

## ROZDZIAŁ 13

### WPLYW KOORDYNACJI SYSTEMÓW UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ NA SWOBODNY PRZEPIYW OSÓB I SYTUACJĘ NA RYNKU PRACY

#### 1. Wprowadzenie

Ubezpieczenia społeczne obejmują ubezpieczenia emerytalne, rentowe, w razie choroby i macierzyństwa, a także z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.<sup>1</sup> Ich najważniejszą funkcją jest stworzenie poczucia bezpieczeństwa materialnego osobom aktywnym zawodowo i ich rodzinom, w przypadku wystąpienia powyższych ryzyk.

Ubezpieczenia te, ze względu na swój specyficzny charakter, są obowiązkowe i objęte szczególnym nadzorem państwa. Celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie złożoności problematyki koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych w Unii Europejskiej. Koordynacja taka, jest niezbędnym elementem realizacji zasady swobodnego przepływu osób wewnątrz Unii Europejskiej. Uwzględniono również problem wpływu uregulowań w zakresie ubezpieczeń społecznych na sytuację na rynku pracy.

#### 2. Zasady koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych w Unii Europejskiej

Systemy ubezpieczeń społecznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej podlegają wzajemnej koordynacji. Oznacza to, że zależności pomiędzy poszczególnymi systemami prawnymi oraz instytucjami muszą być tak uregulowane, by umożliwić zachowanie odpowiedniego ładu pomiędzy nimi, bez konieczności dokonywania zmian merytorycznych w poszczególnych systemach.<sup>2</sup> Tak więc państwa członkowskie mają dużą swobodę w zakresie ustalania konkretnych reguł funkcjonowania własnego systemu, a zwłaszcza określenia wysokości składek i świadczeń, ustalania wieku emerytalnego itd.

Jednakże dla realizacji zasady swobodnego przemieszczania się osób niezbędna jest taka koordynacja systemów krajowych, która umożliwiłaby harmonijną współpracę pomiędzy krajowymi instytucjami zabezpieczenia społecznego. Zakres i formę takiej koordynacji reguluje Rozporządzenie 1408/71 z 14.06.1971r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników, osób pracujących na własny rachunek i ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty oraz Rozporządzenie 574/72 z 21.03.1972 r. w sprawie wykonania rozporządzenia 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników, osób pracujących na własny rachunek i członków ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty. Rozporządzenie Rady 1408/71 określa zasady, jakim muszą podlegać systemy ubezpieczeń społecznych w państwach członkowskich (por. tabela 1).

---

<sup>1</sup> Art.1 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z 13.10.1998 r., Dz.U.1998.137.887.

<sup>2</sup> B.Radzik – Kazenas, Podstawowe zagadnienia z zakresu integracji europejskiej. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, ZUS, Warszawa 2000, s. 27.

Tabela 1

## Zasady koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych w Unii Europejskiej

LP	Zasada	Treść i znaczenie
1	Jedności stosowanego ustawodawstwa	Miejsce wykonywania pracy (lub działalności gospodarczej) decyduje o tym, któremu ustawodawstwu podlega pracownik <sup>3</sup> . Pracodawcy mają obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne na rzecz tego państwa, w którym zatrudniają pracowników, bez względu na miejsce siedziby.
2	Wiążącego charakteru przepisów systemu krajowego	Na drodze wspólnego porozumienia państw członkowskich możliwe jest wprowadzenie wyjątków od tej zasady.
3	Równego /jednakowego traktowania	Zakazuje się bezpośrednich i pośrednich form dyskryminacji, np. ustalania takich warunków korzystania ze świadczeń, którym mogą sprostać tylko obywatele danego kraju.
4	Respektowania nabytych uprawnień do świadczeń	Wielkość świadczenia emerytalnego i rentowego nie może być zmniejszana, zawieszana czy uchylana z powodu zmiany miejsca zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego.
5	Sumowania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia i zamieszkania	W celu nabycia, zachowania lub odzyskania prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych właściwa krajowa instytucja musi uwzględnić okresy ubezpieczenia, zatrudnienia lub zamieszkiwania uznawane przez ustawodawstwo innego państwa członkowskiego tak, jakby miały one miejsce w ramach ustawodawstwa krajowego.
6	Zachowania praw nabytych/eksportu świadczeń ubezpieczeniowych	Uprawnienia do świadczeń nabyte na podstawie ustawodawstwa jednego lub kilku krajów członkowskich, nie mogą być zredukowane ani odebrane z powodu zamieszkiwania przez osobę uprawnioną na terytorium innego państwa członkowskiego. <sup>4</sup>
7	Współdziałania w dobrej wierze instytucji administrujących	Na mocy tej zasady władze państw członkowskich są zobowiązane do jednakowego wdrażania zasad wobec imigrantów i własnych obywateli oraz instytucje ubezpieczeniowe są zobowiązane do wzajemnego świadczenia usług w interesie migrujących pracowników.

