

PERSPEKTYWY RATYFIKACJI KONWENCJI MOP

Joanna Maciejewska
Ministerstwo Polityki Społecznej

KONWENCJA NR 102

Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego została ratyfikowana przez Polskę w 2003 r. Ratyfikacja ta nastąpiła stosunkowo późno. Przez długi czas wydawało się, że ustawodawstwo polskie nie spełnia standardów określonych w Konwencji.

Były też obawy całkiem prozaiczne – chodziło o przygotowanie uzasadnienia wniosku ratyfikacyjnego. Ustawodawstwo polskie wymagało i wymaga bowiem przygotowania bardzo szczegółowego uzasadnienia wniosku ratyfikacyjnego pokazującego, artykuł po artykule, w jaki sposób ustawodawstwo dotyczące danego zagadnienia odzwierciedla postanowienia Konwencji.

Gdy w połowie lat 90. podjęta została praca nad takim wnioskiem i jego uzasadnieniem, okazało się, że rozpoczęliśmy ogromną, mrowczą pracę nad porównaniem bardzo szczegółowych wymogów określonych w Konwencji z rozwiązaniami przewidzianymi przez ustawodawstwo polskie. Niezbędne było też przeprowadzenie porównania wysokości polskich świadczeń z wysokością wskazaną w Konwencji. Oznaczało to konieczność dokonania skomplikowanych obliczeń. Napotkano trudności z zastosowaniem pewnych pojęć używanych w Konwencji. W Polsce nie posługujemy się, na przykład, pewnymi kategoriami uprawnionych (pracowników), a więc brak było odpowiednich i dostępnych od zaraz danych. Ówczesnemu Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej z daleko idącą pomocą przyszedł wtedy Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Efektom prac był wniosek o ratyfikację, wraz z bardzo obszernym, liczącym kilkadziesiąt stron, uzasadnieniem. Z różnych względów, a zwłaszcza z uwagi na planowaną wówczas reformę systemu ubezpieczenia społecznego, ratyfikacja została odłożona.

Wreszcie, w 2003 r., wieloletnie starania zostały uwieńczone ratyfikacją. Polska ratyfikowała tylko wybrane części Konwencji nr 102 (II – opieka zdrowotna, V – emerytury, VII – zasiłki rodzinne, VIII – macierzyństwo, X – świadczenia na wypadek śmierci żywiciela rodziny), co było zbieżne z propozycjami z lat 90. Możliwość ograniczonej w zakresie ratyfikacji dopuszcza Konwencja.

Na drodze pełnej ratyfikacji stanęły przeszkody nie mające zasadniczego charakteru, tj. jest takie, które odnosiły się do zakresu podmiotowego czy wysokości świadczeń. Niezgodności dotyczyły raczej kwestii szczegółowych, takich jak np. okres udzielania świadczeń, zawieszanie świadczeń. Jedynie jeśli chodzi o świadczenia na wypadek bezrobocia, główną przeszkodą była istotnie odbiegająca od przewidzianej w Konwencji wysokość przysługujących świadczeń.

Zgodnie z postanowieniami Konwencji wejdzie ona w życie w Polsce 3 grudnia 2004 r. Oznacza to, że pierwsze sprawozdanie z jej wykonywania będziemy składać MOP w 2005 r. Wtedy zweryfikowane zostaną nasze ustalenia – poznamy ocenę sporządzoną

przez ekspertów. Można spodziewać się, że będzie ona raczej pozytywna, jeżeli chodzi o szczegółowe rozwiązania, w tym wysokość świadczeń. Ocena – mam nadzieję – będzie też obejmować kwestie natury ogólniejszej. Przedstawiona być może zostanie ocena systemu jako całości, jego adekwatności do społecznych potrzeb. Ocenione też będą kierunki rozwoju systemu. To będzie szczególnie interesujące i cenne dla Polski doświadczenie.

