

Europejska polityka socjalna

Idea a rzeczywistość

Wiktor Rutkowski, dr

Katedra Ekonomii Politycznej, Wydział Nauk Ekonomicznych UW

Wstęp

Polityka socjalna wspólnoty europejskiej wspiera integrację ekonomiczną, gdyż przyczynia się bezpośrednio do realizacji zasady swobodnego przemieszczania się pracowników, ogranicza możliwość stosowania „dumpingu socjalnego” jako metody uzyskania przewagi konkurencyjnej oraz wpływa na spójność społeczną niezbędną do harmonijnego przebiegu procesu integracji. Z szerszego punktu widzenia, europejska polityka społeczna wzmacnia powiązania integracyjne, rozszerzając je poza sferę ekonomiczną. Wspólnotowa polityka społeczna stwarza także szanse współpracy krajów członkowskich w rozwiązywaniu takich problemów, jak: bezrobocie, starzenie się społeczeństw i wykluczenie społeczne. Ponadto, Unia Europejska musi odpowiedzieć na wyzwanie, jakim jest dostosowanie europejskiego modelu socjalnego do warunków globalnej gospodarki i zaostrzającej się konkurencji międzynarodowej.

W formowaniu się europejskiej polityki społecznej bezpośrednio uczestniczą dwie organizacje regionalne: Rada Europy i Unia Europejska. Podstawowym celem Rady Europy jest ochrona praw człowieka, w tym praw socjalnych. Akty prawne tej organizacji, zwłaszcza Europejska Karta Społeczna (1961 r., zrewidowana w 1996 r.), wyznaczają europejski standard w tej dziedzinie. Ze względu na zakres i siłę powiązań integracyjnych w ramach wspólnoty europejskiej w coraz większym stopniu wpływa ona na kształt europejskiej polityki społecznej.

1. Cele europejskiej polityki socjalnej

Głównym celem powstania wspólnoty państw europejskich było promowanie postępu ekonomicznego. Niemniej, aspekty socjalne były uwzględniane od początku procesu integracyjnego. *Traktat Paryski* z 1951 r. powołujący Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (18 kwietnia 1951 r.) przyjął jako jeden z celów zwiększenie zatrudnienia i podnoszenie stopy życiowej obywateli państw członkowskich. EWWiS pomagała pracownikom objętym zwolnieniami zbiorowymi w związku z restrukturyzacją kopalń i hut w ponownym wkroczeniu na rynek pracy. Pomoc obejmowała zdobywanie nowych kwalifikacji oraz prze-

mieszczanie się na inne rynki pracy. *Traktat Rzymski* z 1957 roku, powołujący Europejską Wspólnotę Gospodarczą, nakreślał szerokie ramy współpracy państw członkowskich w sferze socjalnej. Zawierał on artykuły dotyczące następujących zagadnień socjalnych: zatrudnienia, prawa pracy, warunków pracy, kształcenia zawodowego, ubezpieczenia społecznego, zapobiegania wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zrzeszania się i zawierania umów zbiorowych między pracodawcami i pracownikami.

W miarę upływu czasu wzrastało zaangażowanie instytucji europejskich w problematykę socjalną, jakkolwiek postęp w tym zakresie odbywał się w nierównomiernym tempie. Według zgodnej opinii obserwatorów, przez długi czas — od *Traktatu Rzymskiego* do *Jednolitego Aktu Europejskiego* (1957–1986) — nie osiągnięto wyraźnego postępu w europejskiej polityce społecznej. W tym czasie wspólnota europejska przyjęła strategię nieingerowania w sprawy społeczne; dotyczyło to zwłaszcza okresu 1957–1973. Prace koncentrowały się na ważnych, lecz stanowiących tylko wycinek problematyki socjalnej, kwestiach: swobody przepływu pracowników na obszarze wspólnoty oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Powołany w 1957 r. Europejski Fundusz Socjalny miał w tym okresie niewielki zasięg działania. Pewna zmiana nastąpiła po 1973 r., gdy przyjęto pierwszy program działania w zakresie polityki społecznej. Wzrosło także znaczenie Europejskiego Funduszu Socjalnego.

Przyspieszenie i pogłębienie prac w obszarze socjalnym nastąpiło w zapoczątkowanym przyjęciem *Jednolitego Aktu Europejskiego* (17 lutego 1986 r.) okresie wkroczenia procesu integracyjnego w wyższe stadia rozwoju. Wzrost rangi polityki socjalnej znamionują następujące dokumenty:

- *Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców* (1989),
- *Protokół i Umowa w sprawie polityki społecznej, załączone do Traktatu o Unii Europejskiej* (1992),
- *Zielona Księga Polityki Społecznej* (1993),
- *Biała Księga Polityki Społecznej* (1994),
- *Traktat Amsterdamski* (1997),
- *Karta Praw Podstawowych* (2000).

Rola tych dokumentów jest różna. Są wśród nich: kolejne wersje *Traktatu WE*, wprowadzające zmiany do wspólnotowego prawa pierwotnego; dokumenty programowe (*Zielona* i *Biała Księga Polityki Społecznej*); oraz dokumenty o charakterze deklaracji politycznej (*Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców* i *Karta Praw Podstawowych*).

