

## Bieżące działania Komisji Europejskiej w obszarze zabezpieczenia społecznego

PAULINA ROICKA

doktorantka UW/Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

**STRESZCZENIE:** *Artykuł prezentuje bieżące działania Komisji Europejskiej w obszarze zabezpieczenia społecznego. Przedstawia się w nim inicjatywy KE związane z promocją aktywności osób starszych. W skrócie omówiono Białą Księgę z 2012 r. oraz zalecenia Komisji dotyczące reform systemów emerytalnych. Zaprezentowano również rozporządzenie PE i Rady 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia nr 883/2004.*

### Wstęp

Komisja Europejska jest najważniejszą instytucją unijną pełniącą funkcje wykonawcze<sup>1</sup>. Jest odpowiedzialna za bieżącą politykę Unii Europejskiej. Jeśli traktaty nie stanowią inaczej, Komisji przysługuje wyłączna inicjatywa ustawodawcza (art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej). Obecnie w jej skład wchodzi 27 komisarzy. Jednym z nich jest **László Andor**, który odpowiada za zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie, a dokładniej za takie dziedziny polityki Unii, jak: zatrudnienie, włączenie i ochrona socjalna, swobodny przepływ pracowników, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, prawo pracy i inne<sup>2</sup>.

### Promocja aktywności osób starszych

Działania na rzecz promocji aktywności osób starszych w społeczeństwie podejmowane są w Unii Europejskiej od kilku lat. W 2006 r. Komisja Europejska w Komunikacie *Przyszłość demograficzna Europy – od wyzwania do szansy* zaprezentowała pogląd, zgodnie

z którym społeczeństwa europejskie są zdolne przystosować się do dynamicznie zachodzących zmian w strukturze demograficznej ludności, a w szczególności do starzenia się populacji<sup>3</sup>. Komisja wskazała na pięć możliwych podejść w polityce, które pozwolą państwom odpowiedzieć na zachodzące zmiany oraz kontrolować je.

W 2007 r. Rada opracowała dokument *Szanse i wyzwania zmiany demograficznej w Europie: wkład osób starszych do ekonomicznego i społecznego rozwoju*, który wskazywał na potrzebę działań mających na celu zwiększenie partycypacji społecznej osób starszych. W 2008 r. na konferencji pt. *Solidarność międzypokoleniowa na rzecz spójnych i zrównoważonych społeczeństw*, zorganizowanej podczas słoweńskiej prezydencji, zaproponowano ustanowienie roku 2012 Europejskim Rokiem Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej.

Solidarność międzypokoleniowa stała się jednym z celów proklamowanych przez Unię Europejską w Traktacie z Lizbony z 2009 r. Aktywne starzenie się, jako gwarant spójności społecznej oraz wyższej produktywności, po-

<sup>1</sup> W. Czaplinski, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=pl>, pobrano 21.05.2012.

<sup>3</sup> *Commission Staff Working Document. Ex-ante Evaluation. Accompanying Document to the Decision of the European Parliament and of the Council on the European Year for Active Ageing (2012)*, European Commission, Brussels, 6.9.2010, SEC(2010) 1002 final <http://europa.eu/ey2012/ey2012main.jsp?catid=971&langid=pl>, s. 4.

twierdza również dokument Komisji Europejskiej *Europa 2020 – strategia mądrego, zrównoważonego i inkluzyjnego wzrostu*.

Niebagatelność przywołanych strategii wynika z zachodzących aktualnie procesów społecznych i demograficznych, przejawiających się w głębokich zmianach w strukturze demograficznej europejskich społeczeństw. Kierunek zachodzących przemian opisany został w wydanej przez Eurostat publikacji: *Eurostat – Statystyczny obraz UE w 2011 r.: aktywne starzenie się i solidarność między pokoleniowa*<sup>4</sup>. W dokumencie czytamy, że struktura ludnościowa w Unii Europejskiej ulega stałym zmianom, co przejawia się w przesunięciu struktury wieku na rzecz osób starszych.

Powyższe stanowisko ilustrują liczne dane przywołane w niniejszym opracowaniu. W 27 państwach członkowskich UE populacja osób w wieku 65 i więcej wynosiła 1 stycznia 2010 r. 87 mln, co stanowiło 17,4% ogółu ludności (liczba ludności w UE wynosiła wówczas 501,1 mln). Skala zmian staje się zauważalna, jeśli porównamy te liczby do tego samego okresu sprzed ćwierćwiecza: 1 stycznia 1985 r. 59,3 mln osób w EU-27 to osoby w wieku 65 lat i powyżej, które stanowiły 12,9% ogółu populacji. Mediana wieku<sup>5</sup> w 2010 r. wynosiła 40,9 lat, gdy jeszcze 1995 r. przeciętny wiek dla Unii Europejskiej wynosił 36,5 lat. Do 2060 r. mediana wieku dla UE-27 ustabilizuje się na poziomie 47,6 lat, tj. około 15 lat więcej niż stulecie wcześniej. Rosnąca mediana wieku jest również wypadkową stale wydłużającej się przeciętnej długości życia po przejściu na emeryturę.

Jednocześnie mamy do czynienia ze stałym spadkiem wskaźnika dzietności, który ustabilizował się na poziomie 1,6 dla UE-27<sup>6</sup>.

