i skutecznej ochrony w jesieni życia.

Europejskiemu filarowi praw socjalnych towarzyszy „tablica wyników społecznych”, z której korzysta się, aby monitorować wdrożenie filaru przez kontrolowanie tendencji w 12 obszarach (European Commission, 2019). Jednak istnieją obawy, że tablica wyników społecznych nie jest wystarczająco ambitna i należałoby to zmienić przez, na przykład, kategoryzację danych nie tylko w podziale ze względu na płeć, lecz również na wiek, niepełnosprawność oraz członków gospodarstwa domowego, aby uwzględnić szereg słabych punktów podczas pomiaru warunków życia.

Oczywiście im zdrowsza gospodarka, tym lepiej jest ona w stanie wspierać wszystkich obywateli, nie tylko tych uzależnionych od wsparcia w ramach ochrony socjalnej. Jednakże fakty jasno dowodzą, że zarządzanie gospodarką w UE (EEG) jest, w praktyce, interpretowane bez zwracania uwagi na jego wpływ społeczny. W konsekwencji wiele państw członkowskich zmniejsza wydatki na ochronę socjalną, argumentując, że systemy redystrybucyjne nie są stabilne i stwierdzając, iż konieczne jest przejście na systemy opierające się w większej mierze na z góry określonej składce i finansowaniu świadczeń emerytalnych.

Nie ma konieczności stosowania takiego podejścia. EKZZ wzywała do zrównoważenia priorytetów społecznych i gospodarczych w zreformowanych ramach EEG (ETUC, 2019). Europejski filar praw socjalnych oraz Zalecenie stanowią okazję do promowania stabilności budżetowej w służbie włączeniowego charakteru systemów emerytalnych, ich skuteczności i adekwatności oraz promowania praw zapisanych w filarze. DG ECFIN odnosiła się do emerytur, ochrony zdrowia i opieki przewlekłej jako do „kosztów starzenia się”, jednak lepiej by-

łoby mówić tu o „godnym starzeniu się” i możliwościach w ramach EEG, dotychczas zaniedbywanych, co przełożyłoby się na stabilność tej koncepcji.

1.3 STRATEGICZNY KIERUNEK PROJEKTU

Postuluje się, by cel projektu określić jako „starzenie się z godnością”. Projekt ten powinien wziąć pod uwagę różnice w sytuacji krajowej, a jednocześnie promować politykę, która sprawi, że ochrona socjalna będzie włączająca, sprawiedliwa, oparta na solidarności, adekwatna, skuteczna i stabilna. Biorąc pod uwagę zarysowany powyżej kontekst europejski, należy podkreślić problemy systemów emerytalnych względem celów związków zawodowych i poprzeć argumenty, które można wykorzystać zarówno na poziomie krajowym, jak i UE, aby dążyć do wdrożenia założeń Europejskiego filaru praw socjalnych.

Kompleksowe podejście do „godnego starzenia się” musi brać pod uwagę następujące priorytety zgodnie z priorytetami wskazanymi przez EKZZ (ETUC, 2019):

- Niwelowanie luk w dostępie do ochrony socjalnej przez zapewnienie oficjalnego, obowiązkowego i skutecznego objęcia wszystkich pracowników i samozatrudnionych taką samą ochroną socjalną, przy czym należy wziąć pod uwagę specyfikę systemów krajowych;
- Poprawioną integrację na rynku pracy i jakość pracy, by umożliwić skuteczne odkładanie adekwatnych składek emerytalnych wraz z badaniem wpływu płci i innych form dyskryminacji, co przełożyłoby się na zrównoważony charakter systemu;
- Zapewnienie adekwatnych emerytur publicznych dzięki przewidywalnym i spójnym reformom, które pozwalają także zadbać o utrzymanie siły nabywczej emerytur;
- Zadbanie o bezpieczeństwo dochodów wszystkich obywateli i rezydentów, w sposób wolny od dyskryminacji, dzięki wysoko inkluzywnym i adekwatnym systemom powiązanim ze strategią rynku pracy w zakresie pozytywnej konwergencji oraz wzmocnieniu publicznych służb zatrudnienia;

- Zagwarantowanie powszechnej publicznej ochrony zdrowia wysokiej jakości oraz dostępnej opieki przewlekłej jako integralnej części systemów opieki socjalnej i
- Angażowanie się w adekwatną i odpowiednią alokację funduszy publicznych, aby udostępnić niezbędne zasoby pozwalające na konkretyzację tych praw.

Publiczne i zbiorowo finansowane systemy ustawowe muszą odgrywać zasadniczą rolę w powszechności i adekwatności ochrony socjalnej. W oparciu o powszechny charakter, wspólne ryzyko, solidarność i sprawiedliwość pozostają one najskuteczniejszym środkiem szerokiego objęcia społeczeństwa systemem emerytalnym i świadczeniami. Systemy pracownicze i prywatne mogą odgrywać znaczącą rolę, jednak wyłącznie uzupełniającą, biorąc pod uwagę ich niepewne i nierównomierne skutki w Europie.

Należy tu zauważyć, że to podejście jest zgodne z poglądem określonym w sprawozdaniu rocznym w sprawie stanu praw podstawowych w UE z 2018 r. przygotowanym przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (European Union Agency for Fundamental Rights, 2018). Faworyzuje się tam podejście, które:

„... analizuje powolne acz nieuniknione przejście od myślenia o starości w kategoriach „deficytu”, który przekłada się na „potrzeby” do bardziej kompleksowego myślenia obejmującego podejście do starzenia się oparte na prawach. Ta stopniowa zmiana paradygmatu ma na celu poszanowanie praw podstawowych do równego traktowania wszystkich ludzi, niezależnie od wieku – bez zaniedbywania ochrony i wspierania tych, którzy tego potrzebują. Podejście oparte na prawach człowieka nie jest sprzeczne z rzeczywistością potrzeb seniorów; wręcz przeciwnie podejście oparte na prawach umożliwia lepsze sprostanie potrzebom, zgodnie z wymaganiami, przy jednoczesnym umieszczeniu ich w narracji opierającej się na prawach człowieka.”

2

Wyzwania w świadczeniach emerytalnych

2.1 PRZEGLĄD

Ta część obejmuje przegląd, z perspektywy UE znaczących wyzwań krajowych na drodze do skutecznych i adekwatnych świadczeń emerytalnych. Informacje pozyskano z ankiet krajowych od wcześniej wskazanych central związków zawodowych oraz ze sprawozdań krajowych napisanych przez krajowych ekspertów w dziedzinie emerytur w współpracy z centralami związkowymi. Dodatkowe informacje nt. systemów emerytalnych w tych krajach znajdują się w Załączniku¹.

Wyzwania wskazane w ramach badań przeprowadzonych na poziomie krajowym są liczne i różnorakie, a znaczący ich odsetek jest charakterystyczny dla krajowego kontekstu poszczególnych państw. Jednak aby nadać niniejszemu sprawozdaniu odpowiednią strukturę, te szeroko rozumiane wyzwania można podzielić na następujące kategorie:

- gospodarcze i budżetowe;
- demograficzne;
- związane z rynkiem pracy oraz
- strukturalne i w zakresie parametrów.

Powyższymi wyzwaniami zajęto się kolejno poniżej. Należy jednak zrozumieć, że w praktyce większość tych wyzwań ma wielowymiarowy charakter i mieści się w szeregu poniższych kategorii. Na przykład, proponowane podwyższe-

nie wieku emerytalnego jest może wysuwane jako środek budżetowy pozwalający na ograniczenie kosztów opieki socjalnej lub jako środek rynku pracy, lub odpowiedź na wydłużenie życia, lub po prostu parametr.

2.2 WYZWANIA GOSPODARCZE I BUDŻETOWE

Ze sprawozdań krajowych jasno wynika, że większość znaczących wyzwań w zakresie usprawnienia systemów emerytalnych wiąże się z przekonaniem, przy którym obstaje wiele administracji publicznych, że państwa nie stać na skuteczną i adekwatną ochronę socjalną. Sprawozdania krajowe wskazują na sposób, w jaki krajowa administracja publiczna niezmiennie interpretuje potrzebę istnienia zrównoważonego systemu emerytalnego, niemal wyłącznie w kategoriach finansowych, zasadniczo ignorując potrzebę sprostania również wyzwaniom społecznym. W szeregu sprawozdań wzywa się do zasadniczego przemyślenia tego, co rozumie się przez trwałość systemów lub podkreśla się, że to co stanowi o zrównoważonym charakterze systemu jest zasadniczo kwestią polityczną, a nie gospodarczą.

Dane rzeczywiście wykazują, że sytuacja znacząco różni się w poszczególnych krajach. Informacje na temat uwarunkowań w 12 państwach członkowskich objętych projektem zostały zawarte w Załączniku 2, który powstał w oparciu o unijne Sprawozdanie nt. starzenia się społeczeństwa 2018

¹ Poza informacjami pozyskanymi ze sprawozdań krajowych w sprawozdaniu odniesiono się również do istotnych prac Komisji Europejskiej w tym obszarze, okresowych sprawozdań nt. starzenia się społeczeństwa oraz sprawozdań nt. adekwatności emerytur. Sprawozdania te są przygotowywane co trzy lata przez Grupę Roboczą ds. Starzenia się Komitetu Polityki Gospodarczej (EPC) i Dyrekcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN) oraz ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL). Każde sprawozdanie nt. starzenia się społeczeństwa przedstawia szczegółowe informacje dotyczące bieżących i szacowanych przyszłych wydatków na starzenie się, obejmujących nie tylko emerytury, o których mowa w niniejszym sprawozdaniu, lecz również służbę zdrowia, opiekę przewlekłą, oświatę i zasiłki dla bezrobotnych. Sprawozdanie nt. adekwatności emerytur (publikowane równoległe) analizuje, w jaki sposób obecne i przyszłe emerytury przyczyniają się do przeciwdziałania ubóstwu w starszym wieku oraz i do utrzymania dochodów obywateli na godnym poziomie przez cały okres ich emerytury.

Gdy powstawało niniejsze sprawozdanie, najnowszą opublikowaną wersją sprawozdania nt. starzenia się społeczeństwa było „Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa 2018 – prognozy gospodarcze i budżetowe dla 28 państw członkowskich UE (2016-2070)” (European Commission, 2018). W niniejszym sprawozdaniu wskazano już dokument, który zarysowuje kontekst i wyjaśnia podstawy kolejnego zestawu prognoz, tj. „Sprawozdanie nt. starzenia się społeczeństwa 2021 – założenia i metodyka prognostyczna” (European Commission, 2020). W dokumencie tym znalazły się dodatkowe, bardziej aktualne informacje. Najnowsze Sprawozdanie nt. adekwatności emerytur zostało opublikowane w 2018 r., tj. „Sprawozdanie nt. adekwatności emerytur 2018 – adekwatność dochodów obecnej i w przyszłości w jesieni życia w UE” (European Commission, 2018).

(European Commission, 2018). Obejmuje to przewidywane wydatki na emerytury publiczne, wyrażone w procencie PKB. W okresie do 2070 r. przewidziano, że te koszty:

- spadną w siedmiu z tych państw członkowskich (Chorwacja, Francja, Hiszpania, Łotwa, Polska, Szwecja, Włochy) i
- wzrosną w pięciu z tych państw członkowskich (Austria, Belgia, Bułgaria, Niemcy, Rumunia).

Zmiana dla wszystkich 27 państw członkowskich UE łącznie to zmniejszenie części PKB wydawanej na emerytury publiczne z 11,9% do 11,4%, spadek o pół punktu procentowego. Największe spadki w 12 krajach przewiduje się w Chorwacji, z 10,6% do 6,8% i we Francji, z 15,0% do 11,8%. Takie zmniejszenie prognozowane w kilku państwach członkowskich musi rodzić obawy masowych niedociągnięć w ochronie socjalnej w przyszłości. Jeśli świadczenia emerytalne mają być jedynie chronione, jeśli nie ulepszone, wiadomo że liczba osób starszych wzrasta, a zatem wzrastać będą również koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa. Biorąc pod uwagę skalę wzrostu spodziewanego w odsetku ludzi starszych w całej populacji, z prognozowanym wzrostem w 27 państwach członkowskich UE z 20% do 30% liczby ludności wieku 65 lat i powyżej w latach 2020–2070, sprawiedliwość międzypokoleniowa wymaga odpowiedniego podwyższenia odsetka PKB wykorzystywanego na zabezpieczenie socjalne osób starszych. Zmiana ta będzie nawet istotniejsza w przypadkach, gdzie związki zawodowe dostrzegają potrzebę niezbędnych usprawnień w systemie świadczeń.

Poziom wydatków na ochronę socjalną jest ostatecznie decyzją polityczną, niezależnie od tego, czy zachodzą przemiany demograficzne. Nie istnieje nic, co a priori określałoby, jaki poziom wydatków na emerytury jest społecznie czy politycznie akceptowalny. Każdy kraj decyduje o tym samodzielnie w danym okresie. Niemniej jednak istnieją ograniczenia co do tego, na co praktycznie można sobie pozwolić, w zależności przede wszystkim od punktu wyjścia. Ograniczenia te obejmują akceptowalność polityczną kwot i stopy wszelkiego podwyższenia uposażenia, biorących pod uwagę zmiany demograficzne i poprawę standardu emerytur niezbędnych do osiągnięcia celów Europejskiego filaru praw socjalnych i EKZZ.

Czynniki gospodarcze będą mieć wpływ na to, co można osiągnąć i co jest akceptowalne politycznie. Świadczenia emerytalne nie mogą być oderwane od tego, co dzieje się w pozostałej części gospodarki, nawet jeśli nie weźmiemy pod uwagę dobitnych wezwań do oszczędności ze strony tych grup interesu, które chcą cięć w wydatkach publicznych dla

swojego dobra. Wyzwania gospodarcze, na które wskazano w analizach i sprawozdaniach krajowych, w ramach których dąży się do lepszej ochrony socjalnej, obejmują:

- pełzający wzrost gospodarczy;
- nieadekwatne inwestycje i niski wzrost produktywności;
- niskie odsetki, co sprawia, że oszczędzanie nie ma sensu, oraz
- wzrastające nierówności dochodowe i kapitałowe, zwiększające liczbę osób z trudem wiążących koniec z końcem, dla których zapewnienie sobie emerytury jest trudne lub niemożliwe.

Żaden z tych czynników nie jest bezpośrednio związany z ochroną socjalną, jednak dane podkreślają, że rozwiązanie problemu przyczyniłoby się do złagodzenia wyzwań gospodarczych i budżetowych, przed którymi stoi bezpośrednio gospodarka krajowa, biorąc pod uwagę cel, jakim jest osiągnięcie odpowiedniej i trwałej ochrony socjalnej. Jednocześnie nie są to problemy, które wynikają z polityki promującej ochronę socjalną, ponieważ nie ma solidnych dowodów na istnienie ostatecznego związku między starzeniem się społeczeństwa a wolniejszym wzrostem gospodarczym (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019).

2.3 WYZWANIA DEMOGRAFICZNE

Starzenie się społeczeństwa, głównie w wyniku spodziewanej dalszej poprawy długowieczności, stanowi wyzwanie dla zabezpieczenia emerytalnego. Z jednej strony należy oczywiście z zadowoleniem przyjąć dłuższe niż w poprzednich pokoleniach życie w dobrym zdrowiu. Niemniej jednak, jak ogólnie uznano w sprawozdaniach krajowych, oznacza to, że emerytury będą musiały być wypłacane dłużej i, zwłaszcza że towarzyszy temu spadek liczby urodzeń, co przekłada się na wzrost udziału emerytów w ogólnej liczbie ludności..

Potencjalny wpływ tych tendencji ilustrują informacje zawarte w sprawozdaniu Komisji Europejskiej nt. starzenia się społeczeństwa. Dane przygotowane jako podstawa do unijnego Sprawozdania nt. starzenia się społeczeństwa (European Commission, 2020) przewidują spadek ludności w UE z 447 mln w 2019 r. do 424 mln w 2070 r. W tym samym okresie należy się spodziewać, że liczba ludności w wieku produkcyjnym (osoby w wieku od 20 do 64 lat) również się zmniejszy i to w jeszcze większym stopniu – z 264 mln w 2019 r. do 216 mln w 2070 r. W konsekwencji należy się spodziewać, że to, co w

Sprawozdaniu nt. starzenia się społeczeństwa 2021 określa się jako „współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi 20-64”, tj. liczbę osób w wieku 65 lat i starszych w stosunku do liczby osób w wieku od 20 do 64 lat, wzrosło z 34,4% w 2019 r. do 59,2% w 2070 r. Dane w Załączniku 3 obrazują w sposób bardziej szczegółowy skalę wyzwania.

Dane demograficzne uzupełnia analiza Sprawozdania nt. adekwatności emerytur 2018 (European Commission, 2018) dotycząca reform ukierunkowanych na zadbanie o adekwatne i stabilne finansowo emerytury. Zgodnie ze sprawozdaniem należy się spodziewać, że koszty budżetowe związane z emeryturami, opieką zdrowotną oraz opieką przewlekłą wzrosną na przestrzeni najbliższych dziesięcioleci, wraz ze znaczącym dalszym starzeniem się społeczeństwa.

Potrza zwiększenia wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa nie jest ani niczym zaskakującym, ani niewłaściwym w społeczeństwie, w którym wzrasta odsetek osób w jesieni życia w stosunku do całej populacji. Należy się tego spodziewać w sytuacji, gdy duża część zasobów jest przeznaczana na osoby starsze. Jeżeli reforma systemu emerytalnego i rynku pracy zmniejszy udział środków przeznaczonych dla osób starszych, to z pewnością średnio zmniejszy to ich dobrobyt przez jakąś formę połączenia niższych emerytur i dłuższej aktywności zawodowej. Jednak nie można dowiedzieć, że proces starzenia się ograniczy łączne dostępne społeczeństwu zasoby – Sprawozdanie nt. starzenia się społeczeństwa 2021 (European Commission, 2020) przedstawia dane, które znalazły się także w Załączniku 3, które przewidują stały wzrost PKB ogólnie i na głowę mieszkańca. Tak więc zasadniczy problem dotyczy dystrybucji zasobów, tj. tego, w jaki sposób przewidywany wzrost zasobów zostanie rozdzielony między osoby aktywne zawodowo i osoby nieaktywne zawodowo oraz jak będzie się kształtować stosunek liczbowy między płatnikami składek a świadczeniobiorcami. Niemniej jednak te i podobne dane są często podawane w kontekście ochrony socjalnej, z wyraźnym lub dorozumianym skutkiem, że ochrona socjalna znajduje się pod presją, a zatem musi zostać ograniczona. Niektórzy komentatorzy zjawiska sugerują, że nawet stosunkowo umiarkowany wzrost udziału PKB, który jest wymagany do opłacenia emerytur, jest sam w sobie dowodem „braku stabilności”, niezależnie od starzenia się społeczeństwa. Rodzi to zasadnicze pytania dotyczące (nie)sprawiedliwości międzypokoleniowej kosztem dzisiejszej młodzieży. A zatem, biorąc pod uwagę powszechność takich danych w naszych debatach, istotne jest, aby lepiej zrozumieć, co one oznaczają dla osiągnięcia odpowiedniej ochrony socjalnej.