INNE KONWENCJE

Poza Konwencją nr 102, Międzynarodowa Organizacja Pracy wypracowała szereg innych Konwencji dotyczących zabezpieczenia społecznego. Wiele z nich zostało ratyfikowanych przez Polskę. Dotyczy to głównie Konwencji przedwojennych (nr: 8, 12, 17, 18, 19, 24, 25, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 48 – ta ostatnia wypowiedziana przez Polskę), zaś spośród Konwencji powojennych tylko Konwencje nr 70 i nr 103.

Pod koniec 2003 r. sporządzony został harmonogram badania możliwości ratyfikacji Konwencji MOP. Harmonogram uzgodniony został przez zespół Komisji Trójstronnej do spraw Współpracy z MOP, zaś formalnie zostanie przyjęty w najbliższym czasie. Praktycznie harmonogram jest już realizowany.

Poza Konwencjami ubezpieczeniowymi harmonogram obejmuje Konwencje dotyczące zbiorowych i indywidualnych stosunków pracy, zatrudnienia i polityki rynku pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy.

Celem działań, których tok określony został w harmonogramie, jest zbadanie możliwości ratyfikacji Konwencji i, ewentualne, wszczęcie procedury ratyfikacyjnej celem związania się ich postanowieniami.

Podstawowym celem przyjęcia planu pracy jest doprowadzenie do przebadania wszystkich „nowszych” Konwencji MOP (z lat 80. i 90., tylko w przypadku Konwencji z zakresu zabezpieczenia społecznego – również z lat 60.), jak też takie rozłożenie zadań, by były one realizowane odpowiednio do zaplanowanych przez ministerstwo prac legislacyjnych. Może to skłaniać do brania pod uwagę postanowień odpowiednich Konwencji w toku przygotowywania ustawodawstwa krajowego. Jeszcze jednym istotnym elementem jest dostarczenie partnerom społecznym informacji o zamierzeniach rządu.

Jeżeli chodzi o Konwencje dotyczące zabezpieczenia społecznego, plan prac przewiduje:

1) w 2004 r. – Konwencja nr 121 (świadczenia w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych) została wstępnie przebadana, ale wyniki nie są jeszcze opracowane. Wstępne wnioski wskazują, że ratyfikacja nie będzie możliwa z powodu braku zgodności ustawodawstwa polskiego. Chodzi głównie o przewidziane przez ustawodawstwo polskie zawieszanie rent inwalidzkich w przypadku osiągnięcia określonego dochodu z pracy przez uprawnionego. Takiego rozwiązania nie dopuszcza Konwencja. W drugiej połowie roku, na wniosek partnerów społecznych, analizie poddana zostanie Konwencja nr 183 (ochrona macierzyństwa);

2) w 2006 r. – analiza Konwencji 168 (popieranie zatrudnienia i ochrona przed bezrobociem);

3) w 2007 r. – analiza Konwencji nr 118 (równe traktowanie własnych i obcych obywateli w dziedzinie zabezpieczenia społecznego);

4) w 2008 r. – analiza Konwencji nr 128 (świadczenia w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny) oraz Konwencji nr 130 (opieka lekarska i zasilki chorobowe).

W planach nie ma na razie Konwencji nr 157 dotyczącej ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania praw w zakresie zabezpieczenia społecznego. Decyzję o odłożeniu badania możliwości związania się tą Konwencją podjęto w związku z tym, że jesteśmy obecnie objęci systemem wspólnotowym łączącym nas z państwami, z którymi jest największa wymiana pracowników. Poza tym migracje z lub do Polski są bardzo ograniczone. Będą one rosnąć, ale ciągle będą miały niewielką skalę. Polska związana jest też stosunkowo dużą liczbą umów dwustronnych, gwarantujących pracownikom migrującym zachowanie ich praw w zakresie zabezpieczenia społecznego – tym, którzy nie są objęci regulacjami wspólnotowymi. Dlatego też nie wydaje się konieczne wiązanie się w tej chwili kolejną umową wielostronną.

Prace nad poszczególnymi Konwencjami zabezpieczeniowymi są stosunkowo odłożone w czasie. Przy tworzeniu harmonogramu prac wzięto pod uwagę fakt niedawnej ratyfikacji Konwencji nr 102. Przed podjęciem prac nad dalszymi ratyfikacjami konieczne jest zapoznanie się z oceną Komitetu Ekspertów do spraw Stosowania Konwencji i Zaleceń dotyczącą ustawodawstwa polskiego w świetle postanowień Konwencji.