Te dwa równoległe zachodzące procesy powodują w konsekwencji głębokie zmiany w piramidzie wieku ludności.

Prognozuje się, iż w nadchodzących dekadach liczba osób w wieku powyżej 60 lat rosnąć będzie każdego roku o 2 mln, podczas gdy populacja osób aktywnych zawodowo znacznie się kurczy, począwszy od 2012 r. (jako skutek niskiego wskaźnika urodzeń wśród powojennego wyżu)<sup>7</sup>. Zmiany te skutkować będą rosnącym wskaźnikiem osób bardzo starych wśród ogółu populacji (tj. osób powyżej 80 lat) oraz relatywnie niewielkim odsetkiem osób młodych opiekujących się nimi. Ilustruje to współczynnik obciążenia rodzinnego, definiowany jako relacja osób w wieku 80 lat i więcej na 100 osób do liczby osób w wieku 50–64 lata. Wskaźnik ten stosowany jest do oceny skali żądań wobec rodziny do zapewnienia opieki jej najstarszym członkom.

Polityki ukierunkowane na zwiększenie aktywności osób starszych uwzględniać powinny również – poza wydłużającym się przeciętnym trwaniem życia – dalsze trwanie życia w dobrym zdrowiu<sup>8</sup>. W 2008 r. kobiety w wieku 65 lat miały szansę żyć 8,4 kolejnych lat w dobrym zdrowiu, co stanowiło 40,4% ich pozostałego trwania życia. W przypadku mężczyzn dalsze przeciętne trwanie życia w dobrym zdrowiu było jedynie o 0,2 lata krótsze, jednakże stanowiło to blisko połowę pozostałego im czasu (47,8%).

W ocenie znawców przedmiotu zaprezentowane trendy demograficzne stanowią wyzwanie, ale w perspektywie mogą być również szansą. Proces starzenia się ludności może skutkować presją na budżety publiczne państw oraz nadwyrężeniem systemów zabezpieczenia społecznego (w tym przede wszystkim systemów emerytalnych), koniecznością dostosowania gospodarki i miejsc pracy dla starzejącej się siły roboczej, możliwym zmniejszeniem rynku wskutek malejącej liczby osób aktywnych zawodowo, presją na wykwalifikowanych pracowników służby zdrowia oraz

<sup>4</sup> *Active ageing and solidarity between generations A statistical portrait of the European Union 2011*, Eurostat, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF).

<sup>5</sup> Tak zwany wiek środkowy – wskazuje przeciętny wiek osób w danej zbiorowości (np. zamieszkującej określone terytorium). Wartość mediany wyznacza granicę wieku, którą połowa osób w danej zbiorowości już przekroczyła, a druga połowa jeszcze nie osiągnęła. Źródło: [http://www.stat.gov.pl/gus/definicje\\_PLK\\_HTML.htm?id=POJ-339.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-339.htm), pobrano 2.05.2012.

<sup>6</sup> *Active ageing and solidarity...*, op. cit., s. 11.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 32.

rosnącymi żądaniami szerszej dostępności do opieki zdrowotnej, w tym (zinstytucjonalizowanej) opieki długoterminowej. Powyższe napięcia przełożyć się mogą na międzygeneracyjny konflikt o sposób redystrybucji dochodów publicznych<sup>9</sup>.

Znaczącą rolę odgrywać będą zatem strategie na rzecz wykorzystania potencjału szybko rosnącej grupy osób starszych za pomocą instrumentów rynku pracy, umożliwiających osobom starszym dłuższą aktywność zawodową i pełne uczestnictwo w społeczeństwie.

W tym miejscu warto nadmienić, iż dotychczasowe reformy systemów emerytalnych, uzupełniane odpowiednimi instrumentami rynku pracy, stworzyły zachęty do dłuższej aktywności zawodowej. W badaniu Komisji Europejskiej z 2009 r. *Ageing Report*<sup>10</sup>, którego celem była prognoza wpływu reform rynkowych, w tym reform systemów emerytalnych na udział starszych pracowników na rynku pracy oraz na rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę, wskazuje się na ich ścisły związek. Przejawia się on w wyższym o 8 pkt. proc. odsetku osób zatrudnionych w wieku 55–64 lata w 2020 r. w porównaniu ze stanem sprzed reform oraz o 13 pkt. proc. w 2060 r., co pochytywane jest jako rezultat reform emerytalnych<sup>11</sup>.

## Inicjatywy Komisji Europejskiej

Aby realizacja powyższych strategii stała się możliwa, Komisja zaleca państwom członkowskim wzmożone działania w obszarach uznanych za wrażliwe, przy wykorzystaniu przeznaczanych na te cele funduszy.

W ramach **Europejskiego Funduszu Społecznego** (EFS) na lata 2007–2013 przeznaczono kwotę 1,01 mln euro na promocję aktywne-

go starzenia się i dłuższej aktywności zawodowej. Starsi pracownicy mogą ponadto korzystać z aktywnych form wsparcia zatrudnienia, które stanowią 15,3% środków Funduszu<sup>12</sup>.

Inicjatywy na rzecz aktywnego starzenia się finansowane są także w ramach unijnego **programu PROGRESS**, którego celem jest wsparcie państw w ich działaniach na rzecz tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości oraz budowy spójnego społeczeństwa.

