

Ewolucja polityki społecznej we Wspólnocie Europejskiej

Marek Małkowski, wolny słuchacz na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego

1. Narodziny koncepcji Wspólnoty Europejskiej

Idea Unii Europejskiej narodziła się na długo przed pierwszymi traktatami zjednoczeniowymi. Znacznie różniła się też od wcześniejszych idei tego typu. Według zwolenników koncepcji Wilsona miało to być dobrowolne stowarzyszenie państw europejskich, obejmujące cały kontynent. Jednakże przedwojenna Europa nie była gotowa na dokonanie tak poważnego przedsięwzięcia. Zbyt silnie rozwijały się wtedy doktryny totalitarne, co uniemożliwiało podjęcie procesu integracji, a wręcz prowadziło kontynent w zupełnie przeciwnym kierunku [Głąbicka, 2001, s. 86].

Szansa na zrealizowanie idei wspólnotowych pojawiła się dopiero po II wojnie światowej. Przez pierwsze lata nie było jednak widać postępów w tej dziedzinie. Początek zimnej wojny między dotychczasowymi sojusznikami dodatkowo spowalniał ten proces. Pomimo przeciwności rozpoczęto realizację tych ambitnych planów. Walnie przyczyniła się do tego pomoc amerykańska, realizowana w ramach tzw. planu Marshalla [Ambrosius, Hubbard, 1989, s. 292–294].

W 1948 roku doszło do spotkania elity politycznej w Hadze. Przyjęto tam pierwsze dokumenty związane z planowanym utworzeniem wspólnoty europejskiej.

Rok później powołano do życia Radę Europy. Jej działalność miała na celu wzmacnianie jedności społecznej i zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego.

W latach pięćdziesiątych głównym motorem integracji była Francja. To właśnie francuski minister spraw zagranicznych (R. Schumann) zainicjował utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Stosowne porozumienie podpisano w 1951 roku. Powstanie EWWiS wzmocniło szansę na utworzenie jednolitej przestrzeni europejskiej, w tym socjalnej. Państwa członkowskie aktywnie bowiem wspierały dalszy proces integracji.

Już w 1957 roku doszło do utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), na mocy postanowień Traktatu Rzymskiego. Jak możemy przeczytać w preambule, celem traktatu jest utworzenie podstaw pod jak najsilniejsze zintegrowanie narodów Europy. Traktat ten przewidywał, że Unia Europejska musi prowadzić do zjednoczenia zarówno politycznego, jak i społecznego [Bińczycka-Majewska, 2002, s. 26–29].

Główne założenia w zakresie polityki społecznej zawarto w artykule 117. wspomnianego już dokumentu. Koncentrowały się one wokół poprawienia

warunków pracy oraz standardu życia osób pracujących. Artykuł ten mówi o „harmonizacji”, czyli ujednoczeniu warunków życia i pracy [Adnett, Hardy, 2005, s. 3–5]. Osiąganie tych celów musi być jednak rezultatem suwerennej polityki społecznej poszczególnych krajów. Polityka ta nie może być przedmiotem prawnej kontroli pod kątem zgodności z celami zawartymi w artykule 117.

2. Historia programów socjalnych w Unii Europejskiej

2.1. Początki funkcjonowania EWG

Trzeba otwarcie przyznać, że sprawy społeczne z początku traktowane były raczej drugoplanowo. Częściowo miały na to wpływ same zapisy traktatu. Rola, jaką przyznano EWG w zakresie polityki społecznej, była poważnie ograniczona. Sprowadzała się ona głównie do usuwania przeszkód w swobodnym przepływie siły roboczej. W traktacie był wprowadzicie zapis o „harmonizacji systemów socjalnych”, lecz brak konkretnych mechanizmów wprowadzających znacznie zmniejszał jego znaczenie.

Innym powodem był fakt, że nie wszystkie kraje wykazywały równie silny entuzjazm w kierunku procesu integracji. Z jednej strony była Francja, będąca wielkim zwolennikiem idei wspólnotowych. Również Niemcy odnosiły się do tego przychylnie, choć nieco mniej niż Francja. Na przeciwnym biegunie stała Wielka Brytania, odnosząca się z rezerwą do większości ambitnych projektów integracji systemów gospodarczych i społecznych [Anioł, 2003, s. 10–11].

Istniały wreszcie finansowe aspekty prowadzonej polityki. Ograniczone środki, jakimi dysponowano na początku, skutecznie zmniejszyły efektywność wspólnotowych programów społecznych. Widać to chociażby na przykładzie Europejskiego Funduszu Socjalnego (EFS), który w pierwszej dekadzie działalności dość słabo spełniał swoją rolę.

2.2. Pierwszy program działania (1974)

Pierwsze oznaki zmian w podejściu do polityki społecznej pojawiły się na początku lat siedemdziesiątych [Podoski, 1984, s. 332–335]. Uchwalono bowiem wspólny program działań społecznych (*Social Action Programme* — SAP). Główne założenia planu brzmiały następująco:

- 1) zwiększenie ilości oraz jakości kapitału ludzkiego,
- 2) poprawa warunków życia i pracy,
- 3) zwiększenie roli partnerów społecznych na każdym szczeblu decyzyjnym.

Dla każdego z założeń opracowano szczegółowy plan działania, oparty na kolejnych aktach prawnych. Warto wymienić ich najważniejsze elementy. Jeśli chodzi o kapitał ludzki (1), planowano m.in.:

- rozwój poradnictwa i szkolenia zawodowego,
- zapewnienie dochodów podczas szkolenia,
- poprawę sytuacji w dziedzinie zatrudnienia kobiet,
- rozwój współpracy urzędów ds. zatrudnienia.

