

Bruksela, 11 czerwca 2024 r.
(OR. en)

10251/1/24
REV 1

SOC 392
EMPL 223
ECOFIN 603

NOTA

Od: Komitet Ochrony Socjalnej
Do: Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada

Dotyczy: Kluczowe wnioski ze Sprawozdania na temat adekwatności emerytur (2024) opracowanego przez Komitet Ochrony Socjalnej i Komisję Europejską
– *Prezentacja przewodniczącej Komitetu Ochrony Socjalnej*

Delegacje otrzymują w załączeniu kluczowe wnioski ze Sprawozdania na temat adekwatności emerytur (2024) w wersji sfinalizowanej przez Komitet Ochrony Socjalnej w dniu 16 maja 2024 r. Kluczowe wnioski zostaną przedstawione przez przewodniczącą Komitetu Ochrony Socjalnej Radzie EPSCO w dniu 20 czerwca 2024 r. i mają zostać zatwierdzone przez Radę w jej konkluzjach w sprawie adekwatności emerytur (dok. 10550/24).

Pełne sprawozdanie znajduje się w dok. 10251/24 ADD 1.

Zestawienia dotyczące poszczególnych krajów znajdują się w dok. 10251/24 ADD 2.

SPRAWOZDANIE NA TEMAT ADEKWATNOŚCI EMERYTUR (2024)

KLUCZOWE WNIOSKI

Sprawozdanie na temat adekwatności emerytur (2024) przygotowane wspólnie przez Komitet Ochrony Socjalnej i Komisję Europejską wspiera krajowe wysiłki na rzecz zapewnienia adekwatnych dochodów osobom starszym, zgodnie z zasadą nr 15 Europejskiego filaru praw socjalnych. W sprawozdaniu przeanalizowano, w jakim stopniu systemy emerytalne zapewniają adekwatny dochód na emeryturze, tj. **zapobiegają ubóstwu osób starszych i pozwalają na utrzymanie dochodu przez mężczyzn i kobiety przez cały okres emerytalny**, zarówno w chwili bieżącej, jak i w przyszłości. Trzy lata poprzedzające obecną edycję sprawozdania to okres występowania nadzwyczajnych wyzwań, z którymi mierzyły się europejskie społeczeństwa i gospodarki – pandemii COVID-19, a następnie wysokiej inflacji i rosnących kosztów energii wynikających z rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Równie pilne pozostają przy tym wyzwania strukturalne związane z megatrendami, takie jak zmiany demograficzne i ewoluujący świat pracy. W tym kontekście w sprawozdaniu zawarto kluczowe wnioski przedstawione poniżej.

– Obecny obraz adekwatności emerytur pozostaje zróżnicowany –

1. **Od 2019 r. wciąż zwiększa się zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym osób starszych na skutek rosnącego względnego ubóstwa dochodowego, pomimo zmniejszania się deprivacji materialnej i społecznej.** W 2022 r. w UE ponad jedna piąta osób w wieku 65 lat lub więcej była zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Dotyczy to 18,5 mln osób, a liczba ta zwiększa się zarówno ze względu na rosnący wskaźnik ubóstwa, jak i starzenie się społeczeństwa. Chociaż nadal istnieją znaczne różnice między państwami, we wszystkich krajach starsze kobiety są bardziej zagrożone ubóstwem niż starsi mężczyźni. **Osoby w bardzo zaawansowanym wieku, w szczególności kobiety, są na ogół bardziej zagrożone ubóstwem.** W 2022 r. w UE prawie co czwarta kobieta w wieku 75 lat lub więcej była zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