Kolejną formą wspierania aktywnego uczestnictwa osób starszych w społeczeństwie jest wolontariat. W ramach **Europejskiego Roku Wolontariatu w 2011 r.**<sup>13</sup> wspierano aktywność społeczną osób w wieku emerytalnym poprzez zachęcanie ich do uczestnictwa w różnych formach wolontariatu.

Unia Europejska wspiera również inicjatywy, których celem jest **promowanie dbałości o zdrowie** obywateli w trakcie całego cyklu życia oraz profilaktyka zdrowotna, a także zwalczanie nierówności w dostępie do służby zdrowia. Powyższe działania realizowane mogą być w ramach 7 Programu Ramowego, z którego 6,5 mld euro przeznaczono na badania mające na celu poprawę stanu zdrowia społeczeństwa oraz zaradzenie problemom zdrowotnym osób starszych<sup>14</sup>.

Niebagatelne znaczenie dla zwiększenia uczestnictwa osób starszych w społeczeństwie odgrywa kwestia dostosowania infrastruktury do stanu ich zdrowia oraz stworzenie warunków, w których osoby z dolegliwościami zdrowotnymi mogłyby zaspokajać swoje potrzeby życiowe we własnym domu oraz środowisku lokalnym. W tym celu w **Planie Działań Komisji w sprawie Niepełnosprawności na lata 2008–2009** za priorytet uznaje się pełną dostępność do infrastruktury i usług<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 5 i 11.

<sup>10</sup> Zob. *Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions*, Brussels, 31.05.2010, ARES save number(2010)221924 –REV, SPC/1005/2, European Commission 2010.

<sup>11</sup> Szerzej: G. Uścińska, współpraca J. Petelczyc, P. Roicka, *Diagnoza osób w wieku 45+ na rynku pracy w Polsce i wybranych krajach UE na podstawie danych zastanych (analiza dokumentów prawnych uwzględniających pozycję konkurencyjną osób w wieku 45+ na rynku pracy. Aspekt prawny)*, ekspertyza wykonana w ramach projektu „Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy i ich wpływ na aktywność zawodową zasobów pracy w wieku 45+”, realizowanego przez IPiSS na zlecenie CIOP. Kierownik projektu prof. E. Kryńska, maszynopis, IPiSS, Warszawa 2011, <http://www.ipiss.com.pl>, pobrano 18.05.2012, s. 115.

<sup>12</sup> *Commission Staff Working Document...*, op. cit., s. 9.

<sup>13</sup> <http://europa.eu/volunteering/pl/home2>, pobrano 18.08.2012.

<sup>14</sup> *Commission Staff Working Document...*, op. cit., s. 10.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 10.

W wyniku publicznych konsultacji Komisja przyjęła **Plan Działań na rzecz Miejskiej Mobilności**, w którym postuluje się m.in. dostosowanie lokalnej infrastruktury ułatwiającej poruszanie się osób niepełnosprawnych. W dokumencie wskazuje się na natychmiastową potrzebę tych działań z uwagi na wysokie wskaźniki śmiertelnych ofiar wypadków drogowych wśród osób starszych – w 2008 r. 20% śmiertelnych ofiar wypadków drogowych stanowiły osoby starsze, z czego 40% jako przechodnie.

W opracowaniu pt. *Jak propagować aktywne starzenie się w Europie – UE wspiera działania na szczeblu lokalnym i regionalnym*<sup>16</sup>, opracowanym w 2011 r. przez AGE Platform Europe we współpracy z Komitetem Regionów i Komisją Europejską, poddaje się państwom członkowskim szereg pomysłów i inicjatyw mających na celu promowanie aktywnej starości oraz międzygeneracyjnej solidarności. W pierwszej kolejności wskazuje się na konieczność zwiększenia partycypacji osób starszych na rynku pracy, jako remedium na kurczące się zasoby siły roboczej między 2010 a 2060 r. Lokalni i regionalni aktorzy powinni zatem dążyć do zwiększenia zatrudnialności osób starszych poprzez edukację i udział w szkoleniach umożliwiających im uaktualnienie swoich umiejętności i nabycie nowych, które odpowiadałyby na potrzeby dynamicznie zmieniających się rynków pracy<sup>17</sup>. Ponadto proponuje się rozwój innowacyjnych usług adresowanych do osób starszych, pozwalających im utrzymać bądź znaleźć zatrudnienie. Cel ten łatwiej będzie osiągnąć poprzez wymianę dobrych praktyk między lokalnymi i regionalnymi podmiotami.

Równie ważne są działania na rzecz aktywnego obywatelstwa osób w starszym wieku<sup>18</sup>. Tutaj postuluje się rozwój społecznych sieci stwarzających możliwości udziału tych osób

w preferowanych aktywnościach, kontynuowaniu nauki oraz utrzymywaniu i nawiązywaniu nowych znajomości. Lokalni i regionalni aktorzy powinni także podjąć działania chroniące przed uzależnieniem osób starszych od wsparcia innych, w szczególności poprzez promowanie zdrowego starzenia się.