W sektorze poprawy warunków życia i pracy (2) pomysłodawcy proponowali:

- koordynację systemu zabezpieczenia społecznego,
- rozwój opieki nad najsłabszymi ekonomicznie,
- poprawę bezpieczeństwa higieny i pracy,
- wprowadzenie 40-godzinnego tygodnia pracy.

Współpraca z partnerami społecznymi (3) miała być kontynuowana z uwzględnieniem następujących założeń:

- rozszerzenie współdecydowania pracowników,
- ochrona przed skutkami masowych zwolnień,
- utworzenie Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych,
- ochrona praw pracowniczych na szczeblu międzynarodowym.

Niestety wiele z tych projektów nigdy nie zostało zrealizowanych. Złożyły się na to dwa powody. Przede wszystkim w połowie lat siedemdziesiątych szoki naftowe wywołały światowe załamanie gospodarcze. Musiało to mieć odbicie w zmianie możliwości finansowania polityki społecznej. Nie bez znaczenia jest też fakt, że spora część zapisów była po prostu zbyt ambitna, by je zrealizować. Z całą pewnością można jednak powiedzieć, że skutki wprowadzenia tego programu były jak najbardziej pozytywne. Ożywiła się bowiem działalność EWG w dziedzinie polityki społecznej.

Z czasem zwiększały się też możliwości finansowe Europejskiego Funduszu Socjalnego. Odciażono go też z niektórych zadań, które przydzielono nowo utworzonemu Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (1975). EFS mógł więc coraz lepiej wykonywać powierzone mu zadania.

Druga połowa dekady nazywana jest „złotą erą harmonizacji” w europejskim prawie pracy i ubezpieczeń społecznych. Powstało wtedy wiele dyrektyw wspólnotowych z zakresu polityki społecznej. Część z nich miała na celu rozwiązanie międzynarodowych problemów. Jednym z nich były chociażby praktyki przesuwania zwolnień przez firmy do tych krajów, gdzie koszt działania będzie najmniejszy. Kolejny raz podjęto też kwestię współdziałania pracowników w podejmowaniu decyzji (np. 1/3 miejsc w radach nadzorczych i zakładowych). Spotkało się to z oczywiście z oporem ze strony organizacji pracodawców.

Na początku lat 80. podjęto wiele nowych inicjatyw ustawodawczych. Dotyczyły one m.in. pracy czasowej i urlopów macierzyńskich. Niewiele doczekało się jednak realizacji. Duży wpływ miała na to zmiana trendu politycznego w krajach Europy Zachodniej. Klimat nie sprzyjał po prostu regulacjom w polityce gospodarczej i społecznej. Najsilniej demonstrowała to Wielka Brytania, od 1979 rządzona przez konserwatywną premier Margaret Thatcher.

Na stagnację we wspólnotowej polityce społecznej miały też wpływ obawy członków o konkurencyjność Unii na rynku międzynarodowym. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w kolejnym Programie działań społecznych z 1984 roku, który był często oceniany jako zachowawczy.

2.3. Drugi program działania (1984)

Od połowy lat 80. można zaobserwować pewne ożywienie we wspólnotowej polityce społecznej. Spory wpływ na to miało rozszerzenie Unii z lat 1981–86. Do Wspólnoty dołączyły wtedy Grecja, Hiszpania i Portugalia. Były to kraje wyraźnie uboższe od „starych” członków. Problem harmonizacji warunków życia i pracy nabrał znacznie większego znaczenia.

W nowym programie znalazły się zapisy dotyczące zwalczania ubóstwa, rozwoju socjalnego wymiaru integracji poprzez rozwijanie dialogu socjalnego, rynku pracy i zatrudnienia. W Jednolitym Akcie Europejskim zwrócono uwagę na konieczność budowy wspólnotowej polityki społecznej, zaczynając od ujednoczenia ustawodawstwa socjalnego w państwach członkowskich. Znaczącym rezultatem tego programu było opracowanie pierwszej wspólnotowej *Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców w krajach Wspólnoty Europejskiej*.

2.4. Programy socjalne 1990–1993

Program w latach 1990–1991 poświęcono poprawie sytuacji na rynku pracy. Zakładał on następujące działania w tej dziedzinie:

- raporty o zatrudnieniu w Europie,
- system obserwacji i dokumentacji nt. zatrudnienia,
- programy akcyjne dla tworzenia miejsc pracy dla określonych kategorii osób,
- określenie i ocenianie zakresu interwencji Europejskiego Funduszu Socjalnego.

Program socjalny lat 1992–1993 realizowany był pod hasłem „18 miesięcy polityki społecznej Wspólnot Europejskich”. Realizowano go m.in. poprzez:

- wspieranie pośrednictwa na rynku pracy w międzynarodowym wymiarze,
- rejestrację ofert pracy oraz poszukujących pracy,
- utworzenie nowego systemu zatrudnienia EURES, mającego wspierać mobilność pracowników wewnątrz Unii.

Ważnym wydarzeniem dla polityki społecznej był Układ w sprawie Unii Europejskiej, podpisany w Maastricht w lutym 1992 roku. Zagadnienia tej polityki były jednymi z najbardziej kontrowersyjnych tematów negocjacji. Pod naciskiem strony brytyjskiej (premier John Major) zrezygnowano z najbardziej ambitnych założeń z dziedziny polityki społecznej. Ostatecznie porozumienie w sprawie polityki społecznej podpisały wszystkie państwa EWG oprócz Wielkiej Brytanii.

Zgodnie z porozumieniem Rada Ministrów Wspólnoty miała większością głosów rozstrzygać kwestie związane z warunkami pracy i BHP, informowaniem i konsultowaniem pracowników, równouprawnieniem w miejscu pracy, a także integracją osób wykluczonych z rynku pracy. Za pomocą konsensu podejmowane będą decyzje w zakresie: zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, praw osób zwolnionych z pracy, obrony interesów pracowników i pracodawców oraz warunków zatrudniania imigrantów z krajów trzecich.

