

**Sprawozdanie z konsultacji w sprawie zielonej księgi:
„Na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie”**

Prezentacja przygotowana przez Komisję

1. Wyniki konsultacji oraz debaty przeprowadzonych w następstwie opublikowania zielonej księgi

W ramach konsultacji otrzymano blisko 1 700 odpowiedzi, w tym ponad 350 od rządów i parlamentów państw członkowskich, organizacji przedsiębiorców i związków zawodowych, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz sektora emerytalnego. Zarówno Rada EPSCO, jak i Rada ECOFIN przyjęły zieloną księgę z zadowoleniem. W lutym 2011 r. nadeszły uwagi od Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów.

Odpowiedzi otrzymane od najważniejszych zainteresowanych stron stanowią bogaty zbiór dobrze uzasadnionych stanowisk w sprawie europejskich ram emerytalnych oraz ogólnych kwestii dotyczących emerytur; są one pomocne w kształtowaniu różnych scenariuszy politycznych, które są następnie rozważane.

Zorganizowano ponadto ponad 100 spotkań z zainteresowanymi stronami na terenie całej Europy, w których uczestniczyli komisarze: Andor, Barnier oraz Rehn. W następstwie konsultacji napłynęły uwagi z wszystkich państw członkowskich. Istotne jest również to, że wyniki porównania europejskich punktów widzenia uwzględniono w rozważaniach na szczeblu poszczególnych państw członkowskich.

Życzeniem dużej liczby **państw członkowskich** jest, aby wysiłki skupiły się na poprawieniu lub pogłębieniu europejskich ram politycznych obowiązujących obecnie w obszarze emerytur, nie zaś na ich rozszerzeniu. Jednak większość z nich jednocześnie z zadowoleniem przyjmuje wzmocnioną koordynację w obszarze polityki gospodarczej.

Jeżeli chodzi o **Parlament Europejski**, komisje ECON, IMCO oraz FEMM przekazały swoje uwagi komisji EMPL, która pełni rolę komisji wiodącej. Przyjęty przez Parlament Europejski tekst ostateczny odpowiednio odzwierciedlał różne poglądy i spotkał się z bardzo szerokim poparciem. W sprawozdaniu opowiedziano się za podejściem całościowym, przyjętym przez Komisję w zielonej księdze, oraz wezwano do zastosowania skoordynowanych strategii politycznych w odpowiedzi na wzajemnie powiązane zagadnienia adekwatności, stabilności i bezpieczeństwa.

Wydarzenia w sektorze emerytur, które miały miejsce w niektórych państwach członkowskich (jak na przykład podjęcie istotnych reform emerytalnych w Grecji i we Francji), stanowią naturalnie jak najbardziej aktualne tło dla refleksji nad zieloną księgą. Z kolei wydarzenia, które miały miejsce w niektórych państwach członkowskich położonych w Europie Środkowej, dowiodły, jak duże znaczenie miało ujęcie systemowych reform emerytalnych w **pakcie stabilności i wzrostu**.

Jeżeli chodzi o kluczowy obszar **koordynacji polityki**, konsultacje prowadzono w tle kryzysu związanego z długiem państwowym. Pakiet na rzecz wzmocnionej koordynacji polityki

gospodarczej, a także dokonane w ramach rocznej wizji wzrostu gospodarczego odniesienia do konkretnych środków, jakie muszą być podjęte w celu zmodernizowania systemów emerytalnych, będą obejmować istotne zmiany w europejskich ramach emerytalnych; można także oczekiwać dalszych, energicznych inicjatyw ze strony Rady Europejskiej.

Odpowiedzi dotyczące ram emerytalnych oraz wieku emerytalnego

[Pytania 1-2] Odpowiedzi na kwestie poruszone w zielonej księdze sugerują, że **poprawa istniejących unijnych ram emerytalnych** mogłaby przynieść korzyści w postaci zapewnienia stabilności finansów publicznych. Niektórzy respondenci byli zdania, że ujednoczone na szczeblu UE wielkości wskaźników emerytalnych mogłyby ułatwić merytoryczne i rzeczowe dyskusje w sprawie istotnych kwestii dotyczących polityki emerytalnej, a także podejmowanie wyzwań na szczeblu UE. Wielu respondentów podkreśliło, że takie dodatkowe elementy należałoby opracować w obrębie istniejących ram, które są – ogólnie rzecz biorąc – uznawane za stosowne. Otwarta metoda koordynacji społecznej postrzegana jest jako właściwy instrument służący wsparciu dążeń państw członkowskich do wzmocnienia adekwatności emerytur.