Źródło: opracowanie własne na podstawie B.Radzik – Kazenas, Podstawowe zagadnienia z zakresu integracji europejskiej. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, ZUS, Warszawa 2000, s. 28-32 oraz A.Świątkowski, Europejskie prawo socjalne, Tom III, Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000, s. 56-76.

Wprowadzenie wyżej wymienionych zasad, umożliwia precyzyjne określenie podmiotów

<sup>3</sup> Od tej zasady Rozporządzenie 1408/71 przewiduje kilka wyjątków. Specyficzne regulacje dotyczą pracowników tymczasowo oddelegowanych do pracy za granicą, wykonujących pracę na terytorium kilku państw członkowskich, zatrudnionych na terytorium dwóch państw członkowskich oraz pracujących na własny rachunek na terytorium kilku państw członkowskich. Szerzej na ten temat: Ibidem, s. 28-29.

<sup>4</sup> Zasada eksportu świadczeń nie obowiązuje w przypadku świadczeń na pograniczu pomocy społecznej i zabezpieczenia społecznego oraz zasiłków dla bezrobotnych (poza osobami poszukującymi pracy za granicą przez okres 6 miesięcy).

zobowiązanych do opłacania składek ubezpieczeniowych i wypłaty świadczeń, a także zapewnia ubezpieczonym ciągłość okresów ubezpieczenia bez względu na to, w jakim kraju wykonują pracę.

Koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej objęte są świadczenia: w razie choroby i macierzyństwa, w razie inwalidztwa, starości, śmierci żywiciela, w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zasiłki pogrzebowe oraz świadczenia w razie bezrobocia i świadczenia rodzinne. Przy czym, aby zaliczyć dane ubezpieczenie do kategorii podlegającej koordynacji bierze się pod uwagę cel i warunki nabycia świadczenia a nie kwalifikacje stosowane przez krajowe ustawodawstwo. Koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie podlegają natomiast: świadczenia z tytułu pomocy społecznej, pomoc medyczna, systemy świadczeń dla ofiar wojny i jej skutków, świadczenia wynikające z układów branżowych zawartych pomiędzy pracodawcami i związkami zawodowymi, a także systemy wcześniejszych świadczeń emerytalnych.<sup>5</sup>

### 3. Wpływ uregulowań w zakresie ubezpieczeń społecznych na decyzje migracyjne

Funkcjonowanie jednolitego rynku Unii Europejskiej stało się możliwe dzięki zagwarantowaniu wolnego przepływu osób, co jednocześnie warunkowało cele gospodarcze i integracyjne państw członkowskich. Prawo do swobodnego przemieszczania się przysługuje obywatelom<sup>6</sup> Unii Europejskiej, którzy są pracownikami najemnymi, korzystają z prawa do tworzenia przedsiębiorstw lub też świadczą usługi na obszarze Wspólnot. W praktyce zasada swobodnego przepływu siły roboczej prowadzi do migracji pracowników w obrębie państw członkowskich Unii Europejskiej, wpływając jednocześnie na funkcjonowanie przedsiębiorstw i integrację rynków pracy.

Liczba migrantów wewnątrz wspólnoty z pierwszych sześciu krajów członkowskich wynosiła w 1960 roku około pół miliona osób a w 1968 roku wzrosła do ponad 800 tys. osób. Do lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku liczba ta pozostawała na podobnym poziomie a następnie zmniejszyła się do 650 tys.<sup>7</sup> Przy czym część ruchów migracyjnych dotyczyła narodowych przemieszczeń ludności, a część międzypaństwowych. Przykładowo w 1989 roku tylko 4% ludności w Unii nie miała narodowości tego kraju, w którym mieszkała, a mniej niż połowa z tych, którzy byli innej narodowości pochodziło z krajów spoza Unii.<sup>8</sup>