Starzenie się społeczeństw niesie ze sobą ryzyko konfliktów między pokoleniem starszym i młodym w szczególności o kurczące się miejsca pracy, czy też sposób alokacji dochodów publicznych. Dlatego też Komisja Europejska za ważne i pilne uznaje działania służące budowie i wzmocnieniu międzygeneracyjnej solidarności w celu utrzymania spójności społecznej, zwłaszcza w okresie niestabilności gospodarek. Paradoksalnie więc kryzys ekonomiczny, trwający nieprzerwanie od końca 2008 r., wymusi na społeczeństwach świadomościową zmianę w kierunku większej solidarności i zrozumienia dla sytuacji wszystkich członków społeczeństwa. Wydaje się bowiem, iż tylko między- i wewnątrzgeneracyjna solidarność stanowi obecnie jedyne panaceum na współczesne wyzwania.

W odpowiedzi na wyzwania demograficzne, z którymi muszą się zmierzyć wszystkie kraje Unii Europejskiej, Komisja Europejska ustanowiła rok 2012 **Europejskim Rokiem Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej**<sup>19</sup>. Według Światowej Organizacji Zdrowia aktywne starzenie się jest procesem tworzenia optymalnych możliwości w zakresie zdrowia, uczestnictwa i bezpieczeństwa, w celu poprawy jakości życia ludzi w okresie starości<sup>20</sup>.

W świetle powołanej definicji propagowanie aktywnego starzenia się wymaga wielowymiarowego podejścia, poczucia odpowiedzialności i trwałego wspierania ze strony wszystkich pokoleń. Celem tego wszechstronnego podejścia powinno być stworzenie wa-

<sup>16</sup> *How to promote active ageing in Europe? EU support to local and regional actors*, European Commission, Committee of Regions, Age Platform Europe, wrzesień 2011.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>19</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r. w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012), DzU UE L 246/5 z 23 września 2011 r.

<sup>20</sup> *Active Ageing – A Policy Framework*, World Health Organization, Geneva 2002, s. 12.

runków do starzenia się w dobrym zdrowiu, aktywnego udziału w życiu społecznym, spełnienie w życiu zawodowym i więcej niezależności w życiu codziennym.

Idea Roku Europejskiego zachęca państwa członkowskie oraz inne zainteresowane strony do wspierania aktywności osób starszych i nasilenia działań na rzecz wykorzystania potencjału szybko rosnącej grupy osób w wieku około 60 lat i starszych (art. 2 Decyzji). Działania te obejmować powinny w szczególności inicjatywy na rzecz podnoszenia ogólnej świadomości na temat wartości aktywności osób starszych i jej różnorodnych wymiarów dla społeczeństwa i gospodarki, a ponadto promowanie działań wspomagających zwalczanie dyskryminacji ze względu na wiek, przezwyciężanie stereotypów związanych z wiekiem i usuwanie przeszkód, zwłaszcza w zakresie zdolności do zatrudnienia oraz wiele innych aktywności wymienionych podmiotów.

## Współczesne wyzwania systemów emerytalnych

Zachodzące współcześnie przemiany społeczne i demograficzne uczyniły aktualną kwestię adekwatnego zabezpieczenia dochodów osób w wieku emerytalnym oraz zagwarantowania stabilności finansowej systemów zabezpieczenia emerytalnego. W odpowiedzi na te przemiany Komisja Europejska opublikowała białą księgę *Plan na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych emerytur*<sup>21</sup>.

Przedmiotem analizy omawianego dokumentu jest opis aktualnych wyzwań, jakie stoją przed współczesnymi systemami emerytalnymi, które mają wpływ na stabilność systemu oraz adekwatność przyszłych świadczeń emerytalnych. W publikacji przedstawiono propozycje koniecznych reform oraz zaproponowano wiele wzajemnie uzupełniających się inicjatyw. Uwzględniono także wyniki konsultacji społecznych, zainicjowanych *zieloną księ-*

*gą na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*<sup>22</sup>.

W białej księdze czytamy, iż w kontekście starzejącej się ludności oraz kryzysu zadłużeniowego państw Unii Europejskiej szczególnie pilne jest **zapewnienie stabilności finansowej systemów emerytalnych**. Wydatki na świadczenia emerytalne wśród ogółu wydatków publicznych stanowią dziś przeciętnie ponad 10%, a do 2060 r. prawdopodobnie stanowią będą około 12,5% dla całej Unii, ze znaczną dyferencją wśród poszczególnych państw członkowskich<sup>23</sup>. Mimo wielu wdrażanych w ostatnich latach reform emerytalnych, w znacznej części państw konieczne są dalsze kompleksowe zmiany systemu dla zapewnienia realizacji celów, jakie stawiane są systemom zabezpieczenia emerytalnego. Jak czytamy w dokumencie: *Systemy emerytalne muszą przyczynić się do wzrostu gospodarczego w Europie, wspierając aktywne starzenie się, a jednocześnie pozostać adekwatnym i stabilnym instrumentem, podstawą europejskiego modelu, aby utrzymać odpowiedni poziom życia starszych Europejczyków*<sup>24</sup>.

Jednym ze skutków reform systemów emerytalnych jest spadek stopy zastąpienia dochodów netto przez świadczenie emerytalne. Zatem niezwykle ważne staje się dążenie państw do wydłużenia aktywności zawodowej pracowników w celu **utrzymania adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych**. Komplementarne do tych działań są inicjatywy na rzecz upowszechniania dodatkowego oszczędzania na emeryturę oraz uzupełniania publicznych systemów repartycyjnych programami kapitałowymi<sup>25</sup>. Popularyzacji kapitałowych metod oszczędzania powinny jednak towarzyszyć działania zmierzające do zagwarantowania ich bezpieczeństwa i opłacalności.

