

Ryszard Tomczyk

Polityka społeczna UE w aspekcie koordynacji zabezpieczenia społecznego ze szczególnym uwzględnieniem Polski

Acta Politica nr 30, 5-22

2014

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ryszard Tomczyk*

**POLITYKA SPOŁECZNA UE
W ASPEKTCIE KOORDYNACJI ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM POLSKI**

Współczesne społeczeństwa europejskie funkcjonują w sformalizowanych systemach opieki społecznej, które w poszczególnych państwach kształtowały się w ostatnich dwóch stuleciach. Instytucje świadczeń materialnych w ramach polityki społecznej na kontynencie europejskim mają swoją długą historię i są przedmiotem rozwijających się badań. W pierwszej kolejności należy wskazać na działania podejmowane w państwach niemieckich, w których od XVI wieku wsparcia finansowego między innymi wdowom i sierotom udzielały prywatne towarzystwa prowadzone przez księży (*Pfarrwitwenkassen*). Środki finansowe na ten cel pochodziły z darowizn i odpisów z dochodów kościelnych. W pierwszej połowie XVIII wieku *Pfarrwitwenkassen* były dodatkowo zasilane z dotacji budżetu dworów panujących. Naturalnie system powyższy nie był skuteczny, niemniej jednak taki mieszany system finansowania zaopatrzenia społecznego funkcjonował w Prusach do 1867 roku¹. Pod wpływem reform doby oświecenia w niektórych państwach europejskich pojawiły się innowacyjne rozwiązania regulujące sferę zabezpieczenia socjalnego. Austria w 1781 roku jako pierwsza wśród krajów niemieckich wprowadziła zręby systemu emerytalnego, następnie dokonała tego Bawaria, która sprawy emerytalne zaczęła regulować w szerszym zakresie od 1805 roku. Poważne systemy zabezpieczenia społecznego państwa europejskie zbudowały jednak dopiero w XX wieku. Funkcjonujące współcześnie systemy zabezpieczenia społecznego w Europie są wypadkową różnych uwa-

* dr hab. Ryszard Tomczyk, prof. US, Instytut Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Szczecińskiego, e-mail: rtomczyk10@wp.pl

¹ Zob.: B. Wunder, *Die Entwicklung der Alters- und Hinterbliebenenversorgung im Dienst in Deutschland (18–19 Jahrhundert)*, „Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte”, Baden-Baden 2000, nr 12.

runkowań historycznych, ekonomicznych, demograficznych oraz kulturowych². W Unii Europejskiej mamy dlatego – mimo prowadzonych działań koordynacyjnych dotyczących regulacji prawnych – różnice w jakości systemów, postrzeganych w społeczeństwach przez pryzmat różnorodnych świadczeń oraz wysokości środków finansowych, które otrzymują świadczeniobiorcy. Determinanty jakości systemów zabezpieczenia socjalnego są wypadkową stanu ogólnego bogactwa danego kraju członkowskiego, na co składa się ogół środków gospodarczych i zasobów majątkowych obywateli. Bogatsze kraje są bardziej atrakcyjne dla emigracji zarobkowej i osiedleńczej. Poziom bezpieczeństwa socjalnego (jako element szerszej formuły bezpieczeństwa społecznego) w realizowanej polityce społecznej jest wyższy w krajach bogatych. Należy jednak dodać, że prawie każdy współczesny problem społeczny (bezrobocie, przemoc, przepełnione więzienia, narkomania, choroby, otyłość) przeważnie nasilają się w krajach o dużych nierównościach. Analizując procesy migracyjne z perspektywy historycznej i współcześnie, należy podkreślić, że od XIX wieku nie zmieniły się kierunki migracji. Kraje Europy Zachodniej nadal są pod tym względem atrakcyjne³. Państwa dobrobytu (*welfare state*) realizują redystrybucyjną funkcję finansów publicznych opartą na masowej konsumpcji. Mimo to współczesną epokę globalizacji cechuje drastyczna nierówność w dochodach pieniężnych ludności. Problem ten jest charakterystyczny również w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE-27). Dzisiaj, w dobie kryzysu gospodarczego, nikt nie traktuje poważnie propagandowego przesłania wielkiego kapitału i po części związanego z nim świata polityki, że ceną za wzrost dobrobytu (konsumpcji) ogółu obywateli państw jest poważne rozwarstwienie dochodów. Świadomość, że wzrost zamożności jednych zawsze powoduje obniżenie poziomu życia, czasem wykluczenie społeczne innych, jest coraz większa. Fala buntów społecznych w państwach członkowskich w Europie Zachodniej pokazuje problem nierówności jako źród-

² W. Anioł, *Europejska polityka społeczna*, Warszawa 2003, s. 100. T. Szumlicz, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 2006, s. 179. Szerzej zob.: T. Bińczycka-Majewska, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków 1999.

³ Według *Credit Suisse Global Wealth Report 2011*, raportu przygotowanego przez analityków szwajcarskiego banku, którzy zestawili aktywa finansowe oraz nieruchomości zgromadzone przez mieszkańców świata (odejmując zadłużenie rodzin), w Europie przeciętnie najbogatszą jest rodzina w Szwajcarii i Norwegii. Zob.: m.wyborcza.biz/biznes/1,106501,10519838,Raport_o_bogactwie (5.04.2013).

ło kryzysu społecznego⁴. W tak pojmowanej rzeczywistości Unia Europejska i część państw członkowskich przywiązują – w imię solidarności – coraz większą wagę do rozwoju polityki społecznej, w tym systemu zabezpieczenia socjalnego. W wymiarze politycznym, ekonomicznym i kulturowym sprzyja to rozwojowi procesu europeizacji. Na podstawie unijnych aktów normatywnych powstają i utrwalają się więzi pomiędzy społeczeństwami krajów członkowskich.

