

*Zofia Czapulis-Rutkowska\**

## **POLITYKA SPOŁECZNA UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC OSÓB STARSZYCH**

**Abstrakt:** W ostatnich dekadach wzrasta tendencja do pogłębiania integracji w Unii Europejskiej. Szeroko wyrażane jest przekonanie, że bardziej zintegrowana Europa będzie skuteczniej reagować na wyzwania globalizacji, konkurencyjności oraz starzenia się ludności.

W tym kontekście pojawia się potrzeba harmonizacji polityk społecznych państw członkowskich, a w szczególności polityki wobec osób starszych.

Unia Europejska formułuje cele polityki społecznej w dziedzinie emerytur a także opieki długoterminowej. Promuje gwarancję minimalnego zabezpieczenia poziomu życia na starość, wskazując, że zabezpieczenie dodatkowe pozwalające na kontynuację wcześniejszego poziomu życia może zapewnić uczestnictwo w dodatkowych systemach prywatnych.

Realizacja tych celów przez działania Unii jest jednak utrudniona przez fakt, że polityka społeczna nadal znajduje się w kompetencji państw członkowskich.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, Polityka Społeczna, Osoby Starsze, Emerytury, Opieka Długoterminowa, Otwarta Metoda Koordynacji, Biała Księga na temat emerytur

### **Wprowadzenie**

Starzenie się ludności stanowi obecnie jedno z ważniejszych ekonomicznych i społecznych wyzwań we współczesnych państwach rozwiniętych, w tym państwach Unii Europejskiej. Proces starzenia się prowadzi z jednej strony do zmniejszenia potencjału ekonomicznego państw, przez zmniejszenie proporcji osób w wieku produkcyjnym w społeczeństwie, z drugiej zaś strony do wzrostu wydatków socjalnych skierowanych do osób starszych. Powszechnie podejmowane są debaty oraz próby reform mające na celu włączenie osób starszych w nurt aktywności, głównie ekonomicznej, oraz ograniczenia wydatków socjalnych. Wiele działań Unii Europejskiej mieści się w tym nurcie.

W tekście zarysowane zostały stan i ewolucja polityki społecznej Unii Europejskiej, w szczególności wobec osób starszych. Niniejszy artykuł nie wyczerpuje zagadnienia; może stanowić punkt wyjścia do dalszych analiz.

---

\*Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

W świetle przeprowadzonej analizy działań Unii Europejskiej można postawić dwa podstawowe wnioski. Po pierwsze, polityka Unii wobec osób starszych zmierza w kierunku ich aktywizacji oraz gwarancji minimum poziomu świadczeń. Postuluje też poszerzenie katalogu świadczeń o świadczenia opieki długoterminowej. Po drugie, formalny brak unijnej polityki społecznej, wobec narastania wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa stwarza poważną barierę na drodze do pogłębienia integracji Unii Europejskiej.

### **Integracja Państw Unii Europejskiej**

Podstawowym celem organizacji międzynarodowej państw europejskich, która ostatecznie przybrała kształt Unii Europejskiej, była integracja ekonomiczna. W realizacji tego celu dostrzegano instrument zapobieżenia kolejnym, po I i II wojnach światowych, konfliktom wojennym w Europie.

Proces integracji Unii przebiegał stopniowo zarówno pod względem członkostwa poszczególnych państw jak też obejmowania kolejnych obszarów ekonomicznych. Bardzo ważnym etapem integracji stało się wprowadzenie jednolitej waluty unijnej.

Nie podjęto natomiast, na początku procesu powstawania Unii Europejskiej, decyzji o harmonizacji polityki społecznej. Przyczyny przekonania, że polityka społeczna nie była wystarczająco istotna dla integracji ekonomicznej aby ją ujednolicić, są złożone. Po pierwsze, po wojnie, we wczesnych latach 50-tych polityka społeczna nie miała jeszcze tak istotnego znaczenia dla wewnętrznej sytuacji państw członkowskich<sup>2</sup>. Rozwój państwa opiekuńczego i wzrost jego znaczenia następował w kolejnych 30 latach. Po drugie, nie przewidywano, nie można było przewidzieć, dynamiki rozwoju demograficznego. Po trzecie założyciele ówczesnej wspólnoty europejskiej nie mieli jasności jak dalek będzie przebiegał proces integracji.

W konsekwencji, polityka społeczna pozostała na mocy Traktatu Rzymskiego i nadal formalnie pozostaje w kompetencji państw członkowskich.