W 1993 roku w nielicznych krajach, takich jak: Niemcy, Francja, Belgia proporcja osób innej narodowości w populacji była wyższa od średniej dla całej Unii. Największa populacja imigrantów miała miejsce w Belgii, gdzie liczyła około 9% ogółu ludności. Najwięcej imigrantów ogółem, jak również imigrantów z krajów Unii Europejskiej przyciągnęły takie kraje, jak: Belgia, Francja, Niemcy i Wielka Brytania (por. wykres 1). Dla porównania w 2002 roku 70% migracji netto koncentrowało się w Hiszpanii, Włoszech, Wielkiej Brytanii i Niemczech.<sup>9</sup>

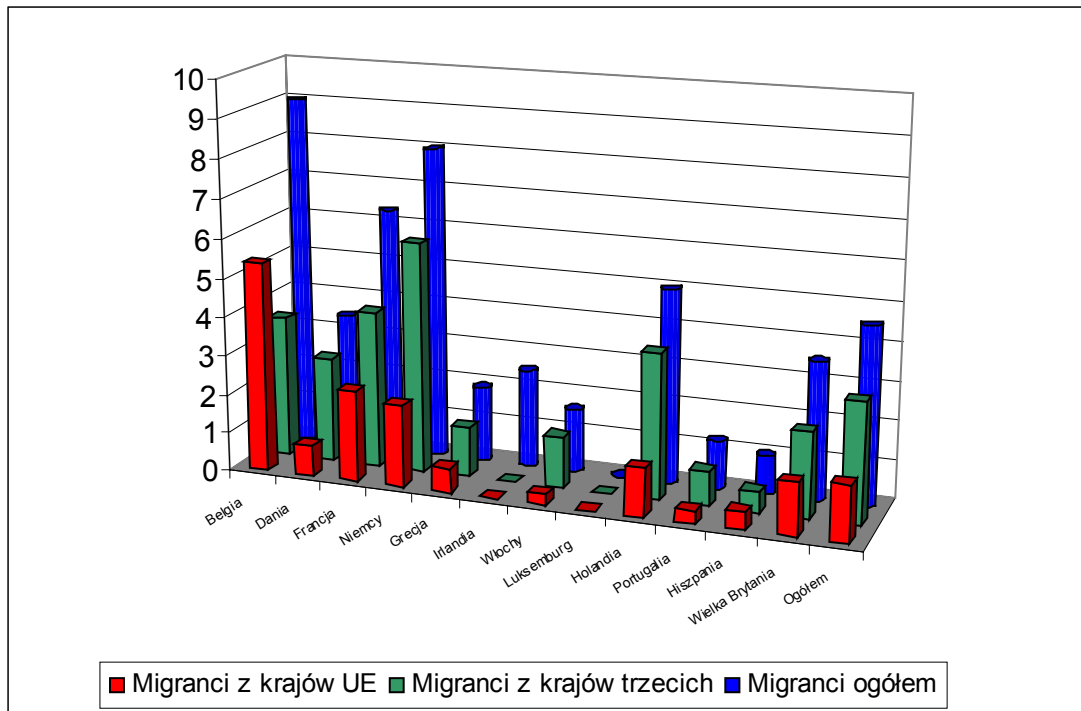
<sup>5</sup> B.Radzik – Kazenas, op.cit., s. 34-36. Ponadto Aneks IIa do Rozporządzenia 1408/71 wymienia nieskładkowe zasiłki ustanowione przez ustawodawstwo poszczególnych krajów członkowskich, są to np. zasiłki dla osób starszych, renty socjalne, zasiłek dla opiekujących się dzieckiem, zasiłki dla chorych umysłowo itp.

<sup>6</sup> Obywatelstwo Unii Europejskiej zostało ustanowione w systemie prawa europejskiego na mocy Art. 8 TWE. Szerzej na ten temat: A. Łazowski, Obywatelstwo Unii Europejskiej, w: Euro-Biuletyn 1997, nr 4.

<sup>7</sup> J.Witkowska, Wpływ swobody przepływu kapitału na polski rynek pracy, IPIPS, Warszawa 2001, s. 20.

<sup>8</sup> Employment in Europe, European Commission, 1991, s. 85.

<sup>9</sup> First demographic estimates for 2002, w: Statistics in focus 2002, nr 25, s. 6.



Wykres 1. Migranci w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej w 1993 r. (w %) Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Witkowska, Wpływ swobody przepływu kapitału na polski rynek pracy, IPISS, Warszawa 2001, s. 38.

Na podstawie powyższych danych możemy stwierdzić, że udział migrantów z krajów Unii Europejskiej w ogólnej populacji poszczególnych państw był niewielki (do 5,38%) i znacznie mniejszy w porównaniu do udziału migrantów spoza krajów UE (do 4,02%). Świadczy to o małych rozmiarach zjawiska przepływu ludności wewnątrz UE.