Unia Europejska łączy cechy typowej organizacji międzynarodowej z cechami federacji, zaś prawo unijne, jako składnik europejskiej kultury prawnej, łączy cechy prawa krajowego jej członków z cechami ponadnarodowymi (*supra-national*). Tworzy „zorganizowany i ustrukturalizowany system norm prawnych, z ich własnymi źródłami, własnymi instytucjami tworzenia, interpretacji i stosowania”⁵, który nawiązuje do krajowych źródeł z przeszłości, ale też korzysta ze współczesnych innowacyjnych rozwiązań. Europeizacja (unifikacja) prawa napotyka na bariery polityczne, gospodarcze i kulturowe. Mimo to prawo Unii Europejskiej, które jest autonomiczne wobec praw państw członkowskich i organizacji międzynarodowych, jest stosowane i wywołuje skutki prawne. Traktat z Lizbony podpisany 13 grudnia 2007 roku⁶ wprowadził podział uprawnień między prawodawcą unijnym i prawem krajowym. Zgodnie z zasadą przyznaných kompetencji podmioty stosunków prawnych, czyli Unia Europejska i państwa członkowskie, realizują zadania wynikające z prawa traktatowego. Postępująca integracja porządków prawnych pozwala na zwiększenie pola oddziaływania prawa unijnego, zgodnie z celami polityki Unii Europejskiej, nawet w tych obszarach, które w dużej mierze były domeną prawodawcy krajowego. Tak jest w wypadku zabezpieczenia społecznego, gdzie ustalenie i konstrukcję praw w zakresie świadczeń z tytułu systemu zabezpieczenia społecznego, ich poziom pieniężny i zasady wypłaty należą do prawodawcy krajowego⁷. Niemniej jed-

⁴ Zob.: R. Wilkinson, K. Pickett, *Duch równości. Tam gdzie panuje równość, wszystkim żyje się lepiej*, Warszawa 2011. Należy dodać, że w ostatniej dekadzie XX w. aktywnie działa światowa finansjera powiązana z Bankiem Światowym, która propaguje kapitałowe emerytury. Główny argument, który jest podnoszony, to demografia. Społeczeństwa się starzeją i starsze osoby nie mogą liczyć na składki płacone przez pokolenia pracujące. W pogoni za rozwojem rynku papierów wartościowych, który oparty jest na prostym systemie piramidy finansowej, zapomina się o tym, że popyt na nie może spaść i zabraknie środków na pokrycie świadczeń emerytalnych. Zapomina się również i o tym, że emerytury kapitałowe powodują skłonność do oszczędzania w wydatkach gospodarstw domowych, co również ogranicza popyt (konsumpcję), a zatem i obniża poziom inwestycji. Wpływa to negatywnie na gospodarke i zatrudnienie.

⁵ R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2000, s. 206; idem, *Kultura prawa europejskiego*, „Studia Europejskie” 2000, nr 1, s. 16.

⁶ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (dalej: Dz. U. UE) nr C 309 z 17.12.2007 r.

⁷ M. Tomaszewska, *Prawo do świadczeń z system zabezpieczenia społecznego w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Z zagadnień Zabezpieczenia Społecznego” 2011, nr 3, s. 119–120.

nak od 1 maja 2010 roku obowiązuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 roku (883/2004/WE) w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁸. Rozporządzenie wprowadza nowoczesne, uproszczone zasady koordynacji oraz określa środki i procedury wprowadzania tych zasad w życie. Ścisłejsza i skuteczniejsza współpraca między instytucjami zabezpieczenia społecznego w krajach członkowskich i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG – Islandia, Lichtenstein, Norwegia) oraz Szwajcarii, to podstawowy warunek, aby osoby uprawnione mogły korzystać ze świadczeń w możliwie szybkim czasie i w optymalnym zakresie. Na mocy rozporządzenia, przy Komisji Europejskiej powstała Komisja Administracyjna ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia, w której skład wchodzi przedstawiciele rządów państw członkowskich. W obradach Komisji Administracyjnej w odpowiednich przypadkach mogą im towarzyszyć tzw. doradcy techniczni. Powstał także Komitet Doradczy ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, składający się z przedstawicieli państw członkowskich (po jednym przedstawicielu rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców). Na wniosek Komisji Wspólnot Europejskich, Komisji Administracyjnej lub z własnej inicjatywy, Komitet Doradczy jest uprawniony do badań i analiz problemów, wynikających z wprowadzenia przepisów prawa wspólnotowego dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do określonych grup osób. Ustawodawca unijny przyjął formę komunikacji elektronicznej, jako środek szybkiej wymiany danych między instytucjami w poszczególnych krajach. Elektroniczne przetwarzanie danych w ramach obowiązującej procedury obejmuje wszystkie instytucje zabezpieczenia społecznego. Na mocy rozporządzenia z 29 kwietnia 2004 roku (883/2004/WE) przy Komisji Administracyjnej powstała Komisja Techniczna ds. Przetwarzania Danych. Przepisy wykonawcze wydane do rozporządzenia, obejmują osoby wprowadzane do systemu gwarancjami przewidzianymi w przepisach wspólnotowych dotyczących ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych. Pomędzy instytucjami następuje swobodny przepływ

⁸ Dz. U. UE nr L 200 z 7.06.2004 r. Rozporządzenie z 29.04.2004 r. uchyliło przepisy rozporządzenia Rady EWG z 14.06.1971 r. (nr 1408/71) w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin przemierzających się na terytorium Wspólnoty; Dz. U. WE L 149 z 5.07.1971 r. ze zm.

tych danych⁹. Ważną cechą koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przestrzeni unijnej jest wymiana informacji pomiędzy władzami w Brukseli a państwami członkowskimi. Władze państw mają informować partnerów o środkach podejmowanych (zmianach w ustawodawstwie, działaniach administracyjnych) w celu wprowadzania w życie przepisów rozporządzenia z 29 kwietnia 2004 roku (883/2004/WE). Władze i instytucje państw członkowskich bezpośrednio podejmują między sobą współpracę na zasadach partnerskich. Mogą kontaktować się z osobami zainteresowanymi lub ich pełnomocnikami. Istotnym elementem sprawnego funkcjonowania koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych po 1 maja 2010 roku jest właściwe i w rozsądnym terminie udzielanie wszystkim zainteresowanym informacji wymaganych do wykonania praw wynikających z rozporządzenia. Osoby ubiegające się o świadczenia mają obowiązek informowania instytucji właściwych ds. zabezpieczenia społecznego państw członkowskich o zmianach w ich sytuacji osobistej lub rodzinnej, które mają wpływ na ich prawo do świadczeń. Władze, instytucje i sądy państw członkowskich mają obowiązek rozpatrywania wniosków sporządzonych w urzędowym języku innego państwa członkowskiego, który został uznany na mocy prawa traktatowego za język urzędowy instytucji wspólnotowych. Komisja Europejska może finansować w całości lub w części działania mające na celu usprawnienie wymiany informacji między władzami i instytucjami zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, w szczególności wymiany danych drogą elektroniczną oraz wszelkie inne działania mające na celu udzielenie informacji o prawach i zobowiązaniach osobom objętym niniejszym rozporządzeniem oraz ich pełnomocnikom. Należy podkreślić, że unijna koordynacja w zakresie zabezpieczenia społecznego jest elementem pogłębienia integracji w ramach swobodnego przepływu osób, w konsekwencji ma się przyczynić do podniesienia poziomu życia tych osób i ich warunków zatrudnienia. Wydane przepisy wykonawcze do rozporządzenia z 29 kwietnia 2004 roku utrzymały w mocy postanowienia wykonawcze do umów dwustronnych, które, w zakresie zabezpieczenia społecznego, państwa europejskie podpisały od lat siedemdziesiątych XX wieku po pierwszą dekadę XXI wieku.