W kontekście procesów globalizacji, narastania wymogów konkurencyjności ekonomicznej, postuluje się w wielu dokumentach unijnych pogłębienie procesu integracji ekonomicznej państw unijnych. W stworzeniu bardziej zwartej organizacji ekonomicznej dostrzega się metodę na podjęcie wyzwania konkurencji innych państw i organizacji ekonomicznych (European Commission 2010). Po-

---

<sup>2</sup> Wyraża to między innymi poziom wydatków socjalnych, które w początkach lat 50-tych wynosiły mniej niż 10% dochodu narodowego w większości państw europejskich. 20 lat później poziom wydatków socjalnych wzrósł, przeciętnie, do ponad 20% dochodu narodowego (Ferrera 2007) s. 2

głębieńiu integracji ekonomicznej służyło między innymi wprowadzenie wspólnej waluty oraz związane z tym wymogi krajowych polityk budżetowych.

W tym kontekście pojawia się, postulowana coraz częściej, na przykład w Strategii „Europa 2020”, potrzeba ujednoczenia również polityki społecznej. Można powiedzieć, że uzgadnianie, a w przyszłości harmonizacja przynajmniej wybranych elementów polityki społecznej będzie koniecznością w realizacji podstawowego celu Unii Europejskiej – pogłębiania integracji ekonomiczno-społecznej.

### Polityka Społeczna Unii Europejskiej

Legislacyjne decyzje unijne, pomimo formalnego założenia o autonomii polityki społecznej państw członkowskich, oddziałują w różny sposób, na polityki krajowe. Dzieje się tak ponieważ: po pierwsze polityka ekonomiczna nie pozostaje bez wpływu na politykę społeczną<sup>3</sup>, po drugie zaś, w Unii Europejskiej obowiązuje również prawo odnoszące się bezpośrednio do spraw społecznych (nawet jeśli nie było intencją prawodawcy tworzenie unijnej polityki w tym zakresie; przykładem jest koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego omówiona dalej w tym tekście).

Wpływ na politykę społeczną w zależności od jej sfery może być więc pośredni i bezpośredni. W formułowaniu polityki społecznej zastosowanie znajdują różne instrumenty legislacyjne Unii: Dyrektywy, Rozporządzenia a również tak zwane miękkie prawo – Otwarta Metoda Koordynacji.

Funkcjonuje też, kategoria - wykorzystywana w unijnych dokumentach – Europejski Model Socjalny, której stosowanie wskazuje na intencję szukania wspólnoty w zakresie polityki społecznej. Europejski Model Socjalny cechuje między innymi: wysoki poziom ochrony socjalnej, osiągną w efekcie dialogu społecznego, usługi powszechnego interesu (*services of general interest*) obejmujące aktywność istotną dla integracji społecznej jest, pomimo różnicowań pomiędzy państwami członkowskimi oparty na powszechnych wartościach” (European Council, 2000)<sup>4</sup>.

Szeroko rozumiana polityka społeczna Unii jest, jak już wspomniano, tematem na większe opracowanie. Tutaj jest przedstawiana jedynie w ograniczonym zakresie przede wszystkim w świetle Rozporządzeń Koordynacyjnych, Metody

<sup>3</sup> Traktat z Maastricht narzucił państwom członkowskim wymogi ekonomiczne, które wpływały na decyzje dotyczące finansowania systemów zabezpieczenia społecznego.

<sup>4</sup> Europejski Model Socjalny nigdy jednak nie stał się częścią *aqui communautaire*. Ponadto, pomimo występowania tej kategorii w dokumentach unijnych nie ma jednoznacznej definicji europejskiego modelu socjalnego. W literaturze przedmiotu również nie ma zgody co do istnienia jednego modelu europejskiego (Nuti 2010).

Otwartej Koordynacji, Strategii „Europa 2020” oraz Białej Księgi na temat emerytur i Roku Europejskiego 2012.

Nie wyczerpując tematu, analiza wymienionych regulacji i dokumentów, pozwala na dostrzeżenie ewolucji unijnej polityki społecznej w ostatnich latach, w szczególności w odniesieniu do będącej tematem tego tekstu – polityki wobec osób starszych.

## **Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych**

### ***Koordinacja Systemów Zabezpieczenia Społecznego***

Istotnym narzędziem polityki społecznej stały się rozporządzenia dotyczące koordynacji świadczeń zabezpieczenia społecznego przemierzających się pracowników i ich rodzin<sup>5</sup>. Wprowadzone z myślą o integracji ekonomicznej wywodziły się z zasad swobody przepływu kapitału, towarów, usług i siły roboczej. Uznano, że brak odpowiedniej ochrony socjalnej mógłby negatywnie wpłynąć na motywacje do mobilności „za pracą”, i w ten sposób, na ograniczenie jednej z podstawowych swobód mających gwarantować integrację ekonomiczną. Wspierając realizację jednej ze swobód gospodarczych, rozporządzenia koordynacyjne mają konsekwencje socjalne; zapewniają świadczenia w państwie świadczenia pracy a także chronią uprawnienia wcześniej nabyte – na przykład w zakresie świadczeń emerytalnych.

