

Włodzimierz Anioł*

Europeizacja polskiej polityki społecznej

Włączanie się nowych członków Unii, w tym Polski, w główny nurt europejskiej polityki społecznej nie będzie procesem łatwym; podobnie jak nie bez trudności będzie przebiegał dalszy rozwój procesu integracji socjalnej na kontynencie z udziałem nowych partnerów. Dwie istotne przeszkody adaptacyjne warto tu wymienić na samym wstępie.

Po pierwsze, jest to kwestia kosztów i obciążeń finansowych. W perspektywie krótkookresowej możliwa wydaje się akceptacja przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej tylko tych zachodnioeuropejskich standardów socjalnych, które nie będą obniżają radykalnie zdolności konkurencyjnych postkomunistycznych gospodarek. Nie można zapominać, iż systemy polityki społecznej w krajach Unii od dawna działają w warunkach dobrze rozwiniętej gospodarki rynkowej o wysokim (nierzadko wręcz bardzo wysokim) poziomie dochodu narodowego.

Po drugie, jest to sprawa różnic strukturalnych, systemowych. Polityka społeczna w państwach „realnego socjalizmu” przez długie lata opierała się na zupełnie innym wzorcu i dziś, pomimo wielu zmian dokonanych po 1989 r., wciąż nie przystaje ona pod wieloma względami do większości zachodnioeuropejskich rozwiązań – niezależnie od tego, czy są one bliższe modelowi anglosaskiemu (liberalnemu), kontynentalnemu (korporacyjnemu) czy też skandynawskiemu (socjaldemokratycznemu).

Przystąpienie do Unii Europejskiej Polski oraz innych nowych członków stwarza zatem szereg wyzwań zarówno dla ich wewnętrznej, jak i unijnej polityki społecznej.¹ Akcesja do UE oznacza dla tych państw, z jednej strony, wiele nierzadko wymagających, lecz koniecznych dostosowań do wspólnotowego

* Prof. dr hab. **Włodzimierz Anioł** – Prodzikan Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; ekspert w Kancelarii Prezydenta RP.

¹ O niektórych wyzwaniach i konsekwencjach systemowych zmian w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 r. dla integracji europejskiej w sferze społecznej zob.: W. Anioł, *Formowanie się europejskiej przestrzeni społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 7/1991.

ustawodawstwa społecznego, do formułowanych przez Unię wytycznych i praktykowanych w jej ramach rozwiązań w zakresie polityki społecznej, z drugiej zaś strony – tworzy nowe szanse oraz możliwości związane z pełnoprawnym udziałem we wspólnotowej współpracy na tym polu.

1. Działania dostosowawcze i rezultaty negocjacji

Podpisana przez Polskę w 1991 r. umowa stowarzyszeniowa ze Wspólnotami, nazwana Układem Europejskim, wytyczyła perspektywę bliższej integracji, zarysowując program stopniowego zbliżania się do standardów wspólnotowych w wielu dziedzinach, nie przesądzając jednakowoż sprawy przyszłego członkostwa w UE. Układ poświęcony był przede wszystkim problematyce gospodarczej (liberalizacja handlu), ale mowa w nim była także o politycznych, społecznych i kulturalnych aspektach integracji.

Z podpisaną umową wiązały się pierwsze dostosowania polskiej polityki społecznej do unijnych standardów w tej dziedzinie. Na jej podstawie coraz intensywniej rozwijała się dwustronna i wielostronna współpraca Polski ze Wspólnotami i ich państwami członkowskimi w wielu szczegółowych sferach, przewidująca m.in. korzystanie z różnych form wsparcia wspólnotowego, przede wszystkim w ramach programu PHARE.

Ramy współpracy w dziedzinie socjalnej zostały zarysowane w art. 87 Układu Europejskiego. W dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa pracy miała ona na celu „*poprawę poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, biorąc za punkt odniesienia poziom ochrony istniejący we Wspólnocie*”. W sferze zatrudnienia miała koncentrować się na organizowaniu rynku pracy, usługach w zakresie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, planowaniu i realizowaniu regionalnych programów restrukturyzacyjnych, pobudzaniu rozwoju regionalnego zatrudnienia. W dziedzinie ubezpieczeń społecznych miała na celu „*dostosowanie systemu ubezpieczeń społecznych do nowej sytuacji społeczno-gospodarczej*”. Wśród dziedzin wymagających zbliżenia przepisów prawnych wymieniono także ochronę pracownika w miejscu pracy.

Część IV Układu określała ponadto ramy współpracy w zakresie przepływu pracowników, koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług. Stwierdzono tam, że biorąc pod uwagę sytuację na rynkach pracy w państwach członkowskich, istniejące ułatwienia w dostępie do nich pracowników polskich będą utrzymane lub – jeśli okaże się to możliwe – rozszerzone. Polska ze swojej strony zadeklarowała, że będzie zabiegać o zawarcie umów dwustronnych w sprawie przepływu siły roboczej z możliwie największą liczbą państw członkowskich. Warto dodać, że umowa stowarzyszeniowa przewidywała przyznanie polskim obywatelom prawa do

prowadzenia w tych krajach działalności gospodarczej na zasadzie samozatrudnienia.

