

Aktualne problemy systemu zabezpieczenia społecznego. Aspekt unijny i krajowy

OLGA KAMIŃSKA rozmawia z prof. UW dr hab. **GERTRUDĄ UŚCIŃSKĄ**, *pracownikiem Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, wykładowcą z zakresu zabezpieczenia społecznego, prawa ubezpieczeń społecznych, europejskiego prawa socjalnego, prawa UE i polityki społecznej, ekspertem krajowym ds. realizacji przepisów Unii Europejskiej z zakresu wspólnotowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, współpracującym z Komisją Europejską oraz z Uniwersytetem w Gandawie.*

? **OLGA KAMIŃSKA:** *Jakie działania należało podjąć w Polsce w zakresie dostosowania polskich przepisów do regulacji wspólnotowych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego przed wejściem do Unii Europejskiej?*

GERTRUDA UŚCIŃSKA: W okresie przedakcesyjnym dokonano wielu analiz prawnych dotyczących prawa wspólnotowego i konsekwencji jego zastosowania w polskim porządku prawnym. Sformułowano wnioski dotyczące zmiany polskiego prawa w celu respektowania takich zasad, jak zasada równego traktowania, której stosowanie oznacza, że osoba zamieszkująca na terytorium jednego z państw Unii, do której stosują się przepisy rozporządzenia, podlega obowiązkowi i korzysta z praw wynikających z ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego Wspólnoty na tych samych warunkach co obywatele tego państwa. Zasada ta znalazła potwierdzenie i rozwinięcie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Wnioski te dotyczyły także zmian dokonanych w celu respektowania innych zasad, jak stosowanie ustawodawstwa jednego państwa członkowskiego, zasady sumowania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia lub zamieszkania oraz zasady zachowania praw nabytych lub będących w trakcie nabywania (zwana także zasadą transferu świadczeń).

W wyniku dokonanych analiz i ocen wskazano akty prawne, których regulacje były niezgodne z tymi zasadami. W większości przypadków zmiany prawne zostały wprowadzone. Przyjęto nowe regulacje potrzebne do stosowania przepisów o koordynacji. Zmiany wymagały regulacje oparte na obywatelstwie, a także zasadach terytorialności. Udało się także zmienić ograniczający charakter niektórych polskich regulacji. Wyniki tych analiz prawnych zostały opublikowane.

Wykonano także pionierskie analizy orzeczeń ETS, których dotychczas w Polsce nie było. Trzeba pamiętać, że wyroki te nie były powszechnie dostępne. Zostały one opublikowane i służą do tej pory sędziom i innym ekspertom w rozwiązywaniu trudnych spraw z zakresu koordynacji.

Drugi rodzaj działalności to przygotowania organizacyjne władzy właściwej (ministerstw odpowiedzialnych za zabezpieczenie społeczne) oraz instytucji właściwych i łącznikowych. Działania te polegały na organizacyjnym i merytorycznym włączaniu w proces koordynacji. Zresztą wieloletni proces przygotowania opierał się na dobrej współpracy ekspertów polskich i unijnych z przedstawicielami tych instytucji.

Warto podkreślić, że największą wartością było nawiązanie dobrej współpracy z ekspertami z innych państw członkowskich UE, co daje dobre rezultaty do dzisiaj.

? **O.K.:** *Jak ocenia Pani Profesor funkcjonowanie naszego systemu zabezpieczenia społecznego z perspektywy 8 lat członkostwa w Unii Europejskiej?*

G.U.: Polskie regulacje tworzące ustawodawstwo socjalne zostały objęte koordynacją 1 maja 2004 r. Pojawiły się różne problemy w praktycznym stosowaniu tych przepisów (zob. *Country: National Report* z lat 2006–2011). Wzrasta liczba osób, które korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się. Bardziej intensywne są kontakty polskich instytucji ubezpieczeniowych z instytucjami innych krajów Wspólnoty. Niektóre sprawy trafiają do rozstrzygnięcia w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości.