Szczególne znaczenie miała *Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców* przyjęta na szczycie w Strasburgu w 1989 roku. Wskazuje ona na wartości uznane przez Wspólnotę za podstawowe w sferze socjalnej oraz konkretyzuje ideę „wspólnej przestrzeni społecznej”, wysuniętą w okresie, gdy przewodnictwo Komisji Europejskiej objął Jacques Delors.

Prawa socjalne ujęte w Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców dotyczą:

- swobody przemieszczania się,
- zatrudnienia i sprawiedliwego wynagrodzenia,
- poprawy warunków życia i pracy,
- ochrony socjalnej,
- swobody zrzeszania się i negocjowania umów zbiorowych,
- kształcenia zawodowego,
- równego traktowania mężczyzn i kobiet,
- informowania, konsultowania i partycypacji pracowników,
- ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy,
- ochrony dzieci i młodocianych,
- prawa osób starszych do godnego poziomu życia,
- integracji osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym.

Karta nie jest dokumentem prawnym, mimo nacisków niektórych instytucji — między innymi Parlamentu Europejskiego — na nadanie jej wiążącego charakteru. Wywarła ona jednak duży wpływ na późniejszą ewolucję europejskiego prawa socjalnego.

Protokół i Umowa w sprawie polityki społecznej z 1992 roku powstały w rezultacie prac nad *Traktatem o Unii Europejskiej*. Przyjęte w nich ustalenia nie zostały bezpośrednio włączone do *Traktatu*, gdyż nie zostały zaakceptowane przez Wielką Brytanię. W *Umowie* za cele Wspólnoty uznano: promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, właściwą ochronę socjalną, dialog między pracodawcami i pracownikami oraz rozwój zasobów ludzkich w celu utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia i zwalczania zjawiska wykluczenia. Na nowo określono zasady podejmowania uchwał w kwestiach socjalnych, rozszerzając zakres stosowania głosowania metodą większościową.

Bezpośrednio po powołaniu Unii Europejskiej podjęto prace nad określeniem dalszej polityki społecznej tego ugrupowania. W *Zielonej Księdze w sprawie polityki społecznej* sformułowano szereg pytań dotyczących tej kwestii, skierowanych do: instytucji Unii, państw członkowskich, organizacji pracodawców, związków zawodowych, ciał publicznych i jednostek. W efekcie tej szerokiej konsultacji ukazała się w 1994 roku *Biała Księga w sprawie europejskiej polityki społecznej*. Przyjmuje się w niej, że przyszła polityka społeczna Unii powinna wspierać się na dotychczasowym dorobku, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak prawo pracy, ochrona zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, swoboda przemieszczania się pracowników oraz jednakowe traktowanie kobiet i mężczyzn w pracy zawodowej. Jednocześnie uznano potrzebę wprowadzenia nowych rozwiązań, zwłaszcza w odniesieniu do ubezpieczenia społecznego, równości szans dla wszystkich i zdrowia publicznego.

W *Białej Księdze* sformułowano następujące priorytety polityki społecznej Unii Europejskiej:

- zapewnienie miejsc pracy,
- inwestowanie w siłę roboczą,
- pobudzanie wysokich standardów pracy,
- budowa europejskiego rynku pracy,
- równość szans dla kobiet i mężczyzn,
- polityka społeczna i ochrona socjalna — aktywne społeczeństwo dla wszystkich,
- działania w zakresie zdrowia publicznego.

Przedstawiono również program działań na rzecz umocnienia dialogu między partnerami społecznymi: związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców.

Ze względu na rolę wspólnotowego prawa pierwotnego podstawowe znaczenie ma ujęcie celów, kierunków i zasad europejskiej polityki socjalnej w *Traktacie WE*. W świetle *Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (w wersji *Traktatu Amsterdamskiego*), postęp społeczny jest celem równorzędnym z postępowaniem gospodarczym. W preambule *Traktatu* stwierdza się, że utworzenie wspólnoty jest wyrazem zdecydowania działania na rzecz zapewnienia postępu gospodarczego i społecznego oraz że zasadniczym celem wysiłków wspólnoty jest stała poprawa warunków życia i pracy jej narodów. W części I *Traktatu*, dotyczącej zasad, sformułowano zadania Wspólnoty, w tym o charakterze społecznym:

Zadaniem Wspólnoty jest [...] przyczynianie się w całej Wspólnocie do harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju działań gospodarczych, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości między mężczyznami a kobietami, trwałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i zbieżności przedsięwzięć gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, podnoszenia standardu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między Państwami Członkowskimi [podkr. — W. R.].

Socjalne cele wspólnoty zostały wyartykułowane, przede wszystkim, w artykule 136 TA, w następujący sposób:

Celem Wspólnoty i Państw Członkowskich, świadomych istnienia podstawowych praw socjalnych, które zostały określone w Europejskiej Karcie Socjalnej podpisanej w Turynie w dniu 18 października 1961 r. i we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 r., jest popieranie zatrudnienia, poprawy warunków życia i pracy, pozwalających na ich harmonizowanie w ramach postępu, właściwa ochrona socjalna, dialog między pracodawcami a pracownikami, rozwój zasob-

ów ludzkich umożliwiający utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia i zwalczanie izolacji społecznej [podkr. — W. R.]