Polskim negocjatorom nie udało się niestety pomyślnie, na miarę wcześniejszych oczekiwań, uregulowanie w Układzie żywotnej dla Polaków kwestii rozszerzenia dostępu do wspólnotowego rynku pracy.² Wprawdzie pracownicy zatrudnieni legalnie w państwach-stronach Układu uzyskali gwarancję równego – w stosunku do miejscowych obywateli – traktowania, a współmałżonków i dzieci tych, którzy mieli na dodatek zezwolenie na pobyt stały, uprawniono do podejmowania pracy i zasiłków rodzinnych. Mimo to temat swobodniejszego przepływu polskiej siły roboczej do krajów UE musiał być ponownie podjęty, najpierw w dwustronnych rozmowach, których efektem było kilka umów o sezonowej migracji zarobkowej, a następnie w późniejszych rokowaniach akcesyjnych.

Opinia o polskim wniosku w sprawie członkostwa w Unii (tzw. *Avis*), ogłoszona przez Komisję Europejską w lipcu 1997 r., zawierała w sumie pozytywną ocenę procesu adaptacji polskich norm w zakresie polityki społecznej do wspólnotowego *acquis*. Podkreślono w niej rozwój struktur dialogu społecznego w Polsce, z udziałem trzech partnerów (rządu, pracodawców i pracobiorców), choć zaznaczono zarazem, że w dialogu tym w niewystarczającym jeszcze stopniu uczestniczą pracodawcy reprezentujący sprywatyzowane przedsiębiorstwa. Z satysfakcją odnotowano wykształcenie się regionalnej sieci urzędów pracy, działania nowelizujące polskie prawo pracy, zaawansowane projekty reformy systemu zabezpieczenia społecznego.

W ocenie Komisji, dokonane już zmiany w kodeksie pracy bardzo zbliżyły polskie standardy do unijnych norm, a występujące jeszcze niezgodności w regulacjach (np. w zakresie BHP, wymiaru płatnych urlopów czy swobodnego przepływu pracowników) mogły być usunięte bez zasadniczych trudności. W konkluzji zaś zaznaczono, że osiągnięcie przez Polskę zdolności do przejęcia całości socjalnego *acquis* Wspólnoty jest prawdopodobne w średnioterminowej perspektywie czasowej. Sprawą bardziej złożoną, co zaakcentowano, wydawało się natomiast zapewnienie pełnego respektowania w praktyce ustanowionych norm (np. zasady niedyskryminacji kobiet w miejscu pracy), w tym także zasadniczej poprawy funkcjonowania odpowiednich służb socjalnych i organów administracyjnych.³

² Jak przyznał główny negocjator handlowej części umowy ze strony Polski, w tej dziedzinie „*uchylono nam tylko furtkę, a nie drzwi (...) I to jest rzeczywiście pewna słabość*” (wywiad z ministrem A. Olechowskim w: „*Polityka-Export-Import*”, nr 12/1991). Zob. też: B. Skulimowska, *Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską a swoboda przepływu pracowników*, „*Polityka Społeczna*”, nr 11-12/1995.

³ *Agenda 2000. Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union*, Brussels, 15.07.1997, s.85-87.

W Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej z 1998 r. rząd polski deklarował, że „w *średnim okresie*” nastąpić powinno wdrożenie do krajowego prawodawstwa tych rozwiązań wspólnotowych z zakresu prawa pracy oraz BHP, które wymagały jeszcze harmonizacji. Duży nacisk miał być położony na efektywność działania instytucji rynku pracy i walkę z bezrobociem. Zapowiedziano podjęcie starań o włączenie Polski w realizację wspólnotowej polityki zatrudnienia, zwłaszcza w zakresie specjalnej pomocy dla bezrobotnej młodzieży (w tym absolwentów) oraz długotrwale bezrobotnych. Podkreślono istotne znaczenie dostępu polskich obywateli do unijnego rynku pracy, jak również zapewnienia wzajemnego uznawania kwalifikacji oraz włączenia się we wspólnotowy mechanizm koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Rząd zadeklarował swoje zainteresowanie dalszym rozwojem aktywnego i autonomicznego dialogu społecznego. Za ważny swój priorytet uznał reformę ubezpieczeń społecznych, ściśle związaną z potrzebą uzdrowienia finansów publicznych.⁴

Negocjacje w sprawie członkostwa Polski w Unii rozpoczęły się w marcu 1998 r. i trwały faktycznie do grudnia 2002 r. Spośród 29 zasadniczych działów rokowań dwa najściślej łączyły się z problematyką polityki społecznej: „Swobodny przepływ osób” oraz „Polityka społeczna i zatrudnienie”. Poniżej omówione zostaną pokrótce najważniejsze rezultaty rokowań oraz towarzyszące im procesy dostosowawcze w tych dwóch dziedzinach.