Stopień wzajemnej penetracji rynków pracy wewnątrz Unii Europejskiej, liczony jako udział liczby cudzoziemców w ogólnej liczbie zatrudnionych wynosi poniżej 2%<sup>10</sup>. Dla porównania mobilność geograficzna w USA jest dwukrotnie większa. Szacuje się również, że w Unii Europejskiej jedynie 15% decyzji migracyjnych podejmowanych jest z przyczyn związanych z pracą zawodową. Niską mobilność siły roboczej w krajach Unii tłumaczy się silnymi różnicami językowymi, kulturowymi, skomplikowanym systemem potwierdzania kwalifikacji oraz zróżnicowaniem zabezpieczeń socjalnych.

Nie przewiduje się aby rozszerzenie UE w 2004 roku w znaczący sposób zwiększyło wewnętrzny przepływ osób. Wiele instytucji badawczych dokonało prognozy potencjału migracyjnego z Europy Środkowej i Wschodniej.<sup>11</sup> Rezultaty tych badań są czasami bardzo rozbieżne ze względu na przyjmowane założenia (np. zróżnicowanie dochodu na mieszkańca, stopę zatrudnienia w kraju przeznaczenia i w kraju pochodzenia, tempo dostosowania zasobów migracyjnych do stanu równowagi w długim okresie). Wielkość całkowitej szacowanej emigracji zdaniem T. Budnikowskiego wahać się będzie od 200 tys. do 410 tys. osób rocznie.<sup>12</sup> Jednakże w związku z rosnącym problemem starzenia się społeczeństw krajów Unii Europejskiej istotnego znaczenia nabiera zwiększenie strumieni migracyjnych, na

<sup>10</sup> B.Piotrowski, Kwalifikacje i mobilność pracowników w Unii Europejskiej w: Rynek pracy 2002, nr 1/2, s. 20.

<sup>11</sup> T.Budnikowski, Rynek pracy w: Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód-konsekwencje dla dobrobytu i zatrudnienia w Europie. Opinia o Raporcie Fundacji Friedricha Eberta, (red.), A.Stępniak, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2000, s. 60.

<sup>12</sup> Ibidem.

co zwrócono również uwagę w Europejskiej Strategii Zatrudnienia.<sup>13</sup> W tabeli 2 przedstawiono zmieniającą się sytuację demograficzną Europy.

Tabela 2

Prognoza realnego przyrostu zasobów pracy w Europie w latach 1991-2010

Wyszczególnienie	Przyrost realnych zasobów pracy (w tysiącach)			Udziały (%)
	1991-2000	2002-2010	1991-2010	Europa - 100
Europa (ogółem)	6484	912	7396	100
Europa Wschodnia <sup>a</sup>	3543	2101	5644	76
Europa Północna <sup>b</sup>	863	-176	687	9
Europa Południowa <sup>c</sup>	2723	1085	3808	51
Europa Zachodnia <sup>d</sup>	-712	-2168	-2880	-39
Polska	1260	1092	2652	36

a - Bułgaria, Republika Czeska, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry

b - Dania, Finlandia, Irlandia, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania

c - Albania, Grecja, Hiszpania, Jugosławia, Malta, Portugalia, Włochy

d - Austria, Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Szwajcaria

Źródło: A.Karski, Swobodny przepływ osób. Kto skorzysta, kto straci? w: Unia Europejska 2002, nr 3, s. 63.

Obecnie sytuacja demograficzna wśród państw UE jest bardzo zróżnicowana. Niemniej większość państw do roku 2015 zmierzy się z problemem stagnacji lub zmniejszania się wielkości populacji. Młode pokolenie, czyli osoby w wieku 0-24 lata w 1995 roku stanowiły 31,1%, a populacji w 2015 roku będzie stanowić jedynie 27% populacji, co oznacza zmniejszenie o 11 milionów ludzi.<sup>14</sup> Najmniejszy udział ludzi młodych występuje w Niemczech, Włoszech, Hiszpanii i Francji (poniżej 25%). Również znacząco zmienia się udział osób starszych, zwłaszcza ludzi powyżej 80 roku życia. W niektórych regionach Francji, Hiszpanii i Włoch udział tej grupy w populacji osiągnie 7-9 %, podczas gdy w 1995 roku wynosił średnio 3,9%. Przewiduje się, że najmłodsze populacje będą w pewnych regionach Portugalii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Francji i Irlandii. Ponadto prognozuje się, że w 2015 roku w większości regionów udział osób powyżej 80 roku życia w populacji będzie wynosił ponad 7%.<sup>15</sup>