Dzięki koordynacji zabezpieczenia społecznego, osoby starsze, które pracowały w różnych państwach członkowskich, przechodząc na emeryturę, mają zapewnione świadczenie w wysokości odpowiadającej uprawnieniom w poszczególnych państwach świadczenia pracy. Osoby starsze, które odeszły z rynku pracy otrzymują więc szczególną ochronę socjalną dzięki rozporządzeniom koordynacyjnym. Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego jest prawem „twardym”, obowiązującym we wszystkich państwach członkowskich na mocy prawa unijnego mającego pierwszeństwo przed prawem krajowym. Rozporządzenia w praktyce doprowadziły do pewnych, jakkolwiek nie zasadniczych, korekt krajowych systemów zabezpieczenia społecznego.

Zasady koordynacji ulegają ewolucji w czasie. Wpływ Unii na polityki krajowe zaznacza się między innymi w rozszerzaniu zakresu systemów podlegających koordynacji. W nowej wersji rozporządzenia koordynacyjnego – 883/2004 - zawarta została nowa, rozwijająca się gałąź zabezpieczenia społecznego –

---

<sup>5</sup> Rozporządzenia 1408/71 oraz 883/2004 dotyczące stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników, osób pracujących na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemierzających się w granicach Wspólnoty.

Opieka Długoterminowa. W ten sposób wpływ na świadczenia dla osób starszych został poszerzony.

Należy zwrócić uwagę, że obok rozporządzeń koordynacyjnych, w tych kwestiach ogromne znaczenie ma orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, Instytucji Unijnej, w znaczącym zakresie tworzą prawo, również w zakresie świadczeń dla osób starszych. Również tą drogą Unia wpływa na krajowe polityki społeczne (Kazenas, Uścinska 2002).

Prawo koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczy jedynie systemów publicznych. W związku z dużym znaczeniem różnych form prywatnych systemów emerytalnych, pojawiają się postulaty wprowadzenia koordynacji świadczeń uzyskiwanych również z tych systemów. Postulaty te są tym ważniejsze, że Unia Europejska promuje uzupełnianie publicznych form zabezpieczenia na starość systemami prywatnymi (porównaj dalszy tekst). Odpowiedzią na te postulaty, chociaż jedynie w ograniczonym zakresie, stała się Dyrektywa na temat Instytucji Zakładowych Systemów Emerytalnych (IORP – *Institutions for Occupational Retirement Provision*) z 2003 roku. Cel Dyrektywy określono jako ochronę przyszłych świadczeniobiorców oraz zapewnienie efektywności inwestycji emerytalnych. Miał on być zrealizowany przez: stosowanie zasady rozważnego zarządzania, dostosowanie sposobu inwestowania do charakteru instytucji emerytalnych oraz umożliwienie zarządzania systemami funkcjonującymi w wielu państwach członkowskich (Czepulis-Rutkowska 2005). Istotną motywacją uchwalenia tej dyrektywy było też zwiększenie swobody przepływu kapitału zaangażowanego w finansowanie prywatnych funduszy emerytalnych. Dążenia do uchwalenia tego aktu prawnego i jego ostateczny kształt stanowią kolejny przykład ścisłego powiązania polityki ekonomicznej i społecznej w ramach integrującej się Unii.

### ***Otwarta Metoda Koordynacji***

W połowie lat 90-tych, wobec wysokiej stopy bezrobocia, Unia zastosowała nowe podejście do polityki społecznej, w dziedzinie polityki zatrudnienia, wprowadzając, w 1997 roku, tak zwaną Strategię Zatrudnienia. Wspomniany już wyżej, Europejski Model Socjalny, jako kategoria pojawił się wraz ze Strategią Lizbońską z 2000 roku, której zamierzeniem było, obok celów ekonomicznych, wprowadzenie nowej, partycypacyjnej metody zarządzania (Natali 2010). Sięgnięto wtedy do zastosowanej już wcześniej metody – Strategii Zatrudnienia.