Problematyka celów socjalnych powraca w art. 140 TA, w następującym sformułowaniu:

Dla osiągnięcia celów określonych w artykule 136 [...] Komisja zachęca do współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi i ułatwia koordynowanie ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej określonych w niniejszym rozdziale, w szczególności w sprawach dotyczących: zatrudnienia, prawa pracy i warunków pracy, ubezpieczenia społecznego, zapobiegania wypadkom i chorobom zawodowym, higieny pracy, prawa zrzeszania się i zawierania umów zbiorowych między pracodawcami a pracownikami.

Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską wskazuje zarówno na zakres zagadnień objętych europejską polityką socjalną, jak również różnicuje kompetencje wspólnoty w stanowieniu prawa w tym obszarze. (W tym zakresie *Traktat Amsterdamski* przejął ustalenia zawarte w *Porozumieniu w sprawie polityki społecznej*, załączonym do *Traktatu z Maastricht*. Było to możliwe po przyjęciu *Porozumienia* przez Wielką Brytanię, co nastąpiło po zwycięstwie wyborczym Partii Pracy i sformowaniu rządu, na którego czele stanął premier Tony Blair.) Z punktu widzenia stanowienia wspólnotowego prawa socjalnego wyróżnia się trzy grupy dziedzin (art. 137 TA). W pierwszej z nich Rada może ustalać, poprzez dyrektywy uchwalane kwalifikowaną większością głosów, minimalne wymagania, co sprzyja harmonizacji prawa. Dotyczy to następujących zagadnień: ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w środowisku pracy, warunków pracy, informowania i porozumiewania się z pracownikami, integracji osób wyłączonych z rynku pracy, równości między mężczyznami i kobietami w zakresie możliwości na rynku pracy i traktowania w pracy oraz wykluczenia społecznego¹. W innych dziedzinach przy podejmowaniu uchwał obowiązuje zasada jednomyślności, co ogranicza możliwości wspólnego działania. Dotyczy to: ubezpieczeń społecznych i ochrony socjalnej pracowników, ochrony pracowników w przypadku rozwiązania umowy o pracę, reprezentowania oraz zbiorowej ochrony interesów pracowników i pracodawców, warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terenie Wspólnoty, finansowego uczestnictwa w popieraniu zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy. Natomiast wyłączone z zakresu regulacji

¹ Możliwość uchwalania dyrektyw kwalifikowaną większością głosów w odniesieniu do zagadnień socjalnych wprowadził *Jednolity Akt Europejski*. Początkowo zasadą tą objęto tylko dziedzinę bezpieczeństwa i higieny pracy. Rozszerzenie stosowania większościowej zasady głosowania na inne dziedziny sfery socjalnej nastąpiło w *Umowie w sprawie polityki społecznej*, załączonej do *Traktatu z Maastricht*.

wspólnotowych kwestie wynagrodzeń oraz praw do zrzeszania się, strajku i lokautu.

Karta Praw Podstawowych, przyjęta na szczycie w Nicei w grudniu 2000 r., potwierdza, że problematyka praw człowieka, w tym praw socjalnych, staje w centrum uwagi wspólnoty. Układ *Karty* odpowiada następującym podstawowym wartościom: godności człowieka (rozdz. I), wolności (rozdz. II), równości (rozdz. III) i solidarności (rozdz. IV). Zawarty w niej katalog praw socjalnych obejmuje zarówno prawa pracownicze, dominujące w dotychczasowym dorobku prawnym Wspólnoty, jak i prawa ogólniejsze, takie jak: równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach (art. 23), prawa osób starszych (art. 25), integrację osób niepełnosprawnych (art. 26), prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (art. 34) i prawo do ochrony zdrowia (art. 35).

Karta nie jest częścią prawa Wspólnoty, lecz ma formę uroczystej deklaracji przyjętej przez Radę, Komisję i Parlament Europejski. Stało się tak w wyniku sporów i kompromisu, zwłaszcza wokół rozdziału IV, formułującego prawa ekonomiczne i społeczne. Podpisanie *Karty* nie rozstrzygnęło definitywnie jej statusu. Ostateczna debata na temat *Karty*, a zwłaszcza jej prawnego charakteru i ewentualnego włączenia do Traktatu o UE odbędzie się na planowanej na rok 2004 konferencji międzyrządowej [Hambura, Muszyński, 2001, s. 229].

Na podstawie przedstawionych wyżej dokumentów można sformułować następujące uwagi:

- zakres deklarowanych celów socjalnych wspólnoty ulegał stopniowo poszerzeniu, jednak widoczna jest różnica w podejściu do prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych. W pierwszym przypadku otwarta została droga do harmonizacji prawa socjalnego, w drugim możliwe jest jedynie koordynowanie zróżnicowanych krajowych systemów ubezpieczenia społecznego;
- wspólnotowa polityka społeczna koncentruje się na prawach pracowniczych. Kwestia powszechnych (obywatelskich) praw socjalnych podejmowana jest w ograniczonym zakresie (prawa osób starszych, prawa osób niepełnosprawnych, wykluczenie społeczne, zdrowie publiczne) w dokumentach o charakterze deklaracji politycznej lub programowym, a więc niemających mocy wiążącej. Kontrowersje wokół praw socjalnych dały o sobie znać w trakcie prac nad *Kartą Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników* i *Kartą Praw Podstawowych*. W początkowych stadiach redagowania pierwszego z tych dokumentów starano się podkreślić wagę praw obywatelskich. W końcowej wersji termin „obywatel” został zastąpiony określeniem „pracownik”. Niektórzy autorzy upatrują w tej zmianie wyraźnej wskazówki, że w miejsce europejskiej przestrzeni społecznej realizowana jest koncepcja, że zagadnienia społeczne będą regulowane jedynie w takim zakresie, w jakim wymagać tego będą potrzeby gospodarcze wspólnego rynku². Podobnie, wysunięta we wstępnej fazie prac nad *Kartą Praw Pod-*