Istotne zmiany demograficzne rzeczywiście spowodują po-

ważne wyzwania zarówno dla społeczeństwa jako całości, jak i w szczególności dla systemów emerytalnych, a także dla opieki zdrowotnej i przewlekłej. Zapewnienie długofalowego finansowania adekwatnych emerytur w kontekście oczekiwanego starzenia się społeczeństwa jest jednym z istotnych wyzwań naszych czasów. Dlatego niepokoi fakt, że wiele zaleceń politycznych dotyczących sposobów radzenia sobie z tym wyzwaniem opiera się na mylnej interpretacji danych demograficznych.

Wyzwania demograficzne są źle interpretowane na trzy sposoby.

- Po pierwsze dokonuje się błędnego porównania, gdy wciąż niewłaściwie zrównuje się liczbę osób w wieku produktywnym z liczbą osób zatrudnionych (odprowadzających składki), a liczbę osób w wieku emerytalnym – z liczbą emerytów (osób pobierających świadczenie emerytalne);
- Po drugie przewidywane zmiany demograficzne rozważa się w izolacji, niebiorąc pod uwagę ani towarzyszących im zmian społecznych, ani gospodarczych, które wystąpią w tym samym okresie, ani czasu, w którym zmiany te nastąpią; oraz
- Po trzecie nie przywiązuje się dostatecznej uwagi temu, że zasadniczo podawane są uśrednione dane, a w ten sposób nie bierze się pod uwagę dyskryminującego wpływu propozycji podwyższenia wieku emerytalnego, szczególnie na tych, którzy żyją krócej niż przeciętnie.

Te błędne interpretacje zostały omówione bardziej szczegółowo poniżej.

Błędna interpretacja nr 1

Zrównywanie liczby osób w wieku produktywnym z liczbą osób zatrudnionych (płacących składki) oraz zrównywanie liczby osób w wieku emerytalnym z liczbą osób pobierających emeryturę (świadczeniobiorców).

Ten błąd jest bardzo powszechny i często powielany. Na przykład w 2010 r. na początku ogólnounijnych konsultacji w zakresie długofalowych perspektyw systemów emerytalnych, Komisarz Andor, „z pełnym poparciem komisarzy Olliego Rehna i Michela Barniera”, pokusił się zwracające uwagę oświadczenie:

„Przewiduje się, że liczba osób na emeryturze w Europie w porównaniu do tych, którzy finansują ich emerytury, podwoi się do 2060 r. – obecna sytuacja niestety nie jest stabilna.”
(European Commission, 2010).

Następnie szeroko rozpowszechniany wykres opublikowany na stronie Komisji Europejskiej jako informacja towarzysząca Sprawozdaniu nt. starzenia się społeczeństwa 2015 sugerował podwojenie wskaźnika pracownicy/emeryci oraz zmianę tego wskaźnika z 4:1 w 2013 r. na 2:1 w 2060 r. (European Commission, 2015).

Rzeczywiste wartości są znacząco odmienne, jeśli skupimy się na tych, którzy rzeczywiście pracują i odprowadzają składki, nie zaś tylko na danej grupie wiekowej. Skalę tych różnic zilustrowano w Tabeli III.1.86 współczynnik wsparcia (ubezpieczeni/100 emerytów, emerytury publiczne) w Sprawozdaniu nt. starzenia się społeczeństwa 2018 (European Commission, 2018). Tabela wskazuje, że w 2016 r. było 159,9 osób wpłacających składki na każdych 100 emerytów, co przekłada się na wskaźnik 1,6:1. Dane te są zasadniczo odmienne od wskaźnika 4:1, który widnieje na wykresie Komisji i w alarmującym oświadczeniu Komisarza o „braku stabilności”.

Powód, dla którego domniemany wskaźnik pracowników do emerytów (4:1) różni się tak bardzo od prawidłowych danych, jest dość prosty: ponieważ 4:1 to nie wskaźnik pracowników do emerytów, a stosunek grupy wiekowej od 15 do 64 roku życia do grupy wiekowej powyżej 65 roku życia. Brakuje tu zatem stwierdzenia, że w Unii Europejskiej zatrudnione są jedynie 2/3 osób w wieku od 15 do 64 lat. Dane te obejmują tych, którzy nie są zatrudnieni na pełny etat, a nawet osoby, które w Niemczech określa się jako wykonujące „mini jobs” [prace dorywcze]. Z drugiej strony wśród osób, które nie są zatrudnione, wiele milionów desperacko szuka pracy, a jeszcze większa liczba jest zmuszona przejść na wcześniejszą emeryturę, w znacznym stopniu ze względu na stan zdrowia. W 2016 r. 28% wszystkich emerytów w 27 państwach członkowskich UE miało mniej niż 65 lat (European Commission, 2018).

Utarta praktyka niedostrzegania rzeczywistości ma poważne konsekwencje dla oceny skali wyzwania związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Określenie tego stosunku tylko na podstawie wieku, a nie statusu ekonomicznego, powoduje, że ogromnemu przesunięciu z proporcji 4:1 do 2:1 między grupami wiekowymi powyżej i poniżej granicy 65 lat można przeciwdziałać tylko przez podwyższenie wieku. Jeśli definiuje się problem wyłącznie w kategoriach wieku, rozwiązanie będzie nieodzownie polegać na podwyższeniu wieku emerytalnego². Jest to rozumowanie okrężne, gdyż utrzymanie wydatków na emerytury publiczne na dzisiejszym poziomie, niezależnie od przyszłej struktury wiekowej ludności, definiuje się a priori jako stabilność! Nawet neoliberalni analitycy

podzielają tę jakże problematyczną linię rozumowania.

Przeciwnie, jeśli uwagę skupia się raczej na statusie ekonomicznym niż na wieku, zwraca się uwagę na istniejące braki w populacji w wieku produkcyjnym, które przejawiają się zarówno w niskich stopach zatrudnienia, jak i w wysokich stopach bezrobocia, niepełnosprawności i wcześniejszym przechodzeniu na emeryturę. A zatem nieodzownym wnioskiem jest to, że aby zniwelować zmniejszenie wskaźnika osób wpłacających składki w stosunku do osób otrzymujących świadczenia, priorytetem powinna stać się poprawa integracji na rynku pracy osób w wieku produkcyjnym. Sama Komisja Europejska uznała te fakty, gdy już w 2008 r. stwierdziła, że

„[p]odniesienie poziomu zatrudnienia [na miejscach pracy wysokiej jakości] jest prawdopodobnie najskuteczniejszą strategią, za pomocą której poszczególne państwa mogą przygotować się na starzenie się społeczeństwa.”
(European Commission, 2008)

Aby zdać sobie sprawę ze znaczenia statusu ekonomicznego obywateli, należy jasno rozróżnić pomiędzy czysto demograficznym, a ekonomicznym współczynnikiem obciążenia. Wymaga to znacznej poprawy sposobu definiowania zależności ekonomicznej dla celów oceny stabilności, np. „emeryci i bezrobotni w stosunku do osób zatrudnionych”. tak jak zasugerowano w Białej księdze w sprawie emerytur Komisji Europejskiej (Biała Księga KE) (European Commission, 2012). Wyliczenia scenariuszy długofalowych, biorące pod uwagę istniejące w społeczeństwie możliwości lepszej integracji zawodowej osób w wieku produkcyjnym, wyraźnie wskazują na możliwość znacznego złagodzenia oczekiwanego wzrostu obciążenia ekonomicznego, a tym samym poprawy stabilności finansowej.

Błędna interpretacja nr 2

Przewidywane zmiany demograficzne rozważa się w izolacji, niebiorąc pod uwagę ani towarzyszących im zmian społecznych czy gospodarczych, które wystąpią w tym samym okresie, ani czasu, w którym zmiany te nastąpią. Zbyt często komentatorzy uznają, że dowolny wzrost współczynnika obciążenia jest co do zasady równoważny z brakiem stabilności. Tak samo dane liczbowe, z których skorzystał Komisarz Andor, cytuje się bez umieszczenia ich we właściwym kontekście. Ignoruje się tu takie czynniki, jak ewentualny

² Opierając się o te rozważania, Komisja Europejska w opublikowanej niedawno Zielonej Księdze w sprawie starzenia się stwierdza, że „w przypadku podniesienia wieku emerytalnego do 70 lat współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w UE [...] w 2040 r. zaledwie utrzymałby się na tym samym poziomie co w 2020 r.” (European Commission, 2021)

wzrost gospodarczy oraz ramy czasowe, w jakich nastąpią zmiany. Jeśli te czynniki zostaną wzięte pod uwagę, wyliczenia są odmienne od tych zazwyczaj podawanych.

Pierwszą kwestią, którą należy tu zrozumieć, jest fakt, że wszelka ocena wpływu zmian demograficznych powinna uwzględniać inne zmiany ekonomiczne i społeczne w danym okresie. Nie ma sensu opierać argumentacji tylko na zmianach demograficznych bez uwzględnienia również i innych zmian. Ma to zastosowanie w szczególności do przewidywanego wzrostu PKB. Choć nie ma tu oczywiście gwarancji, jeśli weźmie się te kwestie pod uwagę, wyłania się zupełnie inny obraz i to również, gdy spodziewane zmiany demograficzne przewidywane na kolejne pięćdziesiąt lat są znaczące.

Sprawozdanie nt. starzenia się społeczeństwa 2021 (European Commission, 2020) przewiduje, że w okresie od 2019 do 2070 PKB dla 27 państw członkowskich UE niemal się podwoi. Jeśli wyrazić to w przeliczeniu na głowę mieszkańca w wieku produkcyjnym lub starszej, wzrost wynosi 108%. Oznacza to, że nawet jeśli uwzględnimy wzrost liczby osób starszych w porównaniu do tych w wieku produkcyjnym, wzrost dochodu na głowę wystarczy, by umożliwić każdemu, niezależnie od tego czy pracuje, czy pobiera emeryturę, lepszy standard życia.

Z doświadczenia już wiemy, że wraz z upowszechnianiem się państwa opiekuńczego, możliwy jest zasadniczy wzrost ogólnych wydatków społecznych jako odsetka PKB, przy powiązaniu z tym podwyższeniu podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne, bez uszczerbku dla standardu życia osób zatrudnionych. Okazało się to możliwe ze względu na wzrost produktywności i wynagrodzeń. Nie ma zatem powodu, by zakładać, że w świetle spodziewanego stałego wzrostu produktywności, wykazanego w Sprawozdaniu nt. starzenia się społeczeństwa, ten mechanizm nie będzie działał w przyszłości. Oczywiście nieuniknione jest również rozważenie problemu, w jaki sposób równo podzielić zyski z wyższej produktywności, jednak istnieje możliwość poprawy standardów wszystkich grup społecznych.

Druga kwestia to to, że przemiany demograficzne nie zachodzą wszystkie na raz; zachodzą one relatywnie powoli przez dłuższy okres. Jeśli spojrzymy w przeszłość, jasne staje się, że liczba osób starszych, wyrażona jako odsetek osób dorosłych, zmieniła się znacząco w czasie. Jeśli, na przykład cofnęlibyśmy się do 1900 r., liczba osób starszych byłaby znacznie niższa niż dziś. Jednak w XX w. oraz na początku XXI w. odsetek emerytów wzrastał stale i w sposób zrównoważony.

Z historii jasno wynika, że społeczeństwa są w stanie radzić sobie ze znaczącymi przemianami w relatywnej wielkości różnych kohort wiekowych, jeśli mają na to wystarczający czas. Nie ma powodu, by zakładać, że proces ten zatrzymał się właśnie w tym momencie. A zatem to nie obiektywna skala zmian w liczbie emerytów rodzi tu problem ze stabilnością. Czynnikiem ograniczającym jest stopa tych zmian. Zmiana, która może przełożyć się na problemy społeczne i polityczne, to zmiana, która nastąpi w ciągu roku. Zmiana taka staje się akceptowalna, gdy rozkłada się na kilka dziesięcioleci. Obserwowaliśmy zasadnicze zmiany w przeszłości i nie ma powodu, by zakładać, że zmiany takie nie mogą ponownie wystąpić w przyszłości.

Spójrzmy teraz na ramy czasowe przyszłych zmian demograficznych, rozważmy, na przykład następujący fragment w Części 2 Streszczenia Sprawozdania nt. starzenia się społeczeństwa 2021 (European Commission, 2020) Komisji Europejskiej.

„Przewiduje się, że współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w UE (tj. stosunek między osobami w wieku 65 lat i powyżej oraz osobami w wieku od 20 do 64 lat) wzrośnie znacząco na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci. Współczynnik ten wzrósł z około 29% w 2010 r. do 34% w 2019 r. i przewiduje się, że będzie wzrastał dalej, do 59% w 2070 r. ...”.

Przewidywany wzrost z 34% do 59% jest pokaźny. Jednak żadne prawa ekonomiczne czy społeczne nie określają, że dobrobyt w danym kraju należy rozdystrybuować między różne grupy wiekowe lub że jeden współczynnik jest a priori bardziej zrównoważony niż drugi. Jest to jedynie wypadkowa historii i bieżących decyzji politycznych.

Skalę zrównoważonych zmian demograficznych ilustruje Tabela 3.1 porównująca zmianę w strukturze wiekowej, która nastąpiła w okresie ostatnich 60 lat ze zmianami spodziewanymi w kolejnym sześćdziesięcioleciu. Aby zilustrować zjawisko, w tabeli skorzystano z danych liczbowych OECD (OECD, 2019) opisujących „współczynnik demograficzny wieku emerytalnego do wieku produkcyjnego”. Dane liczbowe dotyczą poszczególnych krajów, wykorzystane dane dostępne dla krajów objętych projektem oraz 28 państw członkowskich UE.

**Tabela 2.1. Udział osób dorosłych powyżej 65 roku życia
Wzrost historyczny i prognozowany**

	od 1960 r. do 2020 r.		od 2020 r. do 2080 r.	
	Total	par an	Total	par an
Austria	37%	0.5%	58%	0.8%
Belgia	47%	0.6%	46%	0.6%
Francja	58%	0.8%	41%	0.6%
Niemcy	67%	0.9%	40%	0.6%
Włochy	101%	1.2%	57%	0.7%
Łotwa	74%	0.9%	27%	0.4%
Polska	146%	1.5%	74%	0.9%
Hiszpania	94%	1.1%	73%	0.9%
Szwecja	57%	0.8%	32%	0.5%
28 państw UE	80%	1.0%	52%	0.7%

UWAGI

1. Pierwotne źródło danych OECD: Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych Organizacji Narodów Zjednoczonych (2019), Prognozowane zmiany demograficzne na świecie 2019, wydanie online (prognozy przyszłych okresów: prognoza średniookresowa).

2. Dane liczbowe w tabeli zostały wyliczone przez autora w oparciu o dane liczbowe ze sprawozdania OECD w zakresie liczby osób powyżej 65 roku życia na 100 osób w wieku od 20 do 64 lat.

3. OECD nie przedstawia danych dla Bułgarii, Chorwacji i Rumunii

Na przykład, w tabeli wykazano, że dla 28 państw członkowskich UE populacja osób powyżej 65 roku życia, wyrażona jako odsetek populacji osób powyżej 20 lat, wzrosła o 80% w latach 1960–2020. Jeśli przeliczymy to na średnią stopę roczną, to wzrost wynosi 1% rocznie. Przez najbliższe 60 lat ogólny spodziewany wzrost w 28 państwach członkowskich UE wyniesie 52%, co stanowi średni roczny wzrost o 0,7%.

Z Tabeli wynika, że na przestrzeni ostatnich sześciu dekad nastąpiła zasadnicza zmiana demograficzna, przy czym sytuacja zmienia się w zależności od kraju. Zmiany te, mimo bardzo różnej stopy, są wszędzie znaczące. Zmiany spodziewane przez najbliższe 60 lat nie różnią się znacząco od zmian, które następowały w przeszłości, a w większości przypadków są proporcjonalnie mniejsze. I tak naprawdę to ci, którzy wierzą, iż proces zmian trwający przez wiele dziesięcioleci nagle się teraz zatrzymał, powinni udowodnić, czemu miałoby tak być. Nie można bowiem zakładać bez żadnych dowodów, że takie przemiany nie mogą już być stabilne.

Błędna interpretacja nr 3.

Wpływ zmian demograficznych jest zbyt często poddawany pod dyskusję w kategoriach uśrednionych, bez uwzględnienia zasadniczych różnic w tym, jak wpływa to na jednostki.

Trzecie nieporozumienie dotyczy tego, jak debata publiczna nt. coraz wyższej oczekiwanej długości życia niemal zawsze

ogranicza się do średnich wartości, jedynie w podziale na płeć. Zaś różnice w długowieczności kobiet i mężczyzn występują dokładnie tak samo jak różnice w ich statusie społeczno-ekonomicznym, dochodach czy wykształceniu. Zmienia się to również w zależności od rasy czy klasy społecznej. Osoby o wysokich dochodach, ludzie z wyższym wykształceniem itd. żyją zasadniczo dłużej niż osoby o niskich dochodach i niższym poziomie edukacji. Opracowywanie polityki dla emeryta o średniej długości życia może skutkować zasadniczą dyskryminacją osób żyjących krócej. Biorąc pod uwagę, że osoby o krótszej oczekiwanej długości życia należą przede wszystkim do grup, które już cierpią z powodu dyskryminacji, jedynie potęguje to problemy, z którymi się borykają.

W praktyce oznacza to, że automatycznego powiązania średniego wydłużenia oczekiwanej długości życia i wieku emerytalnego nie można pogodzić z tym, że niewiele jest rzeczy bardziej rozbieżnych niż indywidualna spodziewana długość życia i indywidualny stan zdrowia. Analizy gospodarcze i epidemiologiczne jasno wskazują, że istnieje zasadniczy związek między stanem zdrowia jednostki a jej statusem społeczno-ekonomicznym (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019). Uznano to już jakiś czas temu.. Na przykład Sprawozdanie Dyirekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumenta (Mackenbach, Meerding, & Kuns, 2007) z 2007 r., pt. „Implikacje gospodarcze nierówności społeczno-gospodarczych w opiece zdrowotnej w Unii Europejskiej” stwierdza:

„Większość analiz związku zdrowia i gospodarki koncentruje się na przeciętnym stanie zdrowia, jednak zdrowie nie jest dobrem równomiernie przypadającym na członków społeczeństwa. We wszystkich krajach, dla których dostępne są dane, występują znaczące różnice pod względem stanu zdrowia między różnymi grupami społeczno-ekonomicznymi, tj. że u osób z niższym poziomem wykształcenia, gorszym zawodem i/lub niższymi dochodami obserwuje się znacząco wyższy odsetek zapadalności na choroby i śmiertelności ...”

Ustalenia te potwierdzono w publikacji z 2013 r. kolejnego sprawozdania Dyrekcji Generalnej, pt. „Nierówności pod względem stanu zdrowia w UE” (Marmot, 2013).