W Strategii Zatrudnienia wyznaczano cele do osiągnięcia na poziomie krajów członkowskich (stopa zatrudnienia w różnych grupach społecznych) oraz przewidziano dyskusję pomiędzy poszczególnymi państwami w sprawie metod ich osiągnięcia; dzielenia się własnymi doświadczeniami. Metoda zastosowana w

tej strategii została później określona, w zastosowaniu do innych, niż zatrudnienie, dziedzin społecznych, jako Otwarta Metoda Koordynacji. Istotą tej metody, która nawiązuje do koordynacji, ale różni się od niej przez określenie – „otwarta”, jest brak konsekwencji prawnych w razie nieprzestrzegania zaleceń. Przewidywano następujące etapy stosowania OMK: ustalania celów, doboru wskaźników, realizacji postawionych celów na poziomie krajowym i wzajemne porównania. Nie przewidywano natomiast sankcji w razie niezadawalających wyników stosowanej polityki.

Instrumentem realizacji polityki społecznej stała się więc, bazująca na doświadczeniach Strategii Zatrudnienia, Otwarta Metoda Koordynacji. Początkowo zastosowano ją do polityki w zakresie zwalczania ubóstwa, następnie zabezpieczenia osób starszych a w 2004 roku – ochrony zdrowia i opieki długoterminowej.

Wszystkie segmenty Otwartej Metody Koordynacji odnoszą się, w jakimś zakresie, do polityki społecznej wobec osób starszych; w największym stopniu i najbardziej bezpośrednio – Otwarta Metoda Koordynacji w zakresie zabezpieczenia osób starszych i jej zostanie poświęcone najwięcej uwagi.

Już w *Strategii Zatrudnienia* zawarte były cele, które później zostały powtórzone w Otwartej Koordynacji w Dziedzinie Zabezpieczenia Osób Starszych a odnoszące się do ich aktywności zawodowej. Unia dostrzegła w niskich stopach zatrudnienia, między innymi osób w wyższych grupach wieku, problem i wskazywała na konieczność ich zwiększenia. Podniesienie stóp zatrudnienia i metody osiągnięcia tego celu dotyczyły wszystkich grup wiekowych, jednak podkreślenie potrzeby wyższego zatrudnienia osób w okresie przed emeryturą wyraźnie wskazuje na całkowite odejście od stosowanej wcześniej, przez niektóre państwa członkowskie, metody zwiększania zatrudniania osób młodszych przez zwalnianie osób starszych. W końcu lat 90-tych wskazywano na potrzebę aktywizacji osób starszych.

*Otwarta Metoda Koordynacji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego osób starszych*

Wydzielono trzy podstawowe obszary oddziaływania Otwartej Metody Koordynacji, a w ich ramach szczegółowe cele (Czapulis-Rutkowska 2004). Wyodrębnione obszary to:

1. Gwarancja zapewnienia świadczeń na odpowiednim poziomie. Na szczególne cele w tym obszarze składa się: zapobieganie wykluczeniu społecznemu przez ochronę przed ubóstwem, umożliwienie aktywnego uczestnictwa w dobrobycie kraju, życiu społecznym, kulturalnym, umożliwianie osobom starszym podtrzymanie osiągniętego wcześniej poziomu życia przez dostęp do instytucji zarówno publicznych jak i prywatnych, wspieranie solidarności wewnątrz pokoleniowej i międzypokoleniowej

2. Zapewnienie finansowej wypłacalności systemów emerytalnych. Cele szczegółowe w tym obszarze to: zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, stworzenie bodźców w ramach systemów socjalnych do dłuższego pozostawania na rynku pracy, zapewnienie wypłacalności systemów emerytalnych np.: przez stworzenie rezerwy finansowej, zapobieganie nadmiernemu obciążeniu, na rzecz świadczeń dla osób starszych populacji aktywnej zawodowo, zwiększenie skuteczności i efektywności korzystania ze świadczeń prywatnych
3. Modernizacja, zwiększenie zdolności systemów emerytalnych do reagowania na zmiany społeczne i indywidualne. Cele szczegółowe w obszarze modernizacji to: dopasowanie systemów emerytalnych do wymogów elastyczności oraz bezpieczeństwa zatrudnienia, ewaluacja systemów emerytalnych pod względem równego traktowania, spowodowanie większej przejrzystości systemów emerytalnych.

### ***Otwarta Metoda Koordynacji w dziedzinie zdrowia i opieki długoterminowej***

Opieka długoterminowa jako kategoria świadczeń zabezpieczenia społecznego jest stosunkowo nową koncepcją w większości państw europejskich. Obejmuje wiele świadczeń i usług istniejących już wcześniej w systemach zabezpieczenia społecznego w sektorze pomocy społecznej i ochrony zdrowia, często na różnych poziomach zarządzania publicznego. Jakkolwiek opieka długoterminowa dotyczy nie tylko osób starszych to jednak właśnie ta kategoria demograficzna stanowi podstawową grupę jej beneficjentów. Opieka długoterminowa została objęta Otwartą Metodą Koordynacji razem z systemem ochrony zdrowia w ostatniej kolejności – w 2004 roku (Commission 2004).