1.1. Swobodny przepływ pracowników

Sprawa swobodnego przepływu pracowników należała do najbardziej kontrowersyjnych kwestii nie tylko w dziale „Swobodny przepływ osób”, ale i w całych negocjacjach akcesyjnych Polski z UE. Rokowania w tym dziale toczyły się od maja 2000 r. do grudnia 2001 r., nabierając przyspieszonego tempa w decydującej fazie po nicejskim „szczycie” Unii, który odbył się w grudniu 2000 r.⁵

Negocjacje prowadzono w kilku obszarach tematycznych, wymagających niezbędnych dostosowań prawnych i administracyjno-organizacyjnych: (1) zasady przemieszczania się osób, w tym regulacje dotyczące prawa pobytu oraz czynnych i biernych praw wyborczych (w wyborach samorządowych i do Parlamentu Europejskiego); (2) system informowania o rynku pracy (bazy danych o bezrobociu i ofertach pracy, adaptacja systemów informatycznych); (3) koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego; (4) wzajemne uznawanie

⁴ *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej przyjęty przez Radę Ministrów 23 czerwca 1998 r.*, „*Monitor Integracji Europejskiej*”, nr 19/1998, s.57-58.

⁵ Szerzej na ten temat zob.: M.Duszczyk, *Swobodny przepływ pracowników w negocjacjach o członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

dypłomów i kwalifikacji zawodowych. Zdecydowana większość tych spraw okazała się niekontrowersyjna. Polska zaakceptowała unijne *acquis* w powyższych dziedzinach, zobowiązując się do odpowiedniej nowelizacji prawa krajowego oraz usprawnienia właściwych struktur administracyjnych najpóźniej do daty akcesji. Niezbędne okazały się pewne zmiany zwłaszcza w ustawie o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r. oraz ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 1994 r., zawierające niekiedy bardziej restrykcyjne od wspólnotowych przepisy w zakresie ruchu osobowego.

Proces adaptacji do unijnego mechanizmu koordynacji systemów ubezpieczeniowych postępował m.in. na drodze podpisywania bilateralnych umów na ten temat z państwami członkowskimi Unii, co miało zapobiegać zwłaszcza opłacaniu składek równocześnie w dwóch krajach. Z niektórymi członkami UE Polska podpisywała także dwustronne umowy w sprawie uznawania kwalifikacji. Dostosowanie polskiego prawa do unijnych regulacji w tej dziedzinie wymagało przyjęcia m.in. dwóch ustaw o zasadach uznawania nabytych w państwach Unii kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych oraz do podejmowania lub wykonywania niektórych rodzajów działalności. Jednym z przykładów szczegółowej adaptacji prawnej w tej sferze była zmiana tytułu zawodowego „lekarz stomatologii” na „lekarz dentyista”, co odpowiada nomenklaturze unijnej. Uznano, że używany w dyrektywach termin *lawyer* (prawnik) odpowiada polskiemu tytułom zawodowym: adwokat i radca prawny. W samej końcówce rokowań udało się pomyślnie rozwiązać kontrowersyjną sprawę uznawania polskich dyplomów pielęgniarzkich: licencyjnych i licealnych. Kwestią wymagającą kompleksowego załatwienia pozostawało jednak zastąpienie dotychczasowej praktyki nostryfikacji zagranicznych dyplomów całościowym nowym systemem (powołanie ośrodka informacyjnego i organu podejmującego decyzje, usunięcie niezgodności w programach kształcenia określonych zawodów itp.).

Zasadniczą kwestią sporną w rokowaniach akcesyjnych była natomiast sprawa czasowych ograniczeń dla Polaków w dostępie do unijnego rynku pracy. Mimo zróżnicowanego podejścia państw członkowskich do tej kwestii (część z nich gotowa była zaakceptować pełną swobodę zatrudnienia z chwilą uzyskania członkostwa), wobec sprzeciwu Niemiec i Austrii, obawiających się destabilizacji na swoich rynkach pracy, Unia przyjęła wspólne stanowisko domagające się zastosowania ograniczających rozwiązań przejściowych. W Niemczech niektórzy mówili nawet o 10- lub 12-letnim okresie restrykcji. Polska nie zgadzała się z takim podejściem, postulując przyznanie polskim obywatelom prawa do podejmowania pracy w krajach UE już od dnia akcesji. Argumentowała, że problem ten ma głównie wymiar psychologiczny i polityczny, że obawy dotyczące masowych migracji zarobkowych nie mają racjonalnego uzasadnienia, zaś swoboda przemieszczania się pracowników to przecież jedna z kluczowych zasad funkcjonowania jednolitego rynku.

Ostatecznie, na wniosek Unii, wynegocjowano w tej dziedzinie rozwiązanie kompromisowe. Uzgodnienie to przewiduje możliwość wprowadzenia maksymalnie siedmioletniego okresu przejściowego w procesie implementacji zasady swobodnego przepływu pracowników, z rozbiciem na trzy podokresy: dwu-, trzy- i ponownie dwuletni. Po możliwym okresie dwóch lat restrykcji Komisja Europejska oceni w specjalnym raporcie sytuację na rynku pracy rozszerzonej UE, który może stać się podstawą do skorzystania przez państwa członkowskie z prawa do ich przedłużenia na dalsze trzy lata. Po pięciu latach od akcesji możliwe będzie odłożenie pełnej liberalizacji w przepływie siły roboczej jeszcze o kolejne dwa lata, jeśli wystąpią w jakichś krajach poważne zaburzenia na ich rynkach pracy.

Należy jednak podkreślić, że podczas dwóch pierwszych lat okresu przejściowego członkowie UE będą mieli możliwość otwierania swoich rynków pracy, aż do zniesienia wszelkich ograniczeń, zaś obywatelom krajów nowo przyjętych przyznano prawo pierwszeństwa w dostępie do pracy przed obywatelami krajów trzecich, tj. nie należących do UE. Warto też dodać, że w całym okresie siedmioletnim możliwy będzie powrót do restrykcji oraz że ograniczenia te mogą mieć charakter wzajemny, tzn. mogą dotyczyć także pracowników z państw członkowskich Unii, chcących podjąć pracę w Polsce.