2. **Dochód osób starszych w UE utrzymuje się średnio na poziomie poniżej 90 % dochodu ludności w wieku produkcyjnym**, przy czym istnieją znaczne różnice między kobietami i mężczyznami oraz między poszczególnymi krajami. Wysokość świadczeń emerytalnych stanowi średnio około trzech piątych dochodów z pracy osiągniętych pod koniec aktywności zawodowej. Nierówności dochodowe wśród osób starszych zmniejszyły się od 2019 r., co prawdopodobnie wynika z zastosowania środków ochrony emerytów o niższych dochodach, które to środki powszechnie wprowadzano podczas ostatnich kryzysów.
3. **W ostatniej dekadzie w UE wzrost średniego trwania życia spowalnia**. Ta długoterminowa tendencja pogłębiła się w wyniku nadmiarowej umieralności podczas pandemii COVID-19 – liczba osób starszych zmniejszyła się w latach 2020–2022 oraz spadło średnie trwanie życia dla 65-latków. Jednak w całej UE udział lat w zdrowiu w pozostałej przewidywanej długości życia osób starszych utrzymuje się od początku stulecia na stałym poziomie.
4. **Średnio Europejczyk może oczekiwać 21 lat życia spędzonych na emeryturze z pobieraniem świadczeń emerytalnych**. Liczba ta zmniejszyła się nieco w porównaniu z 2019 rokiem na skutek pandemii COVID-19. Średni okres pobierania emerytury wynosi od 15 do 25 lat, co wynika z różnic w wieku emerytalnym i średnim dalszym trwaniu życia w poszczególnych krajach. Stosunek między czasem trwania życia zawodowego (średnio 41 lat) a okresem emerytury jest bardzo zróżnicowany w UE-27 i Norwegii.
5. **Zapotrzebowanie na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową rośnie zwykle wraz z wiekiem i wiąże się z większym zagrożeniem ubóstwem. Zaspokajanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki pozostaje jednym z kluczowych wyzwań społecznych**. Całkowite koszty opieki długoterminowej bez publicznej ochrony socjalnej mogą być bardzo wysokie w porównaniu z dochodami emerytalnymi osób starszych, zwłaszcza w przypadku osób o poważniejszych potrzebach. Okres życia w złym stanie zdrowia jest dłuższy w przypadku kobiet niż w przypadku mężczyzn i częściej potrzebują one opieki, a jednocześnie ich dochody są niższe. Systemy ochrony socjalnej wspierają poziom życia osób starszych w Europie poprzez różne kombinacje polityki, obejmujące w szczególności świadczenia emerytalne i zapewnianie opieki długoterminowej. Systemy charakteryzujące się niską adekwatnością emerytur i niskim zakresem pokrycia potrzeb dotyczących opieki długoterminowej stoją przed szczególnymi wyzwaniami związanymi z utrzymaniem godnego poziomu życia osób starszych potrzebujących opieki.

*– Państwa członkowskie podejmują dalsze kroki w celu zapewnienia adekwatności,
jednak przyszła adekwatność pozostaje pod presją –*

6. **W latach 2020–2023 w związku z występowaniem kryzysów tymczasowo zmieniła się dynamika reformy emerytalnej, ponieważ wszystkie państwa członkowskie wdrażały nadzwyczajne i tymczasowe środki. Jednocześnie ogólna tendencja do stałego wzmocnienia mechanizmów adekwatności utrzymywała się.** W tym czasie główne tendencje w zakresie reform obejmowały: poprawę dostępu i gromadzenia uprawnień, promowanie dłuższego życia zawodowego i późniejszego przechodzenia na emeryturę poprzez pozytywne zachęty i uelastycznienie ścieżek przechodzenia na emeryturę, a także wzmocnienie zabezpieczeń przed ubóstwem poprzez reformy świadczeń podstawowych i minimalnych. Niektóre państwa członkowskie wdrożyły również reformy zwiększające rolę kapitałowych systemów emerytalnych i wspierające uprawnienia indywidualne.
7. **Przewiduje się, że w ciągu najbliższych czterech dziesięcioleci stopy zastąpienia w danej karierze zawodowej obniżą się, co stanowi potwierdzenie wyników poprzedniej analizy.** Nawet biorąc pod uwagę przewidywany wzrost długości życia zawodowego i ustawowy wzrost wieku emerytalnego, w większości krajów przewiduje się spadek stopy zastąpienia zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn, chociaż prognozowana wielkość tego spadku jest bardzo zróżnicowana. Jest to spójne z symulacjami pokazującymi, że przewidywane jest zmniejszenie się dochodu emerytalnego na osobę. Wiek emerytalny pozostaje jednym z kluczowych czynników wpływających na obecne i przyszłe świadczenia emerytalne. Chociaż przejście na emeryturę na dwa lata przed osiągnięciem wieku emerytalnego skutkuje zwykle tymczasowym lub umiarkowanym obniżeniem wysokości emerytury, praca po osiągnięciu wieku emerytalnego zasadniczo przynosi znaczny wzrost stopy zastąpienia.

