

WPROWADZENIE

W obszarze zabezpieczenia społecznego ważną rolę odgrywają standardy ustalone przez Międzynarodową Organizację Pracy, Radę Europy i Unię Europejską. W większości wypadków wymagają one ratyfikacji przez państwo członkowskie, co w rezultacie prowadzi do zbliżenia ustawodawstw krajowych. Są one także brane pod uwagę przez Unię Europejską w procesie ustalania działań w zakresie zabezpieczenia społecznego (np. koordynacja tych systemów).

Żeby ustalić, na jakim stopniu rozwoju jest krajowy system zabezpieczenia społecznego, trzeba dokonać analizy porównawczej i obliczeń porównawczych z rozwiązaniami ustalonymi przez te trzy organizacje międzynarodowe. Badania takie powinny być prowadzone systematycznie ze względu na duży dynamizm legislacyjny regulacji krajowych.

Specjalny zeszyt „Polityki Społecznej” otwiera artykuł ministra Krzysztofa Patera. Zwrócono w nim uwagę na wyzwania, jakie stoją przed współczesnymi systemami zabezpieczenia społecznego, oraz na potrzebę zharmonizowania aktywności podejmowanych przez właściwe organy UE, RE i MOP.

W Unii Europejskiej za najważniejsze uznaje się działania, składające się na otwartą metodę koordynacji. W Radzie Europy za takie uważa się działania Zrewidowanej Strategii Spójności Społecznej. Z kolei w MOP zwraca się uwagę na potrzebę dostosowania systemów zabezpieczenia społecznego do sytuacji na rynku pracy, w tym na potrzebę rozwiązań odpowiednich do elastycznych form zatrudnienia, a także pracy w szarej strefie. Powstaje więc pytanie, jak polski system ma realizować te różne zobowiązania i oczekiwania? Czy odpowiada on standardom ustalonym w aktach tych trzech organizacji?

1 maja 2004 r. Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Sprawy społeczne na przestrzeni 45-letniej historii Unii przeszły głęboką ewolucję w kierunku wzrostu ich znaczenia. Na temat różnych etapów rozwoju polityki społecznej w Europie pisze prof. Yves Jorens z Uniwersytetu w Gandawie. Przedstawia on także różne podejścia do modelu państwa opiekuńczego (*welfare state*) w Europie oraz współczesne instrumenty polityki społecznej (od harmonizacji do koordynacji, od konwergencji do otwartej metody koordynacji). Na końcu wskazuje, że trzeba odważnie podjąć różne działania, aby polityka społeczna i cele społeczne były w większym zakresie zrealizowane.

Prof. Andrzej Świątkowski z Uniwersytetu Jagiellońskiego, członek Komitetu Niezależnych Ekspertów (obecnie Komitetu Praw Społecznych), przedstawia szczegółowo zakres ochrony społecznej wynikający z Europejskiej Karty Społecznej Rady Europy. Swoją uwagę Profesor skupia na roli i znaczeniu standardów zabezpieczenia społecznego w niej ustanowionych przez pryzmat decyzji podejmowanych przez Komitet Praw Społecznych.

Autor przedstawia, na czym polega obowiązek ustanowienia systemu ubezpieczeń społecznych (art. 12 ust. 1), a także obowiązek utrzymania tego systemu na odpowiednim poziomie. Ustala również związek z Konwencją nr 102 MOP o normach minimalnych zabezpieczenia społecznego. Precyzuje, jak w świetle orzecznictwa Komitetu rozumiane są działania na rzecz systematycznej poprawy systemu zabezpieczenia społecznego. Wreszcie podejmuje kwestię zasady równego traktowania, jej znaczenia i zakresu ustalonego w art. 12 ust. 4 Karty.

Przedstawiony w tym artykule dorobek Komitetu Praw Społecznych z zakresu spraw społecznych, a ściślej zabezpieczenia społecznego, jest istotny dla dyskusji i prac nad modyfikacjami polskiego systemu. Niezwykle cenne są przedstawione przez autora oceny sformułowane wobec polskiego systemu. Wyodrębniono także zagadnienia dotyczące zabezpieczenia społecznego w poszczególnych organizacjach międzynarodowych.

Aleksandra Wiktorow ustaliła, jakie wyzwania wynikają z przyjętych w 1999 r. zasad funkcjonowania systemu emerytalnego. Określiła również, jakie niezbędne zmiany powinny być przyjęte w najbliższym czasie. W szczególności powinny one dotyczyć wieku emerytalnego, zasad ustalania minimalnej emerytury, a także łączenia aktywności zawodowej ze świadczeniami emerytalnymi. Konieczne jest także podjęcie dyskusji nad zmianami dotyczącymi rent z tytułu niezdolności do pracy (tzw. inwalidzkich).