Podczas rokowań pojawił się jednocześnie problem swobodnego świadczenia usług, co w niektórych przypadkach może być traktowane jako substytut swobodnego przepływu pracowników. Nie będzie w tej dziedzinie okresu przejściowego, ale traktat akcesyjny przewiduje możliwość czasowego ograniczenia swobody świadczenia przez Polaków niektórych usług w Niemczech (dotyczy to przede wszystkim branży budowlanej) i w Austrii (oprócz tego sektora mowa jest także m.in. o domowych opiekunkach, kamieniarzach i ogrodnikach). Niektórzy wyrażają na tym tle wątpliwości, czy takie selektywne restrykcje nie oznaczają jednak pogwałcenia zasady jednolitego rynku pracy i usług.

Zgoda na czasowe ograniczenie dostępu Polaków (podobnie jak i obywateli innych krajów naszego regionu wstępujących do UE) do unijnego rynku pracy okazała się konieczna, aby zneutralizować obawy wyrażane głównie w Niemczech i Austrii, zwłaszcza zaś w regionach przygranicznych, a tym samym skutecznie zakończyć negocjacje. Przeszłe doświadczenia Wspólnoty w tym względzie każą przypuszczać, że restrykcje te nie będą utrzymywane przez wszystkich i przez maksymalnie przewidziany okres, podobnie jak nie było to konieczne w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii.

1.2. Polityka społeczna i zatrudnienie

Rokowania w dziale „Polityka społeczna i zatrudnienie” objęły problematykę dotyczącą prawa pracy, przepisów z zakresu BHP, równości szans kobiet i mężczyzn, zwalczania rasizmu i ksenofobii, dialogu społecznego, polityki

zatrudnienia, zabezpieczenia i wykluczenia społecznego, osób starszych i niepełnosprawnych, zdrowia publicznego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Negocjacje toczyły się od września 1999 r. do czerwca 2001 r.

W wyjściowym stanowisku negocjacyjnym Polska zadeklarowała gotowość wdrożenia całości dorobku prawnego Unii w tym obszarze do dnia uzyskania członkostwa. Wystąpiła jednocześnie o okresy przejściowe w odniesieniu do dwóch wspólnotowych dyrektyw w dziedzinie BHP, uzasadniając to dużymi kosztami wdrożenia stosownych przepisów dla małych i średnich przedsiębiorstw. Niechętny stosunek do tego wniosku ze strony unijnej był wspierany argumentacją nawiązującą do dumpingu socjalnego. W rezultacie strona polska uzyskała zgodę na rozwiązanie przejściowe do końca 2005 r. tylko wobec jednej tzw. dyrektywy maszynowej (89/655/EWG), określającej minimalne wymagania BHP związane z ochronnym wyposażeniem użytkowanego sprzętu i maszyn. Zakup nowych maszyn z unijnymi certyfikatami obowiązuje już od początku 2003 r., ale odłożenie w czasie wymiany używanych już urządzeń do 1 stycznia 2006 r. pozwoli zaoszczędzić znaczne sumy, o czym będzie jeszcze dalej mowa.

Nie doszło natomiast ostatecznie, co strona polska postulowała lub rozważała pierwotnie, do uzgodnienia czasowego zwolnienia z wprowadzania innych unijnych norm BHP, a mianowicie dotyczących maksymalnego oddziaływania czynników biologicznych w miejscu pracy (dyrektywa 90/679/EWG, zmieniona trzema kolejnymi aktami z lat 90.) oraz środków ochrony indywidualnej pracowników, takich jak kaski, rękawice, fartuchy, okulary, buty (89/656/EWG). Koszty zmian w tych dziedzinach, jak oceniono w ekspertyzach, będą znacznie mniejsze niż w przypadku dyrektywy maszynowej.

Przewidywane członkostwo Polski w UE już w latach 90. wymusiło szereg dostosowań w naszym prawie pracy do standardów wspólnotowych, co znalazło wyraz w obszernej nowelizacji kodeksu pracy w 1996 r., a także w późniejszych zmianach przepisów dotyczących zwłaszcza bezpiecznych warunków pracy oraz równego traktowania mężczyzn i kobiet.⁶ Od października 2001 r. obowiązuje ustawa o Komisji Trójstronnej ds. społeczno-gospodarczych i wojewódzkich komisjach trójstronnego dialogu społecznego, które rozpoczęły już działalność; mają też powstać komitety dialogu sektorowego. W styczniu 2002 r. weszły w życie kolejne zmiany w prawie pracy, dostosowujące polskie ustawodawstwo do wspólnotowych dyrektyw w sprawie ochrony młodocianych, umów o pracę, praw pracowniczych w przypadku transferu przedsiębiorstw oraz ochrony pracowników zatrudnionych na czas określony. W kwietniu 2002 r. przyjęto ustawę o Europejskich Radach Zakładowych, przewidującą partycypację pracowniczą w zarządzaniu firmami transnarodowymi.