Wyzwaniem dla nowoczesnych systemów zabezpieczenia emerytalnego – co podkreśla się w białej księdze – jest **zwiększenie wskaźnika aktywności zawodowej kobiet**

<sup>21</sup> Biała księga. *Plan na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych emerytur*, Komisja Europejska, Bruksela 2012.

<sup>22</sup> *Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Komisja Europejska, Bruksela 2012.

<sup>23</sup> Biała księga..., op. cit., s. 4.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 6.

**i starszych pracowników.** Starzejąca się siła robocza skutkuje zachwianiem proporcji między osobami w wieku produkcyjnym, tj. w wieku 15–64 lata, a populacją osób po 65. roku życia. Wskaźnik obciążenia demograficznego (czyli iloraz liczby osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym) wzrośnie z 26% w 2010 r. do 50% w 2050 r.<sup>26</sup>. Równie poważne dla stabilności i adekwatności systemów emerytalnych będą konsekwencje niekorzystnych zmian dotyczących współczynnika obciążenia ekonomicznego, definiowanego jako stosunek procentowy liczby osób bezrobotnych, emerytów i rencistów do liczby osób zatrudnionych.

Neutralizacji negatywnych skutków starzejących się populacji dla stabilności i adekwatności emerytur może pomóc osiągnięcie unijnego celu, zapisanego w *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, tj. osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia ludności w wieku 20–64 lata oraz grup o niskiej zatrudnialności (tj. kobiet, imigrantów i młodzieży) na poziomie 75%.

Kolejnym remedium na wyzwania emerytalne jest zahamowanie tendencji do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, co w dużym stopniu udało się już osiągnąć. Niemniej, wskaźnik zatrudnienia osób w wieku okołoemerytalnym jest wciąż niższy od postulowanego przez Unię Europejską poziomu 50% dla osób w wieku 55–64 lata, co czyni ten cel wciąż aktualnym i wymagającym wdrożenia adekwatnych środków zaradczych. Jednak – jak zaznaczają autorzy opracowania – powodzenie tych reform warunkowane jest zdolnością europejskich rynków pracy do „wchłonięcia” pracowników starszych wiekiem, czemu powinny pomagać odpowiednie reformy rynku zatrudnienia.

## Zalecenia Komisji Europejskiej

Postulowane reformy systemów emerytalnych powinny skupiać się wokół opracowanych przez Komisję Europejską następujących zaleceń.

- **Powiązanie wieku emerytalnego z dłuższym średnim trwaniem życia**

Jak czytamy w białej księdze, powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia mogłoby pomóc w utrzymaniu równowagi między czasem aktywności zawodowej a liczbą lat spędzonych na emeryturze<sup>27</sup>, co istotnie zmniejszyłoby napięcia budżetowe i fiskalne.

Należy nadmienić, iż zdaniem autorów reformy mające na celu wydłużenie aktywności zawodowej pracowników w starszym wieku nie oznaczają faworyzowania tej grupy wieku kosztem osób młodych, m.in. w obszarze dostępu do rynku pracy. Zostało już bowiem stwierdzone, że państwa członkowskie o najwyższych wskaźnikach zatrudnienia osób starszych mają także jedne z najniższych stóp bezrobocia wśród młodzieży<sup>28</sup>.

- **Ograniczenie dostępu do systemów wczesnych emerytur i innych możliwości wczesnego zaprzestania aktywności zawodowej**

Likwidacja nieuzasadnionego wcześniejszego przechodzenia na emeryturę może odbywać się na różne sposoby z zastrzeżeniem, iż każdemu tego rodzaju rozwiązaniu powinna jednocześnie towarzyszyć możliwość dłuższej aktywności zawodowej zainteresowanych tym osób oraz – jeżeli nie jest to możliwe – zabezpieczenie dochodów osobom, które skorzystały z wcześniejszych uprawnień emerytalnych.

- **Wspieranie dłuższego życia zawodowego**

Wspieranie dłuższego życia zawodowego odbywać się może za pomocą takich działań, jak poprawa dostępu do możliwości uczenia się przez całe życie, dostosowanie miejsc pracy do większej różnorodności pracowników, tworzenie możliwości zatrudnienia dla starszych pracowników oraz wspieranie aktywnego i zdrowego starzenia się.

Proponowane środki są konieczne z uwagi na ryzyko niepowodzenia reform, których

<sup>26</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 12.

skutkiem może być zwiększenie liczby osób uzależnionych od innych rodzajów świadczeń, tj. zasiłków dla bezrobotnych, rent inwalidzkich i zasiłków z pomocy społecznej<sup>29</sup>. Obok powyższych działań państwa członkowskie powinny podjąć starania na rzecz poprawy stanu zdrowia pracowników.