² Por. [Świątkowski, 1998, t. I, s. 135].

stawowych propozycja włączenia jej do traktatów unijnych spotkała się z nieprzychylnym przyjęciem delegacji niektórych państw członkowskich (zwłaszcza Wielkiej Brytanii) i została odrzucona. Znaczna część państw kandydujących opowiedziała się przeciwko włączeniu szeregu praw socjalnych do tekstu *Karty* [Hambura, Muszyński, 2001, s. 226];

- kwestie socjalne objęte prawną regulacją to: prawo do swobodnego przemieszczania się, równość traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie zatrudnienia, minimalne standardy w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zbiorowe stosunki pracy. Ich zakres jest więc znacznie węższy w porównaniu z katalogiem dwunastu praw wymienionych w *Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników*. W związku z tym pojawia się problem zgodności politycznych deklaracji z praktyką ich realizacji, a więc spójności wspólnotowej polityki społecznej.

Nierozstrzygnięty pozostaje więc podstawowy dylemat europejskiej polityki społecznej: czy jej celem ma być tworzenie warunków do właściwego funkcjonowania jednolitego rynku, czy też — zgodnie z ideą europejskiej przestrzeni społecznej — postęp społeczny ma być celem samoistnym, co oznaczałoby, że Unia Europejska ma być nie tylko wspólnym rynkiem, lecz także obszarem stopniowego podnoszenia i wyrównywania standardów socjalnych w krajach członkowskich.

Brak docelowej wizji europejskiej polityki społecznej ma przyczyny wewnętrzne i zewnętrzne. Do przyczyn wewnętrznych należy zaliczyć: (a) zróżnicowanie poziomu i organizacji zabezpieczenia społecznego i warunków pracy w krajach członkowskich, wynikające zarówno ze znacznych rozpiętości w rozwoju gospodarczym, jak i odmiennych narodowych tradycji kształtujących cechy państwa dobrobytu; oraz (b) kryzys dotychczasowego europejskiego modelu państwa dobrobytu (społecznej gospodarki rynkowej) i kontrowersje dotyczące kierunków koniecznych zmian. Do przyczyn zewnętrznych trzeba zaliczyć silną presję dwóch, działających w przeciwnych kierunkach, czynników o globalnym zasięgu: globalizacji gospodarki światowej i zaostrzającej się międzynarodowej konkurencji oraz ruchu praw człowieka, w który zaangażowane są międzynarodowe organizacje (zwłaszcza ONZ i Rada Europy) i światowe ruchy społeczne. Pierwszy z tych zewnętrznych czynników wymusza politykę ograniczania wydatków socjalnych w celu stabilizacji finansów publicznych i umacniania konkurencyjności krajowych gospodarek; nie sprzyja on także harmonizacji sfery socjalnej, gdyż różnice w poziomie ochrony socjalnej zapewniają komparatywną przewagę pod względem kosztów produkcji i konkurencyjności. W przeciwnym kierunku wywiera presję drugi czynnik, to jest światowy ruch na rzecz praw człowieka.

2. Cele socjalne a prawo Unii Europejskiej

Cele socjalne wspólnoty są realizowane za pomocą instrumentów prawnych i finansowych. Instrumentem prawnym jest harmonizacja i koordynacja

prawa socjalnego³. Finansowym instrumentem polityki społecznej jest, przede wszystkim, Europejski Fundusz Socjalny. Cele społeczne są realizowane także za pośrednictwem innych funduszy strukturalnych, zwłaszcza Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Stopień realizacji deklarowanych celów socjalnych wspólnoty jest zróżnicowany. Odzwierciedla on kompromis co do hierarchii celów społecznych między państwami członkowskimi i instytucjami europejskimi. Najbardziej zaawansowana jest koordynacja prawa socjalnego w dziedzinach mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku. Dotyczy to następujących kwestii:

- swobody przemieszczania się pracowników między państwami członkowskimi,
- równego traktowania mężczyzn i kobiet,
- prawa pracy,
- bezpieczeństwa i higieny pracy,

Swoboda przemieszczania się osób — podobnie jak swoboda przepływu towarów, usług i kapitału — jest podstawowym warunkiem powstania rynku wewnętrznego. Równe traktowanie mężczyzn i kobiet, jak każda forma zapobiegania dyskryminacji na rynku pracy, podnosi efektywność alokacji czynnika pracy oraz zapobiega nieuczciwej konkurencji. Z kolei koordynacja prawa pracy i wymogów bezpieczeństwa i higieny pracy podyktowana jest względami zapewnienia uczciwej konkurencji i obawami przed dumpingiem socjalnym.