⁶ O kierunku tych dostosowań w pierwszym okresie zob.: M. Matey, *Polskie prawo pracy a integracja europejska*, „Państwo i Prawo”, nr 4-5/1996.

Jednym z ostatnich etapów adaptacji kodeksu pracy do wymogów prawa unijnego był rządowy projekt zmian ustawowych, jaki wpłynął do Sejmu w listopadzie 2002 r. Przewidywał on m.in. wprowadzenie: zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu, obowiązku pracodawcy informowania pracowników o warunkach zatrudnienia, dodatkowych przepisów regulujących czas pracy i długość urlopów wypoczynkowych, zasad zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu, wymogów dotyczących BHP i ochrony pracy dzieci, uregulowań warunków zatrudnienia pracowników z państw członkowskich UE, którzy będą podejmowali pracę na terytorium Polski itp. W debacie sejmowej nad propozycjami tych zmian w styczniu 2003 r. niektórzy posłowie wyrażali wątpliwości: „*czy nie wychodzimy zbyt daleko przed unijne prawo*”, a przepisy dotyczące równego traktowania i niedyskryminacji nie sprowadzają kodeksu pracy „*niemal do roli instrukcji*”.⁷

Postępowało także dostosowywanie polskich regulacji i rozwiązań do unijnego *acquis* w zakresie ochrony zdrowia publicznego. W styczniu 2002 r. częściowo weszła w życie ustawa o chorobach zakaźnych i zakażeniach. Przyjęto dodatkowe normy dotyczące produktów tytoniowych, regulujące ich etykietowanie (zgodnie z dyrektywą 89/622/EWG) oraz zawartość substancji smolistych w papierosach (90/239/EWG). Podjęto prace związane z budowaniem systemu monitorowania zdrowia, w tym opracowaniem porównywalnych z unijnymi wskaźników dotyczących stanu zdrowia polskiego społeczeństwa. Realizacja tych zamiarów, jak się ocenia, będzie jednak wymagała znacznych nakładów budżetowych.

Przechodząc do innych obszarów adaptacji polityki społecznej, warto zaznaczyć, że w okresie przedakcesyjnym Polska w rosnącym stopniu korzystała z unijnego dorobku w zakresie kształtowania i koordynowania polityk zatrudnienia. Przyjęta w 2000 r. Narodowa Strategia Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000-2006 była zgodna z Europejską Strategią Zatrudnienia, co znalazło wyraz w podpisaniu dokumentu pt. „Wspólna Ocena Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia” przez polskiego ministra pracy i unijnego komisarza ds. zatrudnienia i spraw społecznych w styczniu 2001 r.⁸

⁷ „Czy na wzór niektórych państw zachodnich nie popadliśmy w obsesję molestowania seksualnego?” – pytał w tym kontekście np. poseł Józef Zych, nawiązując zapewne do zakazu tej praktyki w unijnej dyrektywie 2002/73/WE, która w art. 2 definiuje molestowanie seksualne jako sytuację polegającą na „zachowaniu niepożądanym o podłożu seksualnym, wyrażonym fizycznie, słownie lub nie poprzez słowa, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności i wytworzenie onieśmielającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery”. Zob.: J.Kroner, *Kodeks pracy – kontynuowanie reformy*, „Rzeczpospolita”, 09.01.2003 oraz K.Sadłowska, *Kodeks po europejsku*, „Rzeczpospolita”, 10.01.2003.

⁸ Por.: M.Bogucka, *Stan przygotowań do wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego w: Europejski Fundusz Socjalny: zasady korzystania z funduszy strukturalnych na rzecz rozwoju zasobów ludzkich*, red. K.Sobotka, Łódź 2000; M.Boni, *Doświadczenia Polski w budowaniu Narodowej Strategii Zatrudnienia*, „Polityka Społeczna”, nr 11-12/2002.

Zawarte tam główne wytyczne pod adresem polskiej polityki zatrudnienia koncentrowały się wokół następujących kierunków działania: promowania kształcenia ustawicznego; tworzenia systemu podatkowego sprzyjającego prowadzeniu działalności gospodarczej; racjonalizacji systemu zasiłków socjalnych; zachęcania bezrobotnych do szukania pracy; aktywizowania partnerów społecznych; promocji mobilności siły roboczej; decentralizacji służb zatrudnienia; przeciwdziałania dyskryminacji; ustanowienia struktur instytucjonalnych niezbędnych dla wdrażania projektów finansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny.

W lipcu 2002 r. wprowadzono w kodeksie pracy zmiany zwiększające elastyczność rynku pracy, zachęcające zwłaszcza małe i średnie firmy do legalnego zatrudnienia na podstawie umów o pracę.⁹ Przyjęto także program „Pierwsza Praca”, stymulujący tworzenie miejsc pracy dla absolwentów szkół. W tym samym roku opracowano Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich, stanowiący część Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006, który ma służyć dwóm priorytetowym celom: (1) aktywnej polityce rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej; (2) rozwojowi społeczeństwa opartemu na wiedzy. W ramach pierwszego priorytetu planuje się wspieranie: modernizacji instytucji i instrumentów rynku pracy; młodzieży poszukującej pracy; zwalczania długotrwałego bezrobocia; integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych i innych grup szczególnego ryzyka; reintegracji zawodowej kobiet. Drugi priorytet obejmuje działania w zakresie: dostosowania oferty edukacyjnej szkół i placówek kształcenia ustawicznego do potrzeb rynku pracy; wzmocnienia zaangażowania partnerów społecznych w podnoszenie kwalifikacji pracowników; promocji innowacji i innych form organizacji pracy. Od czerwca 2002 r. powstają kolejne, coraz bardziej precyzyjne projekty tego Programu, który ma być w lwiej części finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