8. **Systemy emerytalne i opodatkowanie wpływają na poziom i (ponowny) podział dochodów emerytalnych oraz na przyszłą ewolucję adekwatności.** Rozkład dochodów emerytalnych pozostaje bardziej równomierny niż rozkład dochodów z pracy. W przypadku osób o niskich dochodach stopy zastąpienia są wyższe we wszystkich krajach, a krótka kariera zawodowa zmniejsza stopę zastąpienia emerytur mniej niż proporcjonalnie, jednak nie zawsze wystarcza to, by wydzwignąć ludzi z ubóstwa. Przewiduje się, że w nadchodzących dziesięcioleciach nierówności dochodowe wśród osób starszych utrzymają się na stałym poziomie.
9. **Nie wszystkie przerwy w karierze zawodowej są w równym stopniu objęte ochroną przez systemy emerytalne.** W większości krajów przerwy na opiekę nad dziećmi są stosunkowo dobrze chronione, natomiast w nieco większym stopniu obniżane są uprawnienia emerytalne za okres bezrobocia. Zakres, w jakim okresy niezdolności do pracy zaliczane są do wysługi emerytalnej, jest różny w poszczególnych krajach. W większości krajów opieka nad członkami rodziny pozostającymi na utrzymaniu byłaby zaliczana do wysługi, a przyznana emerytura byłaby jedynie nieznacznie niższa niż emerytura w przypadku nieprzerwanej kariery zawodowej.

– Utrzymujące się nierówności stwarzają wyzwania dla polityk emerytalnych –

10. **Większość osób starszych to kobiety, co sprawia, że zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn wśród osób starszych jest szczególnym wyzwaniem społecznym.** Bycie samotnie gospodarującą osobą w podeszłym wieku dodatkowo zwiększa ryzyko ubóstwa w przypadku kobiet w porównaniu z mężczyznami. Chociaż rozbieżności między średnimi emeryturami mężczyzn i kobiet nadal się zmniejszają, utrzymujące się różnice w sytuacji kobiet i mężczyzn, jeśli chodzi o ubóstwo osób starszych, wysokość emerytur i zakres świadczeń emerytalnych, pokazują, że nierówności wciąż istnieją. Luka emerytalna między kobietami a mężczyznami (26 % na szczyblu UE w 2022 r.) jest spowodowana skumulowanymi różnicami w karierze zawodowej: niższym wynagrodzeniem kobiet, krótszą lub przerywaną karierą zawodową, w tym ze względu na obowiązki opiekuńcze, a także częstszym zatrudnieniem w niepełnym wymiarze czasu pracy. Mniejsza wiedza finansowa może utrudniać kobietom planowanie emerytalne, dlatego potrzebne są edukacja finansowa i środki na rzecz przejrzystości emerytur.

11. **Jednym z wyzwań dla polityk emerytalnych jest rozwiązanie problemu nierówności w średnim dalszym trwaniu życia.** Osoby z wyższym wykształceniem mogą oczekiwać dłuższego życia na emeryturze, częściowo ze względu na czynniki związane ze stylem życia, przy czym to zróżnicowanie jest szczególnie widoczne wśród mężczyzn. Osoby o wysokim poziomie wykształcenia wchodzą na rynek pracy i opuszczają go znacznie później niż osoby o niższym poziomie wykształcenia. Te różnice w średnim dalszym trwaniu życia oraz wieku wejścia na rynek pracy i wieku przejścia na emeryturę mogą mieć regresywny efekt dystrybucyjny. Ponieważ wiele państw podnosi wiek emerytalny w odpowiedzi na wydłużenie średniego trwania życia, systemy emerytalne mogą być zmuszone do dostosowania ścieżek przechodzenia na emeryturę do różnych profili zawodowych, aby zapobiec tworzeniu się nierówności.
12. **Sposób, w jaki nierówności dochodów z pracy przekładają się na nierówności emerytalne, zależy w dużej mierze od progresywności systemu emerytalnego.** W UE-27 i Norwegii systemy emerytalne kompensują średnio jedną czwartą nierówności w zarobkach skumulowanej w ciągu życia zawodowego. Progresywność systemu emerytalnego zależy od takich cech, jak świadczenia ryczałtowe i uzależnione od wysokości dochodów, pułapy emerytur składowych oraz zmniejszenie świadczeń przy wysokich zarobkach.
13. **Przewiduje się, że emerytury dla osób samozatrudnionych będą średnio o jedną trzecią niższe niż emerytury pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy o podobnej karierze zawodowej ze względu na różnice w zasadach i średnich zarobkach.** Zryczałtowana lub niższa stawka składek, niska podstawa składkowa lub uproszczone systemy emerytur lub opodatkowania często skutkują niskimi przewidywanymi emeryturami dla osób samozatrudnionych. Pracownicy zatrudnieni w niestandardowych formach mogą w niektórych krajach mieć trudności z dostępem do emerytur ze względu na wymogi dotyczące minimalnej wysokości zarobków lub minimalnego czasu pracy czy też ograniczone możliwości gromadzenia uprawnień.