Cele Otwartej Metody Koordynacji w tej dziedzinie to:

1. Dostęp do odpowiedniej ochrony zdrowia i opieki długoterminowej, zapobieganie sytuacji, w której potrzeba świadczeń zdrowotnych i opieki długoterminowej prowadzi do ubóstwa, nadmiernych nierówności i zależności finansowej
2. Zapewnienie jakości świadczeń, zastosowanie działań prewencyjnych i adaptacyjnych do zmieniających się potrzeb
3. Zapewnienie wypłacalności systemów ochrony zdrowia i opieki długoterminowej przez promowanie racjonalnego wykorzystania zasobów, odpowiednie zarządzanie przez wykorzystanie właściwych bodźców ekonomicznych, promocję zdrowego trybu życia.

W Otwartej Metodzie Koordynacji dotyczącej opieki długoterminowej, podobnie jak w przypadku zabezpieczenia osób starszych Unia podejmuje próbę

zbilansowania z jednej strony odpowiedniego zabezpieczenia z drugiej zaś strony – zapewnienia wypłacalności.

Wprowadzenie Otwartej Metody Koordynacji spotkało się początkowo z pozytywnym przyjęciem ponieważ dostrzegano konieczność wspólnej polityki społecznej, w szczególności coraz bardziej kosztownej polityki emerytalnej i opieki długoterminowej (Natali 2010). Ocena OMK na podstawie kilkuletnich doświadczeń nie jest jednoznaczna (Heidenreich, Bischoff 2008). Z jednej strony poszczególne państwa prowadzą politykę niezależną wobec OMK a w raportach na temat jej realizacji w kolejnych obszarach w sposób dość swobodny ujmują wybrane elementy własnej polityki (Palier 2006). Z drugiej strony jednak, jakkolwiek OMK nie wywiera wpływu, na polityki krajowe, porównywalnego np. z koordynacją zabezpieczenia społecznego, ma ona również pozytywne znaczenie. Pozwala przekazać intencje władz unijnych państwom członkowskim a także uczyć się wzajemnie na praktycznych doświadczeniach.

### ***Strategia „Europa 2020”***

Strategię „Europa 2020” (European Commission 2010) można traktować jako kontynuację i rozwinięcie Strategii Lizbońskiej z 2010 roku (Natali 2010). Wskazuje ona kierunki działania w Unii Europejskiej, które mają zagwarantować wzrost i rozwój w kolejnym, najbliższym dziesięcioleciu biorąc pod uwagę

wyzwania takie jak starzenie się społeczeństw, globalizacja i konieczność sprostanienia ekonomicznej konkurencji. W Strategii wskazuje się na 3 wzajemnie powiązane priorytety: wzrost ekonomiczny oparty na wiedzy i innowacjach; wzrost uwzględniający efektywne i ekologiczne wykorzystanie zasobów; wzrost niewykluczający – wspierający wysokie zatrudnienie będące warunkiem społecznej i terytorialnej integracji. Ostatni z wymienionych priorytetów bezpośrednio odnosi się do polityki społecznej.

Wśród wielu celów sformułowanych w Strategii 2020 bezpośrednio do spraw społecznych odnosi się postulowany poziom stopy zatrudnienia – 75% osób w wieku 20-64 lat, wskaźnik wczesnego opuszczania szkoły – poniżej 10% oraz wykształcenia wyższego – co najmniej 40%. Ponadto postuluje się znaczne, o 20 milionów osób, zmniejszenie liczby osób ubogich. Dwa z tych celów mają bezpośrednie odniesienie również do sytuacji osób starszych – w szczególności kobiet, które w starszym wieku mają mniejszą szansę na zatrudnienie a także są bardziej zagrożone ubóstwem; stopa zatrudnienia oraz ograniczenie liczby osób ubogich.

Sformułowanym celom odpowiadają zespoły działań i inicjatyw, tak zwane „okręty flagowe” (*flagships*). Wśród nich dla polityki społecznej, w tym wobec osób starszych, znaczenie ma: Agenda dla nowych kwalifikacji i zawodów oraz

Europejska platforma przeciw ubóstwu. Agenda mówi o potrzebie modernizacji rynków pracy w taki sposób aby ludzie mogli rozwijać swoje kwalifikacje w ciągu całego cyklu życia. Ma to umożliwić dostosowanie podaży pracy do zmieniającego się pod względem struktury popytu na pracę. Dotyczy więc również osób starszych, których kwalifikacje w ciągu życia zdezaktualizowały się. Przyjęcie perspektywy, że zmiana lub poprawa kwalifikacji jest stałym elementem biografii zawodowej osób w różnym wieku, wspiera zmianę kwalifikacji również w wieku starszym. Europejska platforma przeciw ubóstwu odnosi się do wszystkich grup społecznych, w tym, rzecz jasna, do osób starszych.

