

Bruksela, 4 czerwca 2021 r.
(OR. en)

9145/21

SOC 356
EMPL 266
ECOFIN 509

NOTA

Od:	Komitet Ochrony Socjalnej
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Kluczowe wnioski ze sprawozdania o adekwatności emerytur (2021) opracowanego przez Komitet Ochrony Socjalnej i Komisję Europejską – Zatwierdzenie

Delegacje otrzymują w załączeniu kluczowe wnioski ze sprawozdania przyjęte przez Komitet Ochrony Socjalnej w dniu 18 maja 2021 r. z myślą o zatwierdzeniu ich przez Radę (EPSCO) w dniu 14 czerwca 2021 r.

Pełne sprawozdanie przygotowane wspólnie przez Komisję Europejską (DG EMPL) i Komitet Ochrony Socjalnej widnieje w dok. 9145/21 ADD 1 i ADD 2.

Sprawozdanie o adekwatności emerytur (2021)

KLUCZOWE WNIOSKI

Zasada 15 „Europejskiego filaru praw socjalnych” promuje prawo do świadczeń emerytalnych i rent. Jak przewiduje plan działania na rzecz „Europejskiego filaru praw socjalnych”¹, sprawozdanie o adekwatności emerytur (2021) przygotowane wspólnie przez Komitet Ochrony Socjalnej i Komisję Europejską ma wspierać krajowe starania o zapewnienie adekwatnych emerytur i minimalnego dochodu przez to, że analizuje adekwatność obecnych i przyszłych emerytur: jak pomagają one **utrzymać dochód mężczyzn i kobiet przez cały okres emerytalny i zapobiegać ubóstwu osób starszych**. Wzrost długości życia i kurczenie się populacji w wieku produkcyjnym spowodują w nadchodzących dekadach presję na europejskie systemy emerytalne. Można się spodziewać, że kryzys związany z COVID-19 odbije się na dochodach osób starszych, jednak za wcześnie jeszcze, by formułować jakikolwiek wnioski. Dlatego kwestia ta zostanie ujęta w kolejnej edycji sprawozdania. Sprawozdanie wyraźnie stwierdza, że:

– Po dekadzie poprawy nie nastąpił żaden dalszy postęp w ograniczaniu ryzyka ubóstwa czy wykluczenia społecznego osób starszych w UE –

1. **Ubóstwo osób starszych oraz ich wykluczenie społeczne nieco wzrosło od 2016 r., choć nadal pozostają one znacznie niższe niż w 2008 r.** W 2019 r. niemal 18,5% (16,1 mln) osób w wieku 65 lat i więcej w UE było zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a w niektórych państwach odsetek ten sięga 50%. Zagrożenie osób starszych ubóstwem dochodowym wzrosło nieco w ostatnich trzech latach, natomiast deprywacja stale spadała. Równocześnie w świetle prognozowanego przyrostu populacji w starszym wieku bezwzględna liczba osób tych zagrożonych ubóstwem najprawdopodobniej wzrośnie.

¹ Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący planowi działania na rzecz „Europejskiego filaru praw socjalnych”, SWD(2021) 46 final.