Wśród kilkudziesięciu umów dwustronnych, zawartych między państwami członkowskimi, Polska podpisała 8 grudnia 1990 roku jedynie umowę o zabezpieczeniu społecznym z Niemcami, która zastąpiła wcześniejsze umowy z Nie-

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16.09.2009 r., dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Tekst mający znaczenie dla EOG i dla Szwajcarii. Dz. U. UE L 284, 30/10/2009 P. 0001–0042. W Szwajcarii nowe przepisy obowiązują od 1.04.2012 r., a w Norwegii, Islandii i Liechtensteinie – od 1.06.2012 r.

miecką Republiką Demokratyczną z 1957 roku i z Republiką Federalną Niemiec z 1975 roku. Należy wskazać, że Polska w okresie przedakcesyjnym, w zakresie zabezpieczenia społecznego nie ratyfikowała wielu ważnych dokumentów Rady Europy, m.in.: Europejskiego Porozumienia Czasowego o Zabezpieczeniu Społecznym z powodów innych niż określone w schemacie z tytułu starości, inwalidztwa lub dla osób pozostałych przy życiu z 11 grudnia 1953 roku; Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego z 1964 roku; Europejskiego porozumienia o pośrednictwie pracy „au pair” z 24 listopada 1969 roku; Europejskiej Konwencji o Zabezpieczeniu Społecznym z 14 grudnia 1972 roku; Europejskiej Konwencji Pracowników Migrujących z 1977 roku (weszła w życie w maju 1983 roku) oraz Europejskiej Konwencji o Zabezpieczeniu Społecznym Rolników z 1974 roku. Brak zgody państwa na wdrażanie standardów zawartych w wymienionych dokumentach wpłynął na funkcjonujący system ochrony ryzyka socjalnego. Między innymi dlatego w Polsce zabezpieczenie społeczne było i nadal pozostaje poniżej standardów obowiązujących w państwach członkowskich na terenie Europy Zachodniej.

Polska ratyfikowała w 1997 roku tylko niektóre zapisy Europejskiej Karty Społecznej, uchwalonej przez Radę Europy w 1961 roku, zmienionej w 1996 roku, w tym art. 12 dotyczący prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego. Na mocy tego artykułu rząd przyjął zobowiązanie do skutecznego wykonywania prawa do zaopatrzenia społecznego przez:

- ustanowienie lub utrzymanie istniejącego systemu zabezpieczenia społecznego na zadawalającym poziomie, niezbędnym do ratyfikowania Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego,
- zabieganie o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego przez zawarcie porozumień dwustronnych i wielostronnych lub za pomocą innych środków,
- wdrożenie zakazu dyskryminacji przez równe traktowanie własnych obywateli i obywateli innych państw członkowskich w dostępie do świadczeń z tytułu zabezpieczeń społecznych,
- zagwarantowanie zachowania korzyści wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, bez względu na zmiany miejsca pobytu osób chronionych,
- zapewnienie przyznawania, zachowania i przywracania uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego za pomocą takich środków, jak zliczenie

okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia kwalifikowanych do stażu pracownika, zgodnie z ustawodawstwem państw – sygnatariuszy Karty¹⁰.

Polska stara się realizować część zadań wynikających z dyspozycji art. 12 Karty w ramach corocznej, przyjmowanej przez parlament, ustawy budżetowej i ustawach okołobudżetowych. Samorządy terytorialne środki na ten cel zapisują w swoich corocznych budżetach. Analizując wydatki budżetu państwa na sferę społeczną w dekadzie 2001–2010, należy podkreślić zmienną dynamikę wzrostu. Na przykład w dziale Ochrona zdrowia, dynamika wyniosła aż 104,2%. W innych działach budżetu w pierwszej dekadzie XXI wieku także widoczny był wzrost nakładów budżetowych – w dziale Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne o 40,0%, a w dziale Opieka społeczna i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej o 21,9%. Rząd polski w okresie przedakcesyjnym przekazał część zadań z zakresu opieki społecznej samorządom. Od 1994 roku gminy przejęły szeroki zakres obowiązków z zakresu edukacji publicznej. Przekazywana z budżetu centralnego subwencja oświatowa w wielu gminach nie wystarcza na pełniejszą realizację zadań edukacyjnych. Władze samorządowe w praktyce odpowiadają za warunki bytowe mieszkańców. W tym zakresie szczególne znaczenie mają świadczenia wynikające z dyspozycji przepisów ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku¹¹, ustawy o świadczeniach rodzinnych z 28 listopada 2003 roku¹² oraz ustawy o dodatkach mieszkaniowych z 21 czerwca 2001 roku¹³. Decentralizacja zadań w państwie zgodna z zasadą subsydiarności, która towarzyszy gospodarce rynkowej, spowodowała pogłębienie się różnic między regionami, a szczególnie gminami miejskimi i wiejskimi oraz o różnej dynamice bezrobocia. Analiza dotychczasowej sytuacji wskazuje, że na terenie kraju występują poważne różnice w zaspakajaniu potrzeb socjalnych między miastem a wsią. Mieszkańcy wsi częściej korzystają z zasiłków stałych i okresowych. Gorsza sytuacja na wsi dotyczy usług opiekuńczych, czego główną determinantą jest odległość zamieszkania od gminnego ośrodka opieki społecznej. Pomoc społeczna na wsi w znacznym stopniu jest kierowana do osób starszych, a także w sytuacjach klęsk żywiołowych. Na terenach wiejskich i objętych wysokim poziomem bezrobocia, przy niskich dochodach własnych, większość budżetów samorządy przeznaczają na zadania oświatowe i opiekę społeczną. Brakuje im środków

¹⁰ *Otwarte Fundusze Emerytalne w systemie zabezpieczenia społecznego 1999–2010*, Warszawa 2010, s. 32.