W Strategii 2020 została zarysowana zmiana podejścia do Otwartej Metody Koordynacji w zakresie zabezpieczenia społecznego osób starszych. Kwestia adekwatności świadczeń pod względem zapewniania kontynuacji poziomu życia zostaje przesunięta na dalszy plan a na pierwszym planie znajduje się cel zapobieganie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Zmiana ta może być interpretowana jako uznanie przewagi modelu liberalnego w polityce społecznej lub konieczność ekonomiczna. Nie bez znaczenia jest też konserwatywna afiliacja polityczna przewodniczącego Komisji Europejskiej, Jose Manuela Barroso.

Zmiana akcentów w proponowanej polityce społecznej nie pozostała nie zauważona i wywołała protest zarówno państw członkowskich jak i organizacji społecznych takich jak AGE platform. Krytyczne stanowisko przyjęli też niektórzy eksperci wskazując że zastosowanie zasad ekonomii podaźowej i liberalnej jest niewłaściwe dla specyfiki Unii Europejskiej. Sformułowane zostały postulaty podniesienia wagi spraw socjalnych wobec ekonomicznych (Fisher, 2010).

Kontrowersja nie została jednoznacznie rozstrzygnięta. Wydaje się jednak, że ambitne cele ograniczenia ubóstwa i ponoszenia dodatkowych kosztów przeznaczonych na kształcenie ustawiczne a także na politykę rodzinną nieuchronnie prowadzą do postulatów ograniczania przeciętnego poziomu zabezpieczenia osób starszych.

### ***„Biała Księga” w sprawie emerytur***

Biała Księga (European Commission 2012) zawiera istotny przekaz dotyczący wpływu krajowych polityk emerytalnych na sytuację w Unii Europejskiej i na możliwość realizacji celów Strategii 2020, w szczególności podwyższenia stopy zatrudnienia do 75% oraz zmniejszenia liczby osób żyjących w ubóstwie.

Autorzy Białej Księgi wskazują, że wraz z coraz silniejszą integracją ekonomiczną, funkcjonowanie systemów emerytalnych oraz skuteczność podejmowanych reform ma coraz większe znaczenia dla całego systemu Unii, a przede wszystkim dla Unii Monetarnej. Podkreślają potrzebę zbudowania programu reform, który zapewni jak najdłuższą aktywność zawodową osób starszych.

Omawiając wyzwania stojące przed systemami emerytalnymi, na pierwszym miejscu Biała Księga wymienia zapewnienie finansowej wypłacalności. Odnośząc się do postępu w zakresie podejmowanych reform – pozytywnie ocenia zamianę systemów zdefiniowanego świadczenia na systemu zdefiniowanej składki oraz wprowadzenie obowiązkowych systemów funduszowych. Te same postulaty znalazły się już w Otwartej Metodzie Koordynacji; tam jednak cel wypłacalności systemów wymieniany był w drugiej, po adekwatności świadczeń, kolejności a także postulaty reform prywatyzacyjnych były sformułowane mniej wyraziście.

Na drugim miejscu znajduje się zachowanie adekwatności świadczeń. W tym zakresie Biała Księga wskazuje na przeciętnie wysoki poziom dochodów uzyskiwanych przez emerytów, zwraca jednak uwagę na istniejące zróżnicowania; 22% kobiet powyżej 75 roku życia żyje w ubóstwie. Jednocześnie, odnosząc się do przyszłości pokazuje, że odpowiednio wysoki poziom świadczeń może zostać osiągnięty jedynie wtedy gdy podniesiony zostanie wiek emerytalny. Biała Księga współgra więc z omówioną wyżej Strategią Europa 2020, koncentrując się na potrzebie zapobiegania ubóstwu.

Kolejnym celem jest podniesienie uczestnictwa w rynku pracy osób starszych oraz kobiet, grup o niższych wskaźnikach aktywności zawodowej.