2. **Od 2016 r. dochód osób starszych nieco spadł w porównaniu z dochodem młodszych pokoleń, co wynika ze stałego wzrostu dochodów osób w wieku produkcyjnym.** W 2019 r. mediana dochodu osób starszych w UE wynosiła 89% dochodu populacji w wieku produkcyjnym (18–64), przy sporych różnicach między państwami. Na dłuższą metę rosnący poziom wykształcenia młodszych pokoleń będzie głównym czynnikiem różnic dochodowych między pokoleniami. W skali wszystkich państw członkowskich dochody emerytalne mieszczą się w przedziale 1/3 – ponad 2/3 dochodów z pracy pod koniec okresu kariery zawodowej.
3. **W skali UE długość okresu emerytalnego nieco spadła w ostatniej dekadzie, gdyż w części państw członkowskich wiek dezaktywizacji zawodowej wzrastał szybciej niż średnie trwanie życia.** Okres życia na emeryturze – mierzony od czasu opuszczenia ostatniego miejsca pracy – trwa średnio nieco ponad 20 lat, czyli trochę mniej niż połowę życia zawodowego. Choć wiele państw zaostrzyło warunki dezaktywizacji zawodowej i wczesnego przechodzenia na emeryturę, działania te są stosunkowo niedawne i ich pełny potencjalny wpływ na długość okresu emerytalnego prawdopodobnie nie jest jeszcze wyraźnie widoczny.
- *Utrzymanie odpowiedniego poziomu życia przez cały okres emerytalny pozostaje problemem, zwłaszcza dla kobiet* –
4. **Nierówności między płciami zwiększają się wśród osób starszych.** W skali UE-27 różnica między płciami pod względem ubóstwa jest większa wśród osób starszych niż wśród osób w wieku produkcyjnym, a zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć – wywołane skumulowanym wpływem nierówności na rynku pracy – pozostaje duże (29,5% w 2019 r.) mimo pewnego spadku (z 32,3% w 2016 r.); nie nastąpiła żadna istotna konwergencja między państwami.
5. **W przypadku kobiet zagrożenie ubóstwem w starszym wieku wzrasta po 75 roku życia,** gdyż kobiety żyją przeciętnie dłużej i często samotnie. Renty rodzinne pomagają w redystrybucji dochodów ku starszym kobietom, ale nie wystarczają, by zrekomensować nierówności z okresu zawodowego.

6. **Przypisywanie wysługi emerytalnej za okresy przerw w karierze zawodowej spowodowane względami rodzinnymi lub bezrobociem to skuteczne narzędzie polityki chroniące prawa emerytalne.** Prognozy pokazują, że przypisanie wysługi emerytalnej za opiekę nad dzieckiem i za okres bezrobocia znacznie zmniejsza wpływ przerw w karierze zawodowej na świadczenia emerytalne w większości państw członkowskich, a przypisanie wysługi emerytalnej za opiekę nad osobą dorosłą pozostającą na utrzymaniu staje się coraz powszechniejsze, choć różnice się utrzymują.
7. **Przystępność cenowa i dobra jakość opieki zdrowotnej oraz usług opieki długoterminowej są ważne dla utrzymania odpowiedniego poziomu życia przez cały okres emerytury.** Choć przez ostatnie trzy lata odsetek osób starszych, których nie stać na usługi opieki zdrowotnej, zmniejszał się, nadal zbyt wielu starszych Europejczyków – przeważnie kobiet – nie ma środków na konieczną opiekę długoterminową; przykładowo jedna osoba na trzy nie może sobie pozwolić na opiekę domową.

– Nierówności dochodowe wśród osób starszych utrzymują się, niemniej polityka emerytalna i podatkowa może pomóc w ich łagodzeniu –

8. **Nierówność dochodowa w starszym wieku utrzymuje się, ale dzięki redystrybucyjnemu charakterowi systemu emerytalnego i podatkowego jest ona mniejsza niż w wieku produkcyjnym w większości państw członkowskich.** W latach 2007–2019 nierówność dochodowa wśród osób w wieku 65 lat i więcej nieznacznie zwiększyła się w UE-27. Poziom zastąpienia dochodu jest przeważnie wyższy wśród osób nisko uposażonych, co przyczynia się do rozdziału zasobów i do redystrybucji pomiędzy grupami socjoekonomicznymi. Traktowanie podatkowe składek i świadczeń emerytalnych wpływa na dystrybucję i adekwatność dochodów w okresie emerytalnym.
9. **Głębokość ubóstwa w starszym wieku stopniowo rosła przez ostatnie trzy lata,** co oznacza, że już ubogie osoby starsze coraz bardziej ubożeją w stosunku od reszty populacji i należałoby dołożyć większych starań, by podnieść ich dochody ponad próg ubóstwa.