- **Zrównanie ustawowego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet**

W dalszym ciągu problem utrzymujących się nierówności na rynku pracy między kobietami a mężczyznami oraz w innych obszarach życia społecznego przekłada się na niekorzystną sytuację kobiet po przejściu na emeryturę, przejawiającą się w zasadniczo niższych świadczeniach emerytalnych<sup>30</sup>. Zatem – jak postulują autorzy białej księgi – adekwatność i stabilność systemów emerytalnych wymaga synergicznych rozwiązań w postaci łączenia środków z zakresu polityki emerytalnej i polityki zatrudnienia zorientowanych na zniwelowanie różnic w dochodach emerytalnych ze względu na płeć. Proponowane rozwiązanie w dalszej perspektywie może mieć wpływ na decyzje o zakładaniu rodziny z uwagi na szersze możliwości godzenia życia prywatnego z zawodowym.

Potrzebne są równościowe instrumenty łamiące stereotypowe przekonania o rolach społecznych kobiet i mężczyzn.

- **Wspieranie uzupełniających oszczędności emerytalnych w celu zwiększenia dochodów na emeryturze**

Zapewnienie godziwych dochodów emerytalnych zakłada dywersyfikację ich źródeł. Wobec powyższego coraz większą rolę powinno się przypisywać dodatkowym formom oszczędzania, pod warunkiem jednoczesnych działań na rzecz zwiększenia ich opłacalności, bezpieczeństwa i sprawiedliwego dostępu.

Z drugiej strony promowanie dodatkowych form oszczędzania emerytalnego musi zakładać konieczność równoczesnych inicjatyw legislacyjnych, ułatwiających przenosze-

nie zgromadzonych w ich ramach środków przez coraz bardziej mobilnych pracowników<sup>31</sup>. W tym kontekście pilnym wydaje się rozwiązanie, polegające na stworzeniu systemu śledzenia uprawnień emerytalnych w całej UE, dzięki którym obywatele UE mieliby dostęp do dokładnych i aktualnych informacji na temat swoich uprawnień emerytalnych, a także prognoz co do dochodów po przejściu na emeryturę, pochodzących z ustawowych i pracowniczych programów emerytalnych.

Wymienione propozycje, których wdrożenie zaleca się państwom członkowskim, wspierane będą przez Unię za pomocą znajdujących się w jej dyspozycji instrumentów politycznych, finansowych oraz legislacyjnych, przy zaznaczeniu, iż główna odpowiedzialność za realizację celów reform, tj. osiągnięcie stabilnych i adekwatnych systemów emerytalnych, spoczywa na państwach członkowskich<sup>32</sup>.

Ponadto w załącznikach do białej księgi przedstawiono kompleksowy zestaw programów, które należałoby podjąć na poziomie Unii Europejskiej w celu wsparcia krajowych reform emerytalnych<sup>33</sup>. Koncentrują się one wokół dwóch najważniejszych obecnie obszarów – zachowania równowagi między okresem aktywności zawodowej i czasem spędzonym na emeryturze oraz tworzenia uzupełniających prywatnych oszczędności emerytalnych. Załączono również wyniki konsultacji w sprawie zielonej księgi oraz wykaz zaleceń i ostatnich reform emerytalnych w państwach członkowskich.

## **Działania legislacyjne w obszarze zabezpieczenia społecznego**

- **Zmiana rozporządzenia 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego**

28 czerwca 2012 r. weszło w życie nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE)

<sup>29</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 16.

nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

Pierwsza grupa nowelizowanych przepisów wprowadza pojęcie „portu macierzystego”. Jest to kryterium służące ustaleniu ustawodawstwa mającego zastosowanie do tej grupy pracowników. Reguły kolizyjne mające zastosowanie w przypadku wykonywania pracy w dwóch lub więcej państwach członkowskich<sup>34</sup> nie uwzględniają specyfiki pracy pracowników obsługi samolotu. W związku tym postanowiono dodać po motywie 18a rozporządzenia nr 883/2004 motyw 18b oraz nowy ustęp 14 w rozporządzeniu nr 987/2009. Zgodnie z nimi pojęcie „portu macierzystego” rozumiane jest jako *miejsce wskazane przez operatora członkowi załogi, z którego członek załogi zazwyczaj rozpoczyna i w którym kończy okres służby lub serię okresów służby i w którym w zwykłych warunkach operator nie odpowiada za zakwaterowanie danego członka załogi.*

Celem tej zmiany jest wyjaśnienie pojęcia „zarejestrowana siedziba lub miejsce prowadzenia działalności” (art. 13 ust. 1 pkt b rozporządzenia nr 883/2004) jako „portu macierzystego” dla załóg samolotów. A zatem osoba będąca członkiem załogi samolotu będzie podmiotem ubezpieczenia w państwie, w którym znajduje się port macierzysty. I tak, zgodnie z nowymi przepisami, pilot pracujący dla linii lotniczych, które mają zarejestrowaną siedzibę we Francji, ale mieszkający we Włoszech, gdzie też znajduje się jego port macierzysty, będzie podlegał ustawodawstwu włoskiemu, nie – tak jak poprzednio – francuskiemu. Zatem we Włoszech będzie odprowadzał składki na ubezpieczenie społeczne.

Kolejna zmiana wprowadza nowy artykuł 65a do rozporządzenia nr 883/2004, regulujący kwestię prawa do zasiłku z tytułu bezrobocia dla pracowników przygranicznych<sup>35</sup> prowadzących działalność na własny rachunek, które stały się osobami bezrobotnymi w pełny wymiarze<sup>36</sup>. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, państwem odpowiedzialnym za finansowanie zasiłków pracownikom przygranicznym jest państwo miejsca zamieszkania, a nie państwo ostatniego miejsca zatrudnienia ubezpieczonego. Jest to odstępstwo od zasady ogólnej, które ma na celu ułatwienie byłemu pracownikowi przygranicznemu znalezienia pracy w kraju zamieszkania.