W części poświęconej Międzynarodowej Organizacji Pracy na uwagę zasługuje opracowanie Aleksandra Egorova, eksperta MOP-u (Departament Międzynarodowych Norm Pracy), w którym przedstawia nie tylko dorobek normatywny tej organizacji, ale także kwestie prac mających określić standardy zabezpieczenia społeczne na XXI wiek, z uwzględnieniem polityki społecznej Unii Europejskiej. Te uwagi są ważnym głosem w dyskusji nad standardami tzw. czwartej generacji, a w szczególności w kwestii właściwego zarządzania systemami zabezpieczenia społecznego, a także zakresu odpowiedzialności w tych systemach.

W Konwencjach i Zaleceniach MOP-u (a także w odpowiednich dokumentach Rady Europy¹) zostały ustalone nie tylko rozwiązania prawne, ale też odpowiednie wymagania dotyczące wysokości świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego. Analiza prawna połączona z wynikami obliczeń porównawczych daje dopiero pełny obraz krajowego systemu zabezpieczenia społecznego. Tak więc obliczenia porównawcze są konieczne do przeprowadzenia analizy porównawczej.

Obliczenia porównawcze wysokości świadczeń ustalonych w Konwencjach MOP z poziomem określonym w polskim systemie zabezpieczenia społecznego zawarto w artykule Hanny Markowskiej i Hanny Zalewskiej. Autorki zaprezentowały prekursorskie, jak na warunki polskie (i nie tylko), obliczenia porównawcze polskich świadczeń do wymagań MOP: Konwencji nr 102, Konwencji nr 121, Konwencji nr 128 i Rady Europy: Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego wraz z Protokołem i Zrewidowanego Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego. Przedstawiono także metodologię obliczeń porównawczych, problemy, jakie powstają w związku z brakiem odpowiednich danych statystycznych, niezbędnych do obliczeń porównawczych i wyniki obliczeń w formie tabeli.

Wyniki przeprowadzonych obliczeń porównawczych powinny stać się podstawą dla władz polskich przy podejmowaniu decyzji o modyfikacji wysokości świadczeń, zwłaszcza ich podwyższenia w przypadkach, kiedy w istotny sposób odbiegają od poziomu ustalonego

w danym akcie. Mogą być także podstawą do opracowania przez polski rząd wniosków o ratyfikację niektórych aktów międzynarodowych. Autorki mają nadzieję, że na tej podstawie zostanie podjęta decyzja o wyznaczeniu instytucji, która zbierałaby dane do systematycznego prowadzenia tych obliczeń. Wyrażają także nadzieję, że dla badaczy i ludzi nauki wyniki te będą podstawą do pogłębiania ich zainteresowań i formułowania ocen dotyczących poziomu polskich świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego.

O perspektywach ratyfikacji Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy w związku z prowadzonymi przez rząd polski pracami pisze Joanna Maciejewska. Przygotowanie do ratyfikacji określonego dokumentu powoduje, że dokonuje się przejrzenia ustawodawstwa polskiego. Następuje określenie rozbieżności między rozwiązaniem zawartym w Konwencji (czy Konwencjach) a ustawodawstwem polskim. Działania te są inspiracją do dyskusji nad ewentualnymi zmianami krajowych rozwiązań. Nie bez znaczenia jest poddanie krajowego systemu międzynarodowej kontroli zobowiązań wynikających z Konwencji.

W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej standardy Rady Europy nabrały w Polsce mniejszego znaczenia aniżeli było to wcześniej. Jednak takie podejście jest niewłaściwe, ponieważ dokumenty Rady Europy odgrywają kluczową rolę w obszarze praw człowieka, w tym praw społecznych. Chodzi zarówno o Europejską Kartę Społeczną z 1961 r., a także o Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną z 1996 r. Ponadto w zakresie upowszechniania modelu zabezpieczenia społecznego, opartego na sprawiedliwości społecznej, bardzo ważną rolę odgrywają Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r. i Zrewidowany Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1990 r. Ekspert Rady Europy, Sixto Molina ustalił w swoim artykule ważne dla Polski standardy zabezpieczenia społecznego wyprowadzone przez Radę Europy, zwłaszcza w kontekście zobowiązań wynikających z ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej z 1961 r. i zamiarem rządu polskiego (o czym mowa dalej) ratyfikacji Zrewidowanej Karty z 1996 r.

Jak już wcześniej ustalono, ocena krajowego systemu winna także obejmować obliczenia porównawcze. Obliczenia wysokości świadczeń zawartych w Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r. i Zrewidowanym Kodeksie z 1990 r. z ustalonymi w polskim systemie zawarto w artykule Hanny Markowskiej i Hanny Zalewskiej (*Obliczenia porównawcze. Rada Europy a Polska*). Szczególnego znaczenia nabierają wyniki wykonane w odniesieniu do Kodeksu z 1964 r. W tym akcie bowiem system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie to taki, który odpowiada standardom ustalonym w Kodeksie z 1964 r.