2. Europejskie wyzwania dla polskiej polityki społecznej

Można powiedzieć, że generalne założenia polskiej polityki społecznej opierają się na tych samych fundamentach, co ramy wspólnotowej polityki społecznej i polityk narodowych prowadzonych w państwach członkowskich UE. Podstawę tę określa przede wszystkim Europejska Karta Społeczna, konwencja Rady Europy uchwalona w 1961 r. i ratyfikowana przez Polskę w czerwcu 1997 r. oraz przez wszystkich członków Unii we wcześniejszym okresie. Wyznacza ona podstawowe cele i kierunki polityki społecznej i tworzy ramy dla europejskiego systemu ochrony praw społecznych.

⁹ Zob.: *Kodeks pracy po zmianach*, „Rzeczpospolita”, 29.08.2002.

Istnienie wspólnych założeń polityki społecznej nie likwiduje jednak wielu rozbieżności i problemów adaptacyjnych związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. W sprawach socjalnych często „diabeł tkwi w szczegółach”, a dostosowania do nowych warunków otoczenia międzynarodowego okazują się nierzadko trudne i zwłaszcza w krótkim odcinku czasu kosztowne. Doświadcza tego także polska polityka społeczna w procesie swej europeizacji, czyli zbliżania się do standardów i rozwiązań unijnych.

Ogłoszona na początku 1997 r. Narodowa Strategia Integracji za najważniejszy problem społeczny do rozwiązania w procesie dochodzenia do członkostwa Polski w Unii uznała „poszerzenie dostępu pracowników polskich do rynku pracy krajów UE”.¹⁰ W polskim interesie, jak stwierdzono, leży jak najszybsze wdrożenie pełnej swobody przepływu osób, w tym szczególnie swobody przepływu pracowników, co oznacza „wylimitowanie bądź maksymalne skrócenie okresów przejściowych”. Strategia podkreśla, że możliwość znalezienia przez Polaków zatrudnienia na obszarze UE byłaby „rzeczywistą korzyścią”, choć jednocześnie zauważa, iż problemem w tym kontekście może być zwiększony odpływ z kraju wysoko wykwalifikowanych pracowników, a także silniejsza presja na wzrost płac wyprzedzający wzrost wydajności pracy. Dokument dostrzega obawy w państwach członkowskich Unii przed napływem dużej liczby pracowników z Polski, odnotowując zarazem, iż wcześniejsza akcesja do Wspólnoty mniej zamożnych krajów nie spowodowała, wbrew podobnym obawom, masowych migracji ludności w poszukiwaniu korzystniejszych warunków pracy. Do kwestii dostosowawczych wymagających rozwiązania w kontekście swobodnego przepływu pracowników zaliczono także wzajemne uznawanie dyplomów i prawa do wykonywania zawodu oraz reformę systemu ubezpieczeń społecznych, w tym utworzenie emerytalnych funduszy kapitałowych.

Drugim istotnym problemem społecznym, jaki wyróżnia Strategia, są koszty stopniowego przyjmowania niektórych standardów w zakresie pracy i polityki socjalnej. Zapowiedziano przygotowanie przez rząd programu stopniowego ujednolicania polskich uregulowań prawnych w zakresie prawa pracy i warunków pracy oraz polityki socjalnej z rozwiązaniami unijnymi, a przy ocenie poszczególnych rozwiązań zadeklarowano uwzględnianie kosztów budżetowych oraz kosztów, jakie musiałyby ponieść polskie przedsiębiorstwa. Niektóre kosztowne uregulowania socjalne obowiązujące w UE określono jako jedyną dziedzinę, w której Polska może być zainteresowana rozwiązaniami przejściowymi.

W toku przygotowań do rokowań akcesyjnych, inny oficjalny dokument rządowy identyfikował trzy podstawowe trudności dostosowawcze w sferze

¹⁰ *Narodowa Strategia Integracji*, „*Studia Europejskie*”, nr 1/1997, s.184-185.

polityki społecznej.¹¹ Po pierwsze, zwrócono uwagę, iż natychmiastowe wdrożenie części wspólnotowych standardów w zakresie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy do polskiego ustawodawstwa „*mogłoby pociągnąć za sobą zbyt wysokie koszty, niemożliwe do udźwignięcia w obecnej sytuacji gospodarczej*”. Podkreślono, że niekorzystnie odbiłoby się to na sytuacji ekonomicznej pracodawców, zwłaszcza właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw. Sprawa tempa wdrażania tych standardów, jak napisano, może być zatem postrzegana „*przez pryzmat konkurencyjności polskich podmiotów gospodarczych i być, również w tym kontekście, podnoszona przez stronę wspólnotową w toku negocjacji*”.