Koordynacja prawa w odniesieniu do swobody przemieszczania się pracowników objęła trzy zagadnienia: swobodę poruszania się pracowników na terenie Wspólnoty, zabezpieczenie społeczne migrujących pracowników oraz uznawanie dyplomów i innych dowodów posiadanych kwalifikacji. Zakres swobody przepływu osób ulegał rozszerzeniu. Początkowo ograniczał się on do swobody podejmowania zatrudnienia w obrębie wspólnoty i wykonywania pracy na własny rachunek lub świadczenia usług; następnie został rozszerzony o prawo pozostania w którymkolwiek z państw członkowskich po zakończeniu lub przerwaniu zatrudnienia i wykonywania pracy na własny rachunek. Ostatecznie uznano prawo do pobytu każdego obywatela Unii pod warunkiem dysponowania odpowiednimi środkami utrzymania, tak aby nie był obciążeniem dla systemu opieki społecznej państwa pobytu, oraz posiadania ubezpieczenia zdrowotnego w państwie pobytu. (Środki na utrzymanie uznaje się za wystarczające, gdy są wyższe od kwoty dochodów uprawniających do korzystania ze środków opieki społecznej zgodnie z prawem państwa pobytu.)

Koordynację krajowych systemów zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do pracowników i członków ich rodzin przemieszczających się w ramach

³ *Traktat Rzymski* odwołuje się do harmonizacji i koordynacji ustawodawstw państw członkowskich, nie określa jednak wyraźnie zakresu tych pojęć. W piśmiennictwie przyjmuje się, że harmonizacja nie wymaga unifikacji, ale idzie dużo dalej niż koordynacja, oznacza bowiem praktycznie osiągnięcie równoważnych rezultatów. Por. [Bińczycka-Majewska, 1999, s. 30].

wspólnoty wprowadzono rozporządzeniami Rady na początku lat siedemdziesiątych. W 1981 roku rozszerzono powyższe reguły na osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek. Przyjęto następujące zasady koordynacji zabezpieczenia społecznego:

- możliwość stosowania tylko jednego prawa; chroni to migrujące osoby przed koniecznością płacenia składek w więcej niż jednym państwie członkowskim,
- równość traktowania; migrujący pracownicy podlegają tym samym obowiązkom i korzystają z tych samych świadczeń w którymkolwiek państwie członkowskim, jak obywatele tego państwa,
- zachowanie uzyskanych praw; uprawnienia do świadczeń uzyskane w jakimkolwiek państwie członkowskim wypłaca się beneficjentowi, nawet jeżeli mieszka on w innym państwie członkowskim,
- łączenia okresów ubezpieczenia lub zamieszkiwania w różnych krajach członkowskich.

Problematyka wzajemnego uznawania kwalifikacji była przedmiotem uregulowań prawnych, w formie dyrektyw, począwszy od lat siedemdziesiątych. Największe znaczenie mają dwie dyrektywy z końca lat 80. i początku lat 90.: dotycząca ogólnego systemu uznawania dyplomów szkół wyższych oraz uznawania dyplomów i świadectw uzyskanych po odbyciu kształcenia policealnego i licealnego (średniego). Obie dyrektywy stworzyły kompleksowy system wzajemnego uznawania kwalifikacji obywateli państw członkowskich, obejmujący kwalifikacje uzyskane w toku kształcenia wyższego, średniego, zawodowego, a także poprzez praktykę zawodową.

Zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn, w ujęciu Traktatu WE (art. 141 TA), ma dwa aspekty: węższy, dotyczący prawa do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę, oraz szerszy, dotyczący równości szans oraz jednakowego traktowania w sprawach zatrudnienia oraz świadczenia pracy. Kwestie te są przedmiotem regulacji w dyrektywach, uchwalonych w drugiej połowie lat 70.: w sprawie równego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn; w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn w dostępie do zatrudnienia, kształcenia zawodowego, awansu i warunków pracy oraz w sprawie stosowania zasady równego traktowania w dostępie do zabezpieczenia społecznego

W obszarze prawa pracy regulacje, w formie dyrektyw, dotyczą następujących kwestii: ochrony pracowników w sytuacji zwolnień grupowych, transferu przedsiębiorstw i niewypłacalności pracodawcy; obowiązku pisemnego informowania każdego pracownika przez pracodawcę o zasadach i warunkach pracy; organizacji czasu pracy (minimalnego czasu wypoczynku dziennego, tygodniowego i rocznego oraz granic tygodnia pracy i pracy w nocy); ochrony pracy młodocianych; ustanowienia europejskich rad zakładowych; poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy na czas określony lub w ramach tymczasowego stosunku pracy; oraz pracy wykonywanej w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Obszarem, w którym organy wspólnoty wykorzystują swoje kompetencje do ustanawiania minimalnych norm, jest bezpieczeństwo i higiena pracy. Europejskie prawo bezpieczeństwa i higieny pracy opiera się na dyrektywie ramowej z 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków sprzyjających poprawie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kilkunastu dyrektywach szczegółowych. Dyrektywa ramowa zmierza do zapewnienia poprawy bezpieczeństwa i higieny we wszystkich sektorach działalności. Nakłada ona na pracodawców obowiązek oceny zagrożeń dla bezpieczeństwa pracowników oraz zapewnienia im właściwej informacji i odpowiedniego szkolenia w tej dziedzinie. Zawiera także przepisy odnoszące się do służb ochronnych i zabezpieczających. Dyrektywy szczegółowe zawierają przepisy w następujących, przede wszystkim, dziedzinach: minimalnych wymogów bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy; użytkowania narzędzi i maszyn; użytkowania przez pracowników profesjonalnego sprzętu ochronnego; ręcznej obsługi ładunków, szczególnie zagrożonej urazami kręgosłupa; pracy przy monitorach; ochrony pracowników przed zagrożeniami przez czynniki rakotwórcze i biologiczne; ochrony pracujących kobiet w okresie ciąży i macierzyństwa; ochrony pracujących na budowach, w górnictwie i na statkach rybackich; stosowania znaków bezpieczeństwa i higieny pracy.