Koordynacja rzeczowych świadczeń zdrowotnych oraz innych z zakresu zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza emerytalnych, jest obszarem wielce skomplikowanym i wymagającym wielu działań prawnych i organizacyjnych, które są w Polsce podejmowane i służą realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, w tym prawa do opieki zdrowotnej osób udających się do innego państwa członkowskiego UE. Przedstawiciele NFZ i ZUS oraz innych podmiotów współpracują z instytucjami właściwymi w innych państwach członkowskich w celu rozwiązywania problemów koordynacyjnych, biorą także aktywny udział w projektach europejskich z tego zakresu, np. w projekcie trESS, który służy wymianie informacji, doświadczeń i wzajemnemu uczeniu się w obszarze koordynacji wszystkich państw członkowskich UE (sprawozdania z konferencji trESS są publikowane w czasopiśmie naukowym „Polityka Społeczna”, m.in. w numerach 3/2011, 7/2010 i 4/2009).

? **O.K.:** *Jakie tendencje i kierunki rozwoju prawodawstwa unijnego w obszarze koordynacji, w szczególności biorąc pod uwagę nowe przepisy rozporządzeń obowiązujące od 1 maja 2010 r., według Pani Profesor zasługują na przedstawienie?*

G.U.: Z prowadzonych badań wynika, że w regulacjach wspólnotowych zachodzą pewne modyfikacje w ustalonym dotychczas systemie prawnym. Następuje istotne ich rozszerzenie i dostosowanie do zmieniających się warunków funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego.

Pozostaje jednak wiele problemów związanych z koniecznością dostosowania regulacji unijnych z zakresu koordynacji do uprawnień wynikających z obywatelstwa UE, a zwłaszcza gwarantujących swobodę przepływu pracowników oraz obywateli Unii. Istnieje także konieczność dostosowania regulacji unijnych z zakresu koordynacji do dyrektywy 2004/38 dotyczącej zasad pobytu na terytorium innego państwa UE oraz nowej dyrektywy 2011/24 w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej.

Regulacje zawarte w nowym rozporządzeniu nr 883/2004 oraz rozporządzeniu wykonawczym nr 987/2009 będą wymagały wielu analiz prawnych, a ich stosowanie przez instytucje do tego wyznaczone wymaga szczególnego wysiłku ze względu na wysoki stopień trudności i skomplikowania tych regulacji oraz coraz większy zakres ich zastosowania w Polsce. Potrzeba także działań o charakterze informacyjnym, aby obywatele polscy, którzy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się, posiadali podstawowe informacje o ich pozycji prawnej w systemach zabezpieczenia społecznego państw członkowskich i zasadach ich koordynacji.

? **O.K.:** *Proszę podać obszary, które zdaniem Pani Profesor wymagają w najbliższym czasie specjalnej uwagi i działań?*

G.U.: W związku z wejściem w życie 24 kwietnia 2011 r. dyrektywy PE i Rady nr 2011/24 w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej potrzebna jest analiza prawna tego instrumentu prawa wtórnego UE i skutków jego zastosowania w Polsce. Dyrektywa nr 2011/24 ma zostać implementowana do prawa wewnętrznego państw człon-

kowskich do 25 października 2013 r. (art. 21 dyrektywy). Skutkiem tej implementacji ma być w stosunku do rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego ułatwienie w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej.

W procesie implementacji dyrektywy nr 2011/24 bardzo pomocne mogą być dotychczasowe doświadczenia wynikające ze stosowania rozporządzeń koordynacyjnych.

? **O.K.:** *Jakie działania w procesie integracji i współpracy państw UE w zakresie zabezpieczenia społecznego są podejmowane w ramach projektu trESS?*

G.U.: Projekt *Training and reporting on European Social Security* koordynowany jest przez Uniwersytet w Gandawie. W ramach tego projektu corocznie odbywają się seminaria i konferencje dotyczące aktualnych problemów w stosowaniu regulacji unijnych dotyczących koordynacji. Omawiane są aktualne problemy oraz orzeczenia ETS z tego zakresu.