Po drugie, stwierdzono, że najpoważniejszym aspektem udziału Polski we wspólnotowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, mającym „*zasadniczo niekorzystny charakter*” z punktu widzenia budżetu państwa (obecnie) i instytucji ubezpieczeniowych (w przyszłości), będzie obciążenie zwrotem kosztów rzeczowych świadczeń leczniczych udzielonych Polakom przebywającym lub mieszkającym w krajach UE i tam nieubezpieczonych. Obciążenie to będzie wynikało z zasadniczej różnicy kosztów tych świadczeń w Polsce i innych krajach członkowskich. Tymczasem w dotychczasowej praktyce włączania się do mechanizmu owej koordynacji żadne państwo nie uzyskało w tej dziedzinie okresów przejściowych o istotnym znaczeniu (wyjątkiem były kilkuletnie okresy przejściowe w zakresie świadczeń rodzinnych).

Po trzecie, jako szczególnie istotny i zaniedbany do tej pory fragment ustawodawstwa polskiego, w którym konieczne są zmiany jeszcze przed rozpoczęciem rozmów w sprawie członkostwa, wyróżniono gwarancje równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie wynagradzania, dostępu do zatrudnienia, szkolenia, awansowania i warunków pracy. Podkreślono, że polskie ustawodawstwo nie zapewniało ówczesnie drogi sądowej dochodzenia prawa do równego traktowania w stosunkach pracy, zaś wprowadzeniu uregulowań zgodnych z odpowiednimi dyrektywami unijnymi nie stoją w tym przypadku na przeszkodzie względy finansowe.

2.1. Wyzwanie migracyjne

Lęki i obawy przed dużą imigracją zarobkową z Polski oraz innych nowych członków UE ujawniają się zwłaszcza w Niemczech i Austrii. Sprzyjają temu dość wysokie wskaźniki bezrobocia, świadomość istnienia konkurencji płacowej, a także stereotypowe uprzedzenia, niechęć wobec „obcych” poszukujących pracy i lepszych warunków życia u bogatszych sąsiadów. Nastroje te znajdują wyraz w badaniach opinii publicznej czy w naciskach wywieranych na władze

¹¹ *Informacja o przygotowaniach do negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską*, „*Monitor Integracji Europejskiej*” (wydanie specjalne), marzec 1997, s.35.

przez związki zawodowe.¹² Paradoksalnie, obawom tym zarazem towarzyszy jednak świadomość deficytu siły roboczej w niektórych zawodach i branżach w wielu starzejących się społeczeństwach zachodnioeuropejskich. Większość „starych” krajów członkowskich Unii obiektywnie potrzebuje dziś dodatkowej siły roboczej w wielu sferach, np. informatyków i specjalistów w branży komputerowej, tanich kadr w usługach (robotnicy budowlani i rolni, pielęgniarki, pracownicy hoteli i gastronomii, pomoce domowe, osoby opiekujące się dziećmi i ludźmi starszymi itp.). Ponadto władze starzejących się krajów zachodnich są świadome, że imigracja zarobkowa ze Wschodu mogłaby sprzyjać dofinansowaniu tamtejszych systemów emerytalnych, którym zagraża coraz większy kryzys.

Kilka państw członkowskich UE (m.in. Wielka Brytania, Szwecja, Dania, Holandia, Irlandia) zadeklarowało, że nie wprowadzi żadnych restrykcji na swobodny przepływ pracowników z chwilą przyjęcia Polski do Unii. Ale są i takie kraje, które nie ukrywają, że będą chciały takie czasowe ograniczenia zastosować (oprócz Niemiec i Austrii np. Belgia). Francja i Włochy najprawdopodobniej utrzymają dwuletnie restrykcje. Nie przedstawiono jeszcze szczegółowych planów w tej dziedzinie. Nie wiadomo, jak długo potrwają okresy przejściowe, czy dotyczyć one będą np. tylko określonych regionów (przygranicznych) lub branż i zawodów.

W wielu miejscach niespójne, uwikłane w sprzeczności stanowisko niektórych obecnych członków UE w sprawie swobodnego przepływu pracowników skłania do pytania o rzeczywistą istotę występujących kontrowersji. Przekonywająca wydaje się teza, iż w istocie rzeczy cały problem sprowadza się do kwestii, czy migrująca do Unii z Polski oraz innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej siła robocza będzie tam zatrudniana głównie legalnie, czy też przede wszystkim nielegalnie.¹³

Zamykanie drogi do legalnego przepływu pracowników z nowych państw członkowskich leży w partykularnym interesie niektórych krajów UE. Chociaż warto pamiętać, że utrzymywanie praktyki nielegalnego zatrudniania imigrantów wiąże się także z utratą pewnych korzyści w formie napływu dodatkowych sum z tytułu podatku dochodowego i składek na ubezpieczenia społeczne. Z kolei w interesie Polski leży legalizacja zatrudnienia w UE wielu Polaków i tak od dawna tam pracujących, tyle że „na czarno” lub w „szarej strefie”. Chodzi o to, aby nie byli oni tam traktowani jak pracownicy drugiej kategorii. Ten cel wydaje się o wiele bardziej istotny od innych motywów polskich dążeń do pełnego

¹² Por.: M.Duszczyk, D.Poprzęcki, *Rozszerzenie Unii Europejskiej w opinii związków zawodowych i organizacji pracodawców*, Warszawa 2000.