Nowelizowane przepisy rozszerzają tę zasadę szczególną na osoby wykonujące wcześniej pracę na własny rachunek. Zgodnie z treścią nowego artykułu, jeżeli pracownik ten spełnił warunki uprawniające go do świadczenia z tytułu bezrobocia w państwie jego ostatniej aktywności ekonomicznej, a w państwie członkowskim zamieszkania nie ma systemu zasiłków dla bezrobotnych, pracownik otrzymuje świadczenie z państwa ostatniej aktywności zawodowej. Warto nadmienić, iż spośród 27 państw członkowskich UE 18 zawiera system świadczeń dla osób bezrobotnych, wcześniej samozatrudnionych, a 9 nie zawiera takich regulacji.

W znowelizowanym rozporządzeniu zmianie uległy również inne przepisy dotyczące ustalania ustawodawstwa właściwego. Nowelizowany został art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 dotyczący delegowania. Zmiana tego przepisu polega na wyjaśnieniu, iż osoba delegowana po upływie przewidywanego czasu delegowania nie może zostać zastąpiona przez inną osobę delegowaną, co zostało

<sup>34</sup> Podstawowa zasada koordynacji została zawarta w art. 11 w ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 i stanowi, że osoba wykonująca pracę najemną lub pracę na własny rachunek na terytorium państwa członkowskiego podlega ustawodawstwu tego państwa. Wyjątkiem jest m.in. sytuacja, kiedy praca jest wykonywana w dwóch lub kilku państwach członkowskich. Wówczas ustawodawstwem właściwym jest ustawodawstwo państwa miejsca zamieszkania bądź państwa, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo zatrudniające pracownika (art. 13 rozporządzenia 883/2004).

<sup>35</sup> Określenie „pracownik przygraniczny” oznacza każdą osobę wykonującą pracę najemną lub na własny rachunek w państwie członkowskim, która zamieszkuje na terytorium innego państwa członkowskiego, gdzie co do zasady powraca każdego dnia lub co najmniej raz w tygodniu (art. 1 lit. F rozporządzenia nr 883/2004).

<sup>36</sup> Rozporządzenie nr 883/2004 dokonuje rozróżnienia na bezrobocie w pełnym i niepełnym wymiarze.



pominięte w obowiązującym brzemieniu tego przepisu<sup>37</sup>.

W efekcie nowelizowanemu artykułowi nadaje się następująca treść:

*1. Osoba, która wykonuje działalność jako pracownik najemny w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy, który normalnie tam prowadzi swą działalność, a która jest delegowana przez tego pracodawcę do innego państwa członkowskiego do wykonywania pracy w imieniu tego pracodawcy, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem, że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy i że osoba ta nie jest wysłana, by zastąpić inną delegowaną osobę.*

Poważne zmiany dotyczą również treści art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

W stanie prawnym obowiązującym przed nowelizacją wymóg wykonywania „znaczej części pracy” nie dotyczył sytuacji, w której osoba jest zatrudniona przez różne przedsiębiorstwa lub przez różnych pracodawców. W takiej sytuacji stosowane jest ustawodawstwo państwa członkowskiego miejsca zamieszkania. W ocenie Komisji brak jest uzasadnienia dla takiej regulacji w przypadku, kiedy praca wykonywana w państwie członkowskim miejsca zamieszkania jest niewielka. Omawianą nowelizacją Komisja dokonała redakcji art. 13 ust. 1, w myśl której warunek wykonywania „znaczej części” pracy ma zastosowanie także do osób zwykle pracujących w różnych przedsiębiorstwach lub dla różnych pracodawców w co najmniej dwóch państwach członkowskich<sup>38</sup>. W rezultacie ustęp pierwszy powołanego artykułu uzupełniono o przepisy, zgodnie z którymi osoba, która wykonuje pracę w co najmniej dwóch państwach członkowskich i jeżeli nie wykonuje znacznej części pracy w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, podlega ustawodawstwu państwa, w którym mieści się siedziba lub miejsce wykonywania działalności pracodawcy lub przedsiębiorstw,

jeżeli mieszczą się one tylko w jednym państwie członkowskim [lit. b (ii)] bądź jedno z tych państw jest państwem miejsca zamieszkania tej osoby [lit. b (iii)], bądź zatrudniona jest przez jedno przedsiębiorstwo lub jednego pracodawcę [lit. b (i)]. Osoba ta podlega natomiast ustawodawstwu państwa miejsca zamieszkania, jeżeli co najmniej dwa z zatrudniających ją przedsiębiorstw lub pracodawców mają siedzibę lub miejsce wykonywania działalności w innych państwach niż państwo jej zamieszkania.

- **Twoje prawa w każdym kraju**

Warto wspomnieć, iż Komisja Europejska uruchomiła w ubiegłym roku stronę internetową informującą w 22 językach o uprawnieniach w zakresie zabezpieczenia społecznego w 31 krajach Unii Europejskiej i państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>39</sup>.