Przedstawiciele Komisji Europejskiej udzielają pomocy w formie wyjaśnień, stanowisk oraz innych działań. Seminaria, które organizujemy w Polsce, cieszą się dużym zainteresowaniem. Uczestniczą w nich przedstawiciele nauki, partnerzy społeczni, sędziowie i oczywiście pracownicy właściwych instytucji, ministerstw. Biorą w nich udział osoby, które są zainteresowane tymi zagadnieniami. Inne działania w ramach projektu to prace badawcze nad aktualnymi i ważnymi problemami teoretycznymi oraz w obszarze funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego, jak np.: nowe świadczenia a nowe ryzyka socjalne, opieka długoterminowa, jej rozwój w prawie państw członkowskich UE a objęcie przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Eksperti projektu udzielają na bieżąco wyjaśnień Komisji Europejskiej związanych z problemami na tle stosowania prawa UE w państwach członkowskich.

Ta forma współpracy jest płaszczyzną wymiany wiedzy i doświadczeń ośrodków uniwersyteckich różnych państw członkowskich, co sprzyja rozwijaniu bilateralnych stosunków i indywidualnych kontaktów między ludźmi nauki w Europie.

? **O.K.:** *Czy uważa Pani Profesor, że podniesienie wieku emerytalnego jest konieczne w naszym kraju i dlaczego? Czy rzeczywiście spowoduje to wzrost świadczeń emerytalnych?*

G.U.: Na sprawę wieku emerytalnego trzeba spojrzeć w wielu aspektach. Tym zasadniczym jest wyznaczenie przez ten wiek granicy przejścia z aktywności zawodowej do stanu spoczynku z gwarancją zabezpieczenia materialnego. Granica wieku emerytalnego jest istotna także dla przepisów prawa pracy, ustalających ochronę przed zwolnieniem przed osiągnięciem tego wieku, jest także istotna dla definicji osoby bezrobotnej i odgrywa znaczącą rolę w aktywizacji osób w wieku 18–65/67 lat.

Jeżeli chodzi o regulacje międzynarodowe, to konwencja nr 102 dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego wyznaczyła granicę wieku emerytalnego bez względu na płeć na 65 lat. Przewiduje ona także możliwość podniesienia tej granicy, o ile w danym państwie spełnione są warunki tzw. dalszej zdolności do pracy osób starszych. Oznacza to, że wyznaczenie tej granicy na wiek 67 lat lub później wymaga odpowiedzi na pytanie, czy osoby w tym wieku zachowają nadal zdolność do wykonywania pracy.

Jeżeli chodzi o regulacje Unii Europejskiej, to nie ingerują one w sposób bezpośredni w ustalanie granicy wieku emerytalnego. Dyrektywy dotyczące równego traktowania przewidują możliwość niższego wieku dla kobiet w systemach powszechnych ustawowych, o ile zachodzą uzasadnione przesłanki społeczne, jak np. dłuższe przerwy w pracy związane z opieką nad dzieckiem, krótszy przebieg kariery zawodowej i inne. Natomiast dyrektywy równościowe dotyczące dodatkowych, uzupełniających systemów emerytalnych wymagają jednakowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn.

Jeżeli chodzi o kraje UE, to zasadniczo od wielu lat obserwuje się proces zrównywania wieku kobiet z wyższym dotychczas wiekiem mężczyzn oraz w niektórych krajach podnoszenie już zrównanego wieku emerytalnego. Na te decyzje wpływają niewątpliwie procesy demograficzne i niestabilność finansowa systemów emerytalnych.

Zarówno proces zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn i jego podnoszenie są przeprowadzane w perspektywie kilkunastu czy kilkudziesięciu lat, z zachowaniem odpowiedniego kilkuletniego *vacatio legis* w celu prowadzenia kampanii informacyjnych uświadamiających społeczeństwo o tym procesie.

Jeżeli chodzi o Polskę, to mając na uwadze całokształt uwarunkowań i konsekwencji wyznaczenia granic wieku emerytalnego, należałoby spojrzeć na propozycje podniesienia wieku emerytalnego kompleksowo. Ustalona w prawie granica wieku emerytalnego oznacza nie tylko przejście ze stanu aktywności w stan spoczynku, ale jest również istotna dla innych obszarów systemu zabezpieczenia społecznego, jak przejście z systemu rentowego w system emerytalny, nabycia statusu osoby bezrobotnej, ochrony przez zwolnieniem w przepisach prawa pracy i innych.