Ponadto, polski system zabezpieczenia społecznego ulega zmianom. W Polsce przyjęta jest zaś zasada, że Konwencja może być ratyfikowana dopiero wtedy, kiedy ustawodawstwo będzie w pełni zgodne z postanowieniami umowy. Nie przeprowadza się ratyfikacji przy świadomości, że pewne postanowienia Konwencji nie mogłyby być niezwłocznie realizowane w Polsce.

JAKIE JEST ZNACZENIE PRZYJMOWANIA STANDARDÓW MOP?

Przygotowanie ratyfikacji to przede wszystkim okazja do przejrzenia ustawodawstwa polskiego, w tym przypadku w zakresie zabezpieczenia społecznego. Pozwala to na zdefiniowanie rozbieżności między Konwencjami a ustawodawstwem polskim. Może być także inspiracją do rozważenia ewentualnych zmian, jak też refleksji, gdzie jesteśmy w stosunku do standardów, jak też ustawodawstw innych państw.

Jeszcze jednym ważnym elementem jest poddanie się – w wyniku ratyfikacji – międzynarodowej kontroli realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji. Przedkładanie sprawozdań, na podstawie których takie oceny są sporządzane, jest czasem zadaniem dość uciążliwym dla administracji, ale może być też traktowane jako inspirujące. W efekcie uzyskujemy ocenę systemu zabezpieczenia społecznego i kierunków jego rozwoju od organu zewnętrznego, niezależnego. Nie musimy tych ocen w pełni podzielać, ale muszą one zostać rozważone. To daje asumpt do innego, nowego spojrzenia na system, pozwala dostrzec pewne niedociągnięcia i luki w systemie.

Badanie naszego ustawodawstwa pod kątem zgodności z Konwencjami, a następnie analizowanie uzyskiwanych w Genewie ocen oznacza, siłą rzeczy, również szczegółowe analizowanie Konwencji. Daje to również możliwość spojrzenia na nie w świetle zachodzących zmian w systemie zabezpieczenia społecznego i, szerzej, w świetle zachodzących zmian społecznych i gospodarczych. Takie spojrzenie to źródło ewentualnych propozycji co do kierunków prac MOP.

Na tegorocznej sesji Międzynarodowej Organizacji Pracy Komitet do spraw Stosowania Konwencji i Zaleceń podjął rozpatrzenie przypadku państwa, w którym sprywatyzowana została część ubezpieczeń zdrowotnych i macierzyńskich. Na tym tle nasuwają się pytania: jak takie rozwiązania oceniamy w świetle obowiązujących Konwencji? Jak oceniamy postanowienia Konwencji w świetle zmian, jakie zachodzą w zabezpieczeniu społecznym?

Inna kwestia, jaka może wkrótce się pojawić, to rosnący udział prywatnych ubezpieczeń emerytalnych. Jest też sprawa świadczeń dla bezrobotnych, obecnie dalece zróżnicowanych. Rola zasiłków dla bezrobotnych czy świadczeń klasycznych, jeżeli chodzi o łagodzenie skutków bezrobocia, zmienia się. Dąży się do zastępowania ich innymi formami pomocy, a warunki ich udzielania są zaostżane. Celem tego rodzaju działań jest skłonienie ludzi do aktywności – zgodnie z założeniami współczesnej polityki rynku pracy. Przykłady te pokazują wybrane kierunki zmian systemów zabezpieczenia społecznego.

MOP prowadzi prace o charakterze analitycznym dotyczące funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego i ich ewolucji. Być może należałoby pomyśleć o szerszym upowszechnieniu ich wyników, jak też doświadczeń samych państw. Byłoby to bardzo ważne dla krajów, które podejmują reformy systemów zabezpieczenia społecznego, a także istotne dla organów powołanych do kontrolowania wykonywania przez państwa Konwencji.