Perspektywy przyjęcia przez Polskę zobowiązań wynikających z dokumentów Rady Europy przedstawia Joanna Maciejewska. Wynikają one między innymi z oceny międzynarodowej (Komitetu Praw Społecznych) realizacji wcześniej przyjętych zobowiązań w drodze ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej z 1961 r.

Obecnie Unia Europejska uznaje otwartą metodę koordynacji za priorytetowy instrument uzgodnieniowy. Dzięki tej metodzie można w coraz większym stopniu wpływać na wewnątrz krajowe debaty dotyczące zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza w zakresie świadczeń emerytalnych i zdrowotnych. Zagadnienia te szczegółowo przedstawia prof. Yves Jorens. Autor podkreśla, że państwa zachowują swoją suwerenność w kształtowaniu systemu zabezpieczenia społecznego. Jednak potrzebna jest ściślejsza współpraca, między innymi ze względu na powszechne korzystanie z prawa przemieszczania się obywateli w Unii Europejskiej i korzystania przez nich ze świadczeń opieki zdrowotnej. Współpraca ta jest konieczna także ze względu na zabezpieczenie przyszłości systemów emerytalnych, w tym realizacji głównych założeń europejskiej polityki emerytalnej, tj.

- odpowiedniego poziomu świadczeń oraz finansowej stabilności publicznych i prywatnych systemów emerytalnych;
- modernizacji systemów emerytalnych w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby społeczeństwa.

Czy jednak otwarta metoda koordynacji może w dalszej perspektywie doprowadzić do ustalenia materialno-prawnych standardów zabezpieczenia społecznego? Biorąc pod uwagę duże zróżnicowanie ustawodawstw krajowych w zakresie zasad ubezpieczenia społecznego, nabycia uprawnień do świadczeń, poziomu świadczeń, a także czynnika najpoważniejszego – tj. braku zgody na takie standardy, wydaje się to w najbliższej przyszłości mało realne. Państwa członkowskie UE są przecież państwami członkowskimi MOP i RE, które w ramach swoich funkcji normatywnych uchwały szereg takich standardów, i z tego dorobku powinny korzystać.

Zachowanie praw nabytych i będących w trakcie nabywania pracowników (i innych osób) korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się jest możliwe dzięki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Polska z dniem wejścia do Unii Europejskiej została objęta wspólnotowymi zasadami obowiązującymi w tym obszarze. Jak do tego ważnego procesu zostały przygotowane władze właściwe i instytucje właściwe przedstawia Elżbieta Rożek (MPS).

Z powyższych ustaleń wynika, że istnieją związki i zależności między standardami zabezpieczenia społecznego MOP, RE i UE, które przedstawione są w formie tabelarycznej i schematów. Ich znajomość jest konieczna w celu nie tylko oceny rozwiązań krajowych, ale także w dyskusji o kierunkach ich zmian.

Na zakończenie należy postawić pytania: jak w przyszłości będą wyglądały związki i zależności między standardami tych trzech międzynarodowych organizacji? Czy współpraca między nimi będzie ściślejsza na etapie opracowywania i przygotowywania takich standardów? Czy UE będzie stroną standardów normatywnych MOP-u i Rady Europy? Czy dokonana zostanie ponowna definicja ryzyk społecznych, a w konsekwencji ustalony będzie zakres ochrony odpowiedni do tych ryzyk?

Odpowiedź na te pytania nie jest łatwa. Przyszłość jest już chyba wyznaczona w kierunku potrzeby bliższej współpracy omawianych trzech organizacji, ustalających międzynarodowe standardy zabezpieczenia społecznego². Odpowiedź na pytanie, czy i na jakim poziomie potrzebne są nowe standardy powinna wynikać z prowadzonych analiz i badań porównawczych krajowych rozwiązań z tymi standardami. Może okazać się bowiem, że europejskie standardy zabezpieczenia społecznego są już na odpowiednio wysokim poziomie, którego osiągnięcie wielu krajom europejskim zajmie najbliższe dziesięciolecie³.

Gertruda Uścińska
Redaktor numeru

¹ Obliczenia porównawcze dotyczące standardów Rady Europy z polskimi świadczeniami zawarto w dalszej części. Szerzej na temat obliczeń porównawczych: H. Markowska, H. Zalewska, G. Uścińska (red.), *Addendum. Obliczenia porównawcze*, IPISS, Warszawa 2005.

² Potwierdzeniem tego była także dyskusja ekspertów z tych organizacji na seminarium w Warszawie 28–29 czerwca 2004 r. pt. „Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie”. Wynika z niej, że istnieje pilna potrzeba bliższej współpracy na etapie nie tylko oceny stosowania, ale przede wszystkim projektowania nowych rozwiązań, o czym bliżej G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, IPISS, Warszawa 2005.

³ Dotyczy to także Polski.