2.5. Zielona Księga Polityki Społecznej

Komisja Wspólnot Europejskich wydała w 1993 roku dokument nazwany *Zieloną Księgą*. Powstał on po konsultacjach z poszczególnymi państwami członkowskimi, instytucjami i osobami prywatnymi.

Część I tego dokumentu opisuje dotychczasowe osiągnięcia Wspólnoty w sferze socjalnej. Wspomniano w niej także o wsparciu finansowym Europejskiego Funduszu Socjalnego dla działań w zakresie szkolenia i zatrudnienia. Omówiona została wreszcie zasada stosowania dialogu społecznego w trakcie kształtowania polityki społecznej.

Część II przedstawia wyzwania socjalne w Europie. Przede wszystkim należało sformułować program ujednoczenia polityki społecznej z jednoczesnym poszanowaniem różnorodności kulturowej i godności ludzkiej.

Autorzy przedstawili wiele problemów, z jakimi Wspólnota będzie musiała się zmierzyć. Najważniejszym z nich była walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Mimo wysiłków nie udało się bowiem zahamować wzrostu bezrobocia, które było m.in. skutkiem kryzysu naftowego w latach siedemdziesiątych.

Następnie odniesiono się do niepokojących tendencji demograficznych, mających duże znaczenie dla polityki społecznej:

- starzenie się społeczeństw, zwiększające koszty bezpieczeństwa socjalnego,
- ruchy migracyjne mające wpływ na sytuację wsi oraz politykę urbanizacyjną.

Zwrócono także uwagę na fakt, że rozwój nowych technologii spowodował konieczność stałego dostosowywania kwalifikacji do wymogów tych technologii (*lifelong learning*). Zmieniły się przez to stosunki w miejscu zatrudnienia ze względu na nowe formy pracy, wynagradzania oraz nowe metody negocjacji.

Część III *Zielonej Księgi* zajmuje się zarówno możliwymi reakcjami Wspólnoty na te wyzwania, jak i reakcjami na poziomie państw członkowskich.

W *Zielonej Księdze* zapisano także główne cele polityki na szczeblu europejskim. Poddano analizie następujące zagadnienia:

- jednolity rynek a swobodny przepływ osób,
- promocja równych szans dla kobiet i mężczyzn,
- kwestie socjalne w okresie przechodzenia do unii gospodarczo-monetarnej,
- stwarzanie minimalnych standardów społecznych dotyczących warunków pracy i prawa pracy,
- wzmocnianie dialogu społecznego pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi,
- poprawa ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy,
- zapewnienie spójności społeczno-gospodarczej poprzez lepsze wykorzystanie Europejskiego Funduszu Socjalnego,
- demokratyzacja procesu przemian społecznych dzięki regionalizmowi i lokalizmowi.

2.6. Biała Księga Polityki Społecznej

W lipcu 1994 roku Komisja Europejska wydała *Białą Księgę Europejskiej Polityki Społecznej*. Opierała się ona na przekonaniu, że Europie potrzebna jest polityka społeczna zwrócona w kierunku innowacyjności. Tylko w ten sposób Wspólnota może stawić czoła przyszłym wyzwaniom.

Biała Księga przypomina o grupie wspólnych wartości, które stanowią podstawę europejskiego modelu socjalnego. Zaliczono do nich m.in. demokrację i prawa jednostki, wolność prowadzenia rokowań zbiorowych, równość praw, solidarność i bezpieczeństwo socjalne. Autorzy stwierdzają jednocześnie, że rozwój społeczny i gospodarczy powinny iść ze sobą w parze.

Należy zwrócić uwagę na to, że w dokumencie tym daje się pierwszeństwo inicjatywom państw członkowskich przed inicjatywami wspólnotowymi. Podkreśla się, że istniejąca w Europie różnorodność społeczeństw europejskich będzie pielęgnowana. Oznacza to, że celem jest nie tyle pełna harmonizacja polityki społecznej, co stworzenie solidnych podstaw socjalnego ustawodawstwa Unii Europejskiej.

Biała Księga Europejskiej Polityki Społecznej zawiera 10 głównych haseł, którymi powinna się kierować polityka społeczna.

Priorytet — zatrudnienie

Najważniejszym zadaniem Wspólnoty jest tworzenie nowych miejsc pracy. Program ten otrzymał środki osłonowe, tzn. poprawę kształcenia i dokształcania, obniżenie kosztów dodatkowych i lepsze wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na walkę z bezrobociem.

Inwestycje w zasoby ludzkie

Doskonalenie potencjału pracy miało na celu w szczególności:

- zagwarantowanie pracy dla wszystkich młodocianych powyżej 18. roku życia,
- likwidację analfabetyzmu,
- rozwój kształcenia zawodowego,
- poprawę koordynacji w doradztwie zawodowym i pośrednictwie pracy.

Wspieranie najlepszych standardów w zakresie zatrudnienia na rzecz konkurencyjności UE

Oznacza to gwarancję socjalnych minimów w tym obszarze, np.:

- 1) nakaz równego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony lub w niepełnym wymiarze,
- 2) zakaz dyskryminowania pracowników, którzy dochodzą swoich praw,
- 3) prawo do wysłuchania pracownika w sprawach zawodowych,
- 4) włączenie niepełnosprawnych do życia zawodowego.

Tworzenie wspólnego rynku pracy

Dotyczy to zwłaszcza wolności przemieszczania się pracowników. Wprawdzie niesie to za sobą niebezpieczeństwo „turystyki socjalnej” i eksportu bezrobocia, jednak planowano pewne uproszczenia przepisów dla migrujących pracowników.