Dlatego istnieje potrzeba lepszego zrozumienia implikacji czynników społeczno-gospodarczych w różnych grupach na politykę emerytalną. Najbardziej istotną kwestią jest zróżnicowany wpływ podwyższenia wieku emerytalnego na grupy o różnej oczekiwanej długości życia. Im krótsza oczekiwana długość życia w danej grupie, tym większy proporcjonalny wpływ na ich spodziewane uposażenie emerytalne. Innymi słowy, grupy, które są już w gorszej sytuacji i brak im możliwości społecznych, tracą najwięcej, gdy podwyższa się wiek emerytalny. Nadal nie bierze się pod uwagę ich sytuacji, gdy dochodzi do wprowadzenia automatycznego mechanizmu dostosowawczego.

2.4 WYZWANIA ZWIĄZANE Z RYNKIEM PRACY

Przykłady obejmują przypadki, w których pracownik przechodzi do mniej sformalizowanej gospodarki lub staje się bezrobotny, gromadzi mniej na poczet przyszłej emerytury. Jednocześnie osoby takie nie są w stanie utrzymać tych, którzy w tej chwili są na emeryturze. W konsekwencji czynniki te odnoszą się zarówno do osób na emeryturze w tej chwili, jak i do przyszłych emerytów, a zajęcie się tymi niedociągnięciami na rynku pracy ma zasadnicze znaczenie w rozważaniach nad ochroną socjalną.

Szeroko uznaje się znaczenie i zasadność tej kwestii. W swoim regularnie opracowywanym sprawozdaniu nt. tendencji w dziedzinie emerytur z 2019 r. „Przegląd emerytur” OECD stwierdziło, że „Pojawienie się i istnienie nowych form pracy zaogniło problemy emerytalne związane z niestandardowym zatrudnieniem, szczególnie wśród osób o niskich zarobkach” (OECD, 2019).

Dane w sprawozdaniach krajowych uwypuklają związek między

dziu miejscami pracy niskiej jakości a nieadekwatnymi emeryturami i tym jak wpływa to na to, jaka polityka jest potrzebna, aby poprawić świadczenia emerytalne. Konkretnie wyzwania, którymi należy się zająć, obejmują:

- niskie płace;
- niepewność zatrudnienia;
- bezrobocie na dowolnym etapie kariery zawodowej;
- brak możliwości rozwoju kariery zawodowej;
- rozwijanie się gospodarki nieformalnej i nowych form zatrudnienia oraz
- uzależnienie od krajowej struktury emerytur, braku dostępu do uzupełniających świadczeń emerytalnych na rozsądnym poziomie.

Z danych jasno wynika, że mamy tu do czynienia ze znaczącym wyzwaniem, gdyż struktura emerytur jest tworzona typowo bez odnoszenia się do tego, w jaki sposób organizowane jest zatrudnienie. Zbyt często mamy tu do czynienia z dorozumianym założeniem, że praca to praca na pełen etat przez całe życie u jednego pracodawcy. Niestety takie założenie nie ma oczywiście odniesienia do wszystkich pracowników, a ostatnie tendencje w sposobach zatrudnienia oznaczają, że nietypowe formy zatrudnienia i nieregularna gospodarka są coraz bardziej powszechne. Jak opisano powyżej, korzystanie z przymusowego zatrudnienia w niepełnym wymiarze, umów tymczasowych, umów śmieciowych; nadużywania staży i fałszywego samozatrudnienia stanowi wyzwanie w zapewnieniu adekwatnych emerytur.

Fałszywe samozatrudnienie stanowi tu szczególne wyzwanie. Linia demarkacyjna między pracą u pracodawcy a samozatrudnieniem jest często rozmyta i staje się mniej jasna, gdy organizacje komercyjne starają się nadużywać arbitralnej interpretacji przepisów w odniesieniu do tych dwóch form zatrudnienia. Gdy tradycyjne cechy statusu pracownika tracą na znaczeniu, powstają nowe formy zatrudnienia, których nie można zakwalifikować jako takich, co z kolei przekłada się na brak ochrony prawem pracy i układami zbiorowymi pracy. W odniesieniu do emerytur, nawet w systemach, w których wszelkie formy zatrudnienia są automatycznie uwzględniane, to, czy będą kwalifikowane jako praca zależna czy też nie ma ogromne znaczenie, przynajmniej w odniesieniu do wspólnego obowiązku wpłacania składek po stronie zarówno pracownika, jak i pracodawcy.

Niestety kluczowe wskaźniki rynku pracy, takie jak ogólna stopa zatrudnienia, często dają mylne wrażenie istnienia potencjału lepszej integracji na rynku pracy, przede wszystkim dlatego, że nie rozróżnia się między pracownikami pracującymi

cymi w bardzo różnym wymiarze godzin. Dlatego właśnie, zgodnie z tym, co przedyskutowano szerzej w Części 4, wskaźniki takie jak stopa zatrudnienia w pełnym wymiarze należy poprawić i zwrócić większą uwagę przy ewentualnym tworzeniu nowych wskaźników, takich jak stopa konkretnych form zatrudnienia, tak by oddzielnie potraktować zatrudnienie na niepełen etat. Załącznik 5 zawiera odnośne dane.

Potrzeba lepszych świadczeń dodatkowych finansowanych przez pracodawcę różni się zależnie od kraju, ze względu na strukturę emerytur w tym państwie. W niektórych państwach, z uwagi na zaszczości historyczne lub kształt ustroju, przywiązuje się niewielką wagę do świadczeń prywatnych. W tych przypadkach wyzwania postrzega się jako utrzymanie lub przyszłą poprawę świadczeń publicznych oraz oparcie się proponowanemu przejściu na świadczenia prywatne. Jednak w krajach, w których w większym stopniu mamy do czynienia z systemami uzupełniających świadczeń pracowniczych bądź branżowych, szczególnym wyzwaniem w osiągnięciu poprawy świadczeń emerytalnych jest obrona i rozwijanie skutecznego dialogu społecznego. Tam, gdzie świadczenia emerytalne zależą od stosunku pracy, związki zawodowe z pewnością będą próbować odgrywać istotną rolę, jednak z różnym skutkiem. W tych okolicznościach konieczne są również środki wzmacniające rokowania zbiorowe.

Niedociągnięcia rynków pracy opisane powyżej wpływają na wszystkie grupy społeczne. Jednak różne formy dyskryminacji utrzymują się na rynkach pracy, co pogłębia niedociągnięcia omówione powyżej dla wielu grup, w tym kobiet, osób z niepełnosprawnościami, mniejszości etnicznych i seksualnych. Grupy te w znacznym stopniu tracą w kontekście ochrony socjalnej, ponieważ borykają się z bardziej ogólnymi formami dyskryminacji. Borykają się z niską płacą, brakiem możliwości zatrudnienia, co przekłada się na niższe emerytury.

Na przykład rynki pracy charakteryzują się znaczącym brakiem równouprawniania między płciami. Pomimo znaczącego wzrostu zatrudnienia kobiet w ostatnich latach, brak równouprawnienia płci w odniesieniu do integracji na rynku pracy wciąż się utrzymuje. Kobiety wciąż otrzymują znacznie niższą stawkę godzinową, spędzają znacznie mniej czasu w tygodniu na płatnym zatrudnieniu, mają znacznie więcej przerw w karierze zawodowej z uwagi na opiekę nad dziećmi, bądź starszymi krewnymi i wykonują znacznie więcej nieodpłatnej pracy. Wszystkie te różnice wpływają na zarobki kobiet w trakcie ich życia zawodowego i okresy zatrudnienia, a co za tym idzie na ich uposażenie emerytal-

ne. Poza kobietami również młodzi ludzie, imigranci, osoby z obniżonymi możliwościami pracy zarobkowej oraz osoby na długotrwałym bezrobociu są najbardziej dotknięte niską integracją na rynku pracy, a co za tym idzie zagrożone niskimi emeryturami.

Znacząco niższe dochody z emerytur odzwierciedlają nierówności na rynku pracy. Zgodnie z danymi Eurostatu (Eurostat, 2021) 20,9% kobiet w porównaniu z 15,5% mężczyzn w wieku powyżej 65 lat jest zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Stwierdzono również, że kobiety w UE w wieku powyżej 65 lat otrzymują emeryturę, która jest średnio o 29% niższa od tej otrzymywanej przez mężczyzn, choć ta była jedynie o 5% niższa niż odnośna kwota w 2010 r. Różne traktowanie kobiet i mężczyzn ma również zastosowanie do nieobjęcia obywateli systemem emerytalnym. Choć niemal wszyscy mężczyźni w wieku 65+ pobierają emeryturę, około 11% kobiet nie ma takich uprawnień. W 2019 r. różnice między kobietami a mężczyznami w zakresie nieobjęcia systemem emerytalnym grupy w wieku od 65 do 79 roku życia wynosiły 6,2 punktów procentowych, mniej niż w 2008 r., kiedy było to 10,2%.

2.5 WYZWANIA STRUKTURALNE I PARAMETRYCZNE

Sprawozdania krajowe dostarczają danych nt. zmian dotyczących struktury i zasad krajowych systemów emerytalnych, które ze swej natury różnią się w zależności od kraju, a zatem zależą w dużej części od uwarunkowań historycznych i konkretnych instytucji zajmujących się świadczeniami emerytalnymi. Jasne jest również, że podczas gdy związki zawodowe bezsprzecznie szukają możliwości poprawy ochrony socjalnej, większość dyskusji nad proponowanymi zmianami w systemach emerytalnych na przestrzeni ostatnich lat miała w większości charakter defensywny, tj. polegała na sprzeciwianiu się zmianom, które ograniczają adekwatność świadczeń lub które mają za zadanie przerzucenie większego ryzyka na pracowników, nie zaś na pracodawców. Jest to przede wszystkim reakcja na środki proponowane w celu oszczędności, nie zaś strukturalnej poprawy sytuacji. Ogólne tendencje w kierunku zmian, które zachodzą w ochronie socjalnej są jasne, choć mamy do czynienia ze znaczącymi rozbieżnościami między poszczególnymi krajami (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019). Zmiany nie zmierzają w jednym kierunku, jednak w niektórych krajach poprawiono adekwatność świadczeń emerytalnych (OECD, 2019). Jednakże ze sprawozdań krajowych jasno wynika, że to właśnie środki oszczędnościowe zdominowały dyskusję,

ze ściśle powiązanymi strategiami politycznymi, w których dąży się do:

- **po pierwsze ograniczenia wydatków na emerytury** – przez dokładniejsze powiązanie składek ze świadczeniami i mniej hojną indeksacją emerytur oraz
- **po drugie wydłużenie życia zawodowego** – przez podwyższenie wieku emerytalnego i zaostrzenie kryteriów pozwalających zakwalifikować się do wcześniejszej emerytury.

Tabela 3.2 opisuje zagadnienie istotnych zmian, przed którymi staje jedno państwo członkowskie lub szereg państw członkowskich objętych projektem wraz z komentarzem wyjaśniającym. Tego typu wyzwania mogą wystąpić w dowolnym systemie, niezależnie od tego, czy jest on publiczny czy prywatny. Wyzwania typowe dla systemów finansowanych ze środków prywatnych zostały omówione oddzielnie poniżej.

Tableau 2.2 Défis structurels et paramétriques des systèmes de retraite

Nieadekwatna stopa gromadzenia środków?	Teoretyczne wyliczenia stopy zastąpienia dla osób, które wchodzą na rynek pracy, wykazują, że w szeregu państw członkowskich UE ze względu na nieodpowiednią stopę przyrostu świadczeń emerytalnych, nawet osoby o średnim oposażeniu i pracujące na pełen etat nie mogą oczekiwać, że wypracują stopę zastąpienia, która pozwoli im zapewnić sobie godne warunki życia” (Zalecnie, 2019) na emeryturze.
Wymogi w zakresie stażu pracy i progi	Wymóg dotyczący stażu pracy powinien doprowadzić do wypracowania docelowej emerytury w oparciu o stopę gromadzenia środków, dokładnie tak, jak wyjaśniono powyżej. Dodatkowym wyzwaniem jest tu to, jak stosować te zasady do pracowników o karierze zawodowej, która nie pasuje do wzorca zatrudnienia przez całe życie u tego samego pracodawcy, w tym przepisy dotyczące utrzymania uprawnień i możliwości przenoszenia nabytych praw.
Niewystarczający mechanizm równoważenia społecznego	Pozwalający zadbać o pracowników, którzy mieli przerwy w karierze zawodowej, często ponieważ sprawowali obowiązki opiekuńcze, i w związku ze wzrastającą potrzebą zmiany kwalifikacji lub okresami chorobowymi oraz bezrobociem. Mechanizmy równoważenia społecznego (kredyty emerytalne na okres bezrobocia, choroby, opieki nad dzieckiem itd.) to wyróżniające cechy systemów publicznych mających na celu wsparcie osób, których kariera zawodowa nie mieści się w schemacie zatrudnienia przez całe życie, przy założeniu, że spełniono konkretne kryteria. Istnieje też potrzeba rozważenia, jakie przepisy byłyby niezbędne, szczególnie w odniesieniu do uchodźców i innych imigrantów, którzy mają skrócone życie zawodowe.
Ograniczające progi wynagrodzeń i pułapy	Wiele systemów emerytalnych, w których świadczenia są powiązane z zarobkami, ma pułap wysokości uwzględnianych zarobków. Może to rodzić problemy, jeśli pułap ten nie został ustanowiony na właściwym poziomie, na przykład, ponieważ został on ustalony jakiś czas temu i nie został poddany ponownej ocenie później, aby wziąć pod uwagę wzrost zarobków. Jeśli pułap ten został ustanowiony na zbyt niskim poziomie, pozbawia on również dany system emerytalny ewentualnych przychodów ze składek osób dużo zarabiających.
Niewłaściwa indeksacja	Właściwa indeksacja składek zarówno wypłacanych, jak i wpłacanych, tj. w okresie nabywania praw do momentu wypłaty, jest istotnym elementem adekwatnego systemu emerytalnego. Głównym wyzwaniem jest określenie odpowiedniej podstawy, która utrzymuje rzeczywistą wartość składek pod względem cen i utrzymywania równowagi ze standardem życia osób pracujących.
Składki	Składki powinny zostać wyliczone w taki sposób, by osiągnąć sprawiedliwą dystrybucję kosztów między ubezpieczonym, pracodawcą i państwem.
Brak możliwości przenoszenia uprawnień	Przepisy powinny przewidywać akumulowanie, utrzymanie i możliwość przenoszenia zgromadzonych uprawnień.

Wiek emerytalny	Poza stopą gromadzenia środków i mechanizmem równoważenia społecznego wiek, w którym dana osoba może uzyskać wypłatę środków, jest bardzo powszechnym wyzwaniem w osiągnięciu adekwatności emerytur. Ubezpieczeni stają przed stałą presją, podwyższania wieku emerytalnego, zarówno oficjalnie, jak i w praktyce. Aspektami tego wyzwania zajęto się poniżej.
- Ustawowy wiek emerytalny	Naciski ze strony UE, za pośrednictwem zaleceń dla poszczególnych państw, oraz ze strony rządów krajowych, by podwyższyć ustawowy wiek emerytalny określony przez publiczny system emerytalny stały się niemal powszechne. To doprowadziło niektóre kraje do wprowadzenia rozwiązania, które określa się mianem „automatycznego mechanizmu równoważenia” lub „czynników stabilności”. Wspólną cechą jest tu to, że obietnica wypłaty emerytury jest automatycznie weryfikowana w świetle czynników społeczno-ekonomicznych i demograficznych. Takie mechanizmy są zbyt często mało elastyczne i bezkrytyczne.
- Efektywny wiek emerytalny	Niezależnie od oficjalnego czy ustawowego wieku emerytalnego wiek, w którym ubezpieczeni w praktyce przechodzą na emeryturę często jest inny, co zależy od ich uwarunkowań oraz tego, jak skuteczny jest wzór wyliczenia emerytury w umożliwianiu emerytom pobierania świadczenia, które uważają za akceptowalne uposażenie emerytalne. Determinują to również warunki na rynku pracy, gdzie dostępność zatrudnienia lub brak możliwości znalezienia pracy wpłyną na decyzję o przejściu na emeryturę.
- Rozbieżny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn	Poza nielicznymi wyjątkami ustawowy wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn jest dziś niemal zawsze zrównany. Jednakże pośrednie formy dyskryminowania kobiet, opisane powyżej, oznaczają, że skuteczny wiek emerytalny/zakończenia ostatniego zatrudnienia nadal się różni. Wcześniejszy wiek emerytalny dla kobiet nie koniecznie jest dla nich korzystny, jeśli zmniejsza on środki emerytalne gromadzone przez kobiety.
- Przepisy dotyczące pracy w trudnych warunkach i niepełnosprawności	Nadal utrzymują się problemy w zakresie tego, jakie świadczenia emerytalne otrzymują osoby z niepełnosprawnością, w przypadku których długość życia zawodowego będzie poniżej średniej i w związku z tym osobom tym trudniej będzie zgromadzić wystarczające środki, by otrzymać adekwatną emeryturę. Takie niedociągnięcia występują również w przypadku pracowników pracujących w ciężkich warunkach, którzy często nie są w stanie kontynuować pracy do momentu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego.
- Przepisy dotyczące wcześniejszej i późniejszej emerytury	Nadal utrzymują się problemy w zakresie tego, jakie świadczenia emerytalne otrzymują osoby z niepełnosprawnością, w przypadku których długość życia zawodowego będzie poniżej średniej i w związku z tym osobom tym trudniej będzie zgromadzić wystarczające środki, by otrzymać adekwatną emeryturę. Takie niedociągnięcia występują również w przypadku pracowników pracujących w ciężkich warunkach, którzy często nie są w stanie kontynuować pracy do momentu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego.

Poza tymi wyzwaniami, które występują we wszystkich systemach emerytalnych, dodatkowe wyzwania występują w przypadku konkretnych dodatkowych systemów emerytalnych. Naciski, by tworzyć dodatkowe fundusze emerytalne (i ich koszty) są same w sobie kolejnym wyzwaniem. Choć systemy ochrony socjalnej tradycyjnie obejmują szeroką gamę środków dystrybucji ryzyka demograficznego, w związku z długowiecznością, inflacją, okresami bezrobocia itd., znaczące ryzyko jest obecnie przelicane na ubezpieczonych w pracowniczych i prywatnych funduszach emerytalnych.

W systemach pracowniczych, tj. tworzonych przez pracodawcę, przyjmuje to przede wszystkim formę przejścia od „z góry ustalonego świadczenia” do „z góry ustalonej składki”. W innych krajach, gdzie mamy do czynienia przede wszystkim z indywidualnymi umowami, przyjęło to formę przejścia od tradycyjnych umów ubezpieczenia na życie do umów na produkty o bardzo niskiej gwarancji lub w ogóle niegwarantowanych. Ponadto poza przerzuceniem ryzyka inwestycyjnego w wielu krajach przerzuca się również ryzyko związane z długowiecznością przez zastępowanie płatności okresowych

do końca życia produktami finansowymi przewidującymi wypłaty przez z góry określony okres.

Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do częstego kwestionowania długofalowej stabilności publicznych repartycyjnych systemów emerytalnych, długofalowa stabilność rynków finansowych, na których opiera się funkcjonowanie prywatnych, prefinansowanych emerytur, jest rzadko kwestionowana. Niezależnie od struktury systemu emerytalnego musi on działać w tych samych warunkach gospodarczych i społecznych. A zatem dowolnej zmiany w sposobie finansowania emerytur, od publicznych systemów repartycyjnych do emerytur kapitałowych, nie należy postrzegać jako obniżenia kosztów. Koszt systemu emerytalnego zostanie ostatecznie określony przez wypłacane świadczenia, nie zaś przez metodę stosowaną, aby sfinansować te świadczenia (Barr & Dia-

mond, 2010).

Jednocześnie należałoby skierować większą uwagę na ryzyko rynkowe, które jest nieodłącznym elementem prefinansowanych emerytur, i na jego wpływ na potencjalne wyniki w odniesieniu do składek indywidualnych ubezpieczonych. Systemu z szerokim wachlarzem prawdopodobnych rezultatów nie należy oceniać wyłącznie po jego średnim wyniku. Fakt, że większość pracowników ma w ramach tego systemu przeciętne lub lepsze wyniki nie będzie pocieszeniem dla tych, którzy na takim systemie tracą.

Konkretne wyzwania zaobserwowane w dodatkowych systemach emerytalnych zostały podsumowane w Tabeli 3.3.

nt perdants.

Les défis spécifiques observés dans les systèmes de retraites complémentaires sont résumés dans la Tableau 2.3.

Tabela 2.3 Konkretne wyzwania w dodatkowych systemach emerytalnych

Ograniczony zakres lub brak mechanizmu równoważenia społecznego	Biorąc pod uwagę coraz większą mobilność na rynku pracy, coraz częstsze przypadki przerywania kariery zawodowej, niepewne formy zatrudnienia itd., brak mechanizmów równoważenia społecznego w większości dodatkowych systemów emerytalnych staje się poważnym problemem. Ponadto z powodu okresów karencji i/lub nabywania uprawnień wielu pracowników mobilnych, nawet formalnie objętych dodatkowym systemem emerytalnym, nie otrzymuje adekwatnych uprawnień emerytalnych.
Przerzucanie ryzyka na ubezpieczonych	Głównym wyzwaniem, przed którym stają dodatkowe systemy emerytalne, jest przerzucenie ryzyka z pracodawcy (i/lub świadczeniodawcy) na poszczególnych pracowników. Wynika ta z przejścia ze świadczeń o określonej wysokości na składki o określonej wysokości.
Prywatyzacja i koszty	W związku z przerzuceniem ryzyka na ubezpieczonych pojawiły się próby przejścia na systemy rynkowe, a nie systemy zbiorowe, co niewątpliwie wpływa na koszty po stronie ubezpieczonych.
Niewłaściwy poziom składek	Wyzwaniem systemów opartych na określonych składkach jest określenie poziomu składek w taki sposób, by przełożyły się one na spodziewane świadczenia przy sprawiedliwym obciążeniu składkami pracowników i pracodawców.
Utrata gwarantowanej stopy zwrotu	Jednym z elementów przerzucenia ryzyka na ubezpieczonych jest utrata gwarantowanej stopy zwrotu, która była w przeszłości oferowana e niektórych systemach emerytalnych.

3

Strategie polityczne pozwalające zająć się wyzwaniami

3.1 ZAGADNIENIA ZE SPRAWOZDAŃ KRAJOWYCH

Część 2 niniejszego sprawozdania przedstawia niektóre wyzwania na drodze do osiągnięcia adekwatności, skuteczności i zakresu systemów emerytalnych, zarówno biorąc pod uwagę priorytety EKZZ w zakresie ochrony socjalnej, jak i założenia Europejskiego filaru praw socjalnych i Zalecenia. Sprawozdania krajowe jasno stwierdzają, że stopień i znaczenie tych wyzwań zmieniają się w zależności od kraju. Mimo to w oparciu o wytyczne i zalecenia przedstawione w sprawozdaniach krajowych można wskazać wspólne kwestie, którymi trzeba zająć się na poziomie europejskim, a praktycznie celem tu jest również wsparcie związków zawodowych w ich inicjatywach na poziomie krajowym.

Zasadnicze kroki, które określono w trakcie badań, pozwalające sprostać wyzwaniom określonym przez związki zawodowe w kontekście społecznym, rynku pracy i gospodarczym na poziomie krajowym i UE to:

- lepsze zrozumienie stabilności, a w szczególności faktu, że choć spodziewane zmiany demograficzne będą wymagały długofalowych zmian, nie są one same w sobie dowodem na brak stabilności;
- zintegrowana strategia na rzecz polityki zatrudnienia i polityki emerytalnej, która pozwoli na realizację reform na rynku pracy poprawiających jakość pracy, likwidujących dyskryminację i wzmacniających rokowania zbiorowe oraz;
- biorąc pod uwagę różnorodność krajowych systemów emerytalnych, wskazanie wspólnych czynników strukturalnych i parametrycznych, w przypadku których odpowiednie działania mogą zwiększyć stabilność i adekwatność zabezpieczenia społeczne na emeryturze.

Poniżej zajęto się kolejno każdym z tych obszarów. Sprawoz-

danie koncentruje się na ochronie socjalnej, która oczywiście jest jedynie częścią szeregu społecznych strategii politycznych wpływających na jakość życia starszych pokoleń. Tak jak podkreślono we wprowadzeniu nie należy uznawać, że oznacza to, iż zagadnienia takie jak ochrona zdrowia czy opieka społeczna, jak również mieszkalnictwo, nie są zasadniczo istotne w osiągnięciu celów „godnego starzenia się.

3.2 WŁAŚCIWE ROZUMIENIE STABILNOŚCI

Stabilność dotyczy możliwości społeczeństwa, by utrzymać warunki życia starszych pokoleń na tym samym poziomie lub rzeczywiście je poprawić. Niestety, tak jak omówiono w Części 2, powszechne rozumienie stabilności w kontekście spodziewanego starzenia się społeczeństwa jest niewłaściwe. Nie chodzi tu bowiem jedynie o odsetek PKB przeznaczony na starsze pokolenia lub o zmiany we wskaźnikach demograficznych. Tak jak wyczerpująco opisano w Części 2, takie niewłaściwe interpretacje to:

- pogorszenie się czysto demograficznych wskaźników na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci nie jest tożsame ze zmianą stosunku liczebnego między osobami pracującymi a emerytami;
- zasadniczy wzrost odsetka osób starszych w całkowitej liczbie ludności lub wzrost wymaganego udziału PKB na finansowanie przyszłych emerytur nie jest, sam z siebie dowodem na „brak stabilności”, gdyż należy to postrzegać w kontekście wzrostu gospodarczego i tempa zmian, oraz
- przerzucenie kosztów z publicznych systemów reparycyjnych na systemy kapitałowe jest błędnie uznawane za zmniejszenie kosztów, zaś nie zwraca się dostatecznej uwagi na ryzyko rynkowe związane z systemami prefinansowanymi.

Dlatego tak istotne jest, by związki zawodowe naciskały na ponowne przemyślenie koncepcji stabilności i wykorzystania odnośnych wskaźników. Wskaźniki przedyskutowano szczegółowo w Części 4, jednak w skrócie niezbędna jest większa uznawalność.

- **współczynnika obciążenia demograficznego:** należy skupić się na współczynnikach obciążenia demograficznego, które odzwierciedlają status ekonomiczny ludności, a nie opierają się jedynie na danej grupie wiekowej. Sugeruje to również Biała księga Komisji (European Commission, 2012) „emeryci i osoby bezrobotne w stosunku do osób zatrudnionych”. Długofalowe prognozy tego wskaźnika, przy założeniu, że wdrożona zostanie strategia rynku pracy polegająca na pozytywnej konwergencji, wskazuje na ogromny potencjał lepszej integracji na rynku pracy, co przełoży się na ograniczenie w przyszłości zależności ekonomicznej, a zatem na stabilność finansową (Wöss/Astleitner/Schäfer/Stadtler/Türk/Watt, 2021) (Wöss & Türk, 2011)
- **odsetka PKB przeznaczanego na emerytów:** w kontekście starzenia się społeczeństwa sprawiedliwość międzypokoleniowa bezsprzecznie wymaga zgody na przyszłe podwyższenie odsetka PKB przeznaczanego na świadczenia emerytalne. Zmiany tego typu nie dowodzą same w sobie braku trwałości systemów, a znaczące zmiany tego typu miały już miejsce w przeszłości i nie przełożyły się na problemy społeczne. Należy je również oceniać w kontekście spodziewanego wzrostu gospodarczego oraz zasadniczo ograniczonego, a zatem zrównoważonego tempa niezbędnych zmian.

3.3 ZINTEGROWANA STRATEGIA POLITYKI ZATRUDNIENIA I POLITYKI EMERYTALNEJ

Istotną kwestią przewijającą się na kartach niniejszego sprawozdania jest niewątpliwy związek między ochroną socjalną a rynkiem pracy. Wszelkie niemal finansowanie emerytur opiera się na zarobkach wynikających z zatrudnienia, czy to bezpośrednio czy przez wpłacanie składek lub jeśli systemy są finansowane w całość lub w części z podatków, albo bardziej pośrednio z dochodów państwa wynikających z podatku dochodowego. Jednocześnie w większości systemów emerytalnych świadczenia są w pewien sposób powiązane z rozwojem kariery zawodowej ubezpieczonego, a zatem z czynnikami takimi jak staż pracy, poziom wynagrodzenia,

kwota wpłaconych składek itd.

Wynika z tego, że ustalenie wyższej pensji minimalnej może okazać się jednym z najskuteczniejszych środków zarówno, aby doprowadzić do bardziej adekwatnych emerytur w przyszłości i ustanowić podstawę opodatkowania, która jest niezbędna dla zapewnienia adekwatnych świadczeń emerytalnych obecnemu pokoleniu emerytów.

Biorąc pod uwagę malejącą liczbę osób w wieku produkcyjnym i wzrastającą liczbę osób starszych, liczba i jakość miejsc pracy dla osób w wieku produkcyjnym będzie mieć nawet większe znaczenie na przestrzeni najbliższych lat i dziesięcioleci. Sprawiedliwy podział płatnej pracy, godne zarobki, dobre warunki pracy i zakaz dyskryminacji stają się tym ważniejsze w szybko zmieniającym się świecie przemian ekologicznych i cyfrowych. Szkolenie do nowych miejsc pracy odgrywa również istotną rolę, gdyż stwarza możliwość zatrudnienia przez całe życie. To wszystko są cele ważne same w sobie, jednak są one też bardzo ważne w przyczynianiu się do adekwatności emerytur.

Komisja Europejska uznała tę zależność w szeregu swoich sprawozdań. Jak przytoczono powyżej, Komisja stwierdziła już w 2008 r., że

„Podniesienie poziomu zatrudnienia [na miejscach pracy wysokiej jakości] jest prawdopodobnie najskuteczniejszą strategią, za pomocą której poszczególne państwa mogą przygotować się na starzenie się społeczeństwa”
(European Commission, 2008).

Niestety mimo tak wyraźnych stwierdzeń, nie uznano tych kwestii za dostatecznie istotne w praktyce. Na przykład definicja w białej księdze nie została wykorzystana w wyliczeniach w sztandarowych sprawozdaniach Komisji nt. starzenia się społeczeństwa i nt. adekwatności emerytur.

Brak adekwatności na rynku pracy powoduje, że pracownicy tracą w praktyce możliwość zgromadzenia adekwatnej emerytury, nawet jeśli system emerytalny w teorii umożliwia uzyskanie adekwatnych świadczeń. Niedobory na rynku pracy, które prowadzą do nieadekwatnych emerytur przeanalizowano w szczegółach w Części 2 niniejszego sprawozdania. Choć niedociągnięcia na rynku pracy dotyczą wszystkich pracowników, widać je wyraźniej na przykładzie kobiet. Istniejące luki w adekwatności w znaczącym stopniu odzwierciedlają głębokie nierówności w karierze zawodowej związane z kwestiami, które dotyczą przede wszystkim kobiet, takimi jak gorszy podział pracy zarobkowej i obowiązków wykonywanych nieodpłatnie, dyskryminacja płacowa i wsparcie so-

cialne. Jest to jeszcze mocniej uwypuklone niepowodzeniem w adekwatnym zabezpieczeniu kobiet w okresie wychowywania dzieci.

W tym kontekście należy uwypuklić w analizie, a następnie w tworzeniu strategii politycznych lepsze dane dotyczące związku emerytur z zatrudnieniem. Wynika to bezpośrednio z Europejskiego filaru praw socjalnych i Zalecenia. Związki zawodowe będą wiedzieć, jakie strategie polityczne są niezbędne w tym obszarze, a niniejsze sprawozdanie nie jest właściwym dokumentem, by szeroko rozwozić się nad tym, jakie powinny być priorytety związków zawodowych. Jednakże warto tu podkreślić następujące zagadnienia rynku pracy, które szczególnie wpływają na świadczenia emerytalne:

- promowanie integracji na rynku pracy i walka z prekarium i marginalnym zatrudnieniem, tak by w całym życiu zawodowym można było zgromadzić odpowiednie uprawnienia emerytalne;
- zajęcie się utrzymującymi się różnicami w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn i innymi formami dyskryminacji na rynku pracy ze względu na rasę, orientację seksualną czy tożsamość płciową;
- aktywna polityka rynku pracy, która generuje zatrudnienie, udostępniając system z niezbędnymi zasobami, aby wypłacać adekwatne emerytury i wypłacać pracownikom odpowiednie świadczenia;
- polityka szkoleniowa i w zakresie rozwoju kariery zawodowej, tak aby każdy miał większą kontrolę nad swoim życiem zawodowym i możliwość pracy do wieku emerytalnego oraz
- wzmocnienie roli związków zawodowych w rokovaniach zbiorowych, które prowadzi do wyższych uposażeń i lepszych warunków pracy.

3.4 ADEKWATNOŚĆ – ZAGADNIENIA STRUKTURY I PARAMETRÓW

Analizy krajowe realizowane w ramach projektu SociAll jasno wskazują na fakt, że z uwagi na brak poprawy wiele emerytur jest teraz nieadekwatnych i tak pozostanie w przyszłości. Wynika to także z danych prezentowanych w ramach kolejnych sprawozdań UE nt. adekwatności emerytur (European Commission, 2018). Nie ma jednak szeroko przyjętej definicji tego, czym jest adekwatność emerytur i – jak zostanie to omówione w Części 4 niniejszego sprawozdania – niezbędne są dalsze prace, aby wypracować podejście do definiowania adekwatności. Definicja ta zaś z jednej strony powinna od-

zwierciedlać różne uwarunkowania krajowe, a z drugiej wypełniałaby założenia celu „godnego starzenia się” jak określono w Części 1. W pracach tych należy uznać, że ostatecznie określenie tego, jaki poziom emerytury uznaje się za adekwatny będzie decyzją polityczną dotyczącą tego, co jest gospodarczo i społecznie akceptowalne.

Działania polityczne zmierzające do zajęcia się nieskutecznymi i nieadekwatnymi świadczeniami emerytalnymi, nawet dla osób w pełni zintegrowanych na rynku pracy, muszą odnieść się do dwóch powiązanych kwestii:

- strukturalnego braku adekwatności: niedociągnięć w strukturze samego systemu emerytalnego oraz
- braku adekwatności pod względem parametrów: parametry, które określają emeryturę, biorąc pod uwagę bieżącą strukturę systemów emerytalnych.

Przedyskutowano je poniżej.

Brak adekwatności strukturalnej

struktury systemów emerytalnych znacznie się różnią w państwach członkowskich, co widać w 12 analizowanych w bieżącym projekcie krajach. W konsekwencji nierówności strukturalne będą kształtować się zależnie od kraju i będą uzależnione od krajowych systemów emerytalnych, a co za tym idzie zależne będą od nich również i rozwiązania. Projekt wykazał niewielki nacisk ze strony związków zawodowych na zasadnicze zmiany w strukturze odnośnych, krajowych systemów emerytalnych. Nie oznacza to koniecznie, że istniejąca struktura jest tym, do czego dążyłyby związki zawodowe w danym kraju, gdyby otrzymały *carte blanche*. Chodzi tu raczej zatem o to, co jest uznawane za bardziej praktyczne politycznie rozwiązanie w połączeniu z pragnieniem ochrony nabytych już uprawnień emerytalnych.

Obszar, w którym proponuje się najwięcej rozwiązań w strukturze systemów emerytalnych, to równowaga między istniejącym systemem publicznym o charakterze repartycyjnym i prefinansowanymi świadczeniami opartymi na zasadach rynkowych. Z danych w sprawozdaniach krajowych wynika, że związki zawodowe co do zasady sprzeciwiają się wszelkim zasadniczym zmianom w kierunku prefinansowanych świadczeń opartych na zasadach rynkowych, ponieważ wiąże się to z poważnym ryzykiem dla pracowników i niepotrzebnymi wydatkami. Ogólnie rzecz ujmując, systemy dodatkowe są postrzegane jako dodatek, nie zaś coś, co ma zastępować kompleksowy państwowy system emerytalny. Jednakże nie koniecznie jest tak, że w krajach, w których rola systemów rynkowych jest bardziej ugruntowana, związki zawodowe

szukały aktywnie możliwości przejścia w kierunku bardziej państwowych systemów świadczeń.

Brak adekwatności parametrycznej

związki zawodowe nie dążą do wprowadzenia zmian w strukturze systemów emerytalnych, a raczej do poprawy w adekwatności emerytur dzięki zmianie parametrów. Na przykład wzór wykorzystywany w wyliczeniu świadczeń nie przekłada się na adekwatne świadczenie, być może dlatego, że zastosowano zbyt niski pułap dochodów branych pod uwagę przy wyliczaniu świadczeń. Innym przykładem w systemach o zdefiniowanej składce jest to, że stawki składek muszą być wystarczająco wysokie, aby zapewnić adekwatną emeryturę, biorąc pod uwagę stopy zwrotu, jakie można osiągnąć z inwestycji bazowych.

Odpowiednie parametry zależą od struktury danego systemu emerytalnego, ale zazwyczaj obejmują one:

- wiek emerytalny, tj. wiek, od którego może być wypłacona emerytura w pełnej kwocie;
- stopę nabywania uprawnień emerytalnych, która jest stosowana do zarobków będących podstawą obliczania świadczeń;

- definicję zarobków, z której korzysta się, by wyliczyć świadczenia, w tym pułap górny i dolny;
- okresy składkowe, które są istotne dla nabycia uprawnień i wyliczenia świadczenia;
- przepisy dotyczące indeksacji świadczeń, zarówno w trakcie emerytury (wzrost wysokości wypłat), jak i w okresie odroczenia między momentem nabycia uprawnienia do świadczenia a momentem, w którym staje się ono płatne (wzrost odroczenia);
- stawki składek wpłacanych przez przyszłego emeryta i pracodawcę, co ma szczególne znaczenie w systemach o zdefiniowanej składce, zarówno kapitałowych, jak i krajowych; oraz
- zasady odliczeń i premii w przypadku wcześniejszego lub późniejszego przejścia na emeryturę.

Parametry systemu emerytalnego należy oceniać łącznie, ponieważ są one ze sobą nierozzerwalnie związane. Na przykład wyższa stopa nabywania uprawnień mogłaby kompensować podwyższenie wieku emerytalnego, jeśli byłaby wystarczająca, by zapewnić adekwatną wysokość świadczeń na wcześniejszej emeryturze.