10. **Minimalne świadczenia dla osób starszych mogą być ważnym zabezpieczeniem adekwatności emerytury dla osób o krótkiej karierze zawodowej lub niskich dochodach.**

Państwa członkowskie wprowadziły rozmaite systemy dochodu minimalnego, często nieskładkowe i oparte na potrzebach. Odsetek osób starszych pobierających świadczenia minimalne – najczęściej kobiet – był ogólnie stabilny przez ostatnie trzy lata, a równocześnie część państw podjęła nowe kroki, by rozszerzyć ochronę minimalnym dochodem w starszym wieku.

– W przyszłości długość życia zawodowego będzie musiała wzrosnąć, by zapewnić adekwatne emerytury –

11. **Adekwatność emerytur będzie coraz bardziej wymagać dłuższego życia zawodowego.**

Prognozy oparte na teoretycznych przypadkach pokazują, że w większości państw członkowskich osoby odchodzące na emeryturę w 2059 r. będą mieć emerytury niższe w stosunku do swoich dochodów pracowniczych niż osoby o podobnym profilu zawodowym odchodzące na emeryturę w 2019 r. Zarówno wiek emerytalny, jak i rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę będą w przyszłych dekadach rosnąć, a możliwości wczesnego przejścia na emeryturę – kurczyć się, przy znacznych jednak różnicach między państwami. Prognozowane wzrosty długości życia zawodowego przeważnie odstają od wzrostów wieku emerytalnego i nie wystarczą, by zapobiec stosunkowemu spadkowi świadczeń.

12. **W większości państw wiek wchodzenia na rynek pracy ma mniejszy wpływ na poziom świadczeń emerytalnych niż wiek przejścia na emeryturę.** Prognozy pokazują, że dwa dodatkowe lata pracy ponad wiek emerytalny skutkowałyby pokaźnymi zyskami, gdy tymczasem długie życie zawodowe zaczynające się wcześniej, za to kończące się w przepisowym wieku emerytalnym (tak jak to może być w przypadku wielu pracowników o niskich umiejętnościach) nie skutkowałoby w większości państw członkowskich zbyt wysokimi poziomami zastąpienia, co rodzi pytania o to, jak systemy emerytalne nagradzają długie życie zawodowe.

– *Systemy emerytalne ewoluują wśród zmian gospodarki i rynku pracy, dlatego utrzymanie ich adekwatności może wymagać ponownego przemyślenia źródeł finansowania* –

13. **Choć wiele reform nadal polegało na promowaniu dłuższego życia zawodowego, część państw członkowskich podjęła także działania zwiększające adekwatność emerytur.** Główne trendy reform z ostatnich trzech lat polegały na promowaniu zachętami późniejszego przechodzenia na emeryturę, na poprawie zdolności utrzymania dochodów, na rozszerzaniu inkluzywności systemów emerytalnych (w tym obejmowaniu nimi zatrudnienia niestandardowego i samozatrudnienia), na dalszym rozszerzaniu zabezpieczeń przeciwko ubóstwu (takich jak świadczenia minimalne) i na reformowaniu finansowania emerytur.
14. **Wydatki na świadczenia dla osób starszych stanowią ważną część PKB i łącznych wydatków na ochronę socjalną i w latach 2005–2018 pozostały generalnie niezmienione w skali UE.** Wpływ zmian demograficznych został znacznie zrekompensowany politykami fiskalnymi. Średnia wydatków wynosi 10,8% PKB, ale ich faktyczna wielkość znacznie się różni między państwami (od 4,6% do 13,7% PKB w 2018 r.), co wynika z różnych koncepcji systemów emerytalnych i szerszych systemów ochrony socjalnej. Równocześnie wzrostowi wydatków emerytalnych w tym okresie towarzyszyła nieco mniejsza nierówność dochodowa wśród osób starszych w większości państw członkowskich.