[Pytania 3-4] Powszechnie za konieczne uznaje się podniesienie **faktycznego wieku emerytalnego**. Zdaniem niektórych respondentów należy zdefiniować tę kwestię w ramach polityki krajowej, z udziałem partnerów społecznych, natomiast inni respondenci proponują, aby wiek emerytalny zmieniał się zgodnie z oczekiwaną długością życia. Pojawiło się także kilka sugestii, aby uwzględnić oczekiwaną długość życia (lub oczekiwaną długość życia w zdrowiu), charakterystyczną dla różnych zawodów. Zgodnie z zaleceniem Parlamentu Europejskiego pracę do czasu osiągnięcia przez pracownika wieku emerytalnego oraz wszelkie działania zmierzające w tym kierunku należy uznać za sprawę priorytetową. Liczni respondenci podkreślali, że reformy emerytalne powinny być powiązane z aktywnymi politykami w zakresie rynku pracy, zapewnianiem możliwości uczenia się przez całe życie, skutecznymi systemami ubezpieczeń społecznych i opieki zdrowotnej, a także z poprawą warunków pracy. Stwierdzono istnienie powiązań z licznymi elementami strategii „Europa 2020”, na przykład w zakresie potrzeby podwyższenia współczynnika aktywności zawodowej oraz wpływu polityki emerytalnej na wskaźnik ubóstwa. Parlament Europejski sugeruje uwzględnienie całościowych celów zielonej księgi w strategii „Europa 2020”.

[Pytanie 14] Respondenci zgodzili się co do znaczącej roli, jaką UE pełni w zakresie **koordynacji polityk** emerytalnych, ułatwiając tym samym nadzór, koordynację oraz proces wzajemnego uczenia się państw członkowskich od siebie. Za wystarczające – w dużej mierze – uznano istniejące ramy obejmujące otwartą metodę koordynacji, forum emerytalne oraz, w szerszym zakresie, pakt stabilności i wzrostu oraz strategię „Europa 2020”. Istotne byłoby jednak pogłębienie istniejących ram, na przykład w drodze ściślejszej współpracy między Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ochrony Socjalnej. Zdaniem Parlamentu Europejskiego można byłoby stworzyć europejską platformę emerytalną, skupiającą przedstawicieli instytucji UE oraz wszystkich zainteresowanych stron; w celu uniknięcia powielania się prac należałoby uwzględnić program forum emerytalnego.

Odpowiedzi na kwestie związane z regulacjami

[Pytanie 5] Większość respondentów opowiedziała się za dokonaniem przeglądu dyrektywy w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych (**dyrektywy IORP**) w celu wyjaśnienia prawnych niejasności dotyczących działalności transgranicznej, przedstawiając jednocześnie propozycje konkretnych działań.

[Pytania 6-7] Usunięcie przeszkód dla mobilności, a powodowanych przez przepisy emerytalne, uzyskało poparcie ze wszystkich stron; mniejsze porozumienie istnieje jednak odnośnie do tego, w jaki sposób należałoby przełożyć to na działania. Większość

respondentów podejmujących kwestię **koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego** w oparciu o rozporządzenie 883/2004 była zdania, że koordynacja sprawdza się w praktyce, oraz że nie ma potrzeby zmiany rozporządzenia czy też rozszerzania jego zakresu.

Niemal wszyscy, którzy podjęli kwestię **możliwości przenoszenia dodatkowych świadczeń emerytalnych**, poprali ideę inicjatywy na szczeblu UE. Uznano, że takie podejście do kwestii koordynacji jak to, które zastosowano w rozporządzeniu nr 883, nie jest wystarczające w przypadku dodatkowych systemów emerytalnych; większość respondentów wyraźnie sprzeciwiła się idei ponownego rozpatrywania kwestii związanych z przenoszeniem.

Podejście dotyczące nabywania i zachowania, które stosowane było w ciągu ostatnich lat, cieszyło się powszechnym poparciem, w tym Parlamentu Europejskiego, aczkolwiek są również jego zdecydowani przeciwnicy. Idea systemu śledzenia uprawnień spotkała się z powszechnie pozytywnym przyjęciem, jednak nacisk położono na systemy na szczeblu krajowym – przynajmniej na początku.

[Pytanie 8] Jeżeli chodzi o **kapitałowe systemy i produkty**, pracownicy, emeryci i przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe dostrzegły potrzebę przeglądu unijnych przepisów w celu zapewnienia spójności w przepisach i w nadzorze. Pracodawcy i fundusze emerytalne były w mniejszym stopniu otwarte na dalsze inicjatywy ze strony UE.