4

Wskaźniki i normy

4.1 WPROWADZENIE

Niniejsza część sprawozdania analizuje wskaźniki, z których można skorzystać, by ocenić postępy w osiąganiu celów związków zawodowych w obszarze ochrony socjalnej. Wskazuje ona problemy z obecnymi wskaźnikami, koncentrując się przede wszystkim na tych, z których korzysta Komisja Europejska w ramach cyklu politycznego europejskiego semestru, w tym tych wynikających z Europejskiego filaru praw socjalnych i Zalecenia, oraz na obszarach, w których konieczne byłoby wprowadzenie nowych, dodatkowych wskaźników.

Czytając niniejszą część sprawozdania, należy pamiętać, że czynniki, które decydują o podziale dobrobytu ekonomicznego w danej populacji, zwłaszcza wśród osób starszych, są zjawiskami złożonymi i należy je oceniać w ujęciu całościowym. Skupienie się wyłącznie na kilku wskaźnikach pociąga za sobą ryzyko, że ocena taka okaże się niepełna, a nawet zniekształcona, co dodatkowo może negatywnie wpłynąć na porównanie między krajami i zdolność decydentów do określenia odpowiednich środków politycznych (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019).

Ogólnie rzecz ujmując, odnośne wskaźniki można podzielić na dwa typy.

- Po pierwsze niektóre wskaźniki dokonują pomiaru okoliczności, w jakich świadczone są lub będą świadczone emerytury, są to takie zagadnienia jak stabilność budżetowa, rynek pracy, demografia, obecna i przyszła produktywność oraz wzrost gospodarczy. Innymi słowy, jaki jest rozmiar zadania w zakresie ochrony socjalnej oraz jakie zasoby są i będą dostępne, aby zaspokoić zapotrzebowanie na odpowiednie emerytury?
- Po drugie niektóre mierzą osiągnięcie celów systemów emerytalnych, obecnie lub w przyszłości, takich jak adekwatność (zastępowalność dochodów i przeciwdziałanie ubóstwu), skuteczny zasięg systemów oraz kwestie prze-

krojowe (sprawiedliwość (w tym równouprawnienie płci). Innymi słowy, na ile adekwatne, kompleksowe i sprawiedliwe jest obecne zabezpieczenie emerytalne i jak zmieni się ono w przyszłości?

Kluczowe obszary, w których konieczna jest znaczna poprawa wskaźników, podsumowano w następujący sposób:

- stabilność
- demografia
- rynek pracy
- adekwatność

Przedyskutowano je poniżej, wskazując przypadki, w których obecnie wskaźniki są niewystarczające lub – w niektórych przypadkach – wprowadzają w błąd, a co za tym idzie wymagają działań zmierzających do przyjęcia właściwszych wskaźników. Podsumowanie proponowanych zmian znajduje się na końcu niniejszej części w Tabeli 4.1.

4.2 ZRÓWNOWAŻONY CHARAKTER

Kolejne sprawozdania UE nt. starzenia się społeczeństwa koncentrowały się na stabilności budżetowej, jako kluczowym wskaźniku wykorzystywanym, aby ocenić skuteczność publicznych systemów emerytalnych. Dlatego ważne jest zrozumienie, iż z podejściem tym wiążą się pewne ograniczenia. W sposób nieunikniony opiera się ono raczej na przewidywaniach niż na ostatecznej prognozie, a różne scenariusze są przedstawiane bez odpowiedniej oceny ich względnego prawdopodobieństwa. Pomimo tej niepewności, która jest nieunikniona ze względu na zakres potencjalnych wyników, przedstawiony scenariusz bazowy staje się domyślnie sednem debaty publicznej i podstawą propozycji politycznych. Dlatego kluczowe znaczenie ma poprawa zarówno wiarygodności, jak i zrozumienia ograniczeń takiej symulacji.

Zaniechanie skutków starzenia się społeczeństwa przy ustalaniu celów stabilności budżetowej rodzi zasadnicze pytania o niesprawiedliwość międzypokoleniową kosztem dzisiejszej młodzieży. Ponadto, aby ocenić zasadność określonego poziomu wydatków na emerytury (jako udziału w PKB), należy również wziąć pod uwagę jakość oferowanej ochrony (rzeczywisty zakres, adekwatność).

Są również inne problemy związane z podejściem do wskaźnika stabilności emerytur, które uwzględnia jedynie część PKB przeznaczoną na ochronę socjalną i zamierza ją ograniczyć poprzez wdrożenie „automatycznych formuł stabilizujących”. Podstawowy problem polega na tym, że stabilność systemu emerytalnego jest w istocie decyzją polityczną, zależną od nastawienia społeczeństwa do poziomu wydatków na emerytury i jakości oferty emerytalnej. Żadnego z tych czynników nie da się sprowadzić do formuły służącej jedynie zaciemnieniu decyzji politycznych, które należy podjąć.

Pojawiają się również problemy techniczne w ocenie stabilności przez analizę wyłącznie udziału PKB przeznaczonego na emerytury. Stosunek kosztów związanych z podeszłym wiekiem do PKB ma oczywiście kluczowe znaczenie w wyjaśnieniu, jaki jest udział całkowitych zasobów przeznaczanych na osoby starsze, i jest to główny wskaźnik dla budżetów publicznych. Jednak trzy utrudnienia ograniczają jego wartość:

- po pierwsze należy uznać, że wskaźnik ten ma jedynie ograniczoną wartość informacyjną w zakresie jakości życia osób pobierających emerytury, co jest kluczowym elementem stabilności społecznej i politycznej;
- po drugie obciążenie finansów publicznych wzrastającymi kosztami odliczeń podatkowych z uwagi na prywatne systemy emerytalne należy uwzględnić w wyliczeniach i
- po trzecie, aby ocenić wpływ systemu emerytalnego na budżety publiczne (i wziąć pod uwagę specyfikę poszczególnych krajów pod względem opodatkowania), wydatki należy oceniać raczej netto, a nie brutto.

Jak przedstawiono w Części 2 powszechne rozumienie stabilności w kontekście spodziewanego starzenia się społeczeństwa jest niewłaściwe. Nie bierze się pod uwagę, że:

- pogorszenie czysto demograficznych wskaźników na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci nie jest tożsame ze zmianą stosunku liczbowego między osobami pracującymi a emerytami;
- biorąc pod uwagę zasadniczy wzrost odsetka osób starszych w całkowitej liczbie ludności lub wzrost części PKB niezbędnej, aby sfinansować przyszłe emerytury, nie

jest, sam z siebie dowodem na „brak stabilności”, gdyż należy to postrzegać w kontekście wzrostu gospodarczego i tempa zmian oraz

- przerzucenie kosztów z repartycyjnych systemów emerytalnych na kapitałowe jest często niewłaściwie interpretowane jako obniżenie kosztów, a nie ma danych, które wskazywałyby na to, że przedsiębiorstwa (emerytury pracownicze) i/lub osoby fizyczne (emerytury osobiste) są w stanie i chcą ponosić wyższe koszty, oraz
- ryzyko rynkowe związane z prefinansowanymi funduszami emerytalnymi nie jest dostatecznie uwzględniane.

Biorąc pod uwagę wszystkie te znaczące niedociągnięcia obecnie stosowanych wskaźników, istnieje potrzeba przemyślenia tego, jak w sposób zrównoważony oceniać systemy emerytalne. Ocena taka powinna obejmować następujące, konkretne zmiany:

Change 1. Opublikowanie wydatków netto na emerytury wszystkich państw członkowskich, w uzupełnieniu wartości brutto, (w sprawozdaniu nt. starzenia się społeczeństwa 2018 wartości netto odnośnego udziału PKB nie są publikowane dla wszystkich państw członkowskich);

Change 2. Wskaźniki oczekiwanej długości życia, które naświetlają sytuację nie tylko w odniesieniu do średniej, lecz również dla poszczególnych grup ludności o różnym statusie społeczno-ekonomicznym;

Change 3. Współczynniki obciążenia demograficznego w oparciu o realistyczny model gospodarczy, który uwzględnia rzeczywistą liczbę osób zatrudnionych i osób pobierających świadczenia zastępujące dochody, zgodnie z sugestią zawartą w Białej księdze Komisji w sprawie emerytur (European Commission, 2012);

Change 4. Wyraźniejsze uznanie rosnącego udziału osób starszych w ogólnej liczbie ludności, przy uwzględnieniu innych czynników ekonomicznych i wymaganego tempa dostosowania oraz

Change 5. Tworzenie wskaźnika, który mierzy całkowite koszty emerytur (w tym publicznych, pracowniczych i prywatnych).

4.3 DEMOGRAFIA

Zagadnienie starzenia się społeczeństwa zajmuje coraz poważniejsze miejsce w dyskusjach o przyszłości systemów emerytalnych. Przez dziesięciolecia dyskusja publiczna nt. przyszłych wyzwań, przed którymi staną systemy emerytalne, skupiała się raczej na wpływie starzejącego się społeczeństwa na tak zwany „wskaźnik obciążenia osobami starszymi”, tradycyjnie definiowany jako stosunek liczby osób w wieku od 15 do 64 lat lub od 20 do 64 lat do liczby osób w wieku 65 lat i powyżej. Niestety, tak jak wyjaśniono w Części 2, zarówno obecna sytuacja, jak i przyszłe zmiany „współczynnika obciążenia osobami starszymi” są często błędnie interpretowane w kontekście bieżącej sytuacji i przyszłych zmian w stosunku osób płacących składki do osób pobierających świadczenia emerytalne. Zalecenia polityczne dotyczące radzenia sobie z wyzwaniami związanymi ze starzeniem się społeczeństwa są zbyt często oparte na błędnej interpretacji faktów.

Jednak sprawozdanie Komisji nt. starzenia się społeczeństwa 2018 (European Commission, 2018) ujawnia znaczące różnice między czysto demograficznym „współczynnikiem obciążenia osobami starszymi oraz stosunkiem płatników składek do emerytów, który – z punktu widzenia stabilności gospodarczej – jest bardziej właściwy. W 2016 r. wskaźnik demograficzny (oparty na liczbie osób w wieku od 20 do 64 lat w porównaniu do osób w wieku 65 lat i starszych) wyniósł 3,3:1. Zaś wskaźnik ekonomiczny (tj. stosunek płatników składek do emerytów) wyniósł zaledwie 1,6:1⁴.

Skupienie się na (ponownie zinterpretowanym) demograficznym współczynniku obciążenia osobami starszymi kieruje uwagę na określenie granicy między wiekiem produkcyjnym a emeryturą, ponieważ – w dowolnej strukturze wiekowej – wyłącznie ten czynnik wpływa na współczynnik obciążenia osobami starszymi. Z kolei skupienie się na dzisiejszej trudnej rzeczywistości społecznej, jaką jest stosunek 1,6:1 między pracownikami a emerytami, zmusza do zwrócenia uwagi na istniejące niedociągnięcia w całym wieku produkcyjnym, których najlepszym odzwierciedleniem jest niski wskaźnik zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty.. Nawet przed wybuchem pandemii koronawirusa, zgodnie z danymi Eurostatu, wskaźniki zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty w grupie wiekowej od 20 do 64 lat wynosiły jedynie 76,1% dla mężczyzn i zaledwie 58,7% dla kobiet (w 27 państwach członkowskich UE / dane z 2019 r.).

W kontekście powszechnej błędnej interpretacji współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi OECD

w ostatnim wydaniu „Przeglądu emerytur” wprowadziło poprawki w terminologii. Stosunek liczbowy między grupą 65+ a grupą w wieku od 20 do 64 roku życia jest teraz poprawnie określany jako stosunek osób starszych do osób w wieku produkcyjnym. Mamy nadzieję, że UE pójdzie w tym samym kierunku i dokona przeglądu opisu tego jakże często przytaczanego wskaźnika.

Ponowne skupienie uwagi na statusie ekonomicznym ludności ujawnia jasne dowody na to, że istnieje z jednej strony ogromna potrzeba, a z drugiej strony ogromne pole do popisu w odniesieniu do poprawy integracji wielu milionów kobiet, młodzieży, starszych pracowników, migrantów itd. na rynku pracy, a w konsekwencji poprawy efektywnego zakresu systemów emerytalnych, adekwatności świadczeń emerytalnych oraz utrzymania stabilności budżetowej, pomimo spodziewanych przemian demograficznych.

Analiza przedstawiona w Białej księdze Komisji (European Commission, 2012) odnosi się zarówno do konieczności jasnego rozróżnienia między wiekiem i statusem ekonomicznym ludności i zakresem, w jakim można poprawić adekwatność emerytur i stabilność budżetową przez poprawę integracji na rynku pracy. W Białej księdze stwierdzono:

Aby zilustrować problem starzenia się społeczeństwa, często wskazuje się na podwojenie odsetka osób w wieku emerytalnym (stosunek liczby ludności po 65. roku życia do liczby ludności w wieku 15–64 lata) z 26 % w 2010 r. do 50 % w 2050 r. . Prawdziwy problem wynika jednak ze współczynnika obciążenia ekonomicznego, definiowanego jako stosunek procentowy liczby osób bezrobotnych, emerytów i rencistów do liczby osób zatrudnionych. ... Wiele państw ma duże możliwości poprawy przyszłej adekwatności i stabilności systemów emerytalnych za pomocą zwiększenia wskaźnika zatrudnienia i to nie tylko osób ze starszych grup wiekowych, ale także z grup o niższych wskaźnikach zatrudnienia, takich jak kobiety, imigranci i młodzież. Osiągnięcie unijnego celu w zakresie zatrudnienia lub dorównanie państwom, które mają pod tym względem najlepsze wyniki, mogłoby prawie zneutralizować wpływ starzenia się społeczeństwa na obciążenia PKB wydatkami z tytułu emerytur.”

A zatem biała księga sugeruje, by w oparciu o status ekono-

4 Wylczenie autora w oparciu o dane liczbowe ze sprawozdania UE nt. starzenia się społeczeństwa, tabele III.1.61 i III.1.86) (European Commission, 2018).

miczny ludności zdefiniować wskaźniki obciążenia ekonomicznego, koncentrujące się na świadczeniobiorcach, zarówno w wszystkich kategoriach emerytów (w podeszłym wieku, na wcześniejszej emeryturze i na rencie z uwagi na niepełnosprawność), jak i na osobach bezrobotnych, co umożliwi kompleksowe podejście do zależności ekonomicznej wynikającej z potrzeby zastąpienia dochodów świadczeniami.

Biorąc pod uwagę tak jasne oświadczenie KE, nie można zrozumieć, że dotychczas definicja w „współczynnika zależności ekonomicznej” przyjęta w białej księdze nie została wykorzystana w kluczowych dokumentach Komisji dotyczących świadczeń emerytalnych, tj. sprawozdaniach nt. starzenia się społeczeństwa i sprawozdaniach nt. adekwatności emerytur. Czysto demograficzny współczynnik obciążenia osobami starszymi jest wciąż prezentowany jako centralne zagadnienie podczas oceny przyszłego rozwoju stosunku płatników składek do świadczeniobiorców. W Sprawozdaniu nt. starzenia się społeczeństwa 2021 (European Commission, 2020) Komisja stwierdza „współczynnik obciążenia osobami starszymi ... stanowi miernik tego, w jaki sposób starzenie się społeczeństwa zmienia równowagę między osobami płacącymi składki a korzystającymi ze świadczeń”. Gdy Komisja w swoim sprawozdaniu mówi o tym, że ocenia „wpływ starzenia się społeczeństwa na wydatki z budżetu, w szczególności na emerytury, odnosi się do ekonomicznego współczynnika obciążenia osobami starszymi określonego jako procentowa liczba nieaktywnych zawodowo osób starszych (w wieku 65 lat i powyżej) w stosunku do osób zatrudnionych (w wieku od 20 do 64 lat lub od 20 do 74 lat)”. Jednak wskaźnik ten wyklucza z oceny zarówno trudną dwudziestoosmioprocentową grupę emerytów poniżej 65 roku życia (Komisja Europejska, 2018, Tabela III.1.80), jak również wszystkie osoby bezrobotne, które również pobierają świadczenia.

Poza tymi podstawowymi błędami mamy tu do czynienia z niedociągnięciami w innych wskaźnikach, które odnoszą się do powiązania rynków pracy i emerytur.

Średni efektywny wiek wyjścia z rynku pracy

Ten wskaźnik definiowany jako opuszczenie szeregów siły roboczej i będący pochodną współczynnika aktywności zawodowej jest często (błędnie) interpretowany jako średni efektywny wiek emerytalny. Jednakże tak długo, jak dana osoba wykonuje odpłatną pracę, nie następuje, z definicji, opuszczenie szeregów siły roboczej, nawet jeżeli osoba ta pobiera równoległe świadczenie emerytalne. Ponieważ znacząca liczba emerytów wykonuje (niewielką) pracę w niepełnym wymiarze za wynagrodzeniem (w wielu przypadkach, aby uniknąć ubóstwa w jesieni życia z uwagi na niskie uposaże-

nie emerytalne), „średni efektywny wiek opuszczania rynku pracy jest raczej dużo wyższy niż średni efektywny wiek przejścia na emeryturę. Brakuje wskaźnika, który określałby średni efektywny wiek przejścia na emeryturę i dostarczałby dodatkowych informacji w zakresie ustawowego wieku emerytalnego.

Rozbieżności w oczekiwanej długości życia

W tym kontekście należy także zauważyć, że w odniesieniu do (wydłużającej się) oczekiwanej długości życia należałoby zwrócić znacznie większą uwagę na dostępne wskaźniki wskazujące na znaczące rozbieżności między grupami o różnym statusie społeczno-ekonomicznym. W sprawozdaniu (European Commission, 2020) stwierdzono, że „we wszystkich krajach na śmiertelność, stan zdrowia i wiek zgonu zasadniczo wpływają czynniki społeczno-ekonomiczne, takie jak osiągnięcia edukacyjne, zatrudnienie, status i poziom dochodów.” Niezrozumiałe jest jednak, że dane dotyczące tak ważnego wskaźnika Eurostatu, czyli „oczekiwanej długości życia w podziale na wiek, płeć i poziom wykształcenia” są obecnie dostępne jedynie dla ograniczonej liczby państw członkowskich.

A zatem podsumowując, istnieje potrzeba stworzenia wskaźników demograficznych i ekonomicznych, które:

- rozróżniają między wskaźnikami opierającymi się wyłącznie na kryterium wiekowym a wskaźnikami opierającymi się na statusie ekonomicznym ludności;
- korzystają z bardziej realistycznej definicji wskaźnika obciążenia ekonomicznego osobami starszymi, takiej jak ta opierająca się na stosunku liczby emerytów, rencistów i osób bezrobotnych do osób zatrudnionych (European Commission, 2012);
- wskazują na to, co należy określać jako „średni efektywny wiek przejścia na emeryturę; oraz
- zwracają znacznie większą uwagę na znaczące zmiany w oczekiwanej długości życia w zależności od grupy społeczno-ekonomicznej (European Commission, 2020).