Wskazówki dotyczące kierunków polityki w państwach europejskich to: powiązanie wieku emerytalnego z dynamiką wzrostu przewidywanej długości życia, ograniczenie różnych form wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, wspieranie wydłużenia karier zawodowych przez stworzenie dostępu do kształcenia w cyklu życia, dostosowanie miejsc pracy do bardziej zróżnicowanych grup pracowniczych, stwarzanie możliwości zatrudnienia dla starszych pracowników oraz wspieranie aktywnego i zdrowego starzenia się, wyrównanie wieku kobiet i mężczyzn, wspieranie dodatkowych oszczędności emerytalnych.

Sugerowane reformy dotyczą dwóch podstawowych obszarów: odpowiedniej proporcji pomiędzy okresem pracy zawodowej oraz okresu na emeryturze oraz rozwoju prywatnych instytucji oszczędności emerytalnych.

W pierwszym obszarze wskazuje się na, wspomnianą już, potrzebę uzależnienia wieku emerytalnego od oczekiwanej długości życia, ograniczenie dostępu do instrumentów wczesnego przechodzenia na emeryturę oraz wspieranie długiego życia zawodowego przez ochronę zdrowia oraz zapewnienie odpowiednich szkoleń zawodowych.

W kwestii instytucji dodatkowych systemów emerytalnych – zwraca się uwagę na uzupełnienie dochodów z systemów publicznych ale również na potrzebę ochrony tych dochodów w przypadku niewypłacalności pracodawcy, który takie systemy organizował albo w przypadku zmiany miejsca zatrudnienia, w szczególności pomiędzy krajami członkowskimi. Promowanie systemów prywatnych współgra z postulatem gwarancji minimum dochodów w wieku

starszym. Wiele badań i doświadczeń różnych krajów, na przykład Wielkiej Brytanii, dowodzi, że prywatne zabezpieczenie dochodów na starość nie może pełnić funkcji powszechnego zabezpieczenia. Stąd, wspierając rozwój systemów dodatkowych, z których będzie mogła skorzystać ograniczona część społeczeństwa konieczne jest zapewnienie minimalnej gwarancji dochodów dla wszystkich emerytów w ramach zabezpieczenia publicznego.

Wskazany w Białej Księdze instrumentem, który Unia może wykorzystać dla wspierania polityki emerytalnej są środki finansowe na różne programy badawcze i aplikacyjne. Programy te (np. Progress) mogą zostać wykorzystane w szczególności w procesie wzajemnego uczenia się stosowania właściwych rozwiązań. Koordynacja polityki emerytalnej może też się odbywać przez - skierowane do konkretnych państw członkowskich - rekomendacje.

Unia ponownie też odwołuje się do możliwości zastosowania tzw. miękkiego prawa. Postulat użycia miękkiego prawa, głównie Otwartej Metody Koordynacji, wobec niepotwierdzonej jej skuteczności zdaje się wskazywać na swoistą bezradność władz unijnych, poszukujących możliwości wpływu, na polityki krajowe, w niepewnych instrumentach.

### ***Europejski Rok 2012 Aktywności osób starszych i solidarności międzypokoleniowej***

Rok Europejski jest ważnym instrumentem budowania świadomości na temat istotnych problemów oraz metod ich rozwiązywania dotyczących państw Unii Europejskiej. Rok 2012 został ogłoszony rokiem aktywności osób starszych oraz solidarności międzypokoleniowej. Instytucja Roku Europejskiego pozwala w krótkim okresie, jednocześnie we wszystkich państwach unijnych, skoncentrować uwagę społeczeństwa na konkretnym problemie. Hasło roku współgra z innymi działaniami Unii, które kładą nacisk na aktywizację osób starszych ale również na dostrzeżenie współdziałania wszystkich pokoleń.

Inicjatywa Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej ma służyć wymianie doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie zwiększania aktywności osób po 60-tym roku życia w wielu zakresach życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego. W działaniach na rzecz ER 2012 mają zostać zaangażowane wszystkie grupy wiekowe aby promować kulturę aktywności zawodowej i społecznej w perspektywie całego życia.

Stosunkowo nowy jest właśnie nacisk na solidarność pokoleń, którą można interpretować jako inne spojrzenie się na proces starzenia się społeczeństw. Starzenie się jest procesem ciągłym i trwa całe życie, dopiero pod jego koniec przybierając formy wymagające szczególnego zainteresowania polityki społecznej. Starzenie się dotyczy więc wszystkich pokoleń. Osoby starsze powinny pozostawać aktywne choćby dlatego, że młodsze pokolenia nie są w stanie sfi-

nansować odpowiednio wysokich świadczeń i usług w zakresie emerytur, zdrowia i opieki długoterminowej. Z kolei młodszy powinni przez odpowiedni styl życia, zastosowanie zasad zdrowia publicznego, zapobiegać zbyt wczesnej dezaktywizacji, w szczególności zawodowej. Solidarność międzypokoleniowa odnosi się też do koniecznego przesunięcia środków na świadczenia rodzinne i finansowanie edukacji – również osób starszych.