Równość szans kobiet i mężczyzn

Istniało przekonanie o nieprzestrzeganiu przepisów Wspólnoty w tym zakresie. Dlatego też powołano czwarty już program działań na rzecz równości szans.

Aktywne społeczeństwo dla wszystkich

Pomysłodawcy mieli tu na myśli europejski model opiekuńczy, który zawiera poparcie dla integracji wszystkich obywateli oraz programy walki z ubóstwem i izolacją społeczną. Zapisy mówią także o niwelowaniu dyskryminacji ludzi starych i niepełnosprawnych.

Działania w zakresie zdrowia publicznego

Polityka ochrony zdrowia powinna obejmować trzy główne obszary działań:

- zwalczanie raka,
- zapobieganie uzależnieniom,
- edukacja zdrowotna.

Związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz organizacje dobroczynne jako partnerzy w procesie przemian

Komisja zwraca uwagę, że dialog socjalny powinien rozwijać się na wszystkich poziomach Wspólnoty. Chodzi tu zwłaszcza o dopasowywanie norm prawnych do zmieniających się wraz z postępem technicznym warunków pracy.

Efektywniejsze stosowanie prawa europejskiego

Aby tego dokonać, przewiduje się założenie banków danych i stanowisk informacyjnych. W pierwszej kolejności działalność rozpoczyna EURES, mający za zadanie poprawienie dostępu do europejskiego rynku pracy.

2.7. Traktat Amsterdamski (1997)

Skutkiem konferencji w Amsterdamie było przyjęcie przez Komisję Europejską programu działania w sferze socjalnej na lata 1998–2000. Zawierał on trzy główne kierunki dla europejskiej polityki społecznej.

Praca, kwalifikacje i mobilność

- tworzenie nowych miejsc pracy, zwalczanie bezrobocia, promowanie swobody przemieszczania się siły roboczej w ramach Unii Europejskiej.

Zmiana organizacji pracy

- modernizacja organizacji pracy, tworzenie bezpiecznych i zdrowych warunków pracy.

Włączanie do społeczeństwa

- miało na celu przywrócenie do społeczeństwa grup zmarginalizowanych, poprzez polepszanie ochrony socjalnej, a także dążenie do wyrównywania szans i walkę dyskryminacją.

2.8. Pierwsza strategia lizbońska (2000)

W marcu 2000 roku odbył się szczyt UE w Lizbonie. W rezultacie opracowano strategię, dzięki której Europa miała się stać najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie.

Znajduje się w niej wiele wyznaczonych celów. Jeżeli chodzi o kwestie związane z polityką społeczną, można wymienić trzy główne cele:

- promocja innowacyjności (gospodarka oparta o wiedzę),
- przedsiębiorczość (ułatwienia w prowadzeniu działalności gospodarczej),
- spójność społeczna (kształtowanie nowego aktywnego państwa socjalnego).

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Lizbonie przyjęcie strategii powinno m.in. przywrócić warunki potrzebne do osiągnięcia pełnego zatrudnienia. Z tego względu koncentruje się ona na dwóch zasadniczych problemach.

Pierwszym z nich jest reforma instrumentów kreujących podaż na rynku pracy. Należy przede wszystkim poprawić konkurencyjność europejskiej siły roboczej oraz zmodernizować system zabezpieczeń społecznych. Drugą kwestią jest reforma instrumentów kreujących popyt na tym rynku. Chodzi m.in. o zlikwidowanie barier administracyjnych, ułatwianie tworzenia małych i średnich przedsiębiorstw oraz stworzenie środowiska sprzyjającego prowadzeniu działalności gospodarczej.

W ramach tak sformułowanych celów można wyróżnić kilka celów priorytetowych:

Sprzyjające warunki dla powstawania i rozwoju firm

W tej dziedzinie podkreślono konieczność dalszej pracy na rzecz obniżenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, a także zmniejszenia nadmiernej biurokracji.

Rozwój aktywnej polityki zatrudnienia

Rada Europejska wyznaczyła następujący cel aktywnej polityki zatrudnienia: doprowadzenie do wzrostu poziomu zatrudnienia w krajach Wspólnoty do 70% (kobiety — 60%) w roku 2010. Podkreślono jednocześnie konieczność zróżnicowania celów i działań w zależności od indywidualnej sytuacji każdego z krajów członkowskich.

Inwestowanie w zasoby ludzkie

Europejskie systemy edukacji powinny być dostosowane do potrzeb społeczeństwa opartego na wiedzy. Rada Europejska podkreśliła, że w tej dziedzinie do priorytetów należy rozwijanie systemów edukacyjno-szkoleniowych, które byłyby ściśle dopasowane do potrzeb poszczególnych grup społecznych i zawodowych. W dokumencie wezwano też państwa członkowskie do podjęcia działań na rzecz:

- zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki (do roku 2010 liczba ludzi w wieku 18–24 lat posiadających jedynie wykształcenie średnie powinna zmniejszyć się o połowę),
- przekształcania szkół i ośrodków szkoleniowych w nowoczesne i ogólnodostępne centra edukacyjne,
- zdefiniowania środków na rzecz zwiększenia mobilności studentów oraz kadry nauczycielskiej i instruktorskiej.

Zabezpieczenie społeczne i promowanie integracji społecznej

Strategia Lizbońska koncentruje się wokół następujących kwestii:

- zapewnienia równowagi i trwałości systemów zabezpieczeń społecznych,
- walki z postępującą marginalizacją społeczną,
- zwiększenia roli partnerów społecznych.