¹¹ Dz. U. z 2004 r., nr 64, poz. 593, z późn. zm.

¹² Dz. U. z 2006 r., nr 139, poz. 992, z późn. zm.

¹³ Dz. U. z 2001 r., nr 71, poz. 734, z późn. zm.

na inwestycje, które służą zarówno mieszkańcom, jak i gospodarce. Z reguły w gminach biednych brakuje środków na wypłatę świadczeń z zabezpieczenia socjalnego. Gminy nie są w stanie obsłużyć realnych potrzeb, przy dużej liczbie beneficjentów Ośrodków Pomocy Społecznej. W powiatowych urzędach pracy często brakuje środków na działania innowacyjne w łagodzeniu bezrobocia¹⁴. Zwiększenie środków publicznych na zadania w ważnych dla realizacji polityki społecznej działach budżetu państwa nie idzie jednak w parze z podwyższeniem standardów świadczenia usług dla obywateli. Paradoksalnie od 2009 roku obniżył się udział środków budżetu państwa na osłonę socjalną. Relacja wydatków na zabezpieczenia socjalne do PKB w pierwszej dekadzie XXI wieku spadła z 2,0% do 1,2%¹⁵. Niestety w ostatnich kilku latach zjawiskiem niepokojącym w Polsce jest poszerzenie się obszaru przedłużającego się ubóstwa, co wynika z braku skutecznych działań na rynku pracy. Poważny przyrost środków finansowych w budżecie państwa w dziale Ochrona zdrowia, w zderzeniu z realiami funkcjonowania systemu ochrony zdrowia – dostępności usług medycznych, skłania do przyjęcia tezy o złym sposobie wydatkowania pieniędzy. Konieczność prowadzenia prac nad nowym, zwartym modelem funkcjonowania ochrony zdrowia jest obecnie niezbędnym wymogiem. Należy pamiętać, że zabezpieczenia społeczne – obok formalnoprawnego charakteru koordynacji unijnej, w szerszym kontekście polityki społecznej są również obszarem programowego (ideologicznego) zainteresowania ugrupowań politycznych, a także związków zawodowych i różnych stowarzyszeń społecznych należących do sektora pozarządowego. Działania prowadzone przez ugrupowania rządzące w ramach polityki społecznej wpływają na warunki życia ludzi, w szerszym ujęciu na stosunki społeczne i rozwój gospodarczy. W demokratycznych państwach prawa polityka społeczna często stanowi ważny kompromis między programami wyborczymi zwyciężskich ugrupowań politycznych a realną sytuacją społeczno-gospodarczą (tzw. obiektywnymi ograniczeniami). Zabezpieczenia społeczne traktowane w kategoriach bytowych są ważnym elementem polityki władz państwowych. Celem zabezpieczenia społecznego jest zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa socjalnego – *sensu*

¹⁴ Ważna jest obsługa szerszego grona osób bezrobotnych, głównie wśród młodzieży, która wchodzi na rynek pracy i nie otrzymuje świadczeń. Polska należy do państw unijnych, które zaopatrują rynek bezrobotnych na niskim poziomie. W 2011 r. w Polsce wypłacono 3,2 mld zł zasiłków dla bezrobotnych, ale jedynie 16% bezrobotnych miało prawo do pobierania pieniędzy. W starych krajach Unii Europejskiej liczba osób uprawnionych do pobierania tego zasiłku wynosi około 80%.

¹⁵ *Otwarte Fundusze Emerytalne...*, s. 51.

stricto materialnego osób bez źródeł utrzymania. Taka pomoc w skali państwa wymaga znacznych środków finansowych.

Dla nowych państw członkowskich z Europy Wschodniej polityka społeczna jest dużym wyzwaniem. W części z nich system polityki społecznej jest mało efektywny, a pomoc socjalna niewiele ma wspólnego z poziomem zachodnioeuropejskim. Dotyczy to nie tylko polityki prorodzinnej. Czechy i Słowacja zdecydowały się na zawarcie porozumień z innymi krajami w sprawie zwrotu maksymalnej kwoty zasiłków dla bezrobotnych, pobieranych przez obywateli mieszkających za granicą, ustaloną na podstawie zasady wzajemności¹⁶, na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 roku (883/2004/WE) w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Państwa te powiadamiają Komisję Obrachunkową o średnich kosztach rocznych wydatków na osobę w różnych grupach wiekowych w danym roku. Komisja Administracyjna ustala corocznie średni koszt roczny na osobę, jeżeli takie powiadomienie nie zostało dokonane w obowiązujących terminach. Ustalony średni koszt roczny jest publikowany każdego roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Polska jest krajem, który musi rozwijać system zaopatrzenia społecznego. Szczególnie po tak dotkliwym załamaniu się rynku pracy w okresie transformacji (restrukturyzacji i modernizacji aparatu wytwórczego). Wzrost PKB *per capita* w ciągu ostatnich ponad dwudziestu lat nastąpił kosztem wykluczenia i deprawacji potrzeb kilku milionów obywateli, którzy nie odnaleźli się w nowej, neoliberalnej rzeczywistości¹⁷. Podnoszenie jakości świadczeń w ramach zabezpieczenia socjalnego jest dlatego nie tylko nakazem realizacji polityki społecznej, ale jednym z podstawowych wskaźników procesów modernizacyjnych państwa. Dostosowanie w Polsce prawa krajowego do standardów Unii Europejskiej, a zatem wprowadzenie szerszej palety świadczeń, musi iść w parze z wyższym poziomem ich obsługi finansowej. Jeżeli to nie nastąpi, obywatele w kraju nadal żyli będą w dyskomforcie. Za poważny problem należy uznać naruszanie aksjologicznego pojęcia godności człowieka, które jest usankcjonowane w prawie międzynarodowym i Unii Europejskiej. Godności człowieka nie należy naruszać, nawet w sytuacji, gdy brak środków do życia wynika z jego błędów lub nałogów.

¹⁶ Zwroty maksymalnej kwoty zasiłków na podstawie zasady wzajemności, poza Czechami i Słowacją, ustalają Niemcy, Belgia, Austria i Finlandia.

¹⁷ W pierwszych 2–3 latach transformacji w polskiej gospodarce zlikwidowano około 2,5 mln miejsc pracy. Jednocześnie na początku lat 90. XX w. w Polsce przybyło 2 mln osób w wieku produkcyjnym. Rozmiar bezrobocia, głównie w grupie młodych osób, zmniejszył prawie czterokrotny wzrost liczby studentów na wyższych uczelniach. M. Kabaj, *Dezaktywizacja Polski. Wielkie marnotrawstwo*, w: *Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny 2001–2003*, red. M. Deniszczyk, J. Supińska, Warszawa 2003, s. 60; *Otwarte Fundusze Emerytalne...*, s. 25.