4.4 RYNEK PRACY

Zgodnie ze szczegółowymi wyjaśnieniami w poprzednich częściach sprawozdania ochrona socjalna jest nierozdzielnie związana z rynkiem pracy. Wszelkie niemal finansowanie emerytur opiera się na zarobkach wynikających z zatrudnienia, czy to bezpośrednio czy przez wpłacanie składek lub jeśli systemy są finansowane w całości lub w części z podatków,

albo bardziej pośrednio z podatku dochodowego. Równoległe w większości systemów emerytalnych zarówno formalny, jak i efektywny zakres i poziom świadczeń emerytalnych (adekwatność) są ściśle związane z wcześniejszym zatrudnieniem w oparciu o staż pracy, poziom zarobków, kwotę wpłaconych składek itd. Dlatego należy ubolewać, że obecnie wykorzystywane statystyki rynku pracy nie odzwierciedlają tej rzeczywistości.

Ilość i jakość miejsc pracy to kluczowe parametry, które w praktyce określają, w jaki sposób systemy emerytalne będą zabezpieczać zarówno dzisiejszych, jak i przyszłych emerytów. W analizach, a następnie w przygotowaniu rozwiązań politycznych należy zatem znacznie bardziej uwzględnić odpowiednie wskaźniki koncentrujące się na ścisłym powiązaniu emerytur z zatrudnieniem. Przyjmując takie podejście, należy również pamiętać, iż zasadnicze znaczenie ma analizowanie grup o różnym statusie ekonomicznym, co jest warunkiem wstępnym przydatności wskaźnika. Wersja 0 ram monitorowania do Zalecenia Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej przyjętych przez Komisję Europejską (European Commission, 2020) z szeroką gamą „wskaźników kontekstowych” związanych z rynkiem pracy stanowi pewien postęp w tym względzie.

Zazwyczaj w kontekście emerytur, gdy mówi się o integracji na rynku pracy, odniesienia dotyczą niemal wyłącznie integracji osób starszych na rynku pracy oraz wieku, w którym pracownicy opuszczają szeregi siły roboczej. W rzeczywistości dobra/zła integracja na rynku pracy ma znaczący wpływ w całym wieku produkcyjnym na indywidualne uprawnienia emerytalne (objęcie uprawnieniami, ich adekwatność) oraz ogólne finansowanie emerytur (stabilność finansową).

Zatrudnienie/bezrobocie

Kluczowe wskaźniki rynku pracy, takie jak współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia pochodzą z badania aktywności ekonomicznej ludności w Unii Europejskiej (EU LFS) (Eurostat, 2021). Niestety nawet jeśli dane te są prezentowane w podziale na płeć czy grupy wiekowe, są one na tyle niedokładne, że nie mogą dać precyzyjnego oglądu bieżących potrzeb (i potencjalnych) usprawnień. Głównym problemem jest to, że wskaźniki zatrudnienia nie rozróżniają między wysoce zmiennymi godzinami pracy (i, bardziej ogólnie, bardzo zmienną jakością zatrudnienia). Kategoria „osób zatrudnionych” obejmuje bardzo różne formy zatrudnienia, od pełnego etatu, po pracę dorywczą w niepełnym wymiarze, od zatrudnienia wysokiej jakości do prekariatu itd. Aby daną osobę uznać za „osobę

zatrudnioną”, wystarczy, że osoba ta oświadczy, iż pracowała za wynagrodzenie przez co najmniej godzinę w ubiegłym tygodniu. Wskaźniki zatrudnienia publikowane przez Eurostat, OECD itp. w oparciu o tak szeroko zakrojoną definicję obejmują wiele milionów osób, które wykonują prace dorywcze w niepełnym wymiarze, jedynie przez kilka godzin w tygodniu, a w wielu przypadkach otrzymują równoległe (niewielką) emeryturę lub zasiłek dla bezrobotnych.

Choć zawarta w badaniu aktywności ekonomicznej ludności UE definicja (Eurostat, 2021) „osoby zatrudnionej” jest bardzo pojemna, jego definicja „bezrobotnego” jest bardzo zawężona. Do osób sklasyfikowanych jako „bezrobotne” nie należą ani „zniechęcane” osoby długo pozostające na bezrobociu, które mogłyby pracować, ale nie poszukują aktywnie zatrudnienia, ani osoby poszukujące zatrudnienia jednak nie mogące podjąć pracy od razu. Z drugiej strony nawet osoby otrzymujące zasiłek dla bezrobotnych nie zostaną sklasyfikowane jako „bezrobotne” w badaniu aktywności ekonomicznej ludności w UE, jeśli równoległe wykonują dorywczą pracę w niepełnym wymiarze godzin, w pełni przestrzegając przepisów systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Biorąc pod uwagę rozmycie kryteriów dotyczących tego, czy daną osobę można zaliczyć do jednej bądź drugiej grupy, należy uznać, że branie pod uwagę jedynie oficjalnej stopy bezrobocia nie spełnia kluczowych wymogów.

W konsekwencji mamy do czynienia z ogromną rozbieżnością między danymi nt. bezrobocia a tak zwanym „zastojem na rynku pracy”, co wynika z niedociągnięć w zdefiniowaniu zarówno oficjalnego wskaźnika zatrudnienia, jak i oficjalnej stopy bezrobocia. Zgodnie z danymi Eurostatu (Eurostat, 2021) sezonowo dostosowywana stopa bezrobocia w 27 państwach członkowskich UE w drugim kwartale 2020 r. wyniosła 6,5%. Jednocześnie wyliczony przez Eurostat sezonowo dostosowywany „całkowity zastój na rynku pracy”, na który składa się niezaspokojony popyt na pracowników wynosił 14,0% szeroko rozumianej siły roboczej. Ponieważ w niemal wszystkich systemach emerytalnych „zastój na rynku pracy” negatywnie wpływa na emerytury, zarówno na perspektywę wypracowania emerytury przez osoby bezpośrednio dotknięte zastojem, jak i na ogólną stabilność systemu, ma to kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o wypracowanie rozwiązań stabilnych pod względem ekonomicznym i społecznym dla istniejących niedociągnięć w ochronie osób starszych.

Długość życia zawodowego

liczba lat przepracowanych przez daną osobę, będzie, w większości przypadków, mieć zasadniczy wpływ na jej emeryturę. Obecnie ogólny staż pracy jest mierzony wskaźnikiem „śred-

niej długości życia zawodowego”. Niestety definicja tego ważnego wskaźnika nie bierze pod uwagę zasadniczych różnic wynikających ze statusu ekonomicznego ludności. Okresy zatrudnienia i bezrobocia są zrównywane jako „okresy życia zawodowego”. Ponadto okresy zatrudnienia dorywczego w niepełnym wymiarze są zrównywane z innymi okresami zatrudnienia. Jednak nierozróżnianie tak różnorodnych statusów ekonomicznych będzie zasadniczo prowadzić do błędów, np. przeszacowuje się wówczas bieżący okres faktycznego zatrudnienia, a tym samym zmniejsza możliwości wzrostu integracji na rynku pracy, przez skrócenie czasu bezrobocia i wyraźnego zbyt niskiego zatrudnienia

W kontekście emerytur znaczenie ma również długość zatrudnienia danej osoby. Zgodnie z opublikowanym przez OECD dokumentem „Przegląd emerytur” w wielu krajach pewne formy zatrudnienia na czas określony nie wiążą się z nabywaniem uprawnień emerytalnych (OECD, 2019). W przypadku pracowniczych systemów emerytalnych staż pracy jest nawet istotniejszy w związku z okresami karencji i okresami nabywania uprawnień.

Tworzenie wskaźników

w tym kontekście obecnie stosowane wskaźniki, takie jak współczynnik zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty, muszą być rozwijane i rzeczywiście stosowane w praktyce. Należy również stworzyć szereg nowych wskaźników, takich jak „stopa wydłużonego bezrobocia oraz współczynniki konkretnych form zatrudnienia, co pozwoli na przeliczenie pracy dorywczej w niepełnym wymiarze do innej kategorii. Niestety wskaźnik „liczby osób, które pracowały przez mniej niż 10 godzin” wykorzystywany w wersji 0 ram monitorowania do Zalecenia Rady w sprawie dostępu do ochrony socjalnej nie spełnia tego celu, ponieważ pułap czasu pracy został ustanowiony na zbyt niskim poziomie. Istnieje potrzeba stworzenia dodatkowych wskaźników, w podziale na płeć i grupy wiekowe, aby możliwy był dokładniejszy ogląd bieżącej sytuacji i istniejącego potencjału zatrudnienia, a w konsekwencji aby umożliwić przyjęcie wartościowych celów rynku pracy i polityki emerytalnej powiązanych z wcześniejszą karierą zawodową.

Dlatego należy włożyć więcej pracy w opracowanie dodatkowych wskaźników, w tym:

- współczynnika zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty (ten wskaźnik już istnieje, lecz jest rzadko wykorzystywany);
- wskaźnika zatrudnienia, z wyłączeniem pracy dorywczej

w niepełnym wymiarze (np. uwzględniającego wyłącznie osoby, które pracują przez okres dłuższy niż 12 godzin tygodniowo);

- wskaźnik „średniego stażu pracy (z wyłączeniem pracy dorywczej” zamiast istniejącego wskaźnika „średniej długości życia zawodowego”, który obejmuje niestety również okresy bezrobocia i pracy dorywczej w niepełnym wymiarze;
- poziom i dystrybucję zarobków, od których odprowadzono składki, oraz
- bardziej kompleksowa i odnośną ocenę bezrobocia, w tym:
 - wszystkie osoby otrzymujące zasiłek dla bezrobotnych (nawet jeśli równolegle podejmują dorywczą pracę zarobkową);
 - osoby poszukujące pracy, które nie są natychmiast dostępne, by ją podjąć oraz
 - zniechęcone osoby poszukujące pracy, które mogłyby ją podjąć, jednak nie szukają już aktywnie zatrudnienia.

Zasięg

rynek pracy ma również znaczący wpływ na objęcie ludności emeryturami. Proces monitorowania związany z Zaleceniem Rady ws. dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, który niedawno rozpoczęto w następstwie publikacji wersji 0 ram monitorowania, które analizują różne grupy społeczne pod względem zatrudnienia, przeloży się na postępy w wykrywaniu istniejących niedociągnięć. Niestety struktura ram monitorowania w odniesieniu do formalnego objęcia ludności systemami emerytalnymi ogranicza się do pracowników niestandardowych i samozatrudnionych. Precyzyjne monitorowanie stopnia, w jakim systemy emerytalne obejmują pracowników (w tym standardowych) ma zasadnicze znaczenie, w szczególności w odniesieniu do emerytur dodatkowych.

Biorąc pod uwagę większość umów (z góry określona składka), efektywność objęcia systemami emerytalnymi zależy w znaczącym stopniu od poziomu wpłaconych składek. Ponadto ze względu na rozpowszechnione okresy karencji i nabywania uprawnień, efektywne objęcie pracowników systemem emerytalnym jest znacznie niższe niż formalny zakres tych systemów – przede wszystkim kosztem pracowników mobilnych zatrudnionych w sposób niestandardowy.

Różnice między kobietami a mężczyznami

wreszcie, przy stosowaniu wskaźników rynku pracy należy wziąć pod uwagę, że w prawie wszystkich państwach członkowskich UE istnieją znaczne różnice w za-

trudnieniu i wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, co ma negatywny wpływ na zakres i adekwatność emerytur. Dane Eurostatu (Eurostat, 2021) mierzące zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć w 27 państwach członkowskich UE wykazały, że kobiety otrzymywały mniejszą emeryturę niż mężczyźni we wszystkich państwach członkowskich, co wynikało ze znacznych nierówności w integracji na rynku pracy. Kobiety wciąż otrzymują znacznie niższą stawkę godzinową, spędzają znacznie mniej czasu w tygodniu na płatnym zatrudnieniu, mają znacznie więcej przerw w karierze zawodowej z uwagi na wychowanie dzieci i wykonują znacznie więcej nieodpłatnej pracy.

Szczególne znaczenie mają zatem wskaźniki związane z płcią, takie jak wskaźniki zatrudnienia kobiet i mężczyzn w przeliczeniu na pełne etaty, zróżnicowanie zatrudnienia ze względu na płeć oraz zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć.

4.5 ADEKWATNOŚĆ

Obecnie nie ma jednej, ogólnie akceptowalnej definicji adekwatności emerytur. W przeciwieństwie do definicji ubóstwa, w przypadku której istnieje coś na kształt ogólnego konsensusu, niewiele krajów definiuje, co stanowi odpowiednią emeryturę. Europejski filar praw socjalnych odnosi się do adekwatności emerytur w art. 12 i 15, jednak nie przedstawia jasnej definicji. Zalecenie idzie nieco dalej i stwierdza, że systemy emerytalne powinny zapewniać

„swoim członkom odpowiedni poziom zabezpieczenia w odpowiednim czasie i zgodnie z uwarunkowaniami krajowymi, który pozwala na utrzymanie godnego poziomu życia oraz odpowiednie zastąpienie dochodów, przy jednoczesnym ciągłym zapobieganiu popadania tych członków w ubóstwo.”
(European Commission, 2019).

Jednak z punktu widzenia związków zawodowych to wciąż nie wyczerpuje znamion satysfakcjonującej definicji. Opublikowane przez Komisję Europejską sprawozdanie nt. adekwatności emerytur 2018 (European Commission, 2018) omawia trzy wymiary adekwatności emerytur, tj. ochronę przed popadnięciem w ubóstwo, utrzymanie dochodu oraz długość emerytury. Jednakże nie przedstawia jasnej definicji tego, jaki poziom emerytury uznaje się za odpowiedni w od-

niesieniu do każdego z tych trzech wymiarów. Niezależnie od swego tytułu sprawozdanie to w rzeczywistości przedstawia jedynie informacje i pozostawia czytelnikowi osąd w zakresie adekwatności. Takie podejście może okazać się nieuniknione ze strony KE z uwagi na sprzeczne naciski polityczne, z jakimi się boryka. Jednak dla związków zawodowych konkretniejsze zdefiniowanie tego, co można uznać za adekwatne świadczenie emerytalne, niosłoby z sobą jasną wartość dodaną. Dalego priorytetem jest podjęcie dalszych prac, by opracować roboczą definicję adekwatności, która będzie odzwierciedlać specyfikę różnych krajów, a jednocześnie wypełni cel związków zawodowych, jakim jest „godne starzenie się” (które poza dobrą emeryturą wymaga również przystępnej cenowo opieki zdrowotnej wysokiej jakości oraz opieki przewlekłej). Pomimo braku jasności co do dokładnego celu adekwatności, istnieje poparcie dla następujących ogólnych zasad definiowania adekwatności emerytur (w oparciu o cele Zalecenia, jakimi są „utrzymanie przyzwoitego standardu życia i zapewnienie odpowiedniego zastąpienia dochodów, przy jednoczesnym stałym zapobieganiu ubóstwu”):

- Powinno to wystarczyć, aby dać emerytom możliwość pełnego i aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym, co zawsze musi oznaczać coś więcej niż tylko zmniejszenie ubóstwa;
- Będzie to w pewnym stopniu powiązane z dochodami uzyskiwanymi przez daną osobę w okresie zatrudnienia, aby umożliwić osobom zarabiającym co najmniej średnie wynagrodzenie utrzymanie ogólnego standardu życia w trakcie pracy zawodowej i na emeryturze;
- Powinno to uwzględniać koszty długoterminowej opieki zdrowotnej i społecznej, w przypadkach gdy są one ponoszone przez daną osobę; oraz
- musi to odzwierciedlać specyfikę poszczególnych krajów, czyli np. koszty mieszkań czy formy własności.

Ostatecznie wskaźniki stosowane do oceny adekwatności powinny umożliwiać dokonanie osądu, czy obecne i przyszłe emerytury są do przyjęcia, co zawsze będzie raczej decyzją polityczną niż kwestią statystyki.

Zważywszy na ich rolę w ocenie adekwatności systemu emerytalnego, obecnie i w przyszłości, niefortunnym jest, że powszechnie stosowane wskaźniki wykazują istotne braki i dlatego powinny zostać poprawione lub zastąpione. Wskaźniki te zostały następnie przeanalizowane poniżej:

- zagregowana stopa zastąpienia (ARR);
- średnia stopa zastąpienia;
- stopa świadczeń i
- Teoretyczna stopa zastąpienia.

Istnieje również potrzeba wprowadzenia nowego wskaźnika, który obejmowałby coraz bardziej problematyczną kwestię proporcjonalnego ponoszenia ryzyka przez różne strony zaangażowane w świadczenie emerytur, tj. ubezpieczonych, pracodawców, podmioty wypłacające emerytury i rząd. Ponadto w odniesieniu do prefinansowanych systemów o zdefiniowanej składce wymagane jest wskazanie potencjalnego zakresu wyników i ich prawdopodobieństwa, a także podanie średniego wyniku.

Zagregowana stopa zastąpienia (ARR)

Zgodnie z definicją w sprawozdaniu nt. adekwatności emerytur ARR (European Commission, 2018) jest stosunkiem (i) mediany indywidualnych dochodów brutto z emerytury osób w wieku od 65 do 74 lat do (ii) mediany indywidualnych zarobków brutto osób w wieku od 50 do 59 lat. Zgodnie ze sprawozdaniem nt. adekwatności emerytur APR „ma za zadanie uwzględnić różnice w dochodach pomiędzy schyłkowym okresem kariery zawodowej a wczesnymi latami na emeryturze.” Choć dostarcza to użytecznych informacji na temat (względnych) dochodów emerytów i rencistów, istnieje możliwość poprawy, na przykład przez uwzględnienie:

- zarówno faktycznej kwoty dochodów emerytalnych, na których opierają się wskaźniki, jak i ich elementów składowych (tj. emerytur publicznych, pracowniczych, indywidualnych);
- współczynników opartych zarówno na wartości netto, jak i brutto, przewidzianych dla „teoretycznych stóp zastąpienia” oraz
- monitorowania wskaźnika dla osób zarabiających w najwyższym i najniższym kwintylu emerytur/zarobków.

Średnia stopa zastąpienia

Wskaźnik ten został wprowadzony w załączniku do sprawozdania nt. adekwatności emerytur 2018 jako „tymczasowy” (European Commission, 2018) i stanowi próbę wyliczenia średniej stopy zastąpienia w oparciu o faktyczne dane administracyjne, które biorą pod uwagę różnice w stażu pracy, uposażeniu, wieku emerytalnym i innych kwestiach. Może to być kluczowy wskaźnik adekwatności oparty na porównaniu początkowego dochodu brutto i netto z emerytury ze średnimi zarobkami brutto i netto przed przejściem na emeryturę.

Jak zaproponowano w przypadku ARR cenna byłaby przejrzystość i szczegółowe informacje (wskazujące kwotę emerytur i zarobków; wartości brutto i netto; najwyższy i najniższy kwintyl; podział według płci; zwrócenie szczególnej uwagi na różnice między płciami).