- **Rozszerzenie przepisów rozporządzenia nr 883/2004 na Szwajcarię**

Przepisy rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenia wykonawczego do niego nr 987/2009 rozszerzono z dniem 1 kwietnia 2012 r. na stosunki między Szwajcarią i państwami Unii Europejskiej. Trzy kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Lichtenstein, Norwegia i Islandia) nie podpisały dotychczas porozumień dotyczących stosowania nowych rozporządzeń i dlatego też w stosunku do tych krajów nadal stosowane są przepisy starych rozporządzeń<sup>40</sup>.

- **Wydłużenie implementacji dyrektywy 2004/40/WE**

Parlament i Rada Unii Europejskiej przyjęły dyrektywę 2012/11/UE zmieniającą dyrektywę 2004/40/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie

<sup>37</sup> <http://delegowanie.pl/content/planowana-nowelizacja-tytu%C5%82%C3%B3w-ii-rozporzadze%C5%84-8832004-oraz-9872009>, pobrano 17.05.2012.

<sup>38</sup> Szerzej: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/provisoire/2012/04-18/0121/P7\\_TA-PROV\(2012\)0121\\_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2012/04-18/0121/P7_TA-PROV(2012)0121_PL.pdf), pobrano 17.05.2012.

<sup>39</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=pl>, pobrano 17.05.2012.

<sup>40</sup> <http://www.mpips.gov.pl/koordynacja-systemow-zabezpieczenia-spoiecznego/zmiany-w-przepisach-okoordynacji/>, pobrano 17.05.2012.

ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi). Dyrektywa 2004/40 zobowiązywała m.in. wszystkie kraje Wspólnoty Europejskiej do ograniczenia dopuszczalnych wartości

natężeń pól elektromagnetycznych do wskazanych poziomów.

Z uwagi na brak porozumienia państw co do niektórych istotnych postanowień dyrektywy przedłużono okres jej implementacji do 18 miesięcy<sup>41</sup>.

#### LITERATURA

- Active Ageing – A Policy Framework*, World Health Organization, Geneva 2002.
- Active ageing and solidarity between generations A statistical portrait of the European Union 2011*, Eurostat, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, na stronie [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF).
- Biała księga. *Plan na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych emerytur*, Komisja Europejska, Bruksela 2012.
- Commission Staff Working Document. Ex-ante Evaluation. Accompanying Document to the Decision of the European Parliament and of the Council on the European Year for Active Ageing (2012)*, European Commission, Brussels, 6.9.2010, SEC(2010) 1002 final, na stronie <http://europa.eu/ey2012/ey2012main.jsp?catid=971&langid=pl>.
- Czapliński W., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- How to promote active ageing in Europe? EU support to local and regional actors*, European Commission, Committee of Regions, Age Platform Europe, wrzesień 2011.
- Interim EPC-SPC Joint Report on Pensions*, Brussels, 31.05.2010, ARES save number(2010)221924 –REV, SPC/1005/2, European Commission 2010.
- Uścińska G., współpraca Petelczyc J., Roicka P., *Diagnoza osób w wieku 45+ na rynku pracy w Polsce i wybranych krajach UE na podstawie danych zastanych (analiza dokumentów prawnych uwzględniających pozycję konkurencyjną osób w wieku 45+ na rynku pracy. Aspekt prawny)*, ekspertyza wykonana w ramach projektu „Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy i ich wpływ na aktywność zawodową zasobów pracy w wieku 45+”, realizowanego przez IPiSS na zlecenie CIOP. Kierownik projektu prof. E. Kryńska, maszynopis, IPiSS, Warszawa 2011, na stronie <http://www.ipiss.com.pl>, pobrano 18.05.2012, s. 115.
- Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Komisja Europejska, Bruksela 2012.

#### STRONY INTERNETOWE

- <http://europa.eu/volunteering/pl/home2>, pobrano 18.08.2012.
- <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=pl>, pobrano 21.05.2012.
- <http://delegowanie.pl/content/planowana-nowelizacja-tytu%C5%82%C3%B3w-ii-rozporzadze%C5%84-8832004-oraz-9872009>, pobrano 17.05.2012.
- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/provisoire/2012/04-18/0121/P7\\_TA-PROV\(2012\)0121\\_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2012/04-18/0121/P7_TA-PROV(2012)0121_PL.pdf), pobrano 17.05.2012.
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=pl>, pobrano 17.05.2012.
- <http://www.mpips.gov.pl/koordynacja-systemow-zabezpieczenia-spoecznego/zmiany-w-przepisach-o-koordynacji/>, pobrano 17.05.2012.
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=89&newsId=1305&furtherNews=yes>, pobrano 17.05.2012.
- [http://www.stat.gov.pl/gus/definicje\\_PLK\\_HTML.htm?id=POJ-339.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-339.htm), pobrano 2.05.2012.

## The European Commission's current activities in the field of social security

PAULINA ROICKA

**SUMMARY:** *The article analyzes current activities of the European Commission in the field of social security. It presents the initiatives of the Commission related to promotion of active ageing. Briefly discussed the White Paper of 2012 and the Commission's recommendations for reform of pension systems. Also presented the Regulation 465/2012 of 22 May 2012 amending the Regulation 883/2004 on the coordination of social security system and Regulation 987/2009 on the implementation of Regulation 883/2004.*

<sup>41</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=89&newsId=1305&furtherNews=yes>, pobrano 17.05.2012.