Godność człowieka stanowi istotę dobra wspólnego, solidarności, subsydiarności czy uczestnictwa w życiu społecznym. Jest to wartość uniwersalna. Polska pod względem jakości świadczeń zajmuje odległe miejsce wśród krajów członkowskich, dodatkowo funkcjonujący w Polsce system zabezpieczenia społecznego uznawany jest za kontrowersyjny. Duże emocje budzą: reforma emerytalna, rozwiązania przyjęte w zakresie emerytur i rent, rent rodzinnych czy z tytułu niezdolności do pracy. Wątpliwe są również regulacje dotyczące zasiłku chorobowego i świadczeń związanych z rentą wypadkową. Obszarem budzącym emocje są świadczenia związane z wychowaniem dzieci, a także wiele problemów prawnych i finansowych związanych z innymi obszarami zaopatrzenia socjalnego.

W Polsce problematyka polityki społecznej w ostatnich dwóch dekadach cieszy się coraz większym zainteresowaniem badaczy. Obok istniejącego od 1962 roku resortowego Instytutu Pracy (od 1972 roku – Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych)¹⁸, nadzorowanego jako placówka naukowo-badawcza przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, działa Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk oraz instytuty, katedry i zakłady na różnych uczelniach wyższych, w których prowadzone są badania nad polityką społeczną¹⁹. Należy także podkreślić, że w Polsce wzrasta zainteresowanie działem nauki o zabezpieczeniach społecznych. Jest to obszar, który stwarza szerokie możliwości prowadzenia badań. Naturalnie ważne są instrumenty, rozumiane jako zbiór metod i technik badawczych zabezpieczenia społecznego, co dotyczy zarówno sfery nauki, jak i praktyki, która ma rozwiązywać bieżące problemy w polityce społecznej. Zabezpieczenie społeczne w ramach polityki społecznej jest elementem nauk praktycznych, których naczelnym zadaniem jest dostarczanie teoretycznych wzorów i modeli wdrażanych w ramach przyjmowanych w polityce instrumentów. Te zaś mają służyć wsparciu rozwoju społecznego. W badaniach nad współczesnym systemem zabezpieczenia społecznego mamy do czynienia z obszarem interdyscyplinarnym, na który składają się zagadnienia prawne, polityczne, socjologiczne, ekonomiczne, pedagogiczne a nawet antropologii kulturowej. Jest to jeden z trudniejszych obszarów badawczych, wymagający umiejętności korzystania z różnych metod. Próba ujęcia modelowego i zdefiniowania obszarów badaw-

¹⁸ Instytut Pracy i Spraw Socjalnych wydaje od 1974 r. miesięcznik „Polityka Społeczna”.

¹⁹ Należy wskazać na dorobek naukowy m.in. Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Instytut wraz z Komitetem Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN wydaje od 1999 r. rocznik, a od 2010 r. półrocznik „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”. Można wskazać na wiele innych placówek naukowo-badawczych zajmujących się problematyką polityki społecznej, m.in. Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych na Politechnice Koszalińskiej lub Instytut Przestrzeni Obywatelskiej i Polityki Społecznej Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

czych polityki społecznej napotyka nie tylko na determinantę metodologiczną. Gruntowna analiza modeli polityki społecznej w poszczególnych państwach członkowskich i rola koordynatorska Unii Europejskiej to z jednej strony kwestia elementarna, z drugiej – pożądane doświadczenie i próby realizacji koncepcji w ramach realnej polityki społecznej w danym kraju, co daje możliwość pełniejszego spojrzenia na problem. Definiowanie stanu faktycznego i wskazywanie kierunków rozwoju w obszarach wymagających zmian jest podstawowym zadaniem prorozwojowym innowacyjnej polityki społecznej. A zatem nauka o polityce społecznej w Polsce musi zmierzać do wypracowywania innowacyjnych systemów (modeli, programów), które w sferze prowadzonej polityki realnej byłyby na tyle „realne”, by można je wdrażać w życie. Stały monitoring funkcjonowania wdrożonych rozwiązań i korekty elastycznie wprowadzane do systemu to kolejne ważne obszary współpracy teorii i praktyki. Współpraca ośrodków akademickich, zajmujących się badaniami nad polityką społeczną, z urzędami i instytucjami wdrażającymi modele i programy i monitorującymi ich funkcjonowanie jest niezbędna i powinna być zjawiskiem naturalnym. Tym bardziej, że w drugiej dekadzie XXI wieku stajemy przed poważnymi wyzwaniami w polityce społecznej. W dynamicznej wielowarstwowej strukturze społeczeństw europejskich zachodzą zjawiska i procesy, z którymi nowoczesne państwa muszą się zmierzyć – należy do nich polityka wobec młodzieży (zwalczanie wykluczenia młodego pokolenia wchodzącego na rynek pracy) i polityka wobec zwiększającej się populacji ludzi starych²⁰. Wdrażanie innowacyjnych rozwiązań dotyczących rynku pracy, edukacji, służby zdrowia czy polityki mieszkaniowej staje się obecnie zadaniem strategicznym w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W takiej sytuacji intensyfikacja badań nad polityką społeczną powinna być priorytetem w prawie, ekonomii i dyscyplinach społecznych. W badaniach przede wszystkim należy zwrócić uwagę na doktrynę prawa, stosowanie prawa unijnego i prawa krajowego, w którym wykładnia uwzględnia elementy unijne, następnie, prowadzić dyskurs w zakresie innowacyjnych rozwiązań, które mogą wpłynąć na poprawę sytuacji w systemie krajowego zabezpieczenia społecznego. W Polsce

²⁰ Od dłuższego czasu analitycy podkreślają, że w krajach członkowskich Unii Europejskiej w obecnej dekadzie nastąpi wzrost liczby mieszkańców w wieku powyżej 65 roku życia (przeciętnie o 30%), dlatego w polityce społecznej krajów członkowskich musi nastąpić wzrost nakładów na system opieki nad osobami starszymi. Szczególnym wyzwaniem (ok. 2025 r.) będzie opieka nad osobami intensywnie starzejącymi się, w segmencie osób 80+. W celu zapewnienia opieki nad najstarszymi mieszkańcami Europy do 2025 r. musi wzrosnąć liczba ośrodków całodobowego pobytu osób starych i dziennych oddziałów psychogeriatrycznych. W poszczególnych państwach wzrośnie zatrudnienie pracowników pomocy społecznej i średniego personelu medycznego.