Zwiększenie strumienia migracji może pomóc w przezwyciężaniu niektórych problemów związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Aby skutecznie wykorzystywać procesy migracyjne, jako instrument łagodzący trudności na rynku pracy poprzez dostarczanie siły roboczej tam, gdzie powstanie jej niedobór oraz zwiększać jakość kapitału ludzkiego dzięki wymianie międzynarodowej i podnoszeniu kwalifikacji, potrzeba stworzenia instrumentów umożliwiających jak największą asymilację społeczną i ekonomiczną imigrantów. Niezbędne jest również stworzenie takich warunków, w których czasowa praca w innym, niż macierzysty kraju UE nie będzie powodować negatywnych konsekwencji na uprawnienia emerytalne migrujących osób.

Na decyzję o emigracji ma wpływ szereg czynników, takich jak: poziom i struktura bezrobocia we własnym kraju, różnice w poziomie dochodów i kosztów utrzymania, pewność miejsca pracy, skutki społeczne (np. rozłąka z rodziną, konieczność adaptacji do nowego

<sup>13</sup> Por. Making immigration work w: Social Agenda 2003, nr 6, s. 3-4.

<sup>14</sup> People in Europe, Demographic change the regional dimension, trends and policy issues, europa.eu.int, 15.02.2004, s. iii.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 3.

środowiska), różnice i podobieństwa kulturowe. Innym ważnym czynnikiem mającym wpływ na podjęcie decyzji o migracji jest kwestia zachowania praw nabytych w zakresie ubezpieczeń społecznych. Wiąże się z tym nie tylko problem wielkości przyszłego świadczenia emerytalnego, ale również innych świadczeń np. w razie choroby i macierzyństwa, w razie inwalidztwa i chorób zawodowych, świadczeń rodzinnych i innych.

Mechanizmy koordynacji przepisów ubezpieczeń społecznych wprowadzone rozporządzeniem 1408/71 oraz 574/72 miały zastosowanie jedynie do ustawowych, obowiązkowych systemów emerytalnych. Dopiero począwszy od 1991 roku podjęto działania mające na celu objęcie zasadami koordynacji również nieobowiązkowe, zawodowe systemy emerytalne. Zawodowe systemy emerytalne są w Unii Europejskiej nazywane również drugim filarem emerytalnym.<sup>16</sup> Systemy te funkcjonują w różnorodnych formach w prywatnym i publicznym sektorze, mogą funkcjonować jako system obowiązkowy lub dobrowolny. Cechą charakterystyczną tego systemu jest to, że jest ściśle powiązany z faktem zatrudnienia. Opłacanie składek za osobę zatrudnioną może wynikać w tym przypadku z indywidualnego kontraktu, porozumień grupowych lub stanowić element pozapłacowych świadczeń dla pracownika. Problem przenoszenia praw do zawodowego, uzupełniającego systemu emerytalnego jest ściśle powiązany z zadaniem zwiększenia poziomu zatrudnienia w UE oraz wykorzystania w tym celu promocji mobilności siły roboczej.

Przechodzenie z jednego uzupełniającego zawodowego systemu emerytalnego do drugiego (np. w związku mobilnością zawodową wewnątrz unii) przyczynia się do zmniejszenia świadczenia otrzymywanego po zakończeniu kariery zawodowej. W przypadku zawodowych systemów emerytalnych i migracji między krajami UE często nie ma możliwości pozostania w tym samym systemie emerytalnym. W sytuacji, gdy pracownik zmienia system emerytalny jego prawa emerytalne zostaną uznane w przypadku spełnienia szeregu warunków, takich jak np.: minimalny okres członkostwa w danym systemie i okres oczekiwania przed nabyciem praw do członkostwa. Warunki nabywania praw do świadczeń dla osób szybko opuszczających system ustalają samodzielnie instytucje tworzące określony system emerytalny w ramach systemu prawnego danego kraju, dlatego też mogą się one znacznie różnić między sobą.<sup>17</sup> Ponadto w przypadku nabycia praw do świadczenia emerytalnego w danym systemie, pracownik nadal może napotkać szereg innych trudności i ograniczeń, np. nominalne lub nie w pełni indeksowane ustalenie wartości należnego świadczenia, uniemożliwienie transferu świadczenia lub kapitału, a także niekorzystne metody szacowania wartości transferowanego świadczenia.<sup>18</sup>