14. **Europejskie systemy emerytalne i środki antykryzysowe złagodziły wpływ kryzysu związanego z COVID-19 na obecne i przyszłe emerytury.** Emerytury wypłacane nie zostały obniżone w ujęciu nominalnym. Wpływ kryzysu na przyszłe emerytury był ograniczony; przysłużyły się temu: szersze stosowanie programów utrzymania miejsc pracy, w ramach których uprawnienia emerytalno-rentowe były ogólnie gromadzone; dopłaty do składek emerytalnych; rozszerzenie ochrony na okres bezrobocia i zwolnienia chorobowego, a także środki szczególne na rzecz osób samozatrudnionych. Jednak kapitałowe systemy emerytalne były narażone w tym okresie na dużą zmienność.
15. **Chociaż fala inflacji odnotowana w latach 2022–2023 spowodowała spadek rzeczywistej wartości emerytur w większości państw członkowskich, siła nabywcza emerytów była nadal dobrze chroniona w porównaniu z siłą nabywczą ludności w wieku produkcyjnym.** Środki wspierające emerytów obejmowały regularną indeksację i nadzwyczajne podwyżki świadczeń, dodatki do emerytur oraz inne świadczenia pieniężne. Ponieważ emeryci o niskich dochodach są bardziej narażeni na wysoką inflację, wiele państw priorytetowo potraktowało zapewnienie im ochrony w postaci świadczeń minimalnych lub ukierunkowanych środków wsparcia.
16. **Indeksacja emerytur to jeden z kluczowych środków z zakresu polityki chroniących emerytów przed erozją dochodu.** W większości krajów indeksacja emerytur w perspektywie długoterminowej nie nadąża jednak w pełni za wzrostem zarobków z pracy. Indeksacja wynagrodzeń jest zazwyczaj korzystniejsza dla emerytów niż indeksacja cen, sytuacja ta uległa jednak odwróceniu w ostatnim okresie wysokiej inflacji. Częstotliwość indeksacji ma również kluczowe znaczenie dla zapewnienia adekwatności w okresach silnego wzrostu cen.

W świetle tych uwag Komitet Ochrony Socjalnej i Komisja uważają, że należy kontynuować wysiłki na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych. Inkluzywne i solidne rynki pracy mają kluczowe znaczenie dla utrzymania adekwatnych emerytur w starzejącym się społeczeństwie. UE powinna nadal wspierać polityki krajowe w celu zapewnienia adekwatnych emerytur poprzez szeroką kombinację polityk, w tym poprzez eliminowanie różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym, łagodzenie skutków wypełniania zadań opiekuńczych oraz zapewnienie ochrony socjalnej dotyczącej potrzeb w zakresie opieki. Ciągłe wysiłki w celu wdrożenia [zalecenia Rady o dostępie do ochrony socjalnej](#) i [zalecenia Rady o przystępnej cenowo i dobrej jakościowo opiece długoterminowej](#), w tym działania w zakresie wsparcia i monitorowania prowadzone w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej, stanowią istotny wkład w utrzymanie wysokiego poziomu życia starszych Europejczyków. Zgodnie z apelem zawartym w [zestawie narzędzi demograficznych](#) polityki unijne i krajowe powinny pomóc zapewnić, by Europejczycy mogli realizować swoje aspiracje, m.in. poprzez wzmocnienie pozycji starszych pokoleń i wspieranie ich dobrobytu.

Adekwatność i trwałość ochrony socjalnej osób starszych wymagają ciągłego monitorowania i analizy, w tym ścisłej koordynacji między analizą stabilności wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa a analizą dotyczącą adekwatności emerytur i opieki długoterminowej. W związku z tym zorganizowana zostanie wspólna refleksja nad sprawozdaniami na temat adekwatności emerytur i na temat starzenia się społeczeństwa (2024). Komitet Ochrony Socjalnej i Komisja ponownie przedstawią sprawozdanie na temat adekwatności emerytur i opieki długoterminowej w 2027 r. Będą przy tym dążyć do opracowania spójnej analizy adekwatności emerytur i opieki długoterminowej, w miarę możliwości w postaci wspólnego sprawozdania, a także do dalszego wzmacniania synergii ze sprawozdaniem na temat starzenia się społeczeństwa.