w ostatnich latach prowadzone są na uczelniach wyższych wykłady z przedmiotu Prawo zabezpieczenia społecznego. Pojawiają się specjalistyczne opracowania, jednak autorzy koncentrują się w nich głównie na prawie ubezpieczeń społecznych²¹. Od kilku lat środowisko prawników podejmuje jednak poważniejsze badania nad zabezpieczeniem społecznym²². Badania ekonomiczne dotyczące zabezpieczenia społecznego to kolejny, ważny element dotyczący finansów i polityki gospodarczej. Państwo, które organizuje system zabezpieczenia społecznego, zapewnia obywatelom standardy bezpieczeństwa socjalnego, wyrażone w konkretnych środkach pieniężnych. W systemie zabezpieczeń społecznych ważny jest dlatego czynnik redystrybucyjny, wyrażony w regułach partycypacji finansowej, a także kompensacyjny, realizujący funkcje ochrony ubezpieczeniowej w systemie, w którym występuje różnego rodzaju ryzyko (inwalidztwo, starość, śmierć rodzica lub opiekuna i inne). Zawodny jest tutaj rynek (postrzegany w kategoriach kapitału, siły nabywczej), który generalnie nie reaguje na potrzeby w zakresie zabezpieczenia społecznego. Dotyczy to pomocy bezrobotnym bez prawa do zasiłku czy szerzej – świadczeń dla osób ubogich lub dotkniętych klęskami żywiołowymi. Od lat w modelowym ujęciu systemy finansowe obsługujące zabezpieczenia społeczne oparte są na zasadzie zaopatrzenia (podatki – środki budżetowe), ubezpieczenia (składki – fundusze ubezpieczeniowo-inwestycyjne) oraz darowizny (fundusze charytatywne). Zasady powyższe są przedmiotem rozważań w badaniach nad społeczną gospodarką rynkową w ramach ekonomii normatywnej. Badania wzrostu gospodarczego sięgają pierwszej połowy XIX wieku. Agresywny, XIX-wieczny kapitalizm przetrwał się po drugiej wojnie światowej, głównie w Europie Zachodniej, w społeczną gospodarkę rynkową, w której jedną z podstawowych wartości jest bezpieczeństwo socjalne obywateli. Poza badaniami nad finansami i polityką gospodarczą należy wskazać na rozwój badań z ekonomii społecznej (określanej również jako gospodarka społeczna lub przedsiębiorczość społeczna), która *sensu stricto* zajmuje się przeciwdziałaniem

²¹ Zob. m.in.: G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2007; G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego. Struktura systemu ubezpieczeń społecznych*, w: *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa 2011; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012.

²² Należy wskazać m.in. na inicjatywę Katedry Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, która od 2009 r. wydaje rocznik „Z Zagadnień Zabezpieczenia Społecznego”. W periodyku podejmowane są tematy dotyczące ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i zagadnień związanych z pomocą społeczną. Rocznik ma wymiar ogólnopolski. Zamieszczane są w nim badania przedstawicieli różnych środowisk akademickich. Do tej pory ukazały się trzy zeszyty (2009, 2010, 2011). Szerzej zob.: prawo.ug.edu.pl/zagadnienia.

wykluczeniu społecznemu (m.in.: długotrwałe bezrobocie, bezdomność, uzależnienia). Ekonomia społeczna wskazuje na prowadzenie działalności gospodarczej, łącząc cele społeczne i ekonomiczne. W Polsce jednym z ważniejszych narzędzi, w realizowanym w praktyce przeciwdziałaniu, jest ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku, z późniejszymi zmianami²³. Ustawa uwzględnia dyrektywy Unii Europejskiej. W artykule 1 określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Zadania państwa w wymienionych obszarach realizują instytucje rynku pracy. Proces reintegracji społecznej i zawodowej, zgodnie z ustawą mają prowadzić spółdzielnie socjalne, kluby integracji społecznej i zakłady aktywności zawodowej. Jest to obszar, w którym mogą działać organizacje pozarządowe, wzmacniając nieudolne działania administracji publicznej (rządowej i samorządowej). W Polsce, po wejściu do Unii Europejskiej, realizowano projekty ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, których celem było określenie polskiego modelu ekonomii społecznej opartego na trzecim sektorze, między innymi w latach 2005–2008 realizowano przez kilkanaście podmiotów krajowych i zagranicznych projekt „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”. Efektem projektu były artykuły i broszury na temat ekonomii społecznej²⁴. Do ważnej determinanty w przygotowaniu naukowego modelu zabezpieczenia społecznego, poza prawem i ekonomią, należy wewnętrzny stan (kondycja) społeczeństwa, uzyskany na podstawie badań socjologicznych – przede wszystkim regularnych badań stanu biedy. W Polsce w warunkach biedy przedłużającej się lub utrwalonej szacunkowo żyje 10–12% ludności, zaś w warunkach biedy umiarkowanej – około 18% społeczeństwa²⁵. Złożoność i uwarunkowania ubóstwa powodują wiele trudności w diagnozowaniu tego problemu i przeciwdziałaniu mu. Ubóstwu sprzyja bezrobocie oraz dysfunkcje, takie jak niepełnosprawność, przewlekłe choroby, uzależnienia. Cechy biedy i wykluczenia społecznego często się kumulują²⁶. Rzetelność opisu socjologicznego stanu faktycznego w środowiskach zagrożonych umożliwia przyjęcie docelowego modelu zabezpieczenia społecznego lub jego innowację. Analiza zjawisk i procesów zachodzących we współczesnym społeczeństwie (segmentach społeczeństwa) pozwala na określenie grup ryzyka w ra-

²³ Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001.

²⁴ Szerzej zob. www.es.ekonomiaspoleczna.pl (12.05.2013).

²⁵ E. Tarkowska, *Oblicza polskiej biedy*, s. 1, www.przeciw-ubostwu.rpo.gov.pl/pliki/1179995085.pdf (12.05.2013).