Poprawa jakości zatrudnienia

Cel ten ma być osiągnięty poprzez jednoczesne zwiększanie zarówno liczby, jak i jakości, miejsc pracy. Powinno się zwłaszcza zadbać o równość szans osób niepełnosprawnych oraz mężczyzn i kobiet. Ważnym problemem jest też zwiększenie elastyczności organizacji pracy, a przez to możliwość pogodzenia życia zawodowego z osobistym.

Mobilność pracowników

Utworzenie europejskiego rynku pracy jest nowym priorytetem w ramach strategii lizbońskiej. Uznano bowiem, że usuwanie przeszkód w mobilności zawodowej pracowników jest nieodzownym czynnikiem modernizacji i podnoszenia elastyczności rynków pracy. Postanowiono zrealizować następujące założenia:

- ułatwienia w sprawie mobilności studentów i nauczycieli,
- utworzenie centralnej europejskiej bazy danych dotyczącej mobilności zawodowej,
- zidentyfikowanie przeszkód w funkcjonowaniu europejskiego rynku pracy.

2.9. Europejska Agenda Społeczna (2000)

Kolejnym dokumentem programowym jest *Europejska Agenda Społeczna*, wyznaczająca wspólne cele polityki społecznej na lata 2000–2005. Przyjęto ją na spotkaniu w Nicei w grudniu 2000 roku. Do wspólnych celów zaliczono

m.in. osiągnięcie pełnego zatrudnienia, rozwiązanie problemu starzenia się społeczeństw, wzmocnienie spójności społecznej.

Agenda wyróżnia też sześć podstawowych wytycznych:

- zwiększenie liczby lepszych miejsc pracy,
- osiągnięcie nowej równowagi pomiędzy elastycznością rynku pracy a bezpieczeństwem socjalnym,
- zwalczanie ubóstwa oraz wszelkich form wykluczenia i dyskryminacji,
- modernizacja systemów ochrony socjalnej (głównie systemu emerytalnego i ochrony zdrowia),
- wspieranie równości płci,
- wzmacnianie polityki społecznej w kontekście rozszerzenia.

2.10. Nowa Strategia Lizbońska (2005)

W marcu 2005 roku dokonano rewizji założeń *Strategii Lizbońskiej*. Ustano- wiono trzy podstawowe cele *Nowej Strategii Lizbońskiej*.

Zwiększenie atrakcyjności Europy jako miejsca do pracy i inwestowania

Uproszczenie listy działań priorytetowych było w pewnym stopniu reakcją na falę krytyki dotyczącą Strategii Lizbońskiej. Twierdzono m.in., że jej zapisy były zbyt skomplikowane, a przez to niezrozumiałe dla społeczeństw europejskich.

Podstawowym zadaniem, jakie sobie postawiono, było ułatwienie rozpoczynania działalności gospodarczej. W dotychczasowym systemie prawnym było bowiem zbyt wiele przeszkód biurokratycznych, przez co Europa nie wykorzystywała w pełni swojego potencjału. Oprócz tego za konieczne uznano promowanie wśród obywateli przedsiębiorczych zachowań.

Zmiany w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw są istotne również dlatego, że w Europie obejmuje on aż 2/3 wszystkich zatrudnionych. Każda decyzja ma zatem duży wpływ na ogólny poziom życia ludności Wspólnoty.

W dalszej kolejności wspomina się także o konieczności liberalizacji sektora usług, co przyczyni się do zwiększenia zatrudnienia i pobudzenia wzrostu gospodarczego.

Zniesienie barier rynkowych pozwoli na zwiększenie poziomu konkurencji. To z kolei przyczyni się do wzrostu inwestycji i innowacyjności.

Wiedza i innowacyjność kluczem do wzrostu gospodarczego

W nowoczesnych gospodarkach wiedza i innowacyjność są siłą napędową wzrostu gospodarczego. Tymczasem wydatki na badania i rozwój w UE są o jedną trzecią niższe niż w Stanach Zjednoczonych. Co więcej, około 80% tej luki jest rezultatem niedostatecznego wkładu sektora prywatnego. W celu poprawy sytuacji w tej dziedzinie konieczne jest zwiększenie funduszy na badania i rozwój z dotychczasowych 2% do 3% PKB. Tak ambitne założenie wymagać będzie stworzenia specjalnych zachęt do inwestowania w BiR dla przed-

siębiorstw, jak również zwiększenia samej kadry wykwalifikowanych i umotywowanych naukowców.

Zwiększenie liczby i jakości miejsc pracy

Aby zapewnić dobrobyt społeczny i zmniejszyć ryzyko wykluczenia, należy prowadzić działania w kierunku zapewnienia stałej pracy i dostępu do ustawicznego kształcenia. W kontekście poważnych zmian demograficznych (starzenie się społeczeństw) staje się to wręcz koniecznością.

W celu zachęcenia ludności do powrotu i pozostania w zasobach siły roboczej niezbędne są zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego. Równie ważne jest pełniejsze wykorzystanie potencjału kobiet na rynku pracy, a co za tym idzie wyrównanie przepaści płacowej pomiędzy pracownikami różnych płci.

W powyższych kwestiach spore nadzieje wiąże się ze współpracą z partnerami społecznymi, którzy powinni wspomagać działania wspólnotowe poprzez walkę z wykluczeniem społecznym, również wśród ludzi młodych.

Bardzo ważna jest także odpowiednia kampania informacyjna dotycząca *Nowej Strategii Lizbońskiej*. Ludzie powinni dokładnie wiedzieć, na czym polegają jej główne założenia. Tylko wtedy osiągnie się optymalny poziom zaangażowania społecznego, co może zdecydować o ewentualnym sukcesie lub porażce tej strategii.