*

Można więc stwierdzić, że w odniesieniu do stosunków pracy (prawa pracy) stworzone zostały — na gruncie wspólnotowego prawa pierwotnego i prawa pochodnego — podstawy europejskiej polityki socjalnej. Jeżeli chodzi o dziedziny wykraczające poza stosunki pracy, to — zgodnie z deklaracjami zawartymi w omówionych wcześniej dokumentach — wspólnota podejmuje pewne działania na rzecz osób starszych, osób niepełnosprawnych oraz z zakresu zdrowia publicznego⁴.

Niemniej, podejmowane były próby poszerzenia dotychczasowego zakresu harmonizacji polityki socjalnej. Przykładem są dwa zalecenia, a więc akty legislacyjne niemające mocy wiążącej, wydane w 1992 r., które dotyczyły: wspólnych kryteriów w zakresie wystarczających zasobów oraz pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej oraz konwergencji celów i polityki ochrony socjalnej. Warto także wspomnieć o propozycji nazwanej „europejskim węzłem socjalnym”, która zmierzała do opracowania porównywalnych standardów ochrony socjalnej w państwach członkowskich, na podstawie współczynników określających relacje poziomu ochrony socjalnej i wielkości dochodu narodowego na jednego mieszkańca. Propozycja nie została zaakceptowana, przede wszystkim ze względów finansowych. Działania dostosowawcze poszczególnych krajów do wzorca określonego przez instytucje wspólnotowe miały być sfinansowane częściowo ze środków wspólnotowych, pocho-

⁴ Szersze omówienie zob. [Głąbicka, 2001].

dających od państw, które osiągnęły założone parametry ochrony socjalnej. W tej kwestii nie udało się wypracować odpowiednich uzgodnień między rządami państw członkowskich⁵.

Jednakże, dorobek wspólnoty w zakresie polityki socjalnej pozostaje wciąż ograniczony, zarówno w zestawieniu z faktycznym zakresem problematyki socjalnej, jak i celami deklarowanymi przez wspólnotę. Mimo deklarowanej w traktatach wspólnotowych równorzędności postępu gospodarczego i społecznego oraz szerokiego zakresu celów polityki społecznej sformułowanych w dokumentach europejskich, w praktyce cele ekonomiczne miały wyraźny prymat nad celami socjalnymi. Jeżeli chodzi o politykę socjalną, to domino wało podejście pragmatyczne, zgodnie z którym powinna ona zapewniać właściwe funkcjonowanie wspólnego rynku.

3. Europejska Agenda Społeczna: polityka socjalna po 2000 roku

Okresy prezydencji portugalskiej i francuskiej, przypadające na 2000 r., miały znaczący wpływ na sformułowanie strategii integracji europejskiej, w tym kierunków polityki socjalnej, na następną dekadę.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie (23–24 marca 2000 r.) uzgodniono, że strategicznym celem wspólnoty jest:

uczynienie z gospodarki europejskiej najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej na świecie gospodarki opartej na wiedzy, zapewnienie większej liczby miejsc pracy o wyższej jakości oraz spójności społecznej [*Presidency...*, III 2000].

Uznano, że dla realizacji tego celu niezbędne będą radykalne zmiany w wielu dziedzinach gospodarki, w tym również w sferze zabezpieczenia społecznego. System zabezpieczenia społecznego powinien, oprócz tradycyjnej funkcji ochrony socjalnej, bardziej sprzyjać wzrostowi gospodarczemu, konkurencyjności i zwiększaniu zatrudnienia. Europejski model socjalny powinien więc zostać unowocześniony, przede wszystkim poprzez ukierunkowanie go na inwestowanie w ludzi i budowę aktywnego państwa dobrobytu.

Zapoczątkowana w Lizbonie debata nad kształtem europejskiej polityki socjalnej była kontynuowana na posiedzeniach Rady Europejskiej w Feira (19–20 czerwca 2000) i Nicei (7–9 grudnia 2000). Efektem tych prac było przyjęcie w Nicei *Europejskiej Agendy Społecznej*, zawierającej priorytety polityki socjalnej na najbliższą dekadę [*Presidency...*, XII 2000].

⁵ Por. [Świątkowski, 2000, t. III, s. 545].

Europejska Agenda Socjalna obejmuje sześć następujących strategicznych kierunków działań:

- więcej miejsc pracy o wyższej jakości,
- tworzenie nowej równowagi między elastycznością i pewnością zatrudnienia w zmieniającym się środowisku pracy,
- walka z ubóstwem oraz wszelkimi formami wykluczenia,
- modernizacja ochrony socjalnej,
- działanie na rzecz równości płci,
- wzmocnienie socjalnych aspektów rozszerzenia oraz zewnętrznych stosunków Unii Europejskiej.

3.1. Więcej miejsc pracy o wyższej jakości

Kontynuowana i wzmocniona zostanie polityka koordynacji strategii zatrudnienia krajów członkowskich, zapoczątkowana postanowieniami *Traktatu Amsterdamskiego*. Ważną rolę przypisuje się zwiększeniu dostępu do rynku pracy takim grupom społecznym jak: kobiety, pracownicy w starszym wieku i długookresowo bezrobotni. Większy nacisk ma być położony na jakość pracy, a zwłaszcza na następujące jej elementy: warunki pracy, bezpieczeństwo i higiena pracy, wynagrodzenia, równość kobiet i mężczyzn, równowaga między elastycznością i stałością pracy oraz stosunki pracy. Komitet ds. Zatrudnienia ma przedstawić do końca 2001 r. raport na temat wskaźników, umożliwiających monitorowanie jakości pracy. Poprawie jakości ma również służyć zwiększenie dostępu do ustawicznego kształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Zadaniem instytucji wspólnotowych będzie, między innymi, działanie na rzecz identyfikacji i upowszechniania dobrych praktyk w omawianej dziedzinie.

3.2. Stworzenie nowej równowagi między elastycznością i pewnością zatrudnienia w zmieniającym się środowisku pracy

Podkreślono potrzebę większego uczestnictwa i wpływu pracowników na procesy zmian w środowisku pracy, spowodowane powstaniem gospodarki opartej na wiedzy, globalizacją i rosnącą dywersyfikacją form pracy. Chodzi, między innymi, o lepsze wykorzystanie możliwości, jakie stwarzają istniejące rozwiązania dotyczące prawa pracowników do informacji, konsultacji i partycypacji. Rozwijana ma być strategia bezpieczeństwa i higieny pracy przez: (a) konsolidację, adaptację i uproszczenie obecnych standardów; (b) działania na rzecz stosowania prawa pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach; oraz (c) wymianę informacji i współpracę między instytucjami inspekcji pracy państw członkowskich. Wymiana doświadczeń na poziomie wspólnoty obejmie także kwestię stosunków pracy, sprzyjających godzeniu bezpieczeństwa zatrudnienia pracowników z elastycznością produkcji. Temu celowi ma służyć powołanie w ramach Fundacji Dublińskiej Europejskiego Centrum Monitorowania Zmian. Wspólnota będzie także zachęcać partnerów społecznych

do kontynuowania dialogu na temat problemów organizacji pracy i nowych form zatrudnienia w zmieniającym się środowisku pracy.

3.3. Walka z ubóstwem oraz wszelkimi formami wykluczenia

Kraje członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia w 1991 roku dwuletnich programów działania na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, na podstawie wspólnie przyjętych celów. Plany będą zawierać wskaźniki oceny wyników podejmowanych działań. Wspólnota będzie zmierzać do zapewnienia porównywalności tych wskaźników. Wykorzystywane będą możliwości ograniczenia wykluczenia społecznego, jakie stwarzają nowe techniki informacji i komunikacji w zakresie powszechnego dostępu do społeczeństwa opartego na wiedzy; w tym celu wdrażany będzie program „e-Europa 2000 — społeczeństwo informacyjne dla wszystkich”, przyjęty przez Radę na szczycie w Feira. Oprócz tych nowych przedsięwzięć, położony zostanie nacisk na lepsze wykorzystanie możliwości, jakie stwarzają dotychczasowe instrumenty działania: Europejski Fundusz Socjalny, prawo socjalne wspólnoty oraz współdziałanie partnerów społecznych, organizacji pozarządowych i władz lokalnych. Rozwijane będą działania na rzecz pełniejszej integracji osób niepełnosprawnych we wszystkich dziedzinach życia; 2003 rok zostanie ogłoszony Europejskim Rokiem Osób Niepełnosprawnych.

3.4. Modernizacja ochrony socjalnej

W tym zakresie na pierwszy plan wysuwa się współpraca między krajami członkowskimi na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania systemów emerytalnych. Jednocześnie, w okresie do 2003 r., prowadzone będą badania nad możliwościami zapewnienia wysokiego poziomu opieki zdrowotnej, biorąc pod uwagę wymagania solidarności społecznej i skutki starzenia się społeczeństw. Przedmiotem zainteresowania właściwych instytucji wspólnoty będzie także sytuacja w zakresie dostępu obywateli każdego kraju do opieki zdrowotnej w innych krajach członkowskich. Instytucje wspólnoty zostały zobowiązane do monitorowania i oceny współpracy krajów członkowskich w dziedzinie polityki socjalnej oraz opracowania odpowiednich do tego celu wskaźników.