²⁶ Szerzej zob. *Bieda i bogactwo we współczesnym świecie. Studia z geografii rozwoju*, red. M. Czerny, Warszawa 2012.

mach bezpieczeństwa socjalnego. Uzupełnieniem konstrukcji systemu będą urzędy, instytucje i grupy społeczne, dzięki którym można zrealizować podstawowe cele. Niestety w Polsce establishment polityczny w podejściu do problemów biedy i bezpieczeństwa socjalnego wykazuje wyższy poziom ignorancji niż w krajach zachodnich Unii Europejskiej. Problem ten jest akcentowany w trakcie kampanii wyborczych, jednak po wyborach dla polskich polityków nie ma już większego znaczenia²⁷. Szersze kręgi społeczeństwa polskiego także nie dostrzegają problemu biedy dzieci, rodzin wielodzietnych, pracowników byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych. Zgodnie z badaniami CBOS zaledwie 5% Polaków widzi taki problem²⁸. W badaniach socjologicznych ważną metodą jest obserwacja uczestnicząca (monitoring indywidualny, zespołowy – instytucjonalny), diagnozująca struktury i funkcje społeczne. W tak przyjętej modelowej konstrukcji, czynnikiem istotnym jest analiza skutków wdrażanego systemu, zarówno w wymiarze statystycznym (badania nad stopniem ubóstwa, koszyka świadczeń), jak i finansowym (poziom nakładów budżetowych, ubezpieczenia, instytucje obsługujące zabezpieczenia społeczne). Poza makrosocjologią nie należy zapominać o badaniach w ramach mikrosocjologii (socjologia małych struktur społecznych), która wiąże się z wpływem sytuacji społecznej na jednostkę, czyli pola badawczego psychologii społecznej. Małe, często rozporoszone grupy społeczne są szczególnie narażone na wykluczenie. Wyniki badań zjawisk i procesów społecznych, stosowanie metod analitycznych z zakresu socjologii i subdyscyplin socjologicznych oraz antropologii kultury są ważne dla wewnętrznej spójności i efektywności realizowanego systemu polityki społecznej w państwie.

Prawodawca unijny nie przewiduje zastąpienia systemów obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich jednym systemem europejskim. Unia Europejska pełni funkcję koordynatora krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, zaś prawo ma cechy ponadnarodowe (*supra-national*). Zgodnie tą zasadą ustawodawcy krajowi decydują o tym, jakie są świadczenia, w jakiej wysokości, na jakich zasadach są przyznawane i kto ma być nimi objęty. Europejska doktryna prawa zabezpieczenia społecznego przewiduje wprowadzenie do krajowych systemów wspólnych przepisów, dotyczących obywateli Unii i członków ich rodzin przebywających za granicą, ubezpieczonych w jednych z unijnych krajów. W takim przypadku europejskie przepisy zabezpieczenia społecznego

²⁷ Często można usłyszeć takie wypowiedzi polityków: „Ja podejrzewam, że co do sprawy tzw. biedy, nota bene bardzo różnie w procentach przedstawianej, to gdyby prawdziwe były te statystyki, to by leżeli ludzie opuchli z głodu. A nie leżą”. Cyt. za: *ibidem*, s. 7; *Transformacja, elity, społeczeństwa*, red. M. Jarosz, Warszawa 2007, s. 132.

²⁸ E. Tarkowska, *Oblicza polskiej biedy...*, s. 8.

stosuje się wobec obywateli i członków ich rodzin z krajów UE-27, a także wobec państw EOG (Europejskiego Obszaru Gospodarczego) i Szwajcarii. Przepisy stosuje się do bezpaństwowców i uchodźców oraz członków ich rodzin, którzy są lub byli ubezpieczeni w krajach UE-27 lub w Islandii, Liechtensteinie, Norwegii i Szwajcarii. W rozumieniu przepisów prawo do zabezpieczenia społecznego mają także osoby i członkowie ich rodzin, które nie są obywatelami Unii, ale legalnie mieszkają na terenie państw członkowskich. Zgodnie z dyspozycją normy obowiązuje zasada równych praw i obowiązków obywateli kraju i osób przybyłych z innych krajów, które spełniają kryteria opisane powyżej. W prawie unijnym obowiązuje zasada równego traktowania i niedyskryminacji. Kolejną zasadą, z której mogą korzystać osoby ubiegające się o przyznanie świadczeń w danym kraju członkowskim, jest możliwość – w razie potrzeby – uwzględniania przez instytucje realizujące zaopatrzenia społeczne okresów ubezpieczenia, pracy lub pobytu w innym kraju. W przypadku osób wykonujących pracę najemną lub prowadzących działalność na własny rachunek ma znaczenie faktyczne miejsce wykonywania pracy lub lokalizacji siedziby firmy lub miejsce prowadzenia działalności pracodawcy²⁹. W podobny sposób prawodawca rozwiązał kwestię ubezpieczenia zatrudnionych pracowników najemnych lub prowadzących działalność na własny rachunek w różnych krajach³⁰ – mniejsze znaczenie ma, gdzie mieszkają³¹. Obowiązuje również zasada transferu świadczeń. Przysługujące świadczenia pieniężne w jednym z krajów członkowskich mogą być przesłane

²⁹ Zgodnie z dyspozycją art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16.09.2009 r., dotycząca wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Tekst mający znaczenie dla EOG i dla Szwajcarii, do obowiązku pracodawcy należy: 1. Pracodawca, którego siedziba lub miejsce prowadzenia działalności znajdują się poza terytorium właściwego państwa członkowskiego, zobowiązany jest do wypełniania wszystkich obowiązków wynikających z ustawodawstwa mającego zastosowanie do jego pracowników, w szczególności obowiązku zapłacenia składek przewidzianych w tym ustawodawstwie, tak jakby jego siedziba lub miejsce prowadzenia działalności znajdowały się we właściwym państwie członkowskim. 2. Pracodawca niemający miejsca prowadzenia działalności w państwie członkowskim, którego ustawodawstwo ma zastosowanie, może uzgodnić z pracownikiem, że spoczywający na pracodawcy obowiązek zapłacenia składek może być wypełniany w jego imieniu przez pracownika, bez uszczerbku dla podstawowych obowiązków pracodawcy. Pracodawca powiadamia instytucję właściwą tego państwa członkowskiego o dokonanych uzgodnieniach.

³⁰ Kraj, w którym zostało zawarte ubezpieczenie, odpowiada za wypłacanie pieniężnych świadczeń chorobowych oraz świadczeń z tytułu macierzyństwa i równoważnych świadczeń dla ojca oraz świadczeń zastępujących wynagrodzenie, które zostało wstrzymane z powodu choroby. Świadczenia te są wypłacane zgodnie z przepisami kraju, w którym osoba jest ubezpieczona, bez względu na miejsce zamieszkania lub pobytu.