15. **Koncepcja systemów podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne, w tym kryteria kwalifikowalności i progresywność, przekłada się na bazę finansowania systemów emerytalnych i ich odporność w dobie zmian gospodarki i rynku pracy.** Świadczenia dla osób starszych w UE są finansowane głównie ze składek na ubezpieczenie społeczne, niemniej w latach 2008–2018 widoczne było powszechne przesunięcie ku finansowaniu ich z dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, co w dużym stopniu wynikało ze relatywnego spadku wpłat pracodawców. Starzenie się społeczeństwa i zmiany na rynku pracy wywołują presję na systemy składkowe i zmuszają do rozpatrywania innych źródeł finansowania, w tym do poszerzania bazy podatkowej o inne rodzaje dochodów lub do przesuwania podatków z dochodów z pracy na inne formy dochodu. Realizowanie społecznych celów systemów emerytalnych, a równocześnie utrzymywanie ich zrównowżenia może wymagać różnych koncepcji ich finansowania w państwach członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc dochody z podatków ogólnych były stabilniejsze niż dochody podatkowe z pracy, dlatego wykorzystywanie ich do finansowania ochrony socjalnej mogłoby wzmocnić bazę finansowania. Coraz częściej bierze się pod uwagę inne źródła finansowania, takie jak VAT, już wykorzystywany w niektórych państwach członkowskich, czy podatki środowiskowe.

W świetle tych uwag Komitet Ochrony Socjalnej stwierdza, że potrzebne są dalsze wysiłki, by wdrożyć odnośne zasady „Europejskiego filaru praw socjalnych”, tak jak zresztą przewiduje to plan działania². UE powinna nadal wspierać krajowe wysiłki mające zapewnić adekwatność emerytur, w tym promować równości płci w emeryturach i przypisywanie wysługi emerytalnej za okresy przerw w karierze zawodowej służące sprawowaniu opieki. Inicjatywy mające poprawić równość i ochronę dochodu w życiu zawodowym, takie jak dyrektywa o równowadze między życiem zawodowym a prywatnym³, czy promowanie zatrudnienia ludzi młodych i dłuższego życia zawodowego mogą pomóc dzisiejszym pracownikom w nabywaniu praw do adekwatnych emerytur. Potrzebne są trwałe wysiłki, by zapewnić adekwatne zabezpieczenie i możliwości nabywania praw emerytalnych pracownikom niestandardowym i samozatrudnionym, w myśl zalecenia Rady o dostępie do ochrony socjalnej⁴, oraz by dostosować systemy emerytalne do potrzeb elastycznej i mobilnej siły roboczej.

Komitet Ochrony Socjalnej apeluje o szeroko zakrojoną, otwartą debatę o tym, jak systemy emerytalne wraz z szerszą polityką społeczną, zatrudnieniową i podatkową mogą zapewnić adekwatny dochód osobom starszym w kontekście starzenia się społeczeństwa i zmian na rynku pracy. Komitet Ochrony Socjalnej zwraca się do Komitetu Polityki Gospodarczej, by podjął działania następcze względem wspólnego opracowania z 2019 r. na temat emerytur poprzez wspólną refleksję nad wnioskami wynikającymi ze sprawozdania o adekwatności emerytur (2021), sprawozdania o opiece długoterminowej i sprawozdania o starzeniu się.

Adekwatność i nierówność emerytur to zjawiska wymagające stałego monitorowania i analizowania, także w kontekście kryzysu związanego z COVID-19 i jego spodziewanego wpływu na rynki pracy, ochronę socjalną i spójność społeczną. Dlatego Komitet Ochrony Socjalnej i Komisja planują przygotować piąte sprawozdanie o adekwatności emerytur do przyjęcia w 2024 r.

² Plan działania na rzecz „Europejskiego filaru praw socjalnych”, SWD(2021) 102 final.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów.

⁴ Zalecenie Rady z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej.