

Adekwatność emerytur w Europie – wyzwania

Photo by Darva Trifanava on Unsplash



CONFEDERATION
SYNDICAT
EUROPEAEN
TRADE UNION

Adekwatność emerytur w Europie – wyzwania

IGOR GUARDIANCICH, FELICIANO IUDICONE, DAVID NATALI
and MICHELE RAITANO

2021



With the financial support
of the European Union

1. Wprowadzenie

Projekt Ochrona socjalna dla wszystkich – SociAll (ang. Social protection for All) ma na celu przygotowanie dla związków zawodowych zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim narzędzi strategicznych opartych na wiedzy, które pozwolą przyczynić się do wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych (EPSR) w odniesieniu do polityki emerytalnej, a w szczególności zasad 12 i 15, które odnoszą się do ochrony socjalnej oraz adekwatnych świadczeń dla osób starszych i na emeryturze, niezależnie od wcześniejszej formy zatrudnienia.

Niniejsza analiza stanowi pierwszy krok we wdrażaniu projektu SociAll. Jest ona częścią etapu przygotowawczego, w którym zbiera się informacje nt. powszechnych wyzwań we wszystkich krajach, w tym wyzwań związanych z prowadzeniem dialogu społecznego oraz wpływem zarządzania makroekonomicznego w UE, w odniesieniu do możliwości systemów emerytalnych w zakresie powszechności, wypłaty skutecznych świadczeń i dbania o to, by dochody z emerytur były adekwatne do potrzeb.

Materiał zebrany w państwach członkowskich UE dowodzi, iż dwa priorytety polityczne, czyli adekwatna ochrona ludzi w podeszłym wieku i stabilność finansowa systemów emerytalnych nadal się ścierają, a nawet brak równowagi między nimi się pogłębia. Zjawisko to zaostrza się dodatkowo w obliczu obecnych tendencji politycznych w UE. Stabilność finansowa emerytur stanowi kluczową część strategii UE na rzecz konsolidacji budżetowej, zaś adekwatność społeczna została ostatnio uwypuklona w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych (EPSR).

Niniejszy dokument wskazuje na dwojakiej natury napięcia – między zarządzaniem w Unii Europejskiej (UE) – zarządzanie gospodarcze a zarządzanie społeczne – a reformami politycznymi w państwach członkowskich (stabilność budżetowa a adekwatność społeczna). Takie dwojake napięcie wiąże się z wyzwaniami na drodze do realizacji celów zaleceń KE w zakresie dostępu pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej (projekt SociAll koncentruje się przede wszystkim na osobach samozatrudnionych).

Pierwsza część niniejszej analizy stanowi przegląd zależności między rozwijającym się zarządzaniem gospodarką i zarządzaniem społecznym w UE a emeryturami, ze szczególnym uwzględnieniem okresu po kryzysie. W części tej przeanalizowano rolę, jaką odgrywa cykl polityki semestru europejskiego i jego części składowe: pakt stabilności i wzrostu (SGP) oraz procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej (MIP). Wykazano, że ta ostatnia odgrywa dominującą rolę w pierwszym roku wdrażania semestru europejskiego. Skłoniło to Komisję Jeana-Claude'a Junckera do przedstawienia Europejskiego filaru praw socjalnych (EPSR), który postrzegamy jako zasadniczy element zarządzania społecznego w UE. Stanowi to nie lada wyzwanie przy próbie skutecznego wdrażania zalecenia KE, o którym mowa powyżej, ponieważ skoncentrowanie się na stabilności budżetowej wiąże się z ryzykiem ograniczenia pola do manewru w odniesieniu do bardziej sprawiedliwej i skuteczniejszej ochrony najbardziej zagrożonych grup społecznych i zawodowych.

Po pierwsze opisujemy nadrzędne znaczenie aspektu stabilności budżetowej krajowych systemów emerytalnych w zaleceniach dla poszczególnych krajów wobec aspektów związanych z adekwatnością. Zostało to częściowo, choć niedostatecznie, zrównoważone w trakcie kadencji Komisji Jeana-Claude'a Junckera: liczba rekomendacji dotyczących kwestii adekwatności wzrosła, choć związki zawodowe wciąż kwestionują zarówno podejście, jak i warunki, na jakich się do tego podchodzi.

Po drugie asymetrię między priorytetami gospodarczymi a społecznymi w UE wzmacniają tendencje o charakterze globalnym, w szczególności chodzi tu o zarządzanie emeryturami (np. zaangażowanie Międzynarodowego Funduszu Walutowego w programy dostosowania; rola

rynków finansowych w tym obszarze). Rzeczywiście celem EPSR jest ponowne zrównoważenie priorytetów gospodarczych i społecznych w ramach zarządzania UE (oraz w ramach semestru europejskiego): ust. 11 preambuły EPSR jasno wskazuje na wzajemne powiązanie postępu gospodarczego i społecznego. Jednak wydaje się, że filar jest daleki od spełnienia swych celów. Jego cele powinny być zakorzenione w zarządzaniu unią gospodarczą i walutową, szczególnie w strefie euro, ust. 13, zaś semestr powinien stanowić spójne przesłanki finansowe i polityczne, służące osiągnięciu tych celów. Jednakże EPSR jest wciąż niedostatecznie uwzględniany w dokumentach krajowych, nieco częściej, choć też niewystarczająco, w dokumentach europejskich.

Po trzecie wskaźniki ujęte w tablicy wskaźników społecznych nie odnoszą się odpowiednio do zagadnień dobrobytu osób w jesieni życia, braku równouprawnienia i ubóstwa w starszym wieku (w zasadzie żaden z 12 wskaźników głównych tablicy wskaźników społecznych nie odnosi się bezpośrednio do emerytów czy osób w jesieni życia). Wydaje się zatem, iż proponowane wskaźniki UE wymagają dalszych prac.

Druga część analizy prezentuje przegląd reform ustawowych, które zostały przyjęte w 28 państwach członkowskich UE, szczególnie od wejścia w życie semestru europejskiego. Uznajemy, że wyzwania na poziomie krajowym odzwierciedlają te na poziomie europejskim. Podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia kosztów ma znaczenie nadrzędne wobec rozszerzania świadczeń. Jest tak w przypadku reform przyjętych w okresie 2010-2014. Od 2015 r. reformy przeprowadzane w państwach członkowskich mają bardziej zróżnicowany charakter, a niektóre kraje cofnęły pewne działania reformatorskie, szczególnie w odniesieniu do ustawowego wieku emerytalnego i prywatyzacji systemów emerytalnych (patrz Ortiz i in., 2018).

W krajach, w których reformy wykazały ściślejsze powiązanie między składkami na zabezpieczenie społeczne i/lub ustawowym wiekiem emerytalnym a spodziewaną długością życia, reformy mogą stanowić szczególny problem pod względem adekwatności emerytur oraz braku równouprawnienia w jesieni życia (np. kwestie ograniczonego formalnego i skutecznego objęcia zabezpieczeniem społecznym niestandardowych form zatrudnienia, różnice w przeciętnej długości życia i ubóstwo w podeszłym wieku). Stanowi to zasadnicze wyzwanie we wdrażaniu zaleceń Rady.

Ostatnia część analizy ostatecznie określa główne kwestie, którymi należy się zająć w projekcie SociAll, by uwypuklić bardziej obiecujące strategie na rzecz uspołecznienia zarządzania UE oraz zachęca do skuteczniejszej ochrony wszystkich pracowników, w tym tych, którzy odnieśli mniejsze sukcesy w życiu zawodowym (zgodnie z EPSR, a w szczególności z zaleceniem Rady).

2. Kontekst zarządzania emeryturami w UE

Od samego początku proces integracji europejskiej cechowała asymetria kompetencji w dziedzinie gospodarki i społeczeństwa. Kompetencje gospodarcze okazały się znacznie ważniejsze, zaś społeczne były mniejsze i miały charakter marginalny (Sabato i in., 2019). Asymetria ta zasadniczo przełożyła się również w znacznym stopniu na systemy emerytalne. Choć UE nie posiada bezpośrednich kompetencji w tym zakresie, opracowała rozwijający się program emerytalny opierający się na trzech głównych kierunkach działania:

- i) integracja rynkowa (spójna z zakończeniem tworzenia jednolitego rynku emerytur przez koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, uruchomienie paneuropejskich funduszy emerytalnych oraz uregulowanie pracowniczych programów emerytalnych);

- ii) zaostrzenie dyscypliny budżetowej i walutowej (nacisk na stabilność finansową systemów emerytalnych). Ten drugi cel próbowano osiągnąć w ramach paktu stabilności i wzrostu, jak również koordynacji makroekonomicznej i budżetowej, w których rzadko skupiano się na strukturalnych reformach systemów emerytalnych (w niniejszym dokumencie odnosimy się do tych działań jako do europejskiego zarządzania gospodarczego, ang. European Economic Governance – EEG).
- iii) modernizacja krajowej polityki emerytalnej w znacznym stopniu oparta o instrumenty niewiążące, co tu nazywamy europejskim zarządzaniem społecznym, ESG, które skupiało się na adekwatności, stabilności i bezpieczeństwie emerytur, przy czym skuteczność takich działań była kwestionowana nawet przez ich najzagorzalszych zwolenników (Barcevičius i in., 2016; Guardiancich i Natali, 2017).

Poniżej odnosimy się do najistotniejszych zmian w strategii UE w następstwie kryzysu, z uwzględnieniem działań drugiej i trzeciej kategorii działań wspomnianych powyżej. Działania te stanowią sedno projektu SociAll.

W odniesieniu do zarządzania gospodarką UE na początek prezentujemy szczegółowo sposób funkcjonowania semestru europejskiego i jego główne składniki (pakt stabilności i wzrostu, SGP i procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, MIP). Choć semestr europejski jest kluczowym narzędziem UE pozwalającym na koordynację polityki gospodarczej i socjalnej, podkreślamy, że skupia się on przede wszystkim na polityce gospodarczej, a co za tym idzie utrzymuje się asymetria między priorytetami gospodarczymi a socjalnymi w ramach semestru. Następnie koncentrujemy się na programie dostosowań gospodarczych (EPA), który w pierwszej połowie niedawnego kryzysu gospodarczego umożliwił UE wprowadzenie środków oszczędnościowych w obszarze emerytur

W odniesieniu do zarządzania polityką społeczną w UE koncentrujemy się na Europejskim filarze praw socjalnych (EPSR) i powiązanych inicjatywach politycznych (takich jak wnioski dotyczące zalecenia Rady ws. dostępu pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej oraz przyjęcie tablicy wskaźników społecznych, która pozwala monitorować wyniki w obszarze zatrudnienia i spraw socjalnych w ramach semestru europejskiego). EPSR jest „kompasem” wskazującym kierunek rozwoju zarządzania społecznego w UE.

Jak przedstawiono w Tabeli 1 narzędzia zarządzania gospodarką znacznie silniej wpływają na kształtowanie polityki krajowej, niż narzędzia zarządzania społecznego. Jest po temu wiele powodów, uzależnionych od wykorzystywanych narzędzi. Powody te to między innymi: i) wrażliwość rynków finansowych na wskaźniki gospodarcze; ii) bardziej precyzyjne narzędzia prawne wiążące się z iii) surowszymi karami w przypadku braku zgodności w odniesieniu do zaleceń gospodarczych w przeciwieństwie do zaleceń socjalnych; iv) problemy natury demograficzno-budżetowej, które sprawiają, że w sposób priorytetowy traktuje się raczej środki gospodarcze, a nie zaś socjalne.

2.1 Zarządzanie gospodarką w Europie a emerytury

UE wprowadza różnego rodzaju narzędzia wpływające na krajowe systemy emerytalne, tj. zalecenia dla państw członkowskich z warunkami, których niespełnienie pociąga za sobą lżejsze bądź surowsze kary (tzw. warunkowość). Te narzędzia wpływające w różny sposób na reformy krajowe są coraz bardziej precyzyjne a nawet skodyfikowane od kryzysu zadłużenia publicznego (Tabela 1).

Semestr europejski stał się kluczowym, nowym narzędziem koordynacji polityki gospodarczej i socjalnej w państwach członkowskich. Łączy on w sobie szereg narzędzi zarządzania UE o różnej podstawie prawnej: pakt stabilności i wzrostu (SGP); procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej (MIP); zintegrowane wytyczne dotyczące gospodarki

i zatrudnienia oraz strategia Europa 2020. W tym cyklu Komisja, Rada UE oraz Rada Europejska wyznaczają priorytety dla Unii; dokonują przeglądu wyników krajowych, budżetów i programów reform oraz wydają zalecenia dla poszczególnych krajów (CSR), poparte w niektórych przypadkach karami finansowymi (Verdun i Zeitlin, 2018).

Tabela 1 Poziomy kształtowania polityki emerytalnej

	Zarządzanie gospodarką na świecie	Zarządzanie gospodarką w Europie	Zarządzanie społeczne w Europie	Zarządzanie społeczne na świecie
<i>Narzędzia</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Międzynarodowe rynki finansowe (agencje ratingowe, inwestorzy na świecie) - Programy dostosowań gospodarczych (Komisja Europejska, EBC, MFW) 	<ul style="list-style-type: none"> - semestr europejski <ul style="list-style-type: none"> • Część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu (SGP) oraz procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej (MIP) - zalecenia dla poszczególnych krajów (CSR) w ramach semestru europejskiego • Część naprawcza: procedura nadmiernego deficytu (EDP) i procedura dotycząca nadmiernego zakłócenia równowagi (EIP) 	<ul style="list-style-type: none"> - semestr europejski <ul style="list-style-type: none"> • Strategia Europa 2020 oraz zintegrowane wytyczne dotyczące polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia - europejski filar praw socjalnych (EPSR) 	<ul style="list-style-type: none"> - Cele zrównoważonego rozwoju (SDGs) - Międzynarodowe normy pracy (ILO) - Europejska karta społeczna (Rada Europy)
<i>Wpływ</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Silny wpływ rynku na stabilność budżetową przez premie z tytułu ryzyka niewypłacalności (DRP)</i> - <i>Surowe zasady warunkowości w programach dostosowań gospodarczych</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Warunkowość średniego stopnia w odniesieniu do zarówno części zapobiegawczej, jak i naprawczej przy wysokich wydatkach na emerytury</i> - <i>Wysoki stopień warunkowości w przypadku naruszenia kryteriów z Maastricht (w zakresie zadłużenia i deficytu)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Niski stopień warunkowości przez CSR dotyczące adekwatności</i> - <i>Nieznaczące odzwierciedlenie zasad EPSR w oficjalnych sprawozdaniach krajowych oraz w strategiach na rzecz reform</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Nieznacznym nacisk na adekwatność w SDG</i> - <i>Pewne możliwości w zakresie egzekwowania przepisów MOP i ESC</i>

W porównaniu z poprzednimi narzędziami semestr europejski jest innowacyjny na dwa sposoby (Laffan i Schlosser, 2016). Po pierwsze CSR są przedstawiane wcześniej w roku budżetowym, a zatem mają szczególnie wpływ na plany budżetowe państw członkowskich; których projekty muszą zostać przedstawione do połowy października. Po drugie zalecenia dotyczące polityki budżetowej są przedstawiane wraz z zaleceniami dotyczącymi reform strukturalnych, co oznacza, iż uznaje się, że zalecenia te wzajemnie się uzupełniają (np. wydatki na emerytury wpływają na przyszły deficyt budżetowy i zadłużenie). Instytucje UE, a Komisja Europejska w szczególności, mają znacznie szersze możliwości decyzyjne, które obejmują obecnie obszary polityczne, wcześniej tradycyjne należące do wyłącznych kompetencji państw członkowskich, takie jak krajowa polityka społeczna, w tym emerytury (patrz Guardiancich i Natali 2017).

CSR jako narzędzie nadzoru budżetowego i makroekonomicznego

Od wejścia w życie traktatu z Maastricht państwa członkowskie UE są poddane ograniczeniom budżetowym, które jasno wyłożono w ramach paktu stabilności i wzrostu (SGP), stanowiącego podstawę unii gospodarczej i walutowej (UGW). Hennessy (2014) przekonująco wyjaśnia, że istotne reformy systemów emerytalnych w latach dziewięćdziesiątych zostały podjęte, by postępować zgodnie z kryteriami konwergencji pozwalającymi na przystąpienie do UGW.

Od 2011 r. instytucje UE mają do dyspozycji szereg nowych narzędzi przygotowywania wytycznych gospodarczych i politycznych, czego przejawem stał się semestr europejski. Wprowadzenie szeregu rozporządzeń i dyrektyw wzmocniło zarówno zapobiegawczą jak i naprawczą część SGP, zwiększyło możliwości Komisji w zakresie nadzoru przez nową procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej (MIP) oraz wyznaczyło ramy udzielania wsparcia finansowego (Bauer i Becker 2014).

Zapobiegawcza część SGP oraz MIP to miękkie środki warunkujące, których celem jest zapobieganie sytuacjom, w których państwa członkowskie dopuściłyby się naruszeń kryteriów konwergencji z Maastricht lub unikanie kumulacji nadmiernych nierówności makroekonomicznych. Warunkowość zapisana jest w zaleceniach dla poszczególnych krajów (CSR) związanych z SGP, albo – z MIP. Zalecenia te przekazywane są co roku 28 państwom członkowskim UE. Choć CSR są jasno sformułowane i mają formalny charakter, stosowanie się do nich opiera się na zasadzie dobrowolności. Interesujący przykład w odniesieniu do emerytur można znaleźć w pierwszej rocznej analizie wzrostu gospodarczego (AGS), w której Komisja Europejska obrała stabilność budżetową za główny cel reform, zalecając powiązanie wieku emerytalnego ze spodziewaną długością życia, co pozwala ograniczyć wcześniejsze przejścia na emeryturę, poprawić możliwości zatrudnienia osób starszych itd. Wszystkie te środki mają na celu zwiększenie stabilności budżetowej emerytur, co można powiązać – jednak nie koniecznie – z unikaniem znaczących odstępstw od śródkresowych celów budżetowych (MTO).¹

Na naprawczą część SGP i MIP składają się procedury zakładające warunkowość średniego stopnia. Aby uniknąć sankcji, procedura nadmiernego deficytu oraz procedura dotycząca nadmiernego zakłócenia równowagi (której dotychczas nie uruchomiono) wymagają natychmiastowych działań w zakresie kształtowania polityki. Przy czym w obu przypadkach państwa członkowskie wciąż mają pewne pole do manewru, jeżeli chodzi o sposób podejścia do zaleceń. Poważne, nieusunięte odstępstwa, takie jak deficyt budżetowy przewyższający pewien uzgodniony próg, wysoki poziom zadłużenia, który nie został obniżony dostatecznie szybko lub innego rodzaju brak równowagi makroekonomicznej powodują uruchomienie obu procedur.

¹ Należy zauważyć, że stanowcze skupienie się na MTO, patrz np. EKZZ (2018) oraz tymczasowe odstępstwa mogą zaburzyć postrzeganie w sferze emerytur, gdzie z definicji większość reform wpływa na przyszły budżet jedynie w dłuższej perspektywie.

Mają one wpływ na stabilność budżetową danego kraju, a pośrednio również strefy euro. Ponieważ emerytury stanowią znaczącą część bieżących wydatków w większości państw członkowskich, ich zmniejszenie często pomaga (wraz z innymi środkami) w ograniczeniu powyższych zakłóceń.

Część zapobiegawcza i naprawcza SGP i MIP to możliwość „sformalizowanego” ponadnarodowego nacisku politycznego, która w zasadzie się nie zmienia, mimo wielu nowelizacji przepisów. Obie części opierają się na szeregu wskaźników gospodarczych, które w różny sposób wpływają na stabilność budżetową danego kraju.

Jak podkreślono powyżej kluczowym aspektem semestru europejskiego jest fakt, że UE wystosowuje jeden zestaw zaleceń do państw członkowskich. Tabela 2 poniżej stanowi podsumowanie CSR koncentrujących się na emeryturach, wydanych w latach 2011–2018. Choć wciąż dyskutuje się nad dokładną definicją odnośnych wymiarów politycznych CSR, celem niniejszego zestawienia jest przedstawienie dowodów na brak symetrii między celami stabilności finansowej a celami adekwatności społecznej w semestrze europejskim.

Tabela 2 Zestawienie wszystkich CSR w latach 2011–2018

	Liczba CSR
1) STABILNOŚĆ FINANSOWA ŁĄCZNIE	351
a) Aspekty finansowe	108
Metoda wyliczania	4
Systemy rent inwalidzkich i rodzinnych	7
Poprawa finansowania (przez cięcia i zwiększenie zasobów)	58
Zasady indeksacji	9
Unikanie płacenia składek na ubezpieczenie społeczne	8
Specjalne systemy emerytalne	22
b) Środki związane z wiekiem	167
Współczynniki związane ze spodziewaną długością życia	55
Rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę	39
Systemy wcześniejszych emerytur	41
Zharmonizowanie wieku emerytalnego kobiet	15
Ustawowy wiek przejścia na emeryturę	17
c) Możliwość zatrudnienia pracowników w podeszłym wieku	76
Środki na rzecz aktywności osób starszych	25
Możliwość zatrudnienia starszych pracowników	51
ADEKWATNOŚĆ ŁĄCZNIE	38
Adekwatność świadczeń dla osób starszych	24
Zachęty do odkładania środków w filarach dodatkowych	14

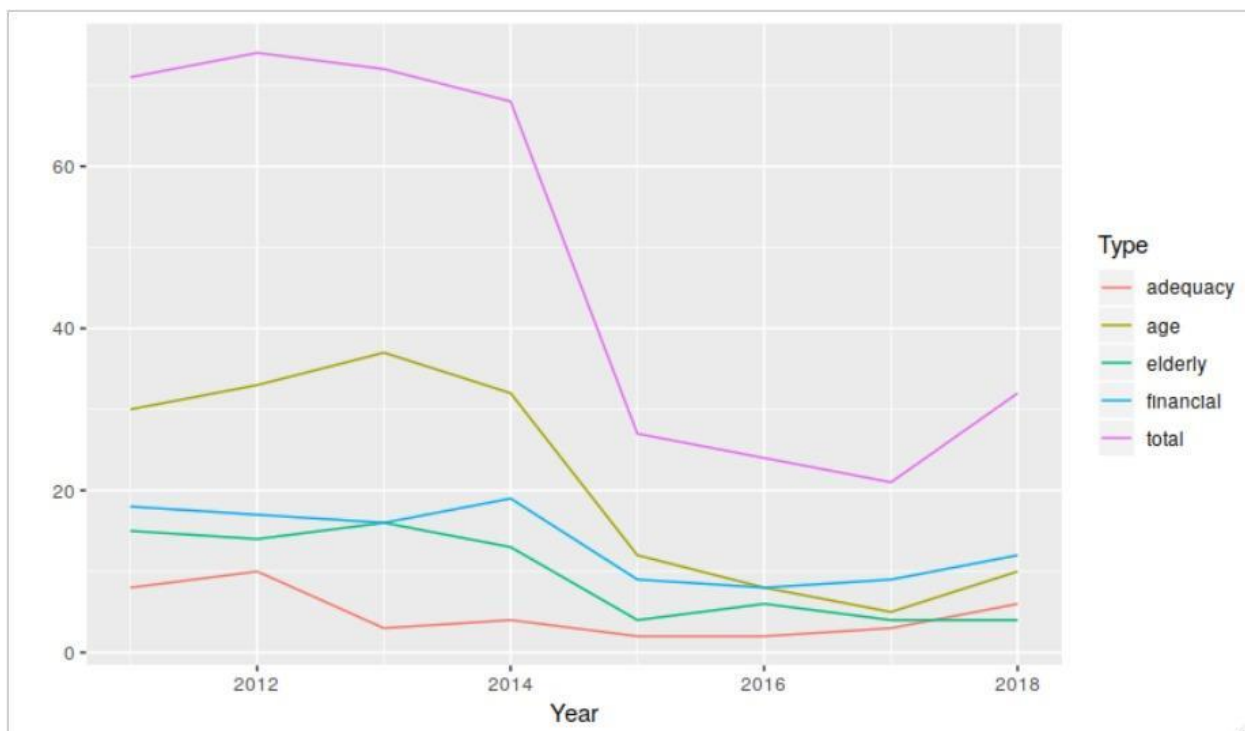
Źródło, Guardiancich i Guidi (2018)

Są trzy aspekty przygotowywania CSR, o których warto wspomnieć w niniejszej analizie. Po pierwsze zasadniczy brak równowagi między CSR odnoszącymi się do

adekwatności krajowych systemów emerytalnych i tymi, które odnoszą się do stabilności budżetowej.² Stosunek liczby CSR w tych dwóch grupach wynosił około 1:10 w okresie 2011-2018, a co więcej Komisja Europejska nie kontroluje zasadniczo, czy poszczególne kraje postępują zgodnie z zaleceniami dotyczącymi adekwatności w ramach sprawozdań krajowych. Taką tendencję można prawdopodobnie przypisać słabości podstawy prawnej, na której opierają się zalecenia dotyczące adekwatności (jest to obecnie niemal już dysfunkcyjna strategia Europa 2020) oraz potrzebie konsolidacji finansowej, która jest wynikiem ogromnej recesji. Co więcej niektóre CSR, które wyraźnie odnoszą się do adekwatności, tak naprawdę chętnie promują dodatkowe fundusze emerytalne (nie tylko pracownicze). Wciąż dyskutuje się nad możliwościami tych ostatnich w zakresie przyczyniania się do sprawiedliwej i skutecznej ochrony obywateli w starszym wieku.

Po drugie, jak pokazano na Wykresie 1, można zauważyć znaczący wpływ Komisji Junckera na liczbę i kierunek CSR. Można tu wyróżnić dwie kategorie. Z jednej strony od 2015 r. nastąpiło znaczne ograniczenie liczby CSR.

Wykres 1: Ewolucja CSR w latach 2011-2018



Źródło, Guardiancich i Guidi (2018)

W rzeczywistości, gdy Komisja Jeana Claude'a Junckera przejęła stery w semestrze europejskim, skupiła się na przygotowaniu niewielu, jednak bardziej znaczących zaleceń, dotyczących najważniejszych zagadnień, co oznacza mniejszą szczegółowość (czyli pozostawia większe pole do manewru państwom członkowskim). Z drugiej strony względny stosunek zaleceń dotyczących adekwatności do pozostałych zaleceń znacząco wzrósł, wzrosła także ich bezwzględna liczba w 2018 r., co może potwierdzać przypuszczenie, że wprowadzenie EPSR odegrało pewną rolę

² Należy podkreślić, iż pojęcie adekwatności, z którego korzysta Komisja, nie jest zgodne z pojęciem stosowanym przez związki zawodowe z wielu względów: i) Komisja nie korzysta z konkretnej definicji, a zatem adekwatność odnosi się do szeregu narzędzi (np. poprawy powszechności, hojności, skoncentrowania się na konkretnej grupie itd.); ii) adekwatność opiera się na bliżej nieokreślonych zmiennych (np. chyba tylko w przypadku Łotwy głównym czynnikiem jest przyszłe osłabienie współczynnika świadczeń); iii) ma znacznie szerszy charakter niż pojęcie adekwatności w niniejszym projekcie (widać to de facto na podstawie niewielkiej częstotliwości pojawiania się tego terminu w dokumentach UE, pomimo wielu problemów z adekwatnością w 28 państwach członkowskich UE).

w przywróceniu równowagi między wymiarem gospodarczym a wymiarem społecznym, w zarządzaniu gospodarką w UE.³ Nie wskazuje to jednak na jakościową zmianę w CSR odnoszących się do adekwatności (patrz Przypis 2).

Po trzecie proponujemy interpretację pewnych czynników, które jak się wydaje skłaniają Komisję do przygotowywania CSR dotyczących emerytur. Wydaje się, że pozwalają one dobrze przewidzieć liczbę i rodzaj CSR. Pośród różnych wskaźników dla wydatków w UE na emerytury istotne są trzy dotyczące stabilności systemów emerytalnych wyrażane jako procent PKB (pozwalające zmierzyć aktualne koszty), różnica w wydatkach na emerytury i realnym wiekiem emerytalnym obecnie i w przeszłości, co pozwala ująć w wartości liczbowe wysiłki reformatorskie danego kraju (by ułatwić porównanie między sprawozdaniami w sprawie starzenia się społeczeństwa od 2006 r., przyjęliśmy 2010 r. jako rok odniesienia i 2060 r. jako rok prognoz).⁴ Współczynniki odnoszące się do wydatków na emerytury są dodatnie (wyższe obecne lub prognozowane wydatki na emerytury wiążą się z większą liczbą zaleceń) zaś współczynniki dotyczące wieku emerytalnego są ujemne (niższy wiek emerytalny pociąga za sobą więcej zaleceń). Interpretacja jest dość prosta: niższe wydatki w przyszłości i wyższy rzeczywisty wiek emerytalny poprawiają stabilność budżetową systemów emerytalnych w czasie. W rzeczywistości Komisja stwierdza, iż większość krajów, które wprowadziły automatyczne mechanizmy stabilności (ASM), w ramach których powiązały ustawy wiek emerytalny lub świadczenia ze spodziewaną długością życia, odnotowała spadek w prognozowanych przyszłych wydatkach na systemy emerytalne.⁵

Ocena minionych reform przez Komisję Europejską również pozwala prognozować. W szczególności jeżeli Komisja jest usatysfakcjonowana reformami (jeżeli państwo członkowskie częściowo lub w pełni stosuje się do CSR, co potwierdzają oceny roczne zawarte w sprawozdaniach krajowych), spada liczba kolejnych CSR. Dodatkowo stosowanie automatycznych mechanizmów stabilności ma podobne skutki. Jeżeli dane państwo wprowadza ASM, może spodziewać się, że w kolejnych latach Komisja wystosuje mniejszą liczbę CSR. A zatem z niejaką pewnością możemy stwierdzić, że konsolidacja budżetowa była kluczowym czynnikiem napędzającym wydawanie CSR związanych z emeryturami w ramach semestru europejskiego.

Programy dostosowań gospodarczych

Kolejne, nawet bardziej skuteczne zjawiska, zachodzą na poziomie światowym (w znaczeniu, że UE współpracuje z innymi organizacjami międzynarodowymi). Wiąże się to z najsurowszą warunkowością (uruchomienie pomocy finansowej uwarunkowane jest wypełnieniem bardzo surowych zaleceń) w postaci programów dostosowań gospodarczych (EAP) obejmujących bardzo szczegółowe ustalenia z instytucjami UE i Międzynarodowym Funduszem Walutowym (zaangażowanie instytucji Bretton Woods kwalifikuje EAP jako narzędzia o zasięgu światowym). EAP powstaje na oficjalny wniosek kraju, który ma problemy finansowe. Programy te opierają się na różnych instrumentach kredytowych w zależności od tego, czy dany kraj jest członkiem strefy euro czy też nie. Zgodność z postanowieniami programu nie podlega negocjacji. Jeżeli dane państwo zostaje objęte programem dostosowania, oznacza to, że nie jest ono w stanie obsługiwać swojego zadłużenia po stawkach rynkowych. Bardzo wysokie

³ Zarówno rozbieżność pomiędzy stabilnością a adekwatnością w poprzednich CSR, jak i niedawna konwergencja wiążą się z działaniami ex post.. Jedynym sposobem, by dowiedzieć tu związku przyczynowo-skutkowego byłoby zapytanie DG ds. Zatrudnienia (DG EMPL).

⁴ Z jednej strony Komisja Europejska w swoich sprawozdaniach nt. starzenia się społeczeństwa wykazuje większy stopień elastyczności, przy czym systemy emerytalne z umiarkowanym wzrostem prognozowanych wydatków nie są automatycznie uznawane za niestabilne, co daje pole do manewru i obrania koncepcji dostosowawczej, opracowanej przez EKZZ.

⁵ Należy jednakże pamiętać o ostrzeżeniu ekonomistów Banku Światowego, że prognozy sprawozdań nt. starzenia się społeczeństwa są zbyt optymistyczne w odniesieniu do prognozowanych wydatków na emerytury.

odsetki, często wynikające z coraz gorszego ratingu danego państwa, stanowią nieuniknione i bezpośrednie zagrożenie dla stabilności budżetowej zarówno tego państwa, jak i strefy euro. Dotychczas EAP wdrożono w ośmiu państwach: na Cyprze, w Grecji, w Hiszpanii (jedynie, by ratować jej banki), w Irlandii, na Łotwie, w Portugalii oraz w Rumunii i na Węgrzech. Wiele z tych państw było zmuszonych do przyjęcia przekrojowych reform systemów emerytalnych.

Rynki finansowe na świecie wywierają ogromne naciski poprzez naliczanie premii za wysokie ryzyko zysków z obligacji rządowych, gdy wskaźniki makro i mikroekonomiczne są zaburzone (np. deficyt budżetowy oraz wydatki na emerytury). Jak wykazano w Rozdziale 3 niektóre państwa członkowskie UE doświadczyły takich napięć rynkowych, co potwierdza, że ograniczenia globalne niejednokrotnie wzmacniają priorytety zarządzania gospodarką w UE.

2.2 Europejskie zarządzanie społeczne oraz Europejski filar praw socjalnych (EPSR)

W następstwie niedawnego kryzysu finansowo-gospodarczego wielu krytykowało strategię Unii Europejskiej odnoszącą się do kwestii społeczno-gospodarczych. Wielu dostrzegało dalsze pogarszanie się wymiaru społecznego UE i coraz bardziej widoczny brak równowagi między priorytetami gospodarczymi projektu integracyjnego a celami społecznymi (Copeland i Daly, 2018).

W takiej atmosferze Komisja Jeana-Claude'a Junckera przyjęła ambitny program zmierzający do przywrócenia równowagi wymiaru społecznego i gospodarczego w UE. W szczególności 26 kwietnia 2017 r. Komisja Europejska wystąpiła z wnioskiem legislacyjnym w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych (EPSR). Filar został przedstawiony jako mechanizm pozwalający przywrócić równowagę w UGW oraz dążyć do przestrzegania surowszych norm społecznych. EPSR został przyjęty przez Parlament Europejski, Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej w uroczystym oświadczeniu w listopadzie 2017 r. Zasady filaru mają być wdrażane w oparciu o różnorodne narzędzia, w szczególności normy społeczne i koordynację polityki, ale również w oparciu o dyrektywy, które mają charakter prawnie wiążący (Rasnaca, 2017).

Na filar składa się 20 zasad, które podzielono na trzy obszary tematyczne: równe szanse i dostęp do zatrudnienia; uczciwe warunki pracy oraz ochrona socjalna i integracja społeczna. Dwie z powyższych 20 zasad wchodzi w zakres niniejszej analizy. Zasada nr 12 dotycząca ochrony socjalnej: „Bez względu na rodzaj i czas trwania ich stosunku pracy, pracownicy i, w porównywalnych warunkach, osoby samozatrudnione, mają prawo do odpowiedniej ochrony socjalnej.” Zasada nr 15 dotycząca świadczeń emerytalnych i rentowych: „a. Pracownicy i osoby pracujące na własny rachunek przechodzące na emeryturę mają prawo do emerytury proporcjonalnej do ich składek oraz zapewniającej odpowiedni dochód. Kobiety i mężczyźni mają równe szanse w odniesieniu do nabywania praw emerytalnych. b. Każda osoba w podeszłym wieku ma prawo do posiadania środków umożliwiających godne życie.”

Jak podkreślono powyżej w filarze zaproponowano cztery rodzaje narzędzi pozwalających na postęp we wdrażaniu poszczególnych zasad:

- Pierwszy z nich to *normy społeczne*. Pojęcie to odnosi się do norm prawnych na poziomie UE w dziedzinie polityki społecznej i rynku pracy. W większości normy społeczne w ramach filaru to dyrektywy, które dają państwom członkowskim pewne pole do manewru w zakresie wdrażania norm. Jest tak w przypadku trzech dyrektyw – dwie z nich dotyczą równowagi między życiem prywatnym a zawodowym oraz oświadczenia pisemnego o warunkach zatrudnienia – i odnoszą się do pięciu zasad;

- *Miękka koordynacja* (ang. soft coordination – SC), która obejmuje powszechne wytyczne UE, sprawozdawczość krajową oraz nadzór UE nad polityką państw członkowskich oraz jej ocenę. Rodzajem takiej miękkiej koordynacji jest zalecenie Rady;
- *Społeczne normy odniesienia* (ang. social benchmarking – SB), czyli analizy porównawcze w ramach polityki społecznej, opierające się na wspólnych danych europejskich i normach UE, jednak bez konieczności sporządzania przez państwa członkowskie sprawozdań, UE nie nadzoruje, nie wystosowuje też zaleceń dla poszczególnych krajów. W filarze normy społeczne znalazły swoje odzwierciedlenie w „tablicy wskaźników społecznych”, którą stworzono w ramach semestru europejskiego, by skupiać się na kluczowych normach odniesienia;
- *Współfinansowanie UE*, podstawowy instrument finansowania w odniesieniu do zagadnień społecznych i rynku pracy to Europejski Fundusz Społeczny (EFS), który oferuje środki finansowe, by napędzać wzrost i tworzyć nowe miejsca pracy oraz niwelować nierówności (de la Porte, 2019: 5).

W odniesieniu do emerytur obie rozważane zasady opierają się na miękkiej koordynacji i normach społecznych. Miękka koordynacja to koordynacja polityki wspierana przez UE, obejmująca wspólne wytyczne UE, sprawozdawczość krajową oraz nadzór UE nad polityką realizowaną przez państwa członkowskie i jej ocenę, w tym zalecenia dla poszczególnych krajów (choć nie są one wiążące, mogą wskazywać strategię do realizacji). Rodzajem miękkiej koordynacji jest, np. zalecenie Rady ws. dostępu pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej. Celem takiego zalecenia jest podkreślenie woli politycznej państwa członkowskiego, by wspierać realizację konkretnej zasady. Zalecenie Rady może zawierać analizę sytuacji w danym państwie członkowskim i wskazywać odpowiednie rozwiązanie polityczne.

Społeczne normy odniesienia (SB) to analizy porównawcze polityki społecznej w oparciu o dane dla całej Europy i normy odniesienia UE. Społeczne normy odniesienia w filarze są ściśle powiązane z tabelą wskaźników społecznych. Poniższy podrozdział przedstawia główne problemy tego narzędzia.

Dokumenty dotyczące EPSR przedstawiają jego potencjał w zakresie przywrócenia równowagi w zarządzaniu UE (ogólnie, a w szczególności w odniesieniu do emerytur). Analitycy podkreślają, że EPSR ponownie podkreśla znaczenie bieżącej polityki społecznej UE i poszerza świadomość nt. wymiaru społecznego UE. Za pośrednictwem różnych nowych inicjatyw filar stanowi również impuls pozwalający na wspieranie państw członkowskich w odpowiadaniu na bieżące wyzwania polityczne w sferze społecznej i na rynku pracy (de la Porte, 2019). Zdaniem Sabato i Cortiego (2018) pierwszą potencjalną funkcją filaru jest odnowienie strategii społecznej UE przez wzmocnienie priorytetów społecznych, wznowienie dyskusji i inicjatyw w obszarze społecznym oraz zaproponowanie nowych rozwiązań. Jest tak szczególnie w odniesieniu do zaangażowania zainteresowanych podmiotów i związków zawodowych. Co więcej filar to ramy polityki społecznej EU, pozwalające skierować politykę społeczną państw członkowskich w stronę UE i realizacji jej zaleceń. Po trzecie EPSR może wpływać na kierunek polityki makroekonomicznej i budżetowej UE, jednocześnie równoważąc społeczny i gospodarczy wymiar Unii. Filar stanowi zwrot w kierunku podejścia praw socjalnych, w którym kładzie się większy nacisk na ochronę socjalną, zgodnie z nadrzędnym celem, jakim jest promocja praw socjalnych (patrz rezolucja EKZZ, 2019).

Zgodnie z niektórymi publikacjami w ramach semestru europejskiego można dostrzec swoiste uspołecznienie zarządzania gospodarką w UE. Uspołecznienie to rozpoczęło się znacznie przed zainicjowaniem filaru, który jednak zasadniczo je umocnił. Zdaniem Hackera (2019), roczna analiza wzrostu gospodarczego 2018 odnosiła się do 15 z 20 zasad EPSR, koncentrując się na polityce oświatowej, społecznej, rynku pracy

i zatrudnienia. Równolegle we wniosku legislacyjnym Komisji Europejskiej ws. nowych wytycznych dotyczących zatrudnienia (Komisja Europejska 2017f; 2017g), Komisja odniosła się do zasad 11 i 20. W Ogólnym sprawozdaniu nt. zatrudnienia (Komisja Europejska 2018) odniesiono się do dwunastu z czternastu wskaźników z tablicy wskaźników społecznych – choć stało się tak na wniosek państw członkowskich. W obszarze emerytur postępy wydają się być mniej wyraźne. Wspomniana już roczna analiza w sprawie wzrostu gospodarczego 2018 zawierała bardzo wąską interpretację zasady 15 EPSR, przede wszystkim z perspektywy rynku pracy: dłuższe kariera zawodowa postrzegana jest jako środek społeczny zmierzający do zapewnienia adekwatnego dochodu w jesieni życia.

Jednocześnie podkreślono ewentualne niedociągnięcia. Zdaniem Rasnači (2017) z prawnego i proceduralnego punktu widzenia „EPSR jest raczej obietnicą, a nie wiążącym zobowiązaniem do korzystania z zakorzenionych w nim zasad i praw”, ponieważ opiera się on przede wszystkim na przepisach niewiążących i delegacji ustawowej. Poza tym jeden z jego kluczowych składników – tablica wskaźników społecznych – jest nie w pełni rozwinięty (patrz podrozdział 2.4 poniżej). Tablica wskaźników społecznych obejmuje 14 głównych wskaźników uzupełnionych 21 wskaźnikami dodatkowymi związanymi z 12 obszarami tematycznymi i pogrupowanymi zgodnie z trzema rozdziałami EPSR, co uważa się za bardzo nieprecyzyjne i nieadekwatne, by oceniać wyniki państw członkowskich w obszarze polityki społecznej (Galgóczy et al., 2017).

Przypadek wniosku ws. zalecenia rady dotyczącego dostępu pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej ma tu zasadnicze znaczenie. Z jednej strony stanowi on okazję do wdrożenia podejścia opierającego się na prawach do ochrony socjalnej oraz do przyjęcia szeroko zakrojonego stanowiska, które pozwoli „zadbać o powszechne, sprawiedliwe, równe, skuteczne, adekwatne i stabilne systemy emerytalne oparte na zasadzie solidarności (EKZZ, 2018). Z drugiej strony uznano ostateczny tekst zalecenia za nieskuteczny z szeregu powodów: wycofanie się z możliwości przenoszenia uprawnień, osłabienie priorytetu pogłębionej formalnej ochrony powszechnej (z uwagi na odniesienie się do dobrowolnego charakteru w przypadku osób samozatrudnionych) (ibidem). Biorąc pod uwagę, że postanowienia te są niewiążące, skuteczne monitorowanie przypadków krajowych i skuteczne zajęcie się wszystkimi zagrożeniami czyhającymi na osoby w podeszłym wieku ma zasadnicze znaczenie (patrz także poniższy podrozdział dotyczący dalszych prac nad wskaźnikami).

Tak jak w przypadku zarządzania gospodarką UE, zarządzanie społeczne UE ma swój odpowiednik na świecie. Organizacja Narodów Zjednoczonych stworzyła zarówno cele zrównoważonego rozwoju (SDG) w ramach Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 – np. SDG 1.3 dotyczący wdrożenia właściwych dla poszczególnych krajów systemów i mechanizmów ochrony socjalnej dla wszystkich ludzi, włączając w to najniższe klasy społeczne oraz do 2030 roku objęcia nimi jak największą liczbę grup ubogich i wrażliwych oraz SDG 8, który odzwierciedla program godnej pracy, jak również utrwalone już normy Międzynarodowej Organizacji Pracy w ramach Konwencji nr 152 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej zabezpieczenia społecznego (normy minimalne) oraz zalecenia nr 202 ws. podstawowej ochrony socjalnej. Jednak pomimo ratyfikacji i możliwości egzekwowania w pewnym stopniu są to niestety narzędzia o niewielkiej mocy szczególnie w odniesieniu do państw darczyńców ONZ, które częściowo znajdują się w UE. Co więcej, narzędzia te nie odnoszą się do adekwatności i godnego starzenia się, lecz jedynie podstawowej ochrony socjalnej, którą w Europie objętych jest już 97,7 emerytów (MOP, 2017: 79). Europejska karta społeczna Rady Europy jest również mało skuteczna i rzadko wykorzystywana w odniesieniu do emerytur (De Schutter, 2016).

Rzeczywiście próby podważenia przepisów prawa pracy i w obszarze ochrony socjalnej wdrożonych zgodnie z programami dostosowań gospodarczych przed

trybunałami międzynarodowymi, takimi jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, a nawet Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej były w większości nieskuteczne⁶.

2.3 Ograniczenia wskaźników gospodarczych i społecznych w ramach europejskiego zarządzania gospodarką w odniesieniu do emerytur

Instytucje UE oceniają długofalową stabilność finansów publicznych w kontekście starzejącego się społeczeństwa, szacując tak zwane koszty starzenia się przy pomocy szeregu prognoz makroekonomicznych, opartych na różnorodnych założeniach i scenariuszach (jednak z określonym scenariuszem podstawowym jako normą odniesienia), a zatem bierze się pod uwagę wzrost wydatków na emerytury oraz innych wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w danym okresie (2016-2070 w ostatnim sprawozdaniu nt. starzenia się społeczeństwa). Prognozy wydatków na emerytury są wyliczane przez rządy poszczególnych krajów w oparciu o konkretne modele krajowe, zgodnie z założeniami przyjętymi przez wszystkie państwa członkowskie, natomiast prognozy pozostałych wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, poza emeryturami, sporządzane są przez Komisję Europejską.

Adekwatność emerytur obecnie i w przyszłości ocenia się natomiast w sprawozdaniu nt. adekwatności przez wyliczanie spodziewanych „teoretycznych” stóp zastąpienia (czyli stosunku pomiędzy świadczeniem emerytalnym w pierwszym roku po przejściu na emeryturę i ostatnim wynagrodzeniem) w danej grupie obywateli z różnym przebiegiem kariery zawodowej. Jednocześnie ocenia się również jakość życia osób starszych w danej chwili w oparciu o analizę wskaźników AROP (wskaźnik zagrożenia ubóstwem) i AROPE (wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym). Należy zauważyć, że wyliczenia zawarte w sprawozdaniu ws. adekwatności opierają się na prostych symulacjach rozwoju kariery zawodowej konkretnej grupy osób w oparciu o pewne założenia (np. dotyczące wzrostu PKB), zaś wskaźniki AROP i AROPE dotyczące osób starszych wyliczane są w oparciu o dane europejskiego badania dochodów i warunków życia (EU-SILC). Nie korzysta się natomiast ze złożonych, dynamicznych modeli makrosymulacyjnych, które określają rozwój danej populacji w czasie i rozkład dochodów, w tym tendencje wśród pracowników o różnym przebiegu kariery zawodowej, by porównać sytuację w poszczególnych krajach, nawet jeżeli rządy poszczególnych państw coraz częściej korzystają z tego typu modeli, które – pod pewnymi założeniami – pozwalają wyliczyć na przykład zmiany stopnia nierówności i ubóstwa wśród osób starszych w czasie.

Poza tym należy zauważyć, iż żaden z 12 wskaźników głównych tablicy wskaźników społecznych nie koncentruje się bezpośrednio na emerytach czy osobach w podeszłym wieku.

W tym kontekście należy podkreślić, że wykorzystywane wskaźniki ograniczają możliwości podejścia UE do polityki emerytalnej – co pociąga za sobą poważne konsekwencje, jeżeli chodzi o możliwości prawidłowego porównania tego, jak radzą sobie poszczególne kraje i zaproponowania odpowiednich działań politycznych w obszarze emerytur. W niniejszym podrozdziale odnosimy się z jednej strony do tablicy wskaźników społecznych, zaś z drugiej strony do standardowego podejścia obranego w ramach sprawozdań ws. starzenia się społeczeństwa i adekwatności.

Po pierwsze wskaźniki tablicy wskaźników społecznych jedynie częściowo biorą pod uwagę kwestie związane z adekwatnością emerytur i – ogólnie rzecz ujmując – godnym starzeniem się, jest tak z wielu powodów, np.:

⁶ Patrz, na przykład, decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2013 r., sprawa nr 163 (Koufaki i Adedy przeciw Grecji) oraz postanowienie Sądu z dnia 27 listopada 2012 r., sprawa T-541/10 (Adedy i in. przeciwko Radzie).

- nie ma konkretnego odniesienia do świadczeń emerytalnych i do adekwatności w ochronie standardów życia, niezależnie od sukcesu odniesionego w zakończonym już życiu zawodowym (np. tak jak wskazywałyby na to wskaźniki dotyczące spodziewanych emerytur danej grupy osób o różnym przebiegu kariery zawodowej);
- nie rozważa się jakiegokolwiek aspektu o kluczowym znaczeniu dla dobrobytu osób starszych, poza świadczeniami emerytalnymi, a mianowicie odpowiedniego dostępu do wysokiej jakości świadczeń niepieniężnych, takich jak przewlekła opieka i mieszkalnictwo. Ponadto sam wskaźnik niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej nie jest wystarczający, by odzwierciedlić wielostronne zagadnienia związane z zapewnieniem opieki zdrowotnej;
- nie ma żadnego odniesienia do pozostałych aspektów kluczowych dla dobrobytu osób starszych – a wyraźnie wiążących się z ewentualnymi działaniami politycznym, np. środków na rzecz aktywnego starzenia się i możliwości kontynuowania pracy zawodowej w starszym wieku (na co wskazuje np. stopa zatrudnienia starszych pracowników czy umiejętności pracowników), stopy bezrobocia wśród osób starszych (również powyżej 64 roku życia), spodziewanej długości życia w dobrym zdrowiu i jej związku z zakończoną karierą zawodową (gdzie zróżnicowanie społeczne pod względem stanu zdrowia jasno zderza się z rzeczywistością systemów emerytalnymi, w których każdy ma takie same możliwości);
- nie ma odniesienia do nierówności wśród osób starszych pod względem dochodu, poza wykorzystaniem wskaźnika AROP, który jednak odnosi się wyłącznie do nierówności w grupie o bardzo niskim dochodzie;
- odniesienie tylko do wskaźników AROP i AROPE nie pozwala wskazać, jakie czynniki prowadzą do ubóstwa i wykluczenia społecznego, np. czy są one związane ze znacznymi potrzebami (ze względu na skład gospodarstw domowych lub niepełnosprawność) lub z mniejszymi zasobami (wskaźniki dotyczące dynamiki ubożenia mogłyby na przykład lepiej naświetlić te kwestie). W przypadku mniejszych zasobów, należy również jasno wskazać przyczyny takiego stanu rzeczy, wyjaśniając czy wysokość wskaźnika AROPE wynika z braku formalnego dostępu do świadczeń socjalnych, czy z ich ograniczonej skuteczności (np. z uwagi na niepowodzenia we wcześniejszej karierze zawodowej, wcześniejszy brak aktywności zawodowej, niewłaściwie dostosowane świadczenia emerytalne);
- nie ocenia się wpływu polityki społecznej na ograniczanie ubóstwa w oparciu o szczegółowe modele, a o proste porównanie wstępne i następcze, a przecież należałoby również wziąć pod uwagę ewentualne skutki redystrybucji związane z opodatkowaniem i składkami. Nawet jeśli wychodzi to poza zakres tablicy wskaźników społecznych należy również poważnie skupić się na analizie i porównaniu redystrybucyjnego wpływu emerytur, biorąc pod uwagę, że nie można ocenić tego wpływu przez porównanie sytuacji osób starszych pobierających świadczenia emerytalne i osób ich niepobierających, lecz poprzez przeanalizowanie całego cyklu życia, przeanalizowanie powiązania między składkami na ubezpieczenia społeczne a otrzymywanymi świadczeniami emerytalnymi.

Ogólnie rzecz ujmując, brak równouprawnienia, wykluczenie społeczne oraz dystrybucja dóbr gospodarczych w populacji, a zatem i wśród osób starszych, to zagadnienia bardzo złożone, które należy poddawać ostrożnej ocenie pod różnymi kątami, by uzyskać jasny obraz sytuacji. Dlatego koncentrowanie się na kilku tylko wskaźnikach może po prostu dać zaburzony obraz przedmiotu zainteresowań, na co nakłada się jeszcze ryzyko zafałszowania porównania między krajami i porównania możliwości gremiów politycznych w zakresie wskazywania najodpowiedniejszych środków.

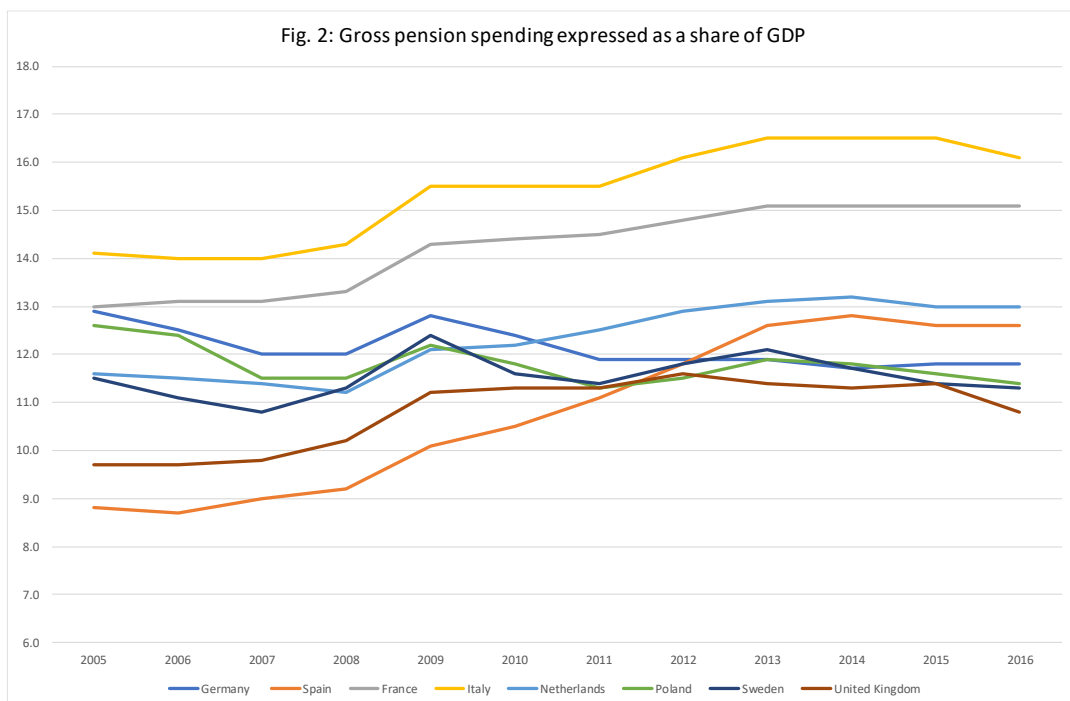
Jeżeli chodzi o podejście, którym kierowano się przy sporządzaniu sprawozdania w sprawie adekwatności konieczna jest analiza kwestii wrażliwych przy uwzględnieniu wielu aspektów. Na przykład warto przyjrzeć się głębiej powodzeniu w karierze zawodowej, nawet jeżeli konieczne będzie porównanie większej liczby wieloetapowych i złożonych ścieżek zawodowych, by lepiej określić ewentualne zagrożenia dla obecnych i przyszłych emerytów (indywidualna kariera zawodowa często nie ma linearnego charakteru – np. zatrudnienie może opierać się na umowie niestandardowej lub na umowie na czas nieokreślony, a poza tym osoby aktywne zawodowo często zmieniają formę zatrudnienia). Opieranie się na teoretycznej stopie zastąpienia (TRR) może okazać się krótkowzroczne, ponieważ wskaźnik TRR pozwala jedynie porównać emeryturę z ostatnią pensją, bez określenia, czy emerytura ta (lub wynagrodzenie, które zastępuje) wystarczy na to, by wieść godne życie w podeszłym wieku. TRR jest oczywiście dobrym wskaźnikiem w systemach emerytalnych opierających się na zarobkach, gdzie jasne jest powiązanie między pensją a emeryturą, jednak jego zdolność odzwierciedlania adekwatności emerytur zmniejsza się w systemach, w których nie można wskazać na istnienie takiego powiązania na podstawie wyliczenia (np. w systemach o zdefiniowanej składce krajowej – NDC). Dla obecnych i przyszłych emerytów wskaźnik TRR należy przynajmniej powiązać ze wskaźnikami, którymi mierzy się stosunek pomiędzy emeryturą i kwotą, która uznawana jest za pozwalającą na życie w adekwatnych warunkach. Na przykład bezsensowne może być argumentowanie, że system emerytalny gwarantuje niestandardowemu pracownikowi 60% TRR, gdy nie bierze się pod uwagę wysokości mianownika (adekwatność pensji). Nawet jeżeli jest to bardzo skomplikowane, należy również korzystać z dynamicznych modeli mikrosymulacyjnych, by ocenić zmiany zachodzące na rynku pracy i wpływ tych zmian oraz reform politycznych na dystrybucję świadczeń emerytalnych.

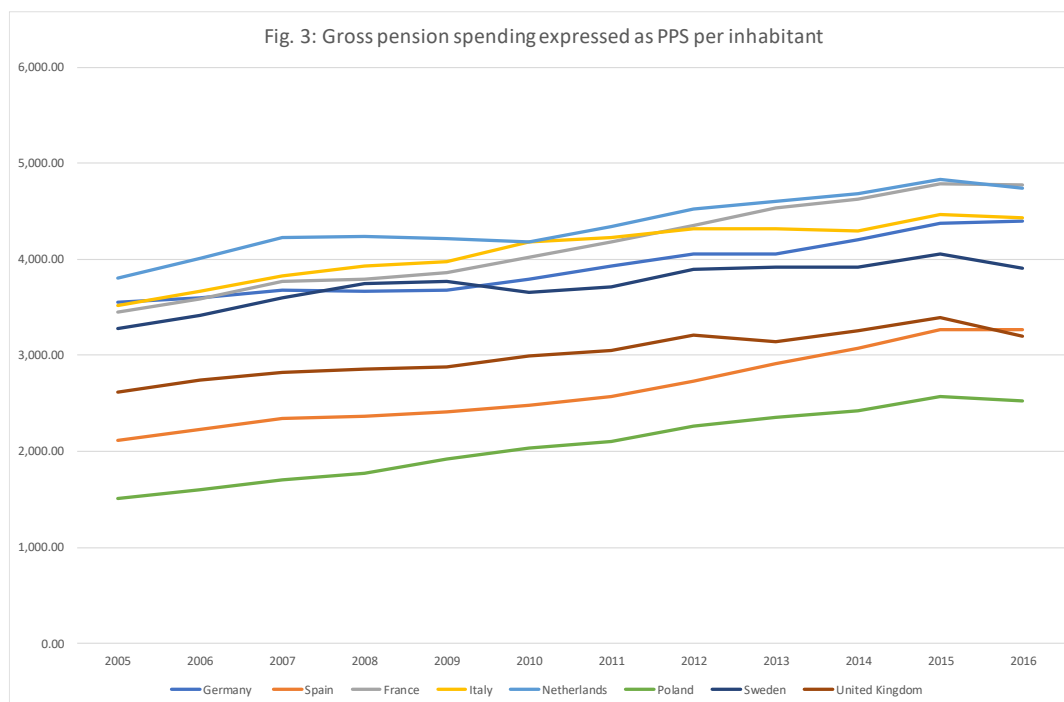
Poza tym, jak już wspomniano w dyskusji nad ograniczeniami tablicy wskaźników społecznych, adekwatność standardu życia w starszym wieku należy oceniać, patrząc na wielowymiarowe wskaźniki, które uwzględniają łącznie kwestie pieniężne (np. wysokość emerytury, dochód minimalny), dostępność adekwatnych świadczeń niepieniężnych (np. opieka zdrowotna i przewlekła dobrej jakości, w przystępnej cenie lub nieodpłatna), a ogólnie aspekty, które wpływają na jakość życia. W tej ostatniej kwestii należy położyć nacisk na jakość zatrudnienia, gdy wydłuża się życie zawodowe. Odpowiednia polityka na rzecz aktywnego starzenia się może zatem poprawić jakość życia i pozytywnie wpłynąć na zdrowie osób starszych, również gdy przestaną pracować.

Należy również uwypuklić oczywiste ograniczenia sprawozdania ws. starzenia się społeczeństwa, które koncentruje się na zagadnieniu stabilności finansowej. Po pierwsze analiza opiera się na przewidywaniach, nie prognozach (proponuje się różne scenariusze długofalowe bez jasnego wskazania prawdopodobieństwa ich wystąpienia). Zaś scenariusz podstawowy (jeden z tysiąca możliwych) niejako tyranizuje debatę publiczną i staje się źródłem sugestii politycznych oraz reform, bez przedyskutowania wiarygodności i ograniczeń metodologicznych poszczególnych scenariuszy i symulacji. Na przykład symulacje przeprowadza się przy zastosowaniu niezależnego modułu bez uwzględnienia ewentualnej korelacji między mianownikiem (PKB) a licznikiem (wydatki na emerytury). W konsekwencji na przykład nie bierze się pod uwagę potencjalnego sprzężonego oddziaływania cięć w wydatkach na emerytury na wzrost PKB. Ponieważ modele te rządzą się przede wszystkim podażą, nie bierze się również pod uwagę ewentualnego negatywnego wpływu podwyższenia wieku emerytalnego na popyt na rynku pracy na młodszych pracowników, zaś ponieważ nie uwzględnia się kwestii dystrybucji, nierówny rozkład możliwości odsunięcia przejścia na emeryturę w czasie jest również uwzględniany. Ponadto mamy do czynienia z pewnymi niewiadomymi na temat kluczowych założeń (np. stopa imigracji, wzrost produktywności), co oczywiście wpływa na wyniki.

Nacisk na analizowanie wyłącznie wskaźników dotyczących stabilności w oparciu o stosunek wydatków do PKB należy zatem zakwestionować z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze, aby ocenić wpływ systemów emerytalnych na budżety publiczne (przy jednoczesnym uwzględnieniu krajowej specyfiki systemu podatkowego) wydatki należy oceniać w kwotach netto, a nie brutto. Po drugie należałoby także wyliczyć obciążenie budżetów państw wzrastającymi kosztami odliczeń podatkowych na korzyść prywatnych systemów emerytalnych. Po trzecie stosunek wydatków do PKB ma oczywiście kluczowe znaczenie dla wyliczenia udziału kwoty przeznaczonej dla osób starszych w całkowitych zasobach, gdyż jest głównym wskaźnikiem dla budżetu państwa. Jednakże wskaźnik ten nie podaje informacji na temat poziomu dobrobytu osób starszych i na temat zmian sytuacji w czasie, czyli nie podaje liczebności grupy osób starszych (składu populacji narażonej na zagrożenia związane z podeszłym wiekiem) w poszczególnych krajach i w poszczególnych okresach. Na przykład, jeżeli będziemy analizować wydatki na emeryturę per capita, zamiast stosunku wydatków do PKB, zmieni się zarówno ranking krajów jak i ocena trendów (patrz wykresy 2 i 3, gdzie porównujemy dane Eurostatu opisujące zmiany obu wskaźników w wybranych dużych krajach UE w okresie 2005-2016).

W związku z tym należy wziąć pod uwagę, że system emerytalny i ogólnie państwo opiekuńcze, to system zabezpieczeń społecznych, którego ciężar (i charakterystyka) zależą od liczby (i cech charakterystycznych) poszczególnych osób narażonych na konkretne zagrożenia. Ocena systemów opiekuńczych bez wzięcia pod uwagę tych aspektów grozi pogrzebaniem możliwości dążenia do celu, jakim jest godne starzenie się. Dlatego też skoncentrowanie się na danym zjawisku i sugestie polityczne zależą oczywiście od konkretnych typów wskaźników wybranych przez decydentów politycznych.





3 Emerytury w państwach członkowskich UE

Po przeanalizowaniu zarządzania emeryturami w UE i jego głównych wyzwań niniejszy rozdział rozpoczyna się krótką analizą krajowych reform systemów emerytalnych w UE na przestrzeni ostatnich lat. Taka krótka analiza porównawcza odzwierciedla główne tendencje w zakresie prowadzonej polityki (treść reform) i wyników (wpływ reform na uprawnienia emerytalne). Jeżeli chodzi o skutki reform, widzimy, że państwa członkowskie stawiają przede wszystkim na stabilność budżetową. Asymetrii między priorytetami gospodarczymi i społecznymi na poziomie UE towarzyszy skoncentrowanie się przede wszystkim na stabilności budżetowej (ograniczenie wydatków na emerytury i/lub zwiększanie przychodów) na poziomie kraju. Jeżeli chodzi o wyniki reform, długofalowe perspektywy stabilności finansowej systemów emerytalnych nie wyglądają tak źle. Jednak dane porównawcze wskazują na potencjalnie coraz większe problemy w odniesieniu do przyszłej adekwatności emerytur (częściowo jest to konsekwencja dotychczas wdrożonych reform). Wskazujemy na niektóre z najważniejszych wyzwań, które mogą prowadzić do poważnych konsekwencji dla ekonomicznego dobrobytu osób starszych, jeżeli systemy emerytalne nie zajmą się odpowiednio tymi wyzwaniami w najbliższej przyszłości. Na zakończenie przedstawiamy krótkie podsumowanie głównych czynników wywołujących problemy, wskazanych w literaturze przedmiotu w oparciu o niedawno przeprowadzone analizy porównawcze, jak również ilustrujemy gospodarcze i społeczne wyniki reform.

3.1 Ostatnie tendencje reformatorskie w UE: przegląd

Ostatnia dekada cechowała się intensywnymi reformami systemów emerytalnych w Europie. W latach 2009–2010 wiele krajów pokusiło się o politykę antycykliczną, by poprawić adekwatność świadczeń emerytalnych. Następnie jednak ster przejęły środki oszczędnościowe. Analiza środków ukierunkowanych na pierwszy filar w latach 2011–2014 wykazuje, że **strategia wielu państw europejskich obejmowała ograniczenie wydatków na emerytury** (przez ściślejsze powiązanie składek i świadczeń oraz raczej powściągliwą indeksację emerytur) podwyższenie wieku emerytalnego (podwyższenie wieku emerytalnego i zaostrzenie kryteriów, pozwalających przejść na wcześniejszą emeryturę). Pakiety te okazały się innowacyjne pod wieloma względami. Po pierwsze

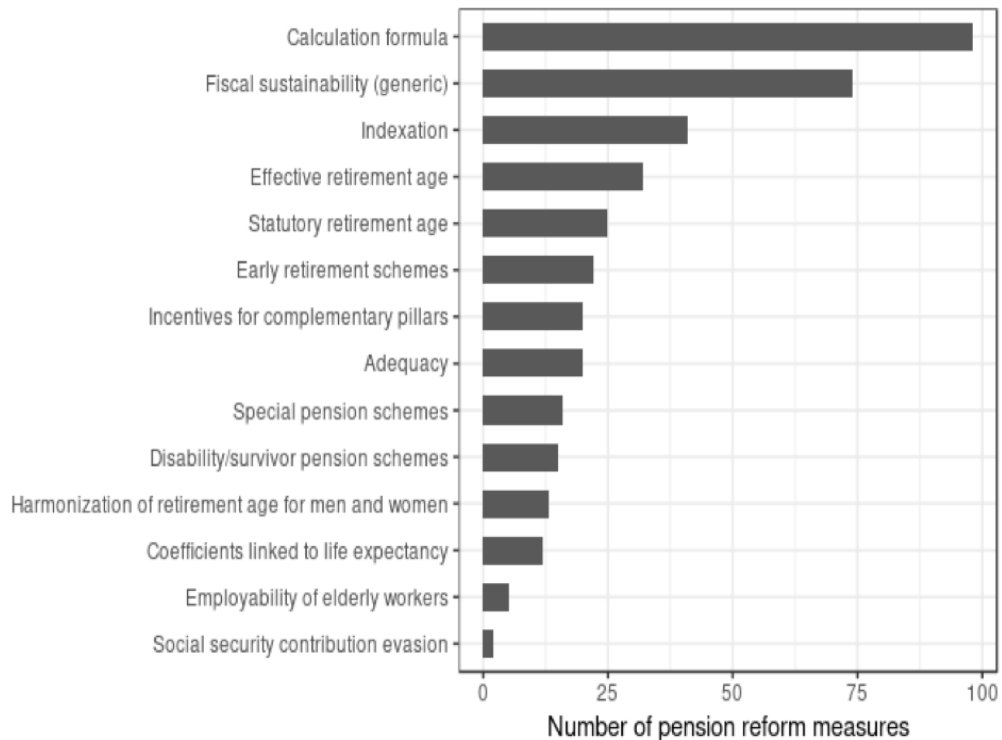
niektóre reformy miały natychmiastowe skutki lub bardzo krótki okres wdrażania. Po drugie niektóre oszczędności wdrożono w oparciu o mechanizmy automatyczne, które w przyszłości pozwolą zrewidować „przyrzeczenie emerytury” zgodnie z czynnikami socjo-gospodarczymi i demograficznymi. Jest tak w przypadku automatycznego podwyższenia wieku emerytalnego w oparciu o prognozowane wydłużenie spodziewanej długości życia. Po trzecie wydłużenie życia zawodowego stało się dla polityków nieodzowne. W wielu krajach podniesiono ustawy wiek emerytalny. Równolegle możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę została znacząco ograniczona (Natali, 2017).

Poniżej uwzględniliśmy dane z bazy danych Komisji przez opisanie reform emerytalnych zgodnie z obszarami interwencji Komisji i w oparciu o kategorie zaproponowane przez Guidiego i Guardiancicha (2018). Pozwoliło to nam określić 14 kategorii pokazanych na wykresie 4 poniżej⁷. Podobnie do treści zaleceń dla poszczególnych krajów również i tu większość składników reform odnosi się do kwestii stabilności (od znacznie ostrożniejszego wzoru wyliczania emerytur, po podniesienie wieku emerytalnego itd), nie zaś do adekwatności i zachęt do prywatnego oszczędzania.⁸

⁷ Korzystamy z ustaleń Guardiancicha i Guidiego (2019), którzy oparli się w swej analizie na bazie danych nt. reform emerytalnych Carone i in., (2016). Baza danych przedstawia informacje o głównych reformach publicznych i prywatnych systemów emerytalnych, które przeprowadzono od lat dziewięćdziesiątych do 2015 r. w obecnie 28 państwach członkowskich UE. Dane te zostały podzielone na pięć szeroko zakrojonych kategorii (kwalifikowalność, indeksacja, wzór wyliczania emerytury, zasoby i systemy). Autorzy opracowania analizują okres 2006–2015.

⁸ Również i w tym przypadku pojęcie adekwatności nie jest tożsame z definicją zaproponowaną przez EKZZ. W tym przypadku uznaje się, że reformy poprawiają adekwatność, jeżeli w jakiś sposób rozszerzają świadczenia naliczane emerytom (kwotowo, czasowo bądź pod względem objęcia ochroną).

Wykres 4: Liczba reform systemów emerytalnych w podziale na rodzaje (2006-2015).



Uwaga: „Stabilność budżetowa (ogólnie)” obejmuje dodatkowe zasoby, np. wyższe składki i/lub opodatkowanie.

Choć tendencja w kierunku przeprowadzania reform jest powszechna, państwa europejskie zachowały jednak pewne swoiste rozwiązania. W niektórych państwach wprowadzono szczególnie ostre cięcia w pierwszym filarze, co ewidentnie przełożyło się na uprawnienia emerytalne. Są to kraje najbardziej dotknięte przez kryzys, o znaczenie większych obciążeniach budżetowych: kraje południowej Europy, Irlandia, kraje bałtyckie i niektóre kraje Europy Wschodniej. W innych krajach przeprowadzono bardziej zróżnicowane reformy z długofalowymi cięciami, ale jednocześnie pewną poprawą świadczeń. Jest tak w przypadku krajów mniej dotkniętych kryzysem gospodarczo-finansowym, w których skutki dla budżetu były mniej dotkliwe, są to między innymi Austria, Niemcy i Holandia. W innych jeszcze krajach (np. Finlandia) odświeżono systemy emerytalne i wprowadzono ulepszenia w zakresie minimalnych świadczeń emerytalnych. W niektórych krajach Europy Wschodniej (np. Bułgaria, Chorwacja) siły polityczne nie były przychylnie idei cięć emerytur w ramach konsolidacji budżetowej.

Podsumowując, wiele reform w okresie 2011–2014 w znacznym stopniu potwierdza długofalowe tendencje zmierzające do ograniczenia kosztów. Oczekuje się, że poprawi to w przyszłości stabilność finansową publicznych systemów emerytalnych w UE. W konsekwencji działań oszczędnościowych podjętych w ostatnich dziesięcioleciach perspektywy przetrwania systemu emerytalnego pod względem finansowym nie rysują się aż tak źle. Po raz pierwszy prognozuje się, że ogólnie w UE spadną średnie wydatki na emerytury w okresie 2013–2060. Najwyższe wydatki przypadają mniej więcej na 2037 r., po czym zaczną one stopniowo spadać (Natali, 2017). Pod wieloma względami „emerytalna bomba czasowa”, o której mówiono w latach osiemdziesiątych została rozbrojona. Jednakże zagrożona jest stabilność społeczna systemów emerytalnych w przyszłości. Przewiduje się, że przyszłe świadczenia emerytalne z pierwszego filaru spadną w wielu krajach (patrz poniższy podrozdział), natomiast mogą niestety pogłębić się nierówności między osobami w starszym wieku (patrz Spasova i in, 2018).

W mniej odległym okresie, od 2015 r. do 2017 r. tempo reform w Europie zwolniło, zaś środki na rzecz zajęcia się problemami braku adekwatności stały się bardziej widoczne (OECD, 2017). Niektóre państwa potwierdziły priorytety ustalone na wcześniejszych etapach procesu reform (patrz Dania, która planuje jeszcze podwyższyć ustawowy wiek emerytalny do 68 roku życia w 2030 r.). Inne kraje obrały bardziej **zróżnicowaną strategię i częściowo zawróciły ze ścieżki oszczędnościowej obranej w przeszłości**. W Niemczech ustawa o elastyczności systemów emerytalnych (niem. *Flexirentengesetz*) z grudnia 2016 r. poszerzyła katalog dostępnych opcji emerytalnych przed osiągnięciem wieku emerytalnego i po jego osiągnięciu. Ten akt prawny może sprawić, że starsi pracownicy będą mogli pracować dłużej, jednak OECD (2017) sugeruje, że może to również stanowić ekwiwalent systemów wcześniejszych emerytur i w konsekwencji doprowadzić do niższej podaży na rynku pracy. Od stycznia 2017 r. osoby na pełnej emeryturze nadal płacą składki do państwowego systemu ubezpieczeń społecznych do momentu, w którym osiągną ustawowy wiek emerytalny. W konsekwencji podwyższają swoje uprawnienia emerytalne. W 2016 r. Włochy ustanowiły emeryturę zaliczkową (APE) i „społeczną emeryturę zaliczkową” (społeczna APE), jest to samodzielny system wcześniejszych emerytur dla pewnych szczególnie narażonych na zagrożenia grup (np. osoby długo pozostające na bezrobociu oraz pewne kategorie pracowników wykonujących „ciężką” pracę). Po tym pierwszym etapie, zbieżnym z ogólnym podwyższeniem wydatków na emerytury, nastąpiła szersza reforma wprowadzona przez populistyczny żółto-zielony rząd w 2018 r., w ramach której wprowadzono, na próbę, wcześniejsze emerytury, pozwalając wszystkim pracownikom przejść na emeryturę albo po przepracowaniu 41 lat składkowych, albo po 100 latach (suma wieku i lat opłacania składek) – tzw. „kwota 100”), jednak najwcześniej w wieku 62 lat. Zgodnie z szacunkami środki ten podwyższy wydatki z budżetu państwa o około 22 miliardy euro w następnych trzech latach. Po drugie rząd ustanowił „emeryturę obywatelską”, by zasilić konta emerytalne biedniejszych emerytów (jednak z uwagi na bardzo restrykcyjne obwarowania, oczekuje się, że jedynie kilka tysięcy najuboższych emerytów skorzysta z takiego świadczenia).

Równoległe w **państwach członkowskich nie zaobserwowano wzrostu ogólnej roli dodatkowych funduszy emerytalnych** (pod względem stopy składek i powszechności). Kraje Europy Południowej i kontynentalnej nie przyjęły zasadniczych reform w odniesieniu do prefinansowanych (kapitałowych) systemów emerytalnych. Z drugiej strony niektóre z tych krajów przyjęły przepisy dotyczące cięć w odliczeniach podatkowych w przypadku oszczędzania w dobrowolnym funduszu emerytalnym (np. Austria, Belgia, Grecja, Hiszpania). Jednocześnie powszechność dobrowolnych systemów emerytalnych nieznacznie wzrosła (np. we Włoszech i w Hiszpanii), jednak tempo tego wzrostu było znacznie powolniejsze niż w przeszłości. Niektóre kraje środkowej i wschodniej Europy zdecydowały się na początku na wstrzymanie składek. Następnie podjęto znacznie bardziej radykalne środki interwencyjne. Węgry przywróciły obowiązkowe fundusze emerytalne w 2010 r. W Polsce osoby ubezpieczone musiały wybrać, czy będą częściowo wpłacać składki w ramach prefinansowanych systemów emerytalnych, czy w całości do systemu repartycyjnego. W tej chwili oszczędności znajdują się na kontaktach w funduszach emerytalnych, jednak zostaną one stopniowo przekazane do systemu repartycyjnego. Członkostwo w funduszach emerytalnych będzie możliwe na zasadach dowolności.

3.2 Tendencje w przeszłości i przewidywania: ocena ogólna

Niezależnie od kierunku tych reform i ich ogólnego wpływu na zrównoważony rozwój i adekwatność należy zauważyć, że ich skutki mogą być bardzo zróżnicowane, zależnie od kategorii pracowników.

Na przykład, z jednej strony podwyższenie wieku emerytalnego i zaostrzenie wymogów wcześniejszego przejścia na emeryturę może ograniczyć dobre samopoczucie obywateli, którzy będą zmuszeni dalej pracować, może to jednak również zwiększyć,

ich stopę zastąpienia z uwagi na dłuższą karierę zawodową (szczególnie w sytuacji, gdzie mamy do czynienia ze ścisłym powiązaniem składek i świadczeń), z drugiej strony te same reformy mogą poważnie zagrażać psychologicznemu i fizycznemu dobremu samopoczuciu starszych obywateli, którzy z trudnością będą dalej pracować z wielu, często powiązanych, powodów (np. ciężka praca, niski popyt na pracę, co powoduje, że słabo wykwalifikowane osoby są bardzo zagrożone bezrobociem w jesieni życia, problemy zdrowotne, które mogą zaostrzać się, jeżeli dana osoba jest zmuszona dalej pracować, konieczność godzenia życia zawodowego z życiem rodzinnym). Dlatego podczas oceny konsekwencji społecznych reform należy odpowiednio brać pod uwagę ich heterogeniczny charakter.

Automatyczne powiązanie między średnim wzrostem spodziewanej długości życia a wiekiem emerytalnym różni się z ustaleniami, które wskazują, że indywidualna spodziewana długość życia (stan zdrowia) jest różna dla każdej starszej osoby, co potwierdzono w analizach gospodarczych i badaniach epidemiologicznych, które wskazują na istnienie jasnego gradientu między indywidualnym stanem zdrowia a warunkami socjo-gospodarczymi (Marmot, 2015).

Poza tym podczas analizy ewentualnych skutków reform dla zrównoważonego rozwoju nie można nie dostrzegać ewentualnych negatywnych konsekwencji reform oszczędnościowych dla PKB i wzrostu zatrudnienia. Rzeczywiście, choć w literaturze na temat gospodarki wskazano, że przekonanie, iż liczba miejsc pracy w gospodarce jest stała, ang. „lump of labour fallacy” jest błędne, podkreślając że starsi pracownicy nie zastępują młodych (np, Brugiavini i Peracchi 2010), szybkie podniesienie wieku emerytalnego, szczególnie w fazie recesji, może ograniczyć potencjalne zatrudnienie młodych ludzi, zwiększa koszty pracy i ogranicza produktywność pracowników.

Poza tym zalety i wady systemów, w których istnieje silne powiązanie składek i świadczeń należy ostrożnie przeanalizować, biorąc pod uwagę charakterystykę rynku pracy. Jeżeli, z jednej strony, takie ścisłe powiązanie jest zachętą i podwyższa podaż na rynku pracy, a zatem wpłacanie składek, sprawiedliwy charakter takiego typu systemu należy oceniać, patrząc na akceptowalność sytuacji na rynku pracy. Jeżeli zaś systemy emerytalne stają się jedynie odzwierciedleniem indywidualnych wyników na rynku pracy (tak jak jest w przypadku z góry określonej składki krajowej – systemy NDC), indywidualne różnice w świadczeniu emerytalnym, wynikające z okoliczności niezależnych od wyborów indywidualnych, np. powodzenia w znalezieniu zatrudnienia na lepszych warunkach umownych, czy faktu, że dana osoba nie miała przerw w zatrudnieniu, należy kompensować innymi typami transferów (np. składka wpłacana przez państwo, kredyty emerytalne, minimalna emerytura gwarantowana).

Zwiększenie roli systemów prywatnych należy również oceniać pod względem ich skuteczności, jak i niedyskryminacyjnego charakteru. Z jednej strony, tak jak już wspomniano, należy starannie wyliczyć koszt budżetowy zachęt podatkowych, skłaniających do przystąpienia do prywatnych systemów emerytalnych i porównać go z wydatkami na publiczne systemy zabezpieczeń społecznych, jak również przeanalizować zakładaną wyższą wydajnością prywatnych systemów emerytalnych w odniesieniu do wyższego (i bezpieczniejszego) zwrotu z inwestycji, szczególnie jeżeli wziąć pod uwagę koszty administracyjne. Z drugiej strony, prywatne systemy emerytalne (i związane z nimi ulgi podatkowe) mają zazwyczaj charakter regresywny, ponieważ ze względu na rodzaj odliczeń podatkowych i prawdopodobieństwo przystąpienia (faworyzuje się tu pracowników o silniejszej pozycji, zaś pracownicy z niestandardowym zatrudnieniem są w niekorzystnej sytuacji) raczej priorytetowo traktują pracowników w korzystniejszej sytuacji.

Ewentualne konsekwencje społeczne reform systemów emerytalnych należy oceniać w świetle tendencji zachodzących na rynku pracy. Rzeczywiście, tak jak wspomniano, elastyczniejsze i bardziej zindywidualizowane rynki pracy – na których wśród wielu pracowników wzrasta niepewność co do kariery zawodowej – mogą pogorszyć

akceptowalność systemów, w ramach których świadczenia zależą wyłącznie od sukcesu w całej karierze zawodowej.

Spodziewany postęp techniczny (cyfryzacja i robotyzacja) w powiązaniu z mniejszymi możliwościami negocjacyjnymi pracowników i większą konkurencją wynikającą z globalizacji na rynkach, może jeszcze zaostrzyć zagrożenie nierównością w przyszłości. Takie tendencje stanowią wyzwanie zarówno dla finansowania systemu, jak i świadczeń z niego. Jeżeli chodzi o ten pierwszy aspekt, innowacje technologiczne mogą prowadzić do zmniejszenia liczby pracowników, zmniejszenia części całkowitej produkcji przeznaczanej dla pracowników (czyli części dochodu krajowego przeznaczonego na wynagrodzenia), a co za tym idzie do postępującego spadku opodatkowania wynagrodzeń. Jeżeli zaś chodzi o drugi aspekt, ryzyko coraz bardziej poszatowanej kariery zawodowej – co wielu pracownikom uniemożliwia wpłacanie adekwatnych składek w trakcie życia zawodowego – i dramatycznego pogłębiania się nierówności w odniesieniu do wynagrodzeń może uwypuklić potrzebę zabezpieczenia dla osób starszych (w mniejszym stopniu powiązanego ze statusem zawodowym).

Zmniejszenie się części dochodu krajowego przeznaczanej na wynagrodzenia może spowodować zmiany w metodzie finansowania emerytur z pierwszego filaru. Rola podatków, niezależnie od podstawy opodatkowania (np. praca, zyski, majątek, konsumpcja) może się zwiększać, podczas gdy składki na ubezpieczenie społeczne mogą zmaleć. Należy jednak zauważyć, iż dopóki całkowite zasoby krajowe (PKB) nie spadną, a jedynie zwiększy się funkcjonalna nierówność między wynagrodzeniami a zyskami, nie ma potrzeby odchodzenia od systemów repartycyjnych, należy jednak zmienić źródła ich finansowania.

Należałoby również spodziewać się zmian w strukturze świadczeń, jeżeli brak równouprawnienia między pracownikami będzie się pogłębiał. Świadczenia dla osób o bardzo niskich dochodach i/lub zryczałtowane mogą się dalej rozwijać, zaś rola świadczeń uzależnionych od zarobków (szczególnie, gdy zarobki te nie są powiązane jedynie z najlepszymi okresami kariery) i świadczeń opartych na składkach może zmaleć. Innowacje techniczne mogą także wpłynąć na modyfikację stanowisk pracy i pogłębiające się nierówności. Coraz większa popularność nietypowych i słabo opłacanych umów może rodzić te same skutki, co w przypadku degradacji stanowisk pracy: zmniejszenie części dochodu krajowego przeznaczanej na pensje, a w konsekwencji ograniczona powszechność zarówno systemów związanych z zarobkami, jak i opartych na pracy (zarówno emerytury z pierwszego, jak i z drugiego filaru). W związku z tym pogłębienie się nierówności może osłabić adekwatność systemów składkowych i należałoby wprowadzić środki o charakterze bardziej redystrybucyjnym, by zagwarantować byt osobom w najgorszej sytuacji, np. osobom, które straciły na globalizacji i w związku z wyzwaniami związanymi z innowacyjnością.

Jeżeli zaś chodzi o obciążenie budżetów kosztami starzejącego się społeczeństwa, czyli wzrostem wydatków związanych ze starzeniem się, należy jasno powiedzieć, że jeżeli nie zostaną wprowadzone odpowiednie reformy, oczywiście społeczeństwo z wyższym odsetkiem osób starszych jest w nieunikniony sposób społeczeństwem, w którym większa część całkowitych zasobów przeznaczana jest na osoby w podeszłym wieku. Reforma systemów emerytalnych i rynku pracy może ograniczyć przesunięcie się równowagi, jeżeli chodzi o wysokość części zasobów przeznaczanych na osoby starsze, jednak prawdopodobne jest również ograniczenie ich dobrobytu przez np. zbyt długie życie zawodowe i/lub niższe świadczenia emerytalne. Należy jednak jasno wskazać na implikacje wynikające ze starzenia się społeczeństwa, w ślad za wcześniejszą dyskusją dotyczącą postępu technicznego. Rzeczywiście jeżeli starzenie się społeczeństwa nie ograniczy całkowitych zasobów dostępnymi społeczeństwu, najważniejszą kwestią stanie się zagadnienie dystrybucji – czyli tego, w jaki sposób podzielić zasoby między osoby aktywne zawodowe i w stanie spoczynku. Jednakże problemy będą znacznie poważniejsze, jeżeli starzeniu się społeczeństwa będzie towarzyszył spadek w zasobach całkowitych, ponieważ

problemem będzie właśnie dystrybucja, czyli konieczność obsłużenia większej liczby osób w stanie spoczynku mniejszą kwotą całkowitych zasobów, przez co pogłębi się ewentualny konflikt między grupami społecznymi na różnym etapie życia. Pociuszający jest jednak fakt, że w literaturze nt. gospodarki nie przedstawiono obszernych dowodów na bezpośrednie powiązanie między starzeniem się populacji a niższym wzrostem gospodarczym, skoro istnieje szereg równoważących powiązań między starzeniem się społeczeństwa a wzrostem.

3.3 Z czego wynikają reformy?

Co ukształtowało reformy systemów emerytalnych ostatniej dekady w UE? Odnosimy się tu do dwóch głównych czynników zewnętrznych i) napięć na rynkach finansowych oraz światowych programów dostosowań gospodarczych i ii) zapobiegawczej i naprawczej części paktu stabilności i wzrostu oraz procedury dotyczącej zakłóceń równowagi ekonomicznej. Analizujemy także pokrótce bieżący, choć wciąż ograniczony, wpływ EPSR, jak również rolę związków zawodowych na poziomie krajowym w odniesieniu do procesu decyzyjnego.⁹

Po pierwsze napięcia rynkowe pogłębione przez międzynarodowy sektor finansowy w oparciu o zyski z obligacji są najsilniejszym czynnikiem napędzającym reformy (a zatem na poziomie globalnym, poza wpływami europejskimi). Mamy tu do czynienia z bardzo wieloma podmiotami, takimi jak organizacje międzynarodowe, agencje ratingowe, globalni inwestorzy, którzy sygnalizują potrzebę reform zanim konieczna będzie pomoc finansowa (bailout), a co za tym idzie wpływają na polityków w poszczególnych krajach zanim ci poproszą trojkę o pomoc.

W tym kontekście sztandarowym przykładem jest pismo duetu Trichet-Draghi (ustępującego i kolejnego przewodniczącego EBC) przesłane do włoskiego premiera, Silvio Berlusconiemu w sierpniu 2011 r.. w piśmie zalecono podwyższenie i zrównanie ustawowego wieku emerytalnego kobiet w sektorach publicznym i prywatnym, jak również ograniczenie możliwości wcześniejszego odejścia na emeryturę. Brak działania sprawił, że zwrot z obligacji skarbu państwa bardzo wzrósł, co doprowadziło do kryzysu rządowego. Koszty obsługi zadłużenia, które byłyby zbyt wysokie, otworzyły podwoje szeroko zakrojonych reform technokratycznego rządu Mario Montiego.

Całkiem niedawne wydarzenia wskazują na fakt, że napięcia rynkowe są wciąż istotne. Prawicowy, populistyczny rząd włoski, który uformował się po wyborach powszechnych w 2018 r., zdecydował się na przywrócenie możliwości przejścia na emeryturę po przepracowaniu danego okresu (staż pracy), jak również zobowiązał się do hojnych wydatków. Reakcja na te plany była dość burzliwa. Zyski z włoskich obligacji poszybowały w górę, wiele podmiotów (MFW, inwestorzy międzynarodowi, agencje ratingowe) skrytykowało to posunięcie, zaś Komisja zagroziła uruchomieniem procedury nadmiernego deficytu, która po raz pierwszy opierałaby się raczej na kryterium zadłużenia (nie deficytu). Powyższe reakcje skłoniły rząd do zawężenia zakresu wcześniejszych emerytur i znacznego ograniczenia ogólnego planowanego deficytu budżetowego.

Przy czym nie należy od razu odrzucać zaleceń politycznych. Stanowcza, formalna warunkowość stanowi jasne wytyczne reform dla krajów w trudnej sytuacji finansowej, które borykają się z ogromnymi problemami. Krótkie spojrzenie na główne reformy ujawnia, że większość państw członkowskich strefy euro otrzymujących wsparcie finansowe (Cypr, Grecja i Portugalia) wprowadziło automatyczny mechanizm stabilności – na przykład poprzez powiązanie ustawowego wieku emerytalnego lub świadczeń emerytalnych z długością życia – w obserwowanym okresie.

⁹ Nasza analiza w znacznym stopniu opiera się na analizie Guardiancicha i Guidiego (2019), którzy ocenili główne przyczyny reform w 28 państwach członkowskich UE w latach 2006–2015.

Jeżeli spojrzymy na mniej drastyczne naciski rynkowe i polityczne, dostrzegamy, że zarówno pogorszenie zasadniczych zrębów polityki makroekonomicznej (deficyt budżetowy), jak i wskaźników mikroekonomicznych (wydatki na emerytury) prowadzi do reform, przy założeniu, że towarzyszy im formalna procedura warunkowości. Siła obu zależności uwiarygadnia ona większą zgodność poszczególnych krajów z naprawczą, raczej niż zapobiegawczą, częścią paktu stabilności i wzrostu, (patrz De Nederlandsche Bank 2016), jak i ogólną niską lub średnią stopy wdrażania CSR (patrz Darvas i Leandro 2015), szczególnie w tak trudnym obszarze jak emerytury (Al-Kadi i Clauwaert, 2019).

W odniesieniu do części naprawczej paktu stabilności i wzrostu zauważamy, że nawet zanim zwrot z obligacji zaczął powszechnie się wahać, roczne deficyty budżetowe przewyższające 6% PKB oraz związane z nimi procedury nadmiernego deficytu doprowadziły do planowanych zmian w słoweńskim systemie emerytalnym. Ta radykalna reforma została zniesiona po referendum, które odbyło się w połowie 2011 r., i doprowadziło do upadku centro-lewicowego rządu Boruta Pahora. Jego centroprawicowy następca Janez Janša, zatwierdził projekt reformy, gdyż nie był w stanie stawić czoła wyzwaniom wynikającym z szybkiego narastania długu publicznego, który uległ podwojeniu w ciągu trzech lat i różnicy pomiędzy słoweńskimi a niemieckimi obligacjami, która wzrosła od zera do ponad 500 punktów bazowych.

Jeżeli chodzi o miękką warunkowość, związaną z zapobiegawczą częścią paktu stabilności i wzrostu, nie ma dowodów na to, że wskaźniki związane z emeryturami, na których opierają się zalecenia dla poszczególnych krajów (Guidi i Guardiancich, 2018) wywierają same z siebie negatywny wpływ. Dopóki kontroluje się deficyt, nie ma spekulacji co do zadłużenia kraju, a Komisja Europejska nie podejmuje działań, strukturalne nierówności w krajowym systemie emerytalnym nie pociągają za sobą zasadniczych reform.

Należy też zauważyć, iż semestr europejski ograniczył krajowym politykom pole do manewru, ponieważ znacząco obniżył polityczne cykle budżetowe w odniesieniu do emerytur. Godnymi zauważeniami przykładami są Chorwacja i Węgry, które wprowadziły istotne podwyżki świadczeń w latach wyborczych przed 2011 r., jednak nie po wprowadzeniu semestru.

Jeśli chodzi o wpływ EPSR na reformy krajowe, jest zbyt wcześnie, by przedstawić usystematyzowaną analizę. Jednak w niektórych analizach porównawczych (patrz Hacker, 2019) podkreślono ograniczony wpływ EPSR na krajowe dokumenty oficjalne, przynajmniej te koncentrujące się na szerszym wymiarze społecznym. Jeżeli przeanalizujemy na przykład krajowe programy reform z 2018 r., EPSR został wymieniony jako punkt odniesienia w zaledwie 11 z 27 z nich. Pomimo braku odniesienia do EPSR 16 pozostałych państw członkowskich pokusiło się o stwierdzenia dotyczące ich rynku pracy, zatrudnienia, polityki społecznej i oświatowej, zgodnie ze strategią Europa 2020, a w niektórych przypadkach w reakcji na CSR z poprzedniego roku (ibidem, 28).

W odniesieniu do roli związków zawodowych na przestrzeni ostatnich lat można zauważyć przemianę w ich możliwościach kształtowania reform systemów emerytalnych (patrz Natali, 2017). Koniec XX w. cechował się dostrzegalną rolą związków zawodowych w tym obszarze, ostatnia dekada charakteryzuje się pewnym spadkiem. Mimo utrzymywania się pewnych uprawnień (np. powszechność przynależności do związków zawodowych i ich stała rola w negocjacjach układów zbiorowych pracy, starzenie się członków związków zawodowych; potencjał mobilizacji społecznej i zaangażowanie związków w zarządzanie emeryturami), ostatnia fala reform to znacznie bardziej złożona historia. Choć związki zawodowe zachowały znaczące możliwości w kształtowaniu polityki emerytalnej, ich rola bardzo się zmieniła. Koncentracja ustąpiła pola znacznie subtelniejszym formom konsultacji, gdzie rząd wciąż ostatecznie odpowiada za określenie pakietu reform. Politycy wyciągnęli wnioski

i nauczyli się izolować opozycję związkową lub po prostu zmniejszać jej potencjalny wpływ. Co więcej, szczególnie w krajach kontynentalnej i południowej Europy, nowe podmioty (takie jak sektor finansowy) są angażowane w proces kształtowania polityki. Wszystko to jest odzwierciedleniem coraz mniejszej roli związków zawodowych, przersedzaniu się szeregów członków i destabilizacji scentralizowanego systemu negocjacji zbiorowych (ibidem, 100-01). Duchemin i Weber (2013) podkreślają, że związki zawodowe w większości straciły de facto prawo weta w kształtowaniu polityki emerytalnej. W wielu krajach związki uległy marginalizacji, a ich możliwość wypowiedzania się w procesie reform jest bardzo ograniczona.

Przy czym Ebbinghaus (2017), odnosząc się do kwestii emerytur, oraz Guardiancich i Molina (2017), którzy odnieśli się ogólnie do dialogu społecznego, wskazują, że rola związków zawodowych jest uwarunkowana wieloma czynnikami: zasobami organizacyjnymi związków, członkostwem, decentralizacją negocjacji zbiorowych, rolą zarządzającą w systemach socjalnych, jednością związkową, kontekstem politycznym i powiązaniem z partiami politycznymi. Siła i/lub słabość związków zawodowych w kontekście reform systemów emerytalnych wynika ze złożonych powiązań wszystkich tych czynników, nie zaś z jednego czynnika determinującego. Dlatego właśnie mamy do czynienia z tak ogromnymi różnicami między poszczególnymi krajami. Choć w niektórych krajach (np. Polsce) związki zawodowe są marginalizowane, w innych (np. Finlandia) odgrywają one zasadniczą rolę w kształtowaniu polityki emerytalnej. Ponadto na rolę związków zawodowych wpływają zarówno czynniki strukturalne, jak i związane z nieprzewidywanymi sytuacjami. Te pierwsze (np. zmniejszająca się liczba członków) mogą prowadzić do ogólnego spadku roli związku, zaś drugie (np. podziały wewnętrzne) mogą być przyczyną przejściowej słabości. A osłabienie związków zawodowych przekłada się również na osłabienie partii politycznych i rządów (Pochet, 2015). Rozwój wydarzeń w ostatnim okresie po *ogromnej recesji* dowodzi, iż w niektórych krajach odradza się dialog społeczny (patrz Guardiancich i Molina, 2017).

4 Uwagi podsumowujące

Niniejsza analiza naświetla utrzymujące się dwojakie napięcie między bardziej zaawansowanym zarządzaniem gospodarczym (w szczególności w ramach semestru europejskiego i jego koncentracji na reformach emerytalnych) i słabszym zarządzaniem społecznym (w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych, który pojawił się jako istotne narzędzie „uspołecznienia” UE), z jednej strony a priorytetami stabilności finansowej oraz adekwatności społecznej w reformach państw członkowskich, z drugiej strony.

Dokument przedstawia niedawne wydarzenia w ramach zarządzania UE oraz priorytety wyznaczone w ramach semestru europejskiego (za pośrednictwem zaleceń dla poszczególnych krajów) oraz wciąż jeszcze ograniczoną rolę EPSR.

Wskazaliśmy na szereg wyzwań, którymi należy się zająć, a mianowicie: utrzymujący się brak równowagi między zarządzaniem gospodarczym a zarządzaniem społecznym w UE; potencjalne sprzeczności między proponowaną w ramach semestru europejskiego i EPSR polityką makroekonomiczną, zatrudnienia i społeczną a słabym rozwinięciem wskaźników związanych z adekwatnością. Co więcej podkreśliśmy znaczenie czynników o charakterze światowym (zarówno organizacji międzynarodowych, jak i rynków finansowych), które mogą pogłębić asymetrię między priorytetami gospodarczymi a społecznymi w UE. Asymetria między zarządzaniem gospodarczym a społecznym niesie z sobą ryzyko ograniczenia pola do manewru, jeżeli chodzi o wdrażanie zalecenia Rady ws. dostępu pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony społecznej, gdyż zasadniczo ogranicza ona zasoby finansowe niezbędne, by poprawić świadczenia.

W odniesieniu do reform systemów emerytalnych w państwach członkowskich przedmiotowa analiza prezentuje przegląd tendencji reformatorskich w ostatnim dziesięcioleciu. Największe wyzwania wynikają tu z tego, że wciąż priorytetowo traktuje się reformy polegające na ograniczeniu kosztów, nie zaś na poprawie świadczeń, nawet jeżeli w ostatnich latach niektóre kraje zaczęły kwestionować reformy wprowadzone w przeszłości. Należy się spodziewać, iż reformy wprowadzone w niektórych państwach członkowskich przełożą się w przyszłości na problemy związane z adekwatnością emerytur. Jest to konsekwencja pogłębiającej się rozbieżności między systemami emerytalnymi a rynkiem pracy. Ograniczony rozwój dodatkowych funduszy emerytalnych (i ich koszt) generuje dalsze problemy.

Zarządzanie gospodarcze w UE i dalsze ograniczenia na świecie wpłynęły na reformy krajowe. Z drugiej strony reformy (przedstawione w krajowych programach reform i innych dokumentach oficjalnych) nie odnoszą się wyraźnie (przynajmniej w tej chwili) do EPSR.

Na podstawie tych danych proponujemy kierunki dalszych badań, które będą stanowić sedno przyszłych prac w ramach projektu.

- Jeżeli chodzi o zarządzanie emeryturami w UE,
 - o ogromne znaczenie ma dalsza ocena wdrażania EPSR. Należy monitorować ujęcie tego zagadnienia w semestrze europejskim i jego wpływ na przewidywane przywrócenie równowagi między zarządzaniem gospodarczym a społecznym. Należy również przyglądać się przyszłemu wdrażaniu zaleceń Rady.
 - o Systematyczna kontrola wdrażania CSR (w tym zaleceń z 2019 r.) pozwoli ocenić wszelkie zmiany w ich treści i egzekwowaniu.
 - o Przyszły rozwój tablicy wskaźników społecznych będzie podlegał ocenie, podczas gdy my będziemy dalej rozważać bardziej adekwatne wskaźniki, by lepiej wdrożyć zasadę „starzenia się z godnością”.
- Jeżeli zaś chodzi o porównawczą analizę reform emerytalnych,
 - o proponujemy, by skupić się na przypadkach niestandardowego zatrudnienia w różnych państwach członkowskich (ze szczególnym uwzględnieniem 12 nadzorowanych krajów) i ocenić ich własne uprawnienia emerytalne;
 - o Następnie naświetlimy wpływ ostatnich reform i ich zdolność zajęcia się głównymi niedociągnięciami w formalnym i skutecznym obejmowaniu wszystkich obywateli zabezpieczeniem emerytalnym (jak również w przejrzystości) uprawnień emerytalnych i ochrony.

Bibliografia

Baerg, N. R., & Hallerberg, M. (2016), Explaining Instability in the Stability and Growth Pact: The Contribution of Member State Power and Euroskepticism to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 49(7), 968–1009.

Barcevičius, E., Weishaupt, T. J., & Zeitlin, J. (2014). *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Bauer, M. W., & Becker, S. (2014). The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance. *Journal of European Integration*, 36(3), 213–229.

Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Brugiavini A. & Peracchi F. (2010), "Youth Unemployment and Retirement of the Elderly: the Case of Italy", in Gruber J. & Wise D. A., eds., *Social Security Programs and Retirement around the World: the Relationship to Youth Employment*", The University of Chicago Press.

Carone, G., Giamboni, L., Laine, V., & Pamies, S. (2016), Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2964933>

Copeland P and Daly M (2018) The European Semester and EU Social Policy. *Journal of Common Market Studies* 58(5): 1001-18.

Darvas, Z., & Leandro, Á. (2015), *The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester*. *Bruegel Policy Contribution 2015/19*. http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc_2015_194.pdf

De la Porte, C. 2019. The European Pillar of Social Rights Meets the Nordic Model. Swedish Institute for European Policy Studies.

De Nederlandsche Bank (2016), Stability and Growth Pact compliance mainly good when economy is in bad shape. *DNBulletin*, 22 December 2016. <https://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/dnbulletin-2016/dnb350743.jsp>

De Schutter, O. (2016). *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*. Brussels: AFCO Committee, European Parliament. Dražokoupil, J., & Domonkos, S. (2012). Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008. *Global Social Policy*, 12(3), 283–299.

Duchemin, C., & Weber, T. (2013). Social Partners' Involvement in Pension Reform in the EU. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Ebbinghaus, B. (2017). The role of trade unions in pension policymaking and private pension governance in Europe. *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brussels: PIE Peter Lang, 206, 38.

Ebbinghaus, B., & Whiteside, N. (2012). Shifting responsibilities in Western European pension systems: What future for social models? *Global Social Policy*, 12(3), 266–282.

European Commission (2012) White Paper for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, COM (2012) 55 final of 6 Feb. 2012.

European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. *Institutional Paper 079*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf

ETUC (2018) *ETUC for Growth and Social Progress: ETUC Package for Early Stage Consultation on Semester 2019 (Resolution)*. Brussels: European Trade Union Confederation.

Galgóczi, B., Hoffmann, A., Jepsen, M., Müller, T., Myant, M., Piasna, A., & Theodoropoulou, S. (2017). *The Social Scoreboard Revisited*. ETUI Background Analysis.

Guardiancich, I., & Molina, O. (Eds.). (2017). *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*. Geneva: ILO.

Guardiancich, I., & Natali, D. (2017). The Changing EU 'Pension Programme': Policy Tools and Ideas in the Shadow of the Crisis. In D. Natali (Ed.), *The New Pension Mix in Europe* (pp. 239–265).

Guardiancich, I. & Guidi, M. (2019) *The Political Economy of Pensions in Europe under Financial Stress*. Florence: mimeo.

Guidi, M., & Guardiancich, I. (2018), Intergovernmental or supranational integration? A quantitative analysis of pension recommendations in the European Semester. *European Union Politics*, 19(4), 684–706.

Hacker, B. (2019). A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice. *The European Pillar of Social Rights in practice* (June 12, 2019). ETUI Research Paper-Working Paper.

Hennessy, A. (2014), *The Europeanization of Workplace Pensions: Economic Interests, Social Protection, and Credible Signaling*. Cambridge University Press, Cambridge.

ILO. (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* [Report]. Geneva: International Labour Organization.

Laffan, B., & Schlosser, P. (2016). Public finances in Europe: fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration*, 38(3), 237–249.

Marmot M. (2015), *The health gap. The challenge of an unequal world*. London: Bloomsbury Publishing.

Natali, D. (ed.) (2017), *The New Pension Mix in Europe*, PIE-Peter Lang, Brussels.OECD. (2017). *Pensions at a Glance 2017*. Paris: OECD.

Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., & Wodsak, V. (eds) (2018). *Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern European and Latin American Countries (2000-18)*. Geneva: International Labour Organization.

Pochet, P. (2015). Are Trade Unions in Crisis. *Social Europe*, 5.

Rasnaca, Z. (2017), *Bridging the gaps of falling short? The European Pillar of social rights and what it can bring to the EU-level policymaking*. ETUI working paper 2017/05, Brussels.

Sabato, S., & Corti, F. (2018). 'The times they are a-changin''The European pillar of social rights from debates to reality check. *Social policy in the European Union: state of play 2018*, 51.

Sabato, S., Corti, F., Vanhercke, B., and Spasova, S. (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.

Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. and Vanhercke B. (2017). *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in*

Europe. A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Windwehr, J. (2017), Europeanization in Pension Policy: the Crisis as a Game-Changer? *Journal of Contemporary European Research*, 13(3),1301-1318.