³¹ Osoba, która co najmniej 25% działalności prowadzi w kraju zamieszkania, podlega przepisom tego kraju.

do kraju zamieszkania³². W krajach członkowskich istnieje zróżnicowany rynek świadczeń pieniężnych i poziom cen na podstawowe towary i usługi, dlatego istnieje zjawisko „migracji emerytalnej”. Część osób, które otrzymują świadczenia decydują się na zamieszkanie w kraju, gdzie koszty życia są niższe. Należy podkreślić, że przepisy Unii Europejskiej dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, obowiązujące w krajach członkowskich oraz Islandii, Liechtensteinie, Norwegii i Szwajcarii odnoszą się do przepisów obowiązujących w tych krajach, w zakresie:

- świadczeń chorobowych oraz świadczeń z tytułu macierzyństwa i równoważnych świadczeń dla ojca,
- emerytur, świadczeń przedemerytalnych i świadczeń z tytułu inwalidztwa,
- rent rodzinnych i świadczeń z tytułu śmierci (w tym zasiłków pogrzebowych),
- świadczeń dla bezrobotnych,
- świadczeń rodzinnych,
- świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i choroby zawodowej³³.

Przepisy unijne koordynują stan prawny osób, które poszukują pracy za granicą, w innym kraju członkowskim oraz w Islandii, Liechtensteinie, Norwegii lub Szwajcarii. W takiej sytuacji umożliwiają takim osobom pobieranie dotychczasowych świadczeń dla bezrobotnych w okresie od trzech do sześciu miesięcy. Obligatoryjnie przepisy Unii Europejskiej nie obejmują specjalnych świadczeń pieniężnych, które nie pochodzą z systemu składowego (świadczenia nieskładkowe), które przyznają organy i instytucje państwa z własnych środków. Generalnie dotyczy to takich osób, którym przyznano świadczenia (renty lub emerytury) poniżej określonego (minimalnego) poziomu. Prawodawca unijny uznał, że świadczenia specjalne nie będą wypłacane osobom mieszkającym w innym kraju (wykaz tych świadczeń zamieszczono w załączniku X do Rozporządzenia z 29 kwietnia 2004 roku, 883/2004/WE). Koordynacja zabezpieczenia społecznego Unii Europejskiej nie odnosi się do funkcjonujących w poszczególnych krajach członkowskich systemów pomocy społecznej i opieki zdrowotnej. Kraje członkowskie regulują to na podstawie poziomu dochodów osób. Świadczenia przysługują osobom poniżej określonego progu dochodów lub w wypadku ich braku. Prawo Unii Europejskiej nie ingeruje w systemy składowe na cele emerytalno-rentowe krajów członkowskich i szerzej w sferę podatków od dochodów

³² ec.europa.eu/social/main (18.05.2013).

³³ Ibidem.

osobistych³⁴. Przepisy dotyczące koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego Unii Europejskiej muszą być przestrzegane przez władze i organy administracyjne, instytucje zabezpieczenia społecznego i sądy państw członkowskich. W wypadku sprzeczności przepisów prawa krajowego z przepisami Unii Europejskiej, pierwszeństwo mają przepisy Unii Europejskiej.

Polityka społeczna Unii Europejskiej w aspekcie koordynacji zabezpieczenia społecznego należy do ważnych przedsięwzięć, wskazuje państwom europejskim kierunki rozwoju. Podejmowane kroki mają na celu poprawę standardów świadczeń, szczególnie w państwach, których systemy zabezpieczenia społecznego wymagają działań reformatorskich.

Streszczenie

Współczesne społeczeństwa europejskie funkcjonują w sformalizowanych systemach opieki społecznej, które w poszczególnych państwach kształtowały się na przestrzeni ostatnich dwóch stuleci. Instytucje świadczeń materialnych w ramach polityki społecznej na kontynencie europejskim mają długą historię i są przedmiotem rozwijających się badań. Państwa europejskie zbudowały systemy zabezpieczenia społecznego w szerokim zakresie dopiero w XX wieku. Systemy te są wypadkową różnych uwarunkowań historycznych, ekonomicznych, demograficznych oraz kulturowych. W Unii Europejskiej, mimo prowadzonych działań koordynacyjnych w zakresie regulacji prawnych, istnieją różnice w jakości systemów, różnorodnych świadczeń i wysokości środków finansowych. Ważną cechą koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej jest wymiana informacji między władzami w Brukseli a państwami członkowskimi. Władze państw mają informować partnerów o zmianach w ustawodawstwie i działaniach administracyjnych. Przepisy dotyczące koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego Unii Europejskiej muszą być przestrzegane przez władze i organy administracyjne, instytucje zabezpieczenia społecznego i sądy państw członkowskich. W wypadku sprzeczności przepisów prawa krajowego z przepisami Unii Europejskiej, pierwszeństwo mają przepisy Unii Europejskiej. Polityka społeczna Unii Europejskiej dotycząca koordynacji zabezpieczenia społecznego należy do ważnych przedsięwzięć, wskazuje państwom europejskim kierunki rozwoju. Podejmowane kroki mają na celu poprawę standardów świadczeń, szczególnie w państwach, których systemy zabezpieczenia społecznego wymagają działań reformatorskich.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, zabezpieczenia społeczne, prawo UE

³⁴ Ibidem.

**THE SOCIAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION
ON COORDINATION OF THE SOCIAL SECURITY
WITH A PARTICULAR EXAMPLE OF POLAND**

Summary

Contemporary societies exist in formulary systems of welfare shaped in individual countries over the past two centuries. Within the social policy in Europe the institutions of tangible benefits have their own long history and they are the subjects of developing researches. In the 20th century the social security systems of the European countries were built. The social security systems are the result of different historical, economic, demographic and cultural conditions. In spite of coordinating within the legal regulations, we have differences in the quality of the systems, various benefits and naturally there are differences in financial resources in the European Union. The exchange of information between authorities in Brussels and the Member States is an important aspect of coordination of social security systems in the European Union. Authorities of the Member States are to inform their Partners about changes in legislation and other administrative activities. The rules concerning security system coordination in the European Union must be obeyed by the authorities and administrative bodies, security institutions and the courts of the Member States. If legal regulations of a Member State are contrary to legal regulations of the European Union, the latter prevails. The social policy of the European Union regarding social security is one of the important projects, which shows the Member States guidelines for development. They are aimed at improving the standard of services, especially in the countries where social security systems require specific actions to be reformed.

Key words: Social policy, social security, European Union law