3. Sposób organizacji polityki społecznej

3.1. Podmioty ustawodawcze

Parlament Europejski

Najważniejszą instytucją jest Parlament Europejski. Działa na zasadzie większości głosów, uczestniczy w przyjmowaniu aktów wspólnotowych. Wielkość przedstawicielstwa każdego kraju uzależniona jest od liczby jego ludności.

Polityką społeczną zajmują się cztery Komisje Parlamentarne:

- Komisja ds. Spraw Socjalnych i Zatrudnienia,
- Komisja ds. Środowiska, Zdrowia i Ochrony Konsumentów,
- Komisja ds. Młodzieży, Kultury, Nauki, Mediów i Sportu,
- Komisja ds. Kobiet.

Komisja ds. Spraw Socjalnych i Zatrudnienia zajmuje się polityką społeczną w najszerszym zakresie. Obraduje ona raz w miesiącu na sesji plenarnej w Strasburgu. Podejmowane przez nią działania obejmują m.in. następujące dziedziny:

- swobodny przepływ siły roboczej,
- ustawodawstwo pracy,
- dialog społeczny,
- Europejski Fundusz Socjalny,
- polityka zatrudnienia.

Rada Europejska

Powstała ona w 1974 roku. Jej praca ma formę systematycznych spotkań szefów państw i rządów Wspólnot Europejskich. Jej istnienie sformalizowano w *Jednolitym Akcie Europejskim* (1986) a także w *Traktacie z Maastricht* (1992), chociaż wciąż pozostaje poza systemem instytucjonalnym traktatów wspólnotowych. Ma ona za zadanie kreowanie polityki UE we wszystkich dziedzinach uregulowanych przez traktaty. Dotyczy to zatem także polityki społecznej.

Rada Unii Europejskiej

Zadania tej instytucji określone zostały w *Traktacie z Maastricht* (art. 145). Należą do nich:

- koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich,
- przekazywanie Komisji kompetencji wykonywania ustanowionych przez siebie przepisów prawnych (poprzez przyjmowane przez siebie akty prawne).

Rada składa się z przedstawicieli członków wspólnoty szczebla ministerialnego. Wydaje zarządzenia niezbędne do wykonywania Europejskiego Funduszu Socjalnego. Ustala ona zwłaszcza warunki, na jakich udziela się pomocy w ramach tego Funduszu. Decyzje zapadają poprzez uzyskanie kwalifikowanej większości.

3.2 Podmioty wykonawcze

Komisja Europejska

Głównymi celami Komisji Europejskiej są:

- zapewnienie stosowania postanowień traktatu i środków podjętych przez instytucje na jego podstawie,
- formułowanie zaleceń i opiniowanie kwestii określonych w *Traktacie*,
- współczestnictwo w działaniach Rady i Parlamentu,
- wypełnianie zadań przekazanych przez Radę.

Jeżeli chodzi o politykę społeczną Komisja dąży do ścisłej współpracy między członkami Wspólnoty w dziedzinie zagadnień społecznych, takich jak: zatrudnienie, prawo pracy, kształcenie zawodowe, ubezpieczenia społeczne oraz umowy zbiorowe pomiędzy pracodawcami i pracownikami.

Co roku Komisja sporządza dla Parlamentu Europejskiego raport dotyczący sytuacji społecznej na terenie Unii. Przedstawia też stan następujących dziedzin polityki społecznej:

- doradztwo i kształcenie zawodowe,
- zatrudnienie,
- stosunki pracy, warunki i prawo pracy,
- wynagrodzenie i dochody ludności,
- pomoc społeczna i usługi socjalne.

Komisja zarządza także Europejskim Funduszem Socjalnym, który ma na celu poprawę warunków życia pracowników na terenie Wspólnoty. Ponadto wydawane są przez nią publikacje na temat problemów socjalnych w Unii.

Europejski Bank Inwestycyjny

Europejski Bank Inwestycyjny to instytucja finansowa utworzona w ramach Wspólnoty. Jej zadaniem jest pośrednie wspieranie europejskiej polityki społecznej. Udziela on pożyczek oraz gwarancji, które umożliwiają finansowanie wszystkich działów gospodarki, pomagając tym samym słabiej rozwiniętym regionom.

Bank ten finansuje też programy socjalne poprzez współpracę z Europejskim Funduszem Socjalnym i Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego.

3.3. Podmioty doradcze polityki społecznej

Komitet Ekonomiczno-Społeczny

Komitet ten składa się z około 200 przedstawicieli różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego. Znajdują się wśród nich zarówno przedstawiciele producentów, rolników, rzemieślników, jak i innych grup społecznych.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny doradza Komisji Europejskiej w zakresie zagadnień społecznych. Wypowiada się w kwestiach związanych z udzieleniem pomocy z Europejskiego Funduszu socjalnego, jak również opiniuje przydzielanie mu nowych zadań.

Komitet ds. Zatrudnienia

Został powołany na mocy *Traktatu Amsterdamskiego* z 1997 roku. W założeniach ma on stanowić przeciwagę dla Komitetu ds. Polityki Gospodarczej. Komitet ma zatem budować kompromis pomiędzy polityką makroekonomiczną a polityką rynku pracy.

Do jego zadań należy także ocena całokształtu polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej oraz wspieranie współpracy w tym zakresie między członkami wspólnoty:

- śledzenie sytuacji z zakresie polityki zatrudnienia,
- formułowanie opinii na żądanie Rady lub Komisji,
- współpraca z pracodawcami i pracownikami.