Na skutek społecznej debaty i konfrontacji wielu środowisk w 1997 roku została przyjęta Dyrektywa 98/49/EC mająca na celu zabezpieczenie prawa do świadczeń z uzupełniających systemów emerytalnych dla pracowników oraz osób prowadzących działalność gospodarczą migrujących wewnątrz wspólnoty. Dyrektywa ta gwarantuje równe prawa osobom migrującym i zapewnia prawo kontynuowania opłacania składek w kraju pochodzenia. Jednakże w dyrektywie tej nie zlikwidowano innych barier stojących na przeszkodzie swobodnemu przepływowi pracowników związanych z warunkami nabywania i utrzymania praw do świadczeń oraz prawa transferu świadczeń wewnątrz UE.<sup>19</sup> Jest to istotny

<sup>16</sup> Trzeci filar emerytalny w odróżnieniu od drugiego nie jest powiązany z zatrudnieniem.

<sup>17</sup> Warunki nabycia i transferu praw są surowsze w planach emerytalnych o zdefiniowanych świadczeniach, niż w planach o zdefiniowanych składkach. Plany drugiego typu w łatwy sposób mogą być przenoszone do systemów takiego samego typu. Uczestnicy tych planów ponoszą pełne ryzyko inwestycyjne.

<sup>18</sup> Second stage consultation of social partners on measures to improve the portability of occupational pension rights, Communication from the Commission, europa.eu.int z 15.02.2004, s. 4.

<sup>19</sup> Od 2000 roku rozpoczęło swoje działania Forum Emerytalne mające na celu wspomagać prace Komisji w podejmowaniu walki z barierami swobodnego przepływu pracowników na obszarze uzupełniających systemów emerytalnych. Forum gromadzi przedstawicieli wielu środowisk w tym m.in. przedstawicieli rządów, partnerów społecznych i funduszy emerytalnych. Szerzej na ten temat: Second stage consultation of social partners on

problem ze względu na to, że uzupełniające zawodowe systemy emerytalne zaczynają odgrywać coraz większą rolę zwłaszcza w obliczu zmian związanych z efektem starzenia się europejskich społeczeństw. Coraz więcej państw zmierza do modelu w którym standard życia emeryta zależy właśnie od świadczeń otrzymywanych z tzw. drugiego filaru. Podejmowane są działania zmierzające do wprowadzenia obowiązkowego drugiego filaru systemu emerytalnego lub stosowanie zachęt fiskalnych zachęcających do nieobowiązkowego oszczędzania na przyszłą emeryturę. Tymczasem raport Komisji i Rady Europejskiej z marca 2003 roku wykazuje, że w praktyce w wielu krajach członkowskich mobilni pracownicy otrzymują niższe świadczenia z zawodowego systemu emerytalnego, niż pracownicy niemobilni.<sup>20</sup>

Bezpośrednie zastosowanie metod wypracowanych dla pierwszego filaru świadczeń emerytalnych w odniesieniu do drugiego filaru jest niemożliwe ze względu na złożoność, zróżnicowanie, a także często dobrowolność tego drugiego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego Rady Europejskiej dotycząca czynności i nadzoru instytucji zawodowych systemów emerytalnych (2003/41/EC) z 3 czerwca 2003 roku ma za zadanie umożliwić tworzenie funduszy działających w całej UE, a jednocześnie ułatwić mobilność osób zatrudnionych w firmach objętych jednym funduszem. Celem tej dyrektywy jest zagwarantowanie wolnego od opłat świadczenia usług oraz przepływu kapitału pomiędzy zawodowymi systemami emerytalnymi. Chodzi tu również o wdrożenie wspólnych zasad funkcjonowania oraz mechanizmów koordynacji, wzajemne uznanie funduszy oraz rozszerzenie zasięgu międzynarodowego zarządzania oraz członkostwa w zawodowych systemach emerytalnych wewnątrz UE. Dla pełnej realizacji swobód traktatowych UE niezbędne jest również eliminacja rozwiązań podatkowych przyjętych na gruncie prawa krajowego a przyczyniających się do dyskryminacji instytucji zawodowych systemów emerytalnych założonych w innych krajach członkowskich.