[Pytanie 9] Jeżeli chodzi o sposoby na zapewnienie **równowagi pomiędzy ryzykiem, bezpieczeństwem i przystępnością**, istnieje przeświadczenie, że UE powinna unikać wprowadzania wiążących przepisów oraz jedynie zachęcać do podejmowania właściwych uregulowań na szczeblu krajowym lub sformułować niewiążący kodeks UE (zalecenia).

[Pytanie 10] Kwestia **systemu wypłacalności funduszy emerytalnych** była poruszana przede wszystkim przez organizacje pracodawców, fundusze emerytalne oraz świadczeniodawców; w niewielkim stopniu wypowiedzieli się członkowie funduszy oraz beneficjenci. Większość respondentów opowiadała się za nadzorem opartym na ryzyku, proponując, aby znaczenie nadać treści, nie zaś formie. Właściwe podejście powinno uwzględniać charakter oraz czas trwania zobowiązań emerytalnych, a także dodatkowe mechanizmy bezpieczeństwa minimalizujące ryzyko, będące do dyspozycji funduszy emerytalnych. Parlament Europejski jest zdania, że (i) rynki finansowe mogą funkcjonować skutecznie jedynie w atmosferze zaufania, co wymaga z kolei solidnych i rozważnych przepisów obowiązujących w stosunku do instytucji finansowych, w tym instytucji pracowniczych programów emerytalnych; oraz że (ii) elementy jakościowe dyrektywy Solvency II stanowią cenny punkt wyjścia dla zwiększenia nadzoru nad instytucjami pracowniczych programów emerytalnych.

[Pytanie 11] Respondenci są zgodni co do potrzeby **ochrony przed niewypłacalnością pracodawców finansujących**, jednak jedynie Parlament Europejski oraz mniejszość respondentów wyraziła życzenie ustanowienia przez UE dalszych przepisów; zdaniem większości ochronę można w najlepszy sposób zapewnić na szczeblu krajowym. Przed rozważeniem zmian unijnych ram prawodawczych należałoby przeanalizować wykonanie obowiązującego unijnego prawodawstwa oraz skuteczność środków krajowych.

[Pytanie 12] Odnośnie do modernizacji **minimalnych wymogów dotyczących przekazywania informacji o produktach emerytalnych** respondenci – w tym Parlament Europejski – podkreślali potrzebę uzyskiwania jasnych i porównywalnych informacji; większość respondentów była zdania, że UE może w tym przypadku zapewnić potencjalną wartość dodaną.

[Pytanie 13] Znaczenie dobrych **opcji standardowych** w zakresie uczestnictwa i kształtowania inwestycji zostało wprawdzie docenione, jednak niewielu respondentów widziało potrzebę (czy też możliwości techniczne) opracowania wspólnego podejścia na szczeblu UE.

2. Kolejne kroki

Na trzeci kwartał 2011 r. przewidziano przedstawienie **białej księgi w sprawie emerytur**, zaś na czwarty kwartał – przegląd dyrektywy w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych. W oparciu o odpowiedzi oraz całościowe podejście zastosowane w zielonej księdze, w białej księdze zostaną przedstawione najważniejsze środki, jakie należy podjąć.

W ramach **rocznej wizji wzrostu gospodarczego** Komisja zaprezentowała wyraźne przesłania stanowiące dla państw członkowskich wskazówki na drodze do reform emerytalnych: podniesienie wieku emerytalnego i powiązanie ze wzrostem długości życia; ograniczenie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę i zintensyfikowanie bodźców zachęcających do zatrudniania starszych pracowników; promowanie uzupełniających oszczędności prywatnych w celu zwiększenia dochodów emerytalnych; uwzględnienie wpływu wydatków na emerytury na długoterminową stabilność i adekwatność finansów publicznych.

W dwustronnych kontaktach z państwami członkowskimi dotyczących **krajowych programów reform** Komisja będzie śledzić realizację wskazówek przekazywanych w ramach rocznej wizji wzrostu gospodarczego z uwzględnieniem sytuacji poszczególnych państw członkowskich, kładąc nacisk na zachowanie odpowiedniej, określonej w zielonej księdze równowagi między kluczowymi zagadnieniami adekwatności, stabilności i bezpieczeństwa.

Kwestia do dyskusji:

W jaki sposób Rada EPSCO może wesprzeć prace na rzecz pogłębienia i uzupełnienia europejskich ram emerytalnych oraz umocnić starania podejmowane w ramach strategii „Europa 2020”, aby pomóc państwom członkowskim w podniesieniu faktycznego wieku emerytalnego oraz tym samym w zwiększeniu adekwatności i stabilności ich systemów emerytalnych?