3.4. Podmioty sądownicze

Europejski Trybunał Sprawiedliwości

Znaczącą rolę w przestrzeganiu prawa wspólnotowego odgrywa socjalne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał ten orzeka m.in. zakresie realizacji polityki społecznej w państwach Unii Europejskiej. W szczególności rozstrzyga spory dotyczące:

- warunków pracy,
- przyznawania świadczeń z zakresu zabezpieczenia socjalnego,

- swobodnego przepływu osób i pracowników,
- dostępu do informacji nt. przysługujących praw pracowniczych.

3.5 Fundusze wspierające politykę społeczną

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF)

Fundusz został utworzony w 1975 roku, mając za zadanie pomoc słabiej rozwiniętym regionom w celu zniwelowania nierówności wynikających m.in. z bezrobocia strukturalnego. Stanowi on fundament Funduszy Strukturalnych i najważniejszy element polityki regionalnej Unii Europejskiej. Każdemu krajowi członkowskiemu przyznawana jest określona kwota, z której najuboższe regiony państwa otrzymują pomoc.

ERDF kieruje swoje środki m.in. na następujące działania z zakresu polityki społecznej:

- inwestycje zapewniające długotrwałe miejsca pracy,
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw,
- wzmacnianie konkurencyjności,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego [Naruszewicz, 2004, s. 290–291].

Europejski Fundusz Socjalny

Europejski Fundusz Socjalny utworzono w roku 1960. Jego głównym zadaniem jest, podobnie jak w przypadku ERDF, wspieranie ekonomicznej i społecznej spójności Unii Europejskiej. Działa na rzecz poprawy stanu zatrudnienia w obrębie rynku wewnętrznego, przyczyniając się do podniesienia poziomu życia mieszkańców państw członkowskich.

Pomaga też w dostosowywaniu się pracowników do zmian w gospodarce, np. poprzez kształcenie zawodowe.

W ostatnich kilku latach aktywność ESF koncentrowała się na:

- realizacji wieloletnich działań na rzecz aktywizacji rynku pracy,
- promowaniu równego dostępu do rynku pracy,
- wspieraniu kształcenia i doradztwa zawodowego,
- promowaniu wysoko wykwalifikowanej siły roboczej i postaw innowacyjnych,
- pomocy w tworzeniu społeczeństwa informacyjnego [Naruszewicz, 2004, s. 292–294].

3.6. Agendy Unii Europejskiej

Poza wyżej wymienionymi istnieją też szereg zdecentralizowanych agend Unii Europejskiej, działających na polu polityki społecznej. Są to m.in.:

Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego

Ma ono za zadanie asystowanie Komisji Europejskiej w promowaniu i rozwoju szkoleń zawodowych w Unii Europejskiej. Jego obszary działalności to: promowanie kształcenia ustawicznego, rozwój edukacji i szkoleń zawodowych oraz wymiany szkoleniowe pomiędzy państwami członkowskimi. W za-

rządzie Centrum zasiadają przedstawiciele Komisji Europejskiej, rządów, pracodawców oraz związków zawodowych.

Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy

Ustanowiono ją w 1975 roku jako rezultat wspólnych obrad pomiędzy partnerami społecznymi, rządami krajowymi i instytucjami unijnymi. Zajmuje się ona następującymi zagadnieniami:

- człowiek w środowisku pracy,
- organizacja pracy, kształtowanie stanowisk pracy,
- specyficzne problemy określonych grup pracowników,
- długofalowe aspekty poprawy środowiska.

Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa i Zdrowia w miejscu Pracy

Agencja ta ma na celu poprawę w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Jej zadaniem jest dostarczanie zainteresowanym organom informacji dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy. Zwraca szczególną uwagę na dostarczanie małym i średnim przedsiębiorstwom praktycznych i skutecznych rozwiązań, które powinny być wdrażane w celu zapewnienia odpowiednich warunków w miejscu pracy.

3.7. Podmioty lokalne

Podmioty lokalne są stanowione przez społeczności i samorzady terytorialne. Ważnym dokumentem określającym zasady ich funkcjonowania jest *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, przyjęta 15 października 1985 roku w Strasburgu.

Społeczności lokalne Wspólnoty mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji. Odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny bowiem ponosić przede wszystkim organy władzy znajdujące się najbliżej obywateli. Skuteczne zarządzanie i dostosowanie się do specyficznych potrzeb ma być ułatwione poprzez samodzielne ustalanie wewnętrznej struktury administracyjnej.

Samorzady te mają także prawo do posiadania własnych zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.

Podmiotami lokalnymi w UE jest ponad 300 regionów (jednostek administracyjnych). Realizują one następujące zadania z zakresu polityki społecznej:

- udzielanie pomocy regionom zacofanym,
- restrukturyzacja regionów zagrożonych upadkiem przemysłu,
- zwalczanie bezrobocia,
- ułatwianie młodzieży startu zawodowego,
- rozwój infrastruktury ochrony zdrowia i oświaty,
- wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw,
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników,
- ułatwianie dostępu do lokalnego rynku pracy.

3.8. Podmioty pozapaństwowe polityki społecznej UE

Podmioty pozapaństwowe to takie organizacje, które wspierają lub uzupełniają działalność państwa w wyrównywaniu różnic społecznych. Zalicza się do nich stowarzyszenia, zrzeszenia i związki grupujące ludzi, którzy chcą w zorganizowany sposób poprawić sytuację osób wymagających pomocy. Przyczyniają się m.in. do:

- tworzenia miejsc pracy,
- aktywizacji postaw obywatelskich,
- są rzecznikami interesów obywatelskich w wielu instytucjach państwowych.

Wiele z tych organizacji propaguje solidarność ze słabszymi, chorymi i wykluczonymi ze społeczeństwa. Wnoszą one istotny wkład do walki przeciwko marginalizacji społecznej. Duża część organizacji ma charakter ogólnokrajowy, a nawet międzynarodowy.