Stopa świadczeń (BR)

BR definiowana jako „... średnie świadczenie emerytalne (w tym wszystkie jego składniki, tj. składkowe i nieskładkowe) podzielone przez średnie wynagrodzenie w całej gospodarce, obliczone przez Komisję Europejską.” (European Commission, 2020) Pomimo faktu, że ma to kluczowe znaczenie dla prognozowania kosztów emerytur („kluczowych w analizie i zrozumieniu wyników prognoz” / Komisja Europejska, 2020) ani aktualne poziomy przeciętnych emerytur i płac, ani prognozowane przyszłe poziomy, ani metoda (i podstawowe dane wykorzystywane do) ich obliczania nie są publikowane.

Potrzebna jest przede wszystkim większa przejrzystość w odniesieniu do uwzględnianych emerytur. Czy mamy tu na myśli jedynie uposażenie emerytalne dla osób starszych, czy też również rentę po zmarłych rodzicach? Czy bierzemy pod uwagę wyłącznie emerytury w sektorze prywatnym, czy też również te wypłacane urzędnikom administracji publicznej? Co z rentami z tytułu niepełnosprawności? Częściowymi emeryturami?

Teoretyczna stopa zastąpienia (TRR)

obliczenia TRR sporządzone zarówno przez UE, jak i OECD (Komisja Europejska, 2018; OECD, 2019) stanowią proste symulacje przewidywanej emerytury dla hipotetycznych osób, przy założeniu danej długości kariery zawodowej, poziomu zarobków i wieku przejścia na emeryturę. Są one wyrażone jako procent zarobków przed przejściem na emeryturę. Załącznik 5 zawiera dane pochodzące z OECD (OECD, 2019), które ilustrują wyniki scenariusza bazowego dla większości krajów objętych projektem.

Stopy TRR mogą dostarczyć pewnych użytecznych informacji, ale istnieją niebezpieczeństwa związane z założeniem, że będzie to coś więcej niż ograniczony zbiór przykładów. Po pierwsze TRR porównuje jedynie początkową emeryturę z ostatnim wynagrodzeniem, nie wskazując, czy emerytura ta (lub wynagrodzenie, które zastępuje) jest wystarczająca do osiągnięcia odpowiedniego standardu życia przez cały okres emerytalny. TRR powinny być powiązane ze wskaźnikami mierzącymi, dla obecnych i przyszłych emerytów, stosunek między emeryturą

a progiem pieniężnym uznawanym za wyznacznik odpowiedniej sytuacji ekonomicznej. (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019).

Po drugie należy ujawnić wpływ podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego na TRR, aby dostarczyć cennych informacji (i umożliwić pewien poziom porównywalności między krajami). Na przykład, aby obliczyć przypadek bazowy, szacowany wiek emerytalny dla danego kraju w roku docelowym powinien być utrzymany w określonych granicach, tj. nie przekraczać 67 lat. W przypadku krajów, w których obowiązuje wyższy „standardowy wiek emerytalny” (tj. „najwcześniejszy wiek, w którym można przejść na emeryturę [...] bez ponoszenia jakichkolwiek kar”), (European Commission, 2018), stopę TRR należy obliczać z uwzględnieniem kar odliczanych w przypadku wcześniejszego przejścia na emeryturę. Przedstawianie obliczeń TRR dla wieku emerytalnego do 74 lat, jak zaproponowano w dokumencie OECD „Przeгляд emerytur’ z 2019 r. dla Danii, bez wykazania znacznie niższych TRR dla tych, którzy będą musieli przejść na emeryturę znacznie wcześniej, jest zasadniczo mylące w odniesieniu do rzeczywistej przyszłej emerytury dzisiejszej młodzieży w krajach, w których ustawodawstwo przewiduje drastyczne podniesienie ustawowego wieku emerytalnego, czy w drodze decyzji Parlamentu, czy przez powiązanie ustawowego wieku emerytalnego z rosnącą średnią długością życia.

Po trzecie, chociaż TRR jest bardziej przydatna jako wskaźnik w systemach uzależnionych od zarobków, w których związek między wynagrodzeniem a emeryturami jest wyraźny, ma ona mniejszą wartość, gdy związek ten nie jest ustalony, na przykład w systemach o zdefiniowanej składce, opartych na zasadach rynkowych lub nominalnych. W odniesieniu do prefinansowanych (o zdefiniowanej składce) składników dochodów emerytalnych należy obliczyć i podać do publicznej wiadomości alternatywne warianty założeń dotyczących stóp zwrotu (realnych / po kosztach), na przykład jeden wariant bardziej optymistyczny (3%) i jeden wariant bardziej pesymistyczny (1%) w stosunku do obecnego założenia Komisji wynoszącego 2% (Komisja Europejska, 2020 r.). W ten sposób przyszli emeryci i decydenci polityczni otrzymaliby cenne informacje dotyczące wpływu zmian na rynkach finansowych na przyszłe dochody emerytal-

ne z prefinansowanych programów emerytalnych o zdefiniowanej składce.

Wreszcie, gdy TRR jest cytowana w kluczowych dokumentach Komisji Europejskiej, w tym w sprawozdaniu nt. adekwatności emerytur, powinna ona być zgodna ze standardami OECD (OECD, 2019). Oznacza to, że powinna ona wskazywać zarówno wartości brutto, jak i netto oraz składniki (emerytura publiczna, pracownicza, prywatna).

Dystrybucja wyników i ryzyka

Jakość systemów zabezpieczenia na jesień życia zależy w znacznym stopniu od potencjalnego zakresu wyników, zarówno w ramach pokoleń, jak i pomiędzy nimi, a nie tylko od średniej. Od lat dziewięćdziesiątych wiele reform emerytalnych przeniosło większe ryzyko na osoby fizyczne, a nie na państwo, podmioty wypłacające emerytury lub pracodawców, głównie przez przejście od „zdefiniowanego świadczenia” do „zdefiniowanej składki” w prefinansowanych programach emerytalnych. Uśrednione dane liczbowe mają jedynie ograniczoną wartość, ponieważ świadomość, że inni otrzymują średnią lub wyższą emeryturę, nie stanowi pocieszenia dla tych, którzy uzyskują niższe świadczenia. Oznacza to, że powinien istnieć wskaźnik względnego ryzyka uzyskania niższej niż prognozowana emerytury oraz potencjalnego zakresu wyników w czasie.

Względne ryzyko można by określić poprzez szersze wykorzystanie na poziomie UE dynamicznych modeli mikrosymulacyjnych, które określają w czasie ewolucję danej populacji i rozkład jej dochodów, w tym tendencje dotyczące pracowników z różną ścieżką kariery zawodowej. Krajowe organy publiczne coraz częściej korzystają z tego typu modeli, które, przy pewnych założeniach, pozwalają ocenić szereg scenariuszy rozwoju nierówności i ubóstwa wśród osób starszych w czasie (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019).

4.6 PODSUMOWANIE PROPONOWANYCH WSKAŹNIKÓW I NORM

Propozycje opracowania wskaźników, które omówiono w niniejszej części podsumowuje Tabela 4.1.

Tabela 4.1. Opracowywanie wskaźników

Stabilność

- Przy ustalaniu przyszłych celów w zakresie stabilności finansowej (udział w PKB) należy wziąć pod uwagę zmieniającą się strukturę wiekową ludności. Nieuwzględnienie starzenia się społeczeństwa stawia pod znakiem zapytania sprawiedliwość międzypokoleniową kosztem dzisiejszej młodzieży.
- Przy ocenie zasadności przeznaczania określonej części PKB na wydatki na emerytury należy również wziąć pod uwagę jakość oferowanej ochrony (poziom zastępowalności dochodów, ochrona przed ubóstwem).
- Oceniając rozwój „wskaźników obciążenia” jako wskaźników stabilności, należy dokonać wyraźnego rozróżnienia między czysto demograficznymi danymi liczbowymi a znacznie istotniejszymi współczynnikami obciążenia ekonomicznego, jak sugeruje definicja zawarta w Białej księdze UE w sprawie emerytur (European Commission, 2012).
- Przez poprawę uznania znaczenia integracji zawodowej (liczba i jakość miejsc pracy) osób w wieku produkcyjnym można by znacznie złagodzić przyszły wzrost zależności ekonomicznej, co miałyby pozytywny wpływ na stabilność finansową..
- Ponieważ obliczenia długofalowych wydatków emerytalnych w sposób nieunikniony opierają się na prognozach, zasadnicze znaczenie ma poprawa zarówno wiarygodności, przejrzystości, jak i zrozumienia procesu symulacji i jego ograniczeń..
- W prognozach gospodarczych przewiduje się, że w rezultacie wzrostu produktywności PKB będzie stabilnie rosło na przestrzeni następnego dziesięciolecia. A zatem nawet jeśli na wzrastający odsetek ludności w jesieni życia przeznaczać się będzie większą część wypracowanego PKB, wzrost dochodu na głowę mieszkańca z nawiązką wystarczy, by każdy pracujący i na emeryturze żył w większym dobrobycie.
- Przerzucenia kosztów z publicznych repartycyjnych systemów emerytalnych do prywatnych systemów kapitałowych nie należy błędnie interpretować jako zmniejszenia kosztów. Niezbędny byłby tu ogólny wskaźnik całkowitych kosztów publicznych, pracowniczych i prywatnych emerytur.

Demografia

- Wskaźników czysto demograficznych nie należy błędnie interpretować jako równoważnych wobec współczynników obciążenia ekonomicznego osobami starszymi. Zgodnie z publikacją OECD (Przegląd emerytur, 2019) UE powinna inaczej nazwać stosunek między grupami wiekowymi 65+ a grupą wiekową osób w wieku od 20 do 64 lat, wskaźnik ten należałoby określić mianem „stosunku liczby osób starszych do osób w wieku produkcyjnym, nie zaś mianem „współczynnika obciążenia osobami starszymi”.
- Należy zwrócić większą uwagę na istniejące wskaźniki dotyczące rozbieżności w oczekiwanej długości życia w zależności od statusu społeczno-ekonomicznego danej osoby.

Rynek pracy

- Należy zwrócić większą uwagę na współczynniki zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty, różnice w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn oraz rozbieżności w płacach między kobietami a mężczyznami oraz wskaźniki jakości miejsc pracy.
- Niezbędne są uzupełniające nowe wskaźniki zatrudnienia i bezrobocia (i) wskaźnik zatrudnienia z pominięciem pracy dorywczej, czyli jeśli dana osoba jest zatrudniona powyżej 12 godzin tygodniowo i (ii) szersza stopa bezrobocia, uwzględniająca osoby bezrobotne sklasyfikowane jako „zniechęcone” lub „nie od razu dostępne”.
- Niezbędny jest również nowy wskaźnik, aby zmierzyć „średnią długość faktycznego zatrudnienia”, który w przeciwieństwie do stosowanego obecnie wskaźnika „średniej długości życia zawodowego” nie będzie uwzględniać okresów bezrobocia lub jedynie pracy dorywczej.
- Niezbędny jest również nowy wskaźnik pozwalający zmierzyć średni wiek kończenia ostatniego zatrudnienia, niebędącego pracą dorywczą.

Adekwatność

- Uwzględniając różne sytuacje krajowe, należy opracować roboczą definicję adekwatności emerytury, która odpowiadałaby celom Europejskiego filaru praw socjalnych i celom związków zawodowych, tj. „godnemu starzeniu się” (w tym dostęp do wysokiej jakości opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej).
 - Wartość informacyjna istniejącego „zagregowanego współczynnika zastąpienia” powinna zostać zwiększona przez ujawnienie danych bazowych, w tym w podziale na poszczególne kategorie dochodów emerytalnych (udział emerytur publicznych, pracowniczych, indywidualnych).
 - Istniejący wskaźnik „teoretycznej stopy zastąpienia” należy poprawić i sprawić, aby był on bardziej porównywalny między państwami członkowskimi UE, przez dodanie obliczeń opartych na podobnych (rozsądnych) założeniach dotyczących wieku emerytalnego. Ponadto należy zilustrować początkowy dochód emerytalny i rozwój dochodów emerytalnych w całym okresie emerytury. W przypadku dochodów emerytalnych z systemów o zdefiniowanej składce bez gwarancji należy przedstawić wpływ różnych stóp zwrotu z inwestycji.
 - Konieczne jest też szersze monitorowania w celu pomiaru formalnego i rzeczywistego zakresu (zarówno dla publicznych, jak i pracowniczych systemów emerytalnych). Poza tym, co zostało już uwzględnione w opracowanej przez Komisję Europejską wersji O ram monitorowania do „Zalecenia w sprawie dostępu do pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej”, objęcie systemem emerytalnym „pracowników zatrudnionych w standardowy sposób” i bezrobotnych musi być częścią procesu monitorowania.
 - W kontekście powszechnego przechodzenia z systemu zdefiniowanego świadczenia na system zdefiniowanej składki istnieje potrzeba wprowadzenia wskaźnika względnego ryzyka uzyskania niższej niż prognozowana emerytury oraz potencjalnego zakresu wyników.
 - Jeśli chodzi o wiek emerytalny, potrzebny jest wskaźnik mierzący średni rzeczywisty wiek emerytalny, odnoszący się do daty pobierania emerytury lub wcześniejszej emerytury.
-

5

Związki zawodowe a polityka emerytalna

Ostatnia część niniejszego sprawozdania sugeruje związkom zawodowym podejście, które należy obrać w celu promowania adekwatnej i stabilnej ochrony socjalnej w Europie zgodnie z celami Europejskiego filaru praw socjalnych i Zalecenia. Są to warunki polityczne i gospodarcze wyznaczone przez program NextGenerationEU, czyli propozycje UE w kierunku odbudowy po pandemii COVID-19 (European Commission, 2020). Celem jest zapewnienie praktycznego wsparcia dla opartego na wiedzy podejścia związków zawodowych do udziału w opracowywaniu polityki przez UE, państwa członkowskie i inne podmioty. Głównym celem jest określenie skutecznego wkładu związków zawodowych w europejski semestr i kształtowanie polityki UE, w oparciu o związkowe podejście do analizy porównawczej w zakresie emerytur.

Europejski semestr stał się głównym forum koordynacji polityki gospodarczej i społecznej państw członkowskich (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019). Semestr łączy w sobie różnorakie instrumenty zarządzania UE opierające się na różnych podstawach prawnych: pakt stabilności i wzrostu; procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej; zintegrowane wytyczne dotyczące gospodarki i zatrudnienia oraz zalecenia dla strefy euro [cele na 2020 r. mogą zostać zastąpione nowymi celami wynikającymi z planu działania europejskiego filaru praw socjalnych]. W ramach tej struktury Komisja, Rada UE i Rada Europejska co roku ustalają priorytety dla Unii, dokonują przeglądu wyników krajowych, budżetów i programów reform, sporządzają sprawozdania krajowe oraz wydają zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich. Semestr został wyraźnie wykoncypowany tak, aby miał bardziej zdecydowany wymiar społeczny niż poprzedzająca go strategia lizbońska, w tym konkretne wytyczne i cele dotyczące ubóstwa i integracji społecznej. (Verdun & Zeitlin, 2018).

W związku z pandemią COVID-19 mamy do czynienia z nową sytuacją, w której musi funkcjonować proces europejskiego semestru. Pakt stabilności i wzrostu został częściowo zawie-

szony, a jednocześnie cykl semestralny w części dotyczącej koordynacji reform gospodarczych i społecznych jest obecnie poświęcony również realizacji krajowych planów w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Oznacza to nową strukturę, która może zmienić rolę i harmonogram sprawozdań krajowych, zaleceń dla poszczególnych krajów, a w konsekwencji dalsze stosowanie tych opublikowanych w maju 2020 r. KE określiła strategiczne wytyczne dotyczące wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r. (European Commission, 2021). Instrument ten jest kluczowym instrumentem naprawczym, stanowiącym centralny element NextGenerationEU, który ma zapewnić, że UE wyjdzie z obecnego kryzysu silniejsza i bardziej odporna. KE stwierdziła, że jej zdaniem kryzys związany z pandemią COVID-19 ujawnił długotrwałe słabości systemów ochrony socjalnej, a jednocześnie jest katalizatorem rozszerzenia ochrony socjalnej na grupy wcześniej nią nieobjęte.

Publikacja rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego rozpoczęła tegoroczny cykl europejskiego semestru. W zeszłorocznej rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego Komisja przedstawiła nową strategię wzrostu opartą na Europejskim Zielonym Ładzie i koncepcji konkurencyjnego zrównoważonego rozwoju. Tegoroczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego kontynuuje podejście z poprzedniego roku, obejmujące cztery wymiary: stabilność środowiska naturalnego, wydajność, sprawiedliwość i stabilność makroekonomiczną, dostosowując strategię do niefortunnnych konsekwencji kryzysu związanego z pandemią COVID-19 dla gospodarki UE, dla systemów zatrudnienia i ochrony socjalnej. Te cztery wymiary nadal mają charakter zasad przewodnich, na których opierają się plany państw członkowskich na rzecz odbudowy i zwiększania odporności oraz ich krajowe reformy i inwestycje. Ich celem jest zadbanie o to, by nowa strategia wzrostu pomogła w tworze-

niu podstaw ekologicznej, cyfrowej i stabilnej odbudowy. Związki zawodowe i inni partnerzy społeczni oczywiście mają do odegrania istotną rolę w tworzeniu strategii politycznych w tej strukturze. Mogą one wywierać wpływ, biorąc pod uwagę liczebność swoich członków, ich rolę w rokowaniach zbiorowych oraz ich możliwości w zakresie mobilizacji społecznej. W niektórych przypadkach związki zawodowe i partnerzy społeczni odgrywają formalną rolę w zarządzaniu ochroną socjalną lub wywierają nieformalnie wpływ przez wypełnianie swoich zadań politycznych, w tym powiązań z partiami politycznymi. Posiadają one również zasoby operacyjne potrzebne, by przygotowywać skuteczny wkład do procesu opracowywania strategii politycznych (Ebbinghaus, 2017). Niestety dążenie do ograniczania ochrony socjalnej na przestrzeni ostatnich lat przełożyło się na zmniejszenie możliwości związków zawodowych w zakresie wpływu na kształt polityki. Związki zawodowe są w naturalny sposób nastawione, aby wprowadzać zmiany w ochronie socjalnej; łatwiej im też będzie wywierać wpływ na sam proces, gdy pojawią się tendencje w kierunku poprawiania przepisów. Kiedy organy publiczne aktywnie dążą do ograniczenia świadczeń, stanie się jasne, że współpraca i konsultacje są możliwe w takim zakresie, w jakim rządy poszczególnych krajów będą nadal w ostatecznym rozrachunku odpowiadać za określenie pakietu reform emerytalnych.

Tendencja w kierunku systemów indywidualnych, a nie zbiorowych ma również dwojakie skutki. Po pierwsze związki zawodowe mają ogólnie większe trudności w jasnym ustaleniu, jaka jest ich rola w obszarze świadczeń emerytalnych, co sprawia, że ich zaangażowanie jest trudniejsze. Po drugie w ramach takich tendencji pojawiły się inne podmioty komercyjne, które mogą uruchomić nawet stabilniejsze zasoby, by wpłynąć na wyniki polityczne.