Na bazie społecznych konsultacji Komisja Europejska ustaliła również, że należy ujednoczyć: zasady nabywania praw do świadczeń z zakładowych systemów emerytalnych, długość okresu oczekiwania (okres zatrudnienia przed przystąpieniem do planu emerytalnego), długość okresu oszczędzania/ubezpieczenia (warunkującego nabycie uprawnień do świadczenia), a także minimalny i maksymalny wiek umożliwiający wejście do systemu i otrzymanie świadczenia.<sup>21</sup> Dla wyrównania traktowania mobilnych i niemobilnych pracowników przez zakładowe systemy emerytalne niezbędne jest również zapewnienie możliwości transferu świadczeń. Przy czym zdaniem Komisji pracownik powinien móc samodzielnie dokonać wyboru pomiędzy zachowaniem nabytych praw emerytalnych w danym systemie a transferem zgromadzonego kapitału do innego systemu. Transfer taki byłby możliwy pod warunkiem przeniesienia kapitału do instytucji gwarantującej bezpieczne zarządzanie kapitałem na przyszłą emeryturę. Warto zaznaczyć, że na opłacalność transferu kapitału istotny wpływ mają również obciążenia podatkowe, jakimi mogą być obciążona tego typu operacje.

#### **4. Implikacje uregulowań w zakresie systemów ubezpieczeń społecznych dla rynku pracy**

Ogólny poziom zatrudnienia w UE jest dość stabilny i utrzymuje się na poziomie około 60%. Od 1996 roku wskaźnik zatrudnienia rośnie i w 2001 roku osiągnął wartość 63,9%. Jednocześnie w porównaniu z sytuacją z 1975 roku wzrosła partycypacja kobiet na

---

measures to improve the portability of occupational pension rights, op.cit., s. 1.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 10.

rynku pracy a zmniejszył się udział mężczyzn<sup>22</sup>. Jednakże zmieniająca się sytuacja demograficzna wymusi szereg zmian również na rynku pracy, związanych między innymi z rosnącymi wydatkami na świadczenia emerytalne. W związku z tym konieczne będą zmiany wzmacniające elastyczność rynku pracy, zwiększające poziom zatrudnienia oraz opóźniające moment wycofania się z rynku pracy na rzecz świadczenia emerytalnego. Dla przyszłej finansowej stabilności publicznych i prywatnych programów emerytalnych niezbędne jest zwiększenie zatrudnienia w krajach UE. Europejska strategia zatrudnienia zakłada zwiększenie stopy zatrudnienia do 70% do roku 2010, przy czym stopa zatrudnienia kobiet ma być nie mniejsza niż 60%, a stopa zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat nie mniejsza niż 50%.<sup>23</sup>

Komunikat Komisji Europejskiej nt. zmian w systemach zabezpieczenia społecznego sprzyjających tworzeniu nowych i lepszych miejsc pracy<sup>24</sup> wskazuje, że „systemy zabezpieczenia społecznego mogą przyczynić się do pozytywnych zmian na rynku pracy poprzez ułatwianie przechodzenia z zasiłków do zatrudnienia, godzenia życia rodzinnego z zawodowym, przechodzenia z jednej pracy do innej, usuwanie powodów niezdolności do pracy i wydłużanie aktywności zawodowej.”<sup>25</sup> Przykładem tego typu działań podejmowanych przez państwa członkowskie może być likwidacja oddzielnych systemów emerytalnych dla np. służby cywilnej i rolników (zmniejszając w ten sposób utrudnienia przechodzenia do innych sektorów gospodarki). Pozostałe rozwiązania sprzyjające aktywizacji zawodowej to:

- Umożliwienie rencistom czasowego zawieszenia świadczenia umożliwiającego próbę powrotu na rynek pracy.
- Zaostrzanie kryteriów przyznawania świadczeń rentowych.
- Proporcjonalne obniżanie świadczenia w przypadku wcześniejszych emerytur.
- Stopniowe przechodzenie na emeryturę.
- Dopuszczanie łączenia emerytury z zarobkami z pracy.
- Podwyższanie świadczeń dla osób opóźniających moment przejścia na emeryturę.
- Odchodzenie od zasady ustalenia wielkości świadczenia emerytalnego na podstawie wysokości zarobków z ostatniego okresu zatrudnienia.<sup>26</sup>

Aby osiągnąć cel zwiększenia konkurencyjności oraz zdynamizowania gospodarki potrzeba między innymi właściwej polityki zatrudnienia oraz modernizacji systemu ochrony socjalnej. Ze względu na ograniczone możliwości podnoszenia podatków oraz zwiększania kosztów pracy, równowaga budżetowa, sprawiedliwe rozłożenie ciężarów finansowania świadczeń między pokoleniami oraz stabilność finansowa systemów emerytalnych może być osiągnięta poprzez wydłużanie aktywności zawodowej i ograniczanie wysokości świadczeń z systemów publicznych. Z tego punktu widzenia modernizacja uregulowań zwłaszcza w zakresie systemów emerytalnych w państwach członkowskich UE, może umożliwić lepszą realizację potrzeb gospodarczych i społecznych całej UE.