Europejska Sieć Przeciwko Ubóstwu

Powstała w 1989 roku, mając na celu uczynienie priorytetem walkę z biedą i odrzuceniem społecznym. Podejmuje działania w kierunku umożliwienia najbardziej potrzebującym ludziom życia z godnością i poszanowania praw człowieka.

Europejska Akcja Niepełnosprawnych

Została utworzona w 1979 roku. Jej zadaniem jest reprezentowanie interesów osób niepełnosprawnych oraz dbanie o ich integrację społeczną i zawodową. Organizuje akcje informujące społeczeństwo o problemach osób niepełnosprawnych. Na płaszczyźnie europejskiej koncentruje się na zagadnieniach związanych z pracą oraz polityką społeczną wobec tych osób.

Europejska Federacja Krajowych Organizacji Pracujących z Bezdomnymi

Federacja ta została założona w 1989 roku jako stowarzyszenie *non-profit*. Działa ona na rzecz organizacji pozarządowych zajmujących się świadczeniem usług osobom bezdomnym (np. zakwaterowanie). Wspiera też współpracę tych organizacji z instytucjami publicznymi na wszystkich szczeblach, promując utworzenie zintegrowanego systemu pomocy.

4. Polityka społeczna w świetle ostatniego etapu integracji

W najbliższym czasie Wspólnota będzie musiała sprostać bardzo poważnym wyzwaniom. Realizacja *Nowej strategii Lizbońskiej* oraz poszerzenie Unii Europejskiej to najważniejsze z nich. Rodzą się obawy związane z europejskim modelem polityki socjalnej. Może się bowiem okazać, że opór społeczny uniemożliwi konieczne reformy. W dobie ogromnych długów publicznych problem ten nabiera szczególnego znaczenia. Prowadzący politykę gospodarczą i społeczną będą musieli włożyć sporo wysiłku, aby pogodzić sanację finansów publicznych z zachowaniem *welfare state*.

Kolejnym istotnym problemem jest rozszerzanie Unii Europejskiej. Przyłączanie się relatywnie biednych krajów z pewnością rodzi obawy wśród „starych” członków. Powstaje zatem jaskrawy konflikt interesów. Nowe, dość biedne kraje z chęcią widziałyby zwiększenie unijnego budżetu. Tymczasem nastawienie tzw. płatników netto idzie w zupełnie przeciwnym kierunku.

Wydaje się jednak, że pewne argumenty przekonują kraje Piętnastki do wspierania harmonizacji poziomu dobrobytu społecznego. Mam tu na myśli zjawisko, które literatura określa jako *social dumping*. Tradycyjne państwa dobrobytu obawiają się bowiem odpływu produkcji do krajów, gdzie koszty siły roboczej są niższe.

Dla zobrazowania skali problemu warto w tym miejscu przytoczyć dane statystyczne, dotyczące chociażby płacy minimalnej. W bogatych krajach UE przekracza ona tysiąc euro (np. kraje Beneluksu). Dla kontrastu: w niektórych krajach członkowskich wartość ta jest nieznacznie większa od 200 euro (Bułgaria, Rumunia). Przy prawie pięciokrotnej różnicy w wynagrodzeniach, obawy o miejsca pracy w krajach Zachodu są jak najbardziej uzasadnione.

Pozostaje też kwestią otwartą, jak w tym kontekście przebiegać będzie realizacja *Nowej Strategii Lizbońskiej*, która zobowiązuje sygnatariuszy do ujednoczenia polityki społecznej w wielu dziedzinach. Bez dobrej woli wszystkich krajów, zwłaszcza najsilniejszych gospodarczo, strategię tę może spotkać los wielu wcześniejszych programów społecznych. Można jednak przypuszczać, że formowanie europejskiego modelu socjalnego będzie kontynuowane, choć zapewne konieczna będzie jego modernizacja. Dotyczy to zwłaszcza bardziej efektywnego kompromisu pomiędzy gwarantowanym poziomem dobrobytu a konkurencyjnością gospodarki unijnej na rynku światowym. Z doświadczenia wielu krajów pozaeuropejskich można wnioskować, że taki kompromis jest możliwy do osiągnięcia. Pozwala to zatem spojrzeć bardziej optymistycznie na przyszłość europejskiej polityki społecznej.

Bibliografia

- Adnett N., Hardy S., 2005, *The European Social Model-modernisation or evolution?*, Cheltenham.
- Ambrosius G., Hubbard W.H., 1989, *A Social and Economic History of Twentieth-Century Europe*, London.
- Anioł W., 2003, *Europejska polityka społeczna*, Warszawa.
- Bińczycka-Majewska T., 2002, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego*, Kraków.
- Głąbicka K., 2001, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Głąbicka K., Grewiński M., 2005, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Golinowska S., 2002, *Pomoc społeczna — zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa.
- Komisja Europejska, 2003, *New Lisbon Strategy*.
- Komisja Europejska, 2004, *Third Report on Economic and Social Cohesion*.
- Księżopolski M., 1999, *Modele polityki społecznej*, Warszawa.

Naruszewicz S., 2004, *Polityka spójności Unii Europejskiej — wybrane zagadnienia*, Warszawa.

Podoski, K., 1984, *Polityka społeczna w rozwiniętych krajach kapitalistycznych*, Warszawa.

Internet

Polskie forum strategii lizbońskiej, www.pfsl.pl.

A b s t r a c t The Evolution of Social Policy in the European Community

A

This article describes the evolution of the European social policy since the Rome treaty of 1957 to date. It thoroughly covers the history of EU's social programs, as well as the institutional structure. The main goals of European policy makers are also mentioned. The article concludes with a brief description of the main challenges of the enlarged European Union, focusing on the future of the European social model.