A zatem związki zawodowe muszą dostrzec wyzwanie, przed którym stają w skutecznym wpływaniu na politykę emerytalną, szczególnie na poziomie UE. Jak wskazano powyżej w niniejszym sprawozdaniu, związki zawodowe skupiają się przede wszystkim na:

:

- utrzymującym się braku równowagi, a nawet w pewnym stopniu sprzeczności między celami gospodarczymi i społecznymi UE, zarówno pod względem sposobu ich ustalania, jak i realizacji;
- potrzebie opracowania skuteczniejszej i szeroko akceptowanej koncepcji adekwatności w odniesieniu do świadczeń emerytalnych;

- globalnym kontekście opracowywania polityki emerytalnej, zarówno w ramach organizacji międzynarodowych, jak i rynków finansowych, z wszechobecnymi, ale mylącymi koncepcjami zmian demograficznych i tym, co uważa się za stabilne oraz
- rosnącym zaangażowaniu podmiotów kierujących się interesem komercyjnym lub ideologicznym w aktywne promowanie emerytur kapitałowych, pomimo braku dowodów na to, że stanowią one odpowiedź na stojące przed nami wyzwania.

Pomimo tych wyzwań związki zawodowe wciąż powinny odgrywać powierzoną im rolę. Powinno to obejmować dalsze prace nad:

- jasnym zdefiniowaniem i promowaniem definicji „stabilności”, która kompleksowo uwzględnia zarówno cele społeczne, jak i gospodarcze;
- opracowaniem i promowaniem jasnego oświadczenia nt. celów „godnego starzenia się”;
- opracowaniem roboczej definicji „adekwatności” i wskazaniem systemów emerytalnych, które zapewniają spełnienie takich norm;
- działaniami w kierunku stworzenia lepszych wskaźników, które pozwalają monitorować świadczenia w istotnych obszarach podsumowanych w Tabeli 4.1 i
- zaangażowaniem się w plan działania służący wdrożeniu Europejskiego filaru praw socjalnych, tak by zrównoważyć cele społeczne i gospodarcze w ramach europejskiego semestru, przy jednoczesnej realizacji celów, korzystaniu ze wskaźników, dalszym monitorowaniu wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych, Zalecenia, zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich oraz wzmocnionej tablicy wyników społecznych, tak aby uzyskać dowody na wpływ Europejskiego filaru praw socjalnych na zarządzanie gospodarką.

Szczególnie istotne będzie podjęcie systematycznego monitorowania zaleceń dla poszczególnych państw, które wynikają z semestru i wpływają na politykę emerytalną, przy czym należy jednocześnie pamiętać o opisanych w Części 1 problemach związanych z zaleceniami dla poszczególnych państw. Należą do nich priorytetowe traktowanie celów gospodarczych w stosunku do społecznych przy ustalaniu i monitorowaniu ich realizacji.

Załączniki

Załącznik 1: Ogólny przegląd systemów emerytalnych

	Emerytury			Emerytury prywatne		Ustawowy wiek emerytalny		
	Typ	Zarobki	Indeksacja	Pracownicze	Indywidualne	2019 r.	2050 r.	Automatyczny mechanizm dostosowawczy
Belgia (BE)	DB/ER	Pełna kariera zawodowa	Ceny i standard życia	M prywatny V	V	65 lat	67 lat	Brak
Bułgaria (BU)	DB/ER	Pełna kariera zawodowa	Ceny i pensje	V	M/V	64,2 M 61,3 K	65 lat	Brak
Niemcy (DE)	DB/ER	Pełna kariera zawodowa	Pensje i czynnik zrównoważonego rozwoju	Dobrowolny	V	65,7 lat	67 lat	Automatyczny mechanizm wyrównywania
Hiszpania (ES)	DB/ER	Ostatnie 25 lat	Wskaźnik rewaloryzacji emerytur	V	V	65,7 lat	67 lat	Świadczenie powiązane z oczekiwaną długością życia
Francja (FR)	DB+ PS/ER	Pełna kariera zawodowa	Ceny	V	V	66,8	67	Świadczenie powiązane z oczekiwaną długością życia
Chorwacja (HR)	PS/ER	Pełna kariera zawodowa	Ceny i pensje	Brak	M	65M/ 62,3K	65 lat	Brak
Włochy (IT)	NDC/ ER	Pełna kariera zawodowa	Ceny	V	V	67 lat	69,3 lat	Świadczenie powiązane z oczekiwaną długością życia
Łotwa (LV)	NDC/ ER	Pełna kariera zawodowa	Ceny i suma wynagrodzeń	Brak	V	63,5 lat	65 lat	Świadczenie powiązane z oczekiwaną długością życia
Austria (AT)	DB/ER	Pełna kariera zawodowa	Ceny i pensje	M	V	65M/ 60K	65 r.	Brak
Polska (PO)	NDC/ ER	Pełna kariera zawodowa	NDC1: Pensje NDC2: PKB	V	V	65M/ 60K	65M/ 60K	Świadczenie powiązane z oczekiwaną długością życia
Rumunia (RO)	PS/ER	Pełna kariera zawodowa	Ceny i pensje	Brak	M	65M/ 61,2K	63 lata	Brak
Szwecja (SE)	NDC/ ER	Pełna kariera zawodowa	Pensje	Niemal M	V	67 lat	67 lat	Świadczenie powiązane z oczekiwaną długością życia/ automatyczny mechanizm wyrównywania

DB: System z ustalonym świadczeniem | NDC: Nominalny system składek w określonej wysokości | PS: System punktowy
ER: System oparty na zarobkach

Załącznik 2. Prognoza wydatków publicznych netto na emerytury [% PKB]

	2016 r.	2040 r.	2070 r.	2070/2016
27 państw UE	11.9	12.7	11.4	-0.5 p.p.
Włochy	15.6	18.7	13.9	-1.7 p.p.
Francja	15.0	15.1	11.8	-3.3 p.p.
Austria	13.8	14.9	14.3	+0.5 p.p.
Hiszpania	12.2	13.9	10.7	-1.5 p.p.
Belgia	12.1	14.5	15.0	+2.9 p.p.
Polska	11.2	10.8	10.2	-1.0 p.p.
Chorwacja	10.6	8.3	6.8	-3.8 p.p.
Niemcy	10.1	12.0	12.5	+2.4 p.p.
Bułgaria	9.6	9.8	10.9	+1.4 p.p.
Szwecja	8.2	6.8	7.0	-1.2 p.p.
Rumunia	8.0	7.7	8.7	+0.7 p.p.
Łotwa	7.4	6.3	4.7	-2.6 p.p.

2016 – 2070 (Komisja UE, Sprawozdanie nt. starzenia się społeczeństwa 2018)

Załącznik 3. Dane demograficzne i ekonomiczne – aktualne i prognoza na 2070 r.

	(w latach)	Współczynnik		Wsparcia demograficznego - liczba osób opłacających składki na stu emerytów	Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej od 20 do 64	Wskaźnik PKB w 2070 r. (2019 = 100)	Oczekiwana długość życia w wieku 65 lat	
		łącznie (w mln)	Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi				Mężczyźni	Kobiety
Belgia (BE)	2019	11.5	307.7	164.9	70.6	184	79.8	84.3
	2070	11.8	187.6	128.4	70.9		86.3	90.3
Bułgaria (BU)	2019	7.0	277.8	126.8	75.2	184	71.5	78.8
	2070	5.0	164.5	107.9	73.5		82.9	87.7
Niemcy (DE)	2019	83.1	277.0	157.1	80.6	184	79.1	83.7
	2070	81.7	183.2	103.7	80.7		86.0	89.9
Hiszpania (ES)	2019	47.1	311.5	195.3	68.1	203	81.2	86.8
	2070	47.0	160.0	149.0	76.2		87.1	91.4
Francja (FR)	2019	67.1	274.0	137.1	71.6	193	80.1	86.3
	2070	69.4	175.7	124.6	74.5		86.7	91.4
Chorwacja (HR)	2019	4.1	287.4	117.8	66.8	175	75.3	81.6
	2070	3.0	154.8	104.0	69.6		84.3	88.8
Włochy (IT)	2019	60.3	257.1	155.1	63.6	166	81.3	85.7
	2070	53.9	152.4	139.1	69.8		87.0	90.9
Łotwa (LV)	2019	1.9	289.0	168.7	77.6	184	70.6	80.2
	2070	1.2	157.2	123.7	77.4		82.6	88.5
Austria (AT)	2019	8.9	325.7	166.2	76.8	193	79.8	84.3
	2070	9.2	178.9	116.3	79.5		86.3	90.2
Polska (PO)	2019	38.0	344.8	179.0	73.3	214	74.1	82.0
	2070	30.8	147.5	91.1	72.1		84.3	89.5
Rumunia (RO)	2019	19.3	321.5	108.5	71.0	236	71.9	79.5
	2070	13.7	161.0	88.3	72.7		83.5	88.5
Szwecja (SE)	2019	10.3	284.1	230.4	82.1	248	81.4	84.7
	2070	13.1	200.8	151.6	83.0		86.8	90.3
27 państw UE	2019	447.2	290.7	159.0	73.1	193	78.7	84.2
		424.0	168.9	122.6	76.2		86.1	90.3

Źródło:

Sprawozdanie nt. starzenia się społeczeństwa 2021 (European Commission, 2020) oraz sprawozdanie nt. adekwatności emerytur, tom 1 (European Commission, 2018)

Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wyliczony w oparciu o Tabelę 1: Ludność w wieku od 20 do 64 lat/100 osób w wieku 65 lat i starszych

Współczynnik wsparcia z Tabeli III.1.86: osoby wpłacające składki na 100 emerytów, publiczne systemy emerytalne – dane z 2016 r. i na 2070 r.

Wydatki netto na emerytury publiczne - dane za 2016 r. i na 2070 r.

Załącznik 4: Wskaźniki rynku pracy

	Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej od 20 do 64 lat (w %)				Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej od 55 do 64 lat (w %)			Ekwiwalent pełnego czasu pracy Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej od 20 do 64 lat (w %)		
	Łącznie	Mężczyźni	Kobiety	różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn	Mężczyźni	Kobiety	Różnice między płciami	Mężczyźni	Kobiety	różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn
Belgia	70,6 r.	74,6 r.	66,6 r.	8,0 p.p.	57,6 r.	47,3 r.	10,3 p.p.	71,4 r.	57,1 r.	14,3 p.p.
Bułgaria	75,2 r.	79,4 r.	70,8 r.	8,6 p.p.	69,3 r.	60,0 r.	9,3 p.p.	78,4 r.	69,9 r.	8,5 p.p.
Niemcy	80,6 r.	84,6 r.	76,5 r.	8,1 p.p.	77,0 r.	68,3 r.	8,7 p.p.	80,3 r.	59,9 r.	20,4 p.p.
Hiszpania	68,1 r.	74,0 r.	62,2 r.	11,8 p.p.	61,1 r.	47,0 r.	14,1 p.p.	71,7 r.	55,6 r.	16,1 p.p.
Francja	71,6 r.	75,2 r.	68,1 r.	7,1 p.p.	55,3 r.	50,9 r.	4,4 p.p.	72,9 r.	61,1 r.	11,8 p.p.
Chorwacja	66,8 r.	72,2 r.	61,5 r.	10,7 p.p.	53,2 r.	36,0 r.	17,2 p.p.	71,0 r.	59,7 r.	11,3 p.p.
Włochy	63,6 r.	73,3 r.	53,8 r.	19,5 p.p.	64,8 r.	44,6 r.	20,2 p.p.	70,7 r.	46,5 r.	24,2 p.p.
Łotwa	77,6 r.	79,4 r.	75,9 r.	3,5 p.p.	67,6 r.	67,7 r.	-0,1 p.p.	77,4 r.	72,1 r.	2,3 p.p.
Austria	76,8 r.	81,2 r.	72,4 r.	8,8 p.p.	63,4 r.	46,0 r.	17,4 p.p.	77,6 r.	57,4 r.	20,2 p.p.
Polska	73,3 r.	81,0 r.	65,5 r.	15,5 p.p.	61,4 r.	39,4 r.	22,0 p.p.	79,5 r.	62,8 r.	16,7 p.p.
Rumunia	71,0 r.	80,5 r.	61,3 r.	19,2 p.p.	60,3 r.	36,5 r.	23,8 p.p.	78,8 r.	59,7 r.	19,1 p.p.
Szwecja	82,1 r.	84,5 r.	79,7 r.	4,8 p.p.	80,0 r.	75,8 r.	4,2 p.p.	81,0 r.	72,7 r.	8,3 p.p.
27 państw UE	73,1 r.	78,9 r.	67,2 r.	11,7 p.p.	66,1 r.	52,6 r.	13,5 p.p.	76,1 r.	58,7 r.	17,4 p.p.
najlepszy/ najgorszy wynik	82,1– 63,6 18,5 p.p.	84,6– 72,2 12,4 p.p.	79,7– 53,8 16,1 p.p.		80,0– 53,2 26,8 p.p.	75,8– 36,0 39,8 p.p.		81,0–70,7 10,3 p.p.	72,7– 46,5 26,2 p.p.	

Eurostat

Załącznik 5. Przewidywane teoretyczne stopy zastąpienia (TRR)

	Wiek emerytalny	Długość kariery zawodowej (w la-tach)	Stopa zastąpienia brutto obligatoryjny, publiczny	Stopa zastąpienia Brutto obowiązkowy* prywatny	Stopa zastąpienia brutto w dobrowolnych** systemach prywatnych	Stopa zastąpienia	Taux de remplacement net obligatoires + volontaires
Włochy	71	49	79,5	–	–	91,8	91,8
Austria	65	43	76,5	–	–	89,9	89,9
Hiszpania	65	43	72,3	–	–	83,4	83,4
Francja	66	44	60,1	–	–	73,6	73,6
Belgia	67	45	46,8	–	14,2	66,2	72,4
Łotwa	65	43	44,6	–	–	54,3	54,3
Szwecja	65	43	41,6	12,5	–	53,4	53,4
Niemcy	67	45	38,7	–	13,5	51,9	68,0
Polska***	65	43	29,4	–	–	35,1	35,1

Źródło: OECD, Przegląd emerytur 2016 r., Tabele 51, 5.3, 5.6
 OECD nie posiada danych dla Bułgarii, Chorwacji i Rumunii

Podstawowe założenia (przypadek podstawowy):

Wejście na rynek pracy w 2018 r. w wieku 22 lat

Pełna kariera zawodowa przy stałe średnich zarobkach (zakłada się, że rzeczywiste zarobki wzrastają o 1,25% na rok)

Przejście na emeryturę w ustawowym wieku emerytalnym

(W przypadku systemów prefinansowanych) średnia rzeczywista stopa zwrotu z inwestycji: 3% rocznie

Wyliczenia odnoszą się do głównych krajowych systemów dla pracowników sektora prywatnego.

* OECD klasyfikuje systemy z co najmniej 85% wskaźnikiem objęcia jako (w zasadzie) obowiązkowe

** OECD bierze pod uwagę dobrowolne systemy prywatne z ponad 40% wskaźnikiem objęcia

*** Wartość dla mężczyzn (w przypadku kobiet wiek emerytalny to 60 lat, wskaźniki zastępowalności są niższe)

Lista materiałów źródłowych

- Barr, N., & Diamond, P. (2010). *Pension Reform; A Short Guide*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, A., Hirsch, D., Padley, M., & Shepherd, C. (2020, July 8). *A Minimum Income Standard for the United Kingdom in 2020*. Retrieved from Josef Rowntree Foundation: file:///C:/Users/brinl/AppData/Local/Temp/a_minimum_income_standard_for_the_united_kingdom_in_2020_-_report.pdf
- Ebbinghaus, B. (2017). *The role of trade unions in pension policymaking and private pension governance in Europe*. In P. Lang, *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brussels: PIE.
- ETUC. (2019, April 4). *ETUC Action on access to social protection (Resolution)*. Retrieved from ETUC: <https://www.etuc.org/en/document/etuc-action-access-social-protection-resolution>
- ETUC. (2019, July 4). *ETUC Action Programme 2019-2023*. Retrieved from ETUC: <https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2019-08/CES-14e%20Congre%CC%80s-Action%20Programme-UK-02.pdf>
- ETUC. (2021, February 24). *Economic Governance / European Semester*. Retrieved from ETUC: <https://www.etuc.org/en/issue/economic-governance-european-semester>
- European Commission. (2008). *Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2010, July 7). *EU launches public debate on the future of pensions*. Retrieved from European Commission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=839>
- European Commission. (2012). *White Paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*. Brussels: European Commission. Retrieved from European Commission: <https://www.esn-eu.org/news/agenda-adequate-safe-and-sustainable-pensions>
- European Commission. (2015, May 5). *Graph of the week: Ageing report*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/economy_finance/graphs/2015-05-12_ageing_report_en.htm
- European Commission. (2015). *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2017). *European Pillar of Social Rights*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights_en
- European Commission. (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2018). *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Volume 1*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2019, November 11). *Council Recommendation on access to social protection*. Retrieved from European Commission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9478&furtherNews=yes>
- European Commission. (2019, September 12). *Social Scoreboard*. Retrieved from European Commission: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>
- European Commission. (2020, December). *Monitoring framework on Access to social protection for workers and the self-employed - Version 0*. Retrieved from European Commission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8358&furtherPubs=yes>
-

-
- European Commission. (2020, September 17). *NextGenerationEU: Commission presents next steps for €672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1658
- European Commission. (2020). *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions & Projection Methodologies*. Luxembourg: European Commission.
- European Commission. (2021, February 24). *Annual Sustainable Growth Strategy 2021*. Retrieved from European Commission: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>
- European Commission. (2021, November 2020). *Demographic change in Europe - green paper on ageing*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing_en
- European Commission. (2021, February 22). *EU Economic governance: monitoring, prevention, correction*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction_en
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2018). *Fundamental Rights Report 2018*.
- Eurostat. (2021, February 2). *Closing the gender pension gap?* Retrieved from Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210203-1>
- Eurostat. (2021). *European Union Labour Force Survey*. Retrieved from Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_%E2%80%93_data_and_publication
- Eurostat. (2021). *Glossary: Employed person - LFS - Statistics Explained*. Retrieved from Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Employed_person_-_LFS
- Guardiancich, I., Iudicone, F., Natali, D., & Raitano, M. (2019). *European challenges for pension adequacy: Background Paper*. Brussels: ETUC.
- Harasty, C., & Ostermeier, M. (2020). *Population Ageing: Alternative measures of dependency and implications for the future of work*. Geneva: ILO.
- Mackenbach, P. D., Meerding, D. W., & Kuns, D. A. (2007, July). *Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/health/ph_determinants/socio_economics/documents/socioeco_inequalities_en.pdf
- Marmot, S. (2013, December). *Health inequalities in the EU — Final report of a consortium. Consortium lead: Sir Michael Marmot*. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/social_determinants/docs/healthinequalitiesineu_2013_en.pdf
- OECD. (2019). *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Pension at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.
- Sabato, S., Corti, F., Spasova, S., & Vanhercke, B. (2019). *Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union*. Brussels: European Economic and Social Committee.
- Verdun, A., & Zeitlin, J. (2018). *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*. *Journal of European Public Policy*, 137-148.
- Wöss, J., & Türk, E. (2011). *Dependency ratios and demographic change: The labour market as a key element*. Brussels: ETUI.
-

www.etuc.org

— — —

etuc.spa.org