<sup>22</sup> Employment in Europe, European Commission, 2002, s. 173.

<sup>23</sup> Supporting national strategies for safe and sustainable pensions through an integrated approach, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the economic and social committee, Commission of the European Communities, Bruksela, 3.07.2001, COM (2001) 362 final, s. 5.

<sup>24</sup> Concerning Modernising Social Protection for More and Better Jobs: a comprehensive approach contributing to making work pay, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, Brussels, COM (92003)842 final, Brussels 30.12.2003.

<sup>25</sup> J.Ciechański, Aby opłaciło się pracować, Ubezpieczenia Społeczne 2004, nr 3, s. 18.

<sup>26</sup> Ibidem.



## 5. Wnioski

Przy rosnącej globalizacji gospodarki, coraz większej roli mobilnego kapitału ludzkiego, a także zmieniającej się sytuacji demograficznej społeczeństw krajów UE, porównywalność oraz transparentność uregulowań z zakresie systemów zabezpieczenia społecznego odgrywać będzie coraz bardziej znaczącą rolę. Tymczasem poszczególne kraje członkowskie dzieli obecnie silne zróżnicowanie krajowych przepisów, które są trudne do przeanalizowania dla przeciętnego obywatela. Ze względu na różnice historyczne kształtujące systemy ubezpieczeń społecznych w poszczególnych krajach zbliżenie systemów krajowych do siebie jest trudnym i złożonym problemem.

Dla sprawniejszego i elastyczniejszego funkcjonowania unijnego rynku pracy bardzo istotne jest podjęcie dalszych działań w obszarze ubezpieczeń społecznych. Przyszłością dla tych systemów w UE może być wprowadzanie jednolitych standardów i reguł postępowania, mających na celu koordynację wszystkich obszarów, a nawet względną harmonizację podstawowych uregulowań (np. ustalenie jednolitych wymagań dla uzyskania świadczenia emerytalnego, czy też wysokości minimalnego świadczenia). Innym możliwym scenariuszem może być podjęcie działań w kierunku całkowitej unifikacji systemów ubezpieczeń społecznych i utworzenie jednolitego systemu europejskiego.

## SPIS LITERATURY:

1. Budnikowski T., Rynek pracy w: Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód-konsekwencje dla dobrobytu i zatrudnienia w Europie. Opinia o Raporcie Fundacji Friedricha Eberta, (red.) A.Stępnia, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2000.
2. Ciechański J., Aby opłaciło się pracować, Ubezpieczenia Społeczne 2004, nr 3, s. 18.
3. Concerning Modernising Social Protection for More and Better Jobs: a comprehensive approach contributing to making work pay, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, Bruksela 30.12.2003, COM (2003)842 final.
4. Employment in Europe, European Commission, 1991.
5. Employment in Europe, European Commission, 2002.
6. First demographic estimates for 2002, w: Statistics in focus 2002, nr 25.
7. Karski A., Swobodny przepływ osób. Kto skorzysta, kto straci?, w: Unia Europejska 2002, nr 3.
8. Łazowski A., Obywatelstwo Unii Europejskiej, w: Euro-Biuletyn 1997, nr 4.
9. Making immigration work, w: Social Agenda 2003, nr 6.
10. People in Europe, Demographic change the regional dimension, trends and policy issues, europa.eu.int, 15.02.2004.
11. Piotrkowski B., Kwalifikacje i mobilność pracowników w Unii Europejskiej, w: Rynek pracy 2002, nr 1/2.
12. Radzik – Kazenas B., Podstawowe zagadnienia z zakresu integracji europejskiej. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, ZUS, Warszawa 2000.
13. Second stage consultation of social partners on measures to improve the portability of occupational pension rights, Communication from the Commission, europa.eu.int z 15.02.2004.
14. Supporting national strategies for safe and sustainable pensions through an integrated approach, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament

- and the economic and social committee, Commission of the European Communities, Bruksela, 3.07.2001, COM (2001) 362 final.
15. Świątkowski A., Europejskie prawo socjalne, Tom III Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000.
  16. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z 13.10.1998 r., Dz.U.1998.137.887.
  17. Witkowska J., Wpływ swobody przepływu kapitału na polski rynek pracy, IPiPS, Warszawa 2001.