### **Podsumowanie**

W Unii Europejskiej zaznacza się dążenie do zwiększenia zakresu i skuteczności wpływu na politykę społeczną państw członkowskich. Jest to wynikiem z jednej strony świadomości, że nie można w pełni oddzielić polityki społecznej od polityki ekonomicznej a więc dążąc do integracji ekonomicznej wywiera się wpływ również na politykę społeczną. Z drugiej zaś strony dostrzega się konieczność kształtowania polityki społecznej dla osiągnięcia założonych celów ekonomicznych.

Polityka społeczna wobec osób starszych, w szczególności zaś wspieranie aktywności zawodowej osób starszych, funkcjonowanie systemów emerytalnych oraz opieki długoterminowej stają się przedmiotem coraz większej uwagi w kontekście procesów starzenia się oraz globalizacji i konkurencji międzynarodowej.

Próbując osiągnąć równowagę pomiędzy odpowiednością świadczeń i ich wypłacalnością, w dziedzinie systemów emerytalnych a także opieki długoterminowej, Unia na obecnym etapie promuje funkcje zapobiegania ubóstwu oraz uzupełnianie dochodów ponad poziom ubóstwa przez uczestnictwo w niepublicznych systemach dodatkowych. Opieka długoterminowa jest dziedziną polityki społecznej stosunkowo nową w polityce unijnej, ale można przewidywać, że wraz z procesem starzenia się i koniecznością wydłużania kariery zawodowej wszystkich członków rodziny zostanie w większym zakresie objęta zainteresowaniem Unii.

### **Literatura**

Commission of the European Communities (2004), Communication from the Commission: Modernizing social protection for the development of high quality, accessible and sustainable health care and long term care: support for the national strategies using the “open method of coordination”, COM92004)304, Brussels

Czapulis-Rutkowska Z. (2004), *Otwarta koordynacja w zakresie zabezpieczenia społecznego osób starszych w: Problemy Ubezpieczeń Społecznych*, Wrocław 2004

- Czepulis-Rutkowska Z.(2004), Jednolita Przestrzeń Emerytalna w Unii Europejskiej, w: Mokiewicz J.(red) Jednolity Rynek Ubezpieczeń w Unii Europejskiej, Bydgoszcz
- European Council (2000), Conclusions of the Presidency, Nice, 7-10 December
- European Commission, 2010, Europe 2020, a strategy for smart, sustainable and inclusive growth, communication from the commission, Brussels, 3.3.2010
- European Commission (2012), White paper, an agenda for adequate, safe and sustainable pensions, Brussels COM(2012) 55/2
- Ferrera M.(2007), The European Welfare State. Golden achievements, silver prospects, URGE Working Paper 4/2007
- Fisher S. i inni (2010), Europe 2020 – Proposal for Post Lisbon Strategy, Progressive policy proposal for Europe’s economic, social and environmental renewal, May 2010, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung,
- Heidenreich M., Bischoff G., (2008), The Open Method of Coordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?, JSMS No 46, pp. 497-532
- Kazenas B., Uścinska G. (red)(2002), Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie zabezpieczenia społecznego, MPiPS, Warszawa.
- Natali D.(2010), The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the crisis in between, European Social Observatory deliverable No 4/2010, Brussels
- Nuti D.M. (2010) The European Social Model: Is there a third way?, Conference on “The European Union and Russia in the Post-Soviet Area: Shared Neighborhood or Battlefield of Influence?”, Forli, 22-23 October 2010.
- Palier B. (2006), The Europeanization of Welfare Reforms, Kennedy School of Government, June 15-16 2006

Zofia Czepulis-Rutkowska

### European Union social policy for the elderly

**Abstract:** Recent decades have witnessed tendency to deepen integration within European Union. The reason for this is understanding that more integrated Europe will be more able to face the growing challenges of globalization, competitiveness and population aging.

In this context the need emerges to harmonize member states’ social policy in general and social policy connected with the elderly, in particular.

European Union is formulating goals for social policy in the field of pensions and also in the field of long term care. European Union strongly promotes the minimum standard of living for the elderly, whereas additional part allowing for continuation of previous standard of living may be secured by the private or occupational institutions.

Social policy is still in the competence of the member states therefore it is difficult to implement corresponding to the mentioned above goals, policy at supranational level

**Key words:** European Union, Social Policy, Elderly, Pensions, Long Term Care, Open Method of Coordination, White Paper on Pensions