3.5. Działania na rzecz równości płci

Równość płci jest traktowana jako integralny element wszystkich dziedzin objętych *Europejską Agendą Socjalną*. Kraje członkowskie zostały zobowiązane do zwiększenia dostępu kobiet do podejmowania decyzji w sferze publicznej oraz w sektorze gospodarki i sferze socjalnej. Prawo Unii dotyczące równości płci zostanie wzmocnione poprzez przyjęcie przed 2003 r. dyrektywy dotyczącej równości kobiet i mężczyzn w innych niż zatrudnienie i życie zawodowe dziedzinach. Wspólnota będzie działać na rzecz upowszechniania wiedzy, udostępnienia środków i wymiany doświadczeń, przede wszystkim poprzez utworzenie Europejskiego Instytutu ds. problemów równości płci.

3.6. Wzmocnienie socjalnych aspektów rozszerzenia oraz zewnętrznych stosunków Unii Europejskiej

Rozszerzenie i stosunki zewnętrzne są jednocześnie wyzwaniem i szansą dla europejskiej polityki społecznej. Przygotowanie do rozszerzenia obejmuje: organizację regularnej wymiany poglądów na temat wszystkich aspektów polityki socjalnej związanych z rozszerzeniem oraz pomoc krajom kandydującym we włączeniu się do Europejskiej Strategii Zatrudnienia, w implementacji celów walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz intensywniejszą współpracę w zakresie ochrony socjalnej.

Globalizacja handlu i finansów oraz rosnące znaczenie konkurencyjności mają implikacje dla polityki socjalnej, głównie poprzez presję na ograniczanie kosztów pracy. Również multilateralne negocjacje na tematy ekonomiczne mają coraz szerszy wymiar społeczny, gdyż są związane z takimi, na przykład, kwestiami jak podstawowe prawa socjalne i ochrona zdrowia. *Agenda* wskazuje na potrzebę zaangażowania się Unii Europejskiej na rzecz zapewnienia, aby kwestie socjalne były uwzględniane w międzynarodowych negocjacjach gospodarczych.

*

Europejska Agenda Społeczna świadczy o pewnej zmianie priorytetów oraz metod realizacji wspólnotowej polityki socjalnej. Jeżeli chodzi o cele, to na pierwszy plan wysuwa się współpraca w rozwiązywaniu wspólnych problemów socjalnych: bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego, skutków starzenia się społeczeństwa oraz modernizacji europejskiego modelu socjalnego. Zmniejsza się, natomiast, nacisk na rozszerzanie harmonizacji i koordynacji prawa socjalnego na nowe dziedziny; chodzi bardziej o konsekwentne stosowanie istniejącego prawa oraz lepsze dostosowanie go do zmienionych warunków i strategii polityki społecznej.

Zgodnie z postanowieniami szczytu w Lizbonie realizacja polityki społecznej ma się opierać na tzw. otwartej metodzie koordynacji. Może to świadczyć o większej determinacji instytucji europejskich, jeżeli chodzi o umacnianie socjalnego wymiaru Unii. Dotychczasowe podejście charakteryzował bowiem duży stopień deklaratywności. Otwarta metoda koordynacji obejmuje: ustalanie wytycznych dla Unii wraz z terminami ich realizacji; wyrażanie celów w formie wskaźników, na podstawie najlepszych osiągnięć w każdej dziedzinie; przekładanie wspólnotowych wytycznych na krajowe i regionalne polityki; okresowe monitorowanie i ocenę osiągnięć krajów członkowskich w poszczególnych dziedzinach.

Bezpośrednim następstwem przyjęcia *Europejskiej Agendy Społecznej* jest rozszerzenie zakresu koordynacji polityki społecznej: oprócz wspólnej strategii zatrudnienia, która została zainicjowana Traktatem Amsterdamskim i rozwinięta na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Luksemburgu (listo-

pad 1997), koordynacją objęto politykę zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz prace nad reformą systemów emerytalnych.

Bibliografia

- Bińczycka-Majewska T., 1999, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków.
- Głąbicka K., 2001, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa.
- Hambura S., Muszyński M., 2001, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Studio STO, Bielsko-Biała.
- Presidency Conclusions*. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. <http://ue.eu.int>.
- Presidency Conclusions*. Nice European Council 7, 8 and 9 December 2000. Annex I European Social Agenda <http://ue.eu.int>.
- Świątkowski A., 1998, *Europejskie prawo socjalne*, t. I, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Świątkowski A., 2000, *Europejskie prawo socjalne*, t. III, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.

Abstract European Social Policy. Idea and Reality

A

Looking back from the perspective of the over 40-year history of European integration, the achievement of common social policy is visible first of all in these fields which supported economic integration and the rising of a uniform market. Until today the question remains open what should be the policy of the Union in face of the large differentiation of social rights and institutional solutions in the systems of social security of the member countries. In this scope there is a dissonance between the general declarations of the Union and practice resulting from the obligatory principle of unanimity in accepting resolutions concerning the questions of social security and the principle of subsidiarity in relations between the Union and member countries. For this reason, among others, the European Social Agenda, adopted in Nice in the year 2000, has essential importance. In accordance with its provisions the priority of the social policy of the Union in the first decade of the XXI century will be co-operation in the solving of common problems (unemployment, poverty and social exclusion, safety of pension systems) and modernisation of the European social model. The accepted goals and an open method of co-ordination as a method of their realisation manifests the greater determination of the Union in the scope of strengthening its social dimension and adaptation of the European social model to contemporary challenges.