Wraz z podniesieniem wieku emerytalnego w Polsce trzeba brać pod uwagę także działania konieczne w takich obszarach polityki społecznej, jak zdrowie publiczne, polityka rodzinna, kwestia indywidualnego podejścia do zachowania zdolności do pracy w starszym wieku i inne. Zresztą działania są wskazane przez UE w białej księdze z 16 lutego 2012 r.

Zasadniczo dłuższy okres aktywności zawodowej powinien wypłynąć na wzrost świadczeń emerytalnych, o ile osoby te będą nadal aktywne zawodowo, będą osiągały wynagrodzenia na odpowiednim poziomie i od tych wynagrodzeń będą odprowadzane składki ubezpieczeniowe. W przeciwnym razie będą świadczeniobiorcami rent inwalidzkich, świadczeń z pomocy społecznej i innych.

LITERATURA

- Komentarz do rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie. Stan prawny na dzień 30 czerwca 2005 r.*, praca zbiorowa pod red. merytoryczną G. Uścińskiej, MPiPS, Warszawa 2005.
- Uścińska G., *Prawo do zabezpieczenia społecznego Rady Europy*, w: L. Florek (red.), *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, IPiSS, Warszawa 1996.
- Uścińska G., *Family Benefits Viewpoint of the CEEC*, [w:] Y. Jorens, B. Schulte (red.), *Coordination of Social Security Schemes in Connection with the Accession of Central and Eastern European States „The Riga Conference”*, Max-Planck-Institut, Bruksela 1996.
- Uścińska G., *Dostosowanie prawa zabezpieczenia społecznego do wymagań Unii Europejskiej*, [w:] Golinowska St., Florek L., Orłowska W., Uścińska G., Wrątny J., *Polityka społeczna Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla Polski*, seria „Opracowania Projektu Badawczego Zamawianego, z. 9, IPiSS, Warszawa 1999.
- Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, IPiSS, Warszawa 2005.
- Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych*, IPiSS, Warszawa 2005.
- Uścińska G. (red. meryt.), *Koordinacja polskiego systemu zabezpieczenia społecznego z regulacjami unijnymi. Ekspertyzy prawne*, MPiPS, Warszawa 2005.
- Uścińska G. (red.), *Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z zakresu zabezpieczenia społecznego – wersja szeroka i skrócona*, Warszawa 2005.
- Uścińska G., *Country: National Report z lat 2006–2011, raport roczny w ramach projektu „Training and reporting on European Social Security”*, koordynowanego przez Uniwersytet w Gandawie, Uniwersytet w Gandawie, Gandawa 2006–2011.
- Uścińska G. (red.), *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, IPiSS, Warszawa 2008.
- Uścińska G., *Kierunki rozwoju świadczeń z zabezpieczenia społecznego na przykładzie wspólnotowej koordynacji*, [w:] *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej*, Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu, CH. Beck, Warszawa 2009.
- Uścińska G., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Aktualne problemy i wyzwania*, [w:] *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej. Liber Amicorum*, Księga pamiątkowa dedykowana prof. dr. hab. Andrzejowi M. Świątkowskiemu, pod red. L. Mitrusa, Wyd. UJ, Kraków 2009.
- Uścińska G., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument rozwoju swobody przepływu osób. Nowe regulacje unijne*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 11–12.
- Uścińska G., *Nowe regulacje w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Rozporządzenia nr 883/2004 i 987/2009*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 4.

- Uścińska G., *Regulacje unijne w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Europa Socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?* Redakcja naukowa Włodzimierz Aniol, Maciej Duszczyk, Piotr W. Zawadzki, IPS UW, Warszawa 2011.
- Uścińska G., Florek L., *Freedom of Movement for Workers and Social Security in View of the Europe Agreement*, [w:] Y. Jorens, B. Schulte (red.), *European Social Security Law and Third Country Nationals*, Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht, Wyd. Die Keure la Chartre, Bruksela 1998.

Current problems of the social security schemes. European and national aspects

SUMMARY: *The interview with prof. G. Uścińska took place in Warsaw. During the conversation I asked about Polish activities in social security system which had to be taken before access to the UE. According this I was wonder how prof. G. Uścińska appreciates the functioning of polish security system and how she see the challenges for us in this area. Next I inquired after project "Training and Reporting on European Social Security" (trESS). In the end of the interview I questioned about current issues – reforming of pension system and increasing of the retirement age.*