¹³ M.Okólski, *O rzeczową argumentację w kwestii swobodnego przepływu pracowników w: Swobodny przepływ pracowników w kontekście wejścia Polski do Unii Europejskiej*, red. A.Stępiak, Warszawa 2001, s.30-31.

otwarcia unijnego rynku pracy, takich jak eksport polskich nadwyżek siły roboczej z Polski do Europy Zachodniej lub ograniczenie finansowych i socjalnych ciężarów wysokiego bezrobocia w kraju. Można przypuszczać, że tych celów i tak przez emigrację zarobkową nie uda się satysfakcjonująco osiągnąć.

Zdecydowana większość opracowań naukowych, ekspertyz, raportów rządowych i organizacji międzynarodowych (w tym unijnych, przygotowanych przez Komisję Europejską, ale i przez inne instytucje, np. OECD) stwierdza, że nie należy się spodziewać masowych migracji zarobkowych ze Wschodu na Zachód po rozszerzeniu UE. Szczegółowe prognozy i szacunki możliwych przepływów siły roboczej są jednocześnie bardzo zróżnicowane. Na podstawie porównań i analizy doświadczeń krajów Europy Południowej (Hiszpanii, Portugalii, Grecji), które wcześniej przystępowały do Wspólnot z podobnym potencjałem emigracyjnym, przewiduje się, że przepływy te mogą objąć w ciągu 10-12 lat od akcesji Polski do UE od 380 tys. do 771 tys. Polaków, zależnie od tempa wzrostu PKB.¹⁴

Wśród czynników determinujących przyszły ruch migracyjny z Polski do Unii jest wiele różnorodnych zmiennych, których realny kształt trudno dziś przesądzić. Oprócz wskaźników rozwoju gospodarczego, które decydować będą o różnicach w poziomach życia i wynagrodzeń między Polską a innymi państwami członkowskimi UE, ważne będą takie czynniki jak: sytuacja na rynkach pracy (rozmiary bezrobocia, konkurencja ze strony obywateli państw naszego regionu, które w 2004 r. nie znajdują się w Unii), tendencje demograficzne, polityka krajów zachodnich wobec imigracji zarobkowej itp. Nie jest też wykluczone, że istotnymi barierami dla wyjazdów zarobkowych Polaków staną się takie elementy, jak niewystarczające kwalifikacje i słaba znajomość języków obcych lub też wzrost znaczenia społecznych kosztów emigracji (rozłąka z rodziną i ojczyzną, inne zwyczaje kulturowe, szykany lub niechętny stosunek części mieszkańców krajów przyjmujących do imigrantów).

Nie wydaje się także prawdopodobny radykalny wzrost wyjazdów z Polski pracowników o wysokich kwalifikacjach do lepiej płatnej pracy w zamożniejszych krajach członkowskich (tzw. drenaż mózgów). Osoby takie uzyskują już bowiem dzisiaj zezwolenia na pracę w państwach Unii Europejskiej, a ponadto są one w naszym kraju coraz wyżej wynagradzane.¹⁵

Generalnie można się spodziewać, że presja migracyjna Polaków wobec krajów Europy Zachodniej będzie w kolejnych latach członkostwa słabnąć.

¹⁴ L.Zienkowski, *Ekonomiczne aspekty swobodnego przepływu pracowników w rozszerzonej Unii Europejskiej w: Swobodny przepływ...*, op.cit., s.99-125.

¹⁵ Szerzej o potencjalnych skutkach akcesji Polski do UE dla ruchów migracyjnych zob.: *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. P.Korcelli, Warszawa 1998; *Zewnętrzne migracje zarobkowe we współczesnej Polsce*, red. A.Rajkiewicz, Włocławek 2001.

Przyczyniać się do tego powinien wzrost obrotów handlowych i inwestycji zagranicznych tworzących nowe miejsca pracy w Polsce, stopniowe wyrównywanie się poziomów życia, a także zmniejszanie się przyrostu zasobów siły roboczej w kraju. Zasadniczą zaletą członkostwa Polski w Unii z punktu widzenia migracji zarobkowych będzie rozszerzenie ochrony socjalnej polskich obywateli pracujących i osiedlających się w państwach członkowskich oraz tych, którzy będą powracać do kraju. W zakresie praw pracowniczych i socjalnych będą oni traktowani na równi z obywatelami państw przyjmujących. Zagwarantowane zostanie zachowanie praw nabytych i będących w trakcie nabywania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, będzie następował transfer świadczeń pieniężnych, w tym emerytalno-rentowych.

Pewne problemy może stworzyć niebezpieczeństwo rozwoju tzw. turystyki socjalnej, czyli przemieszczanie się Polaków do zamożniejszych państw członkowskich, by uzyskać tam nienależne lub lepsze, podwyższone świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego. W szczególności dotyczy to usług zdrowotnych, które mają być refundowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Wspólnotowy mechanizm koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego przewiduje, że osoby podróżujące po terytorium państw członkowskich (np. turyści, biznesmeni) są uprawnione do korzystania ze świadczeń medycznych w naturze tylko w sytuacjach koniecznych, wymagających natychmiastowej pomocy lekarskiej. Zbędne będzie zatem w tej sytuacji wykupywanie przy wyjazdach do krajów UE dodatkowego ubezpieczenia od wypadku czy nagłej choroby. W pierwszej kolejności to sam lekarz będzie decydował, czy dane świadczenie mieści się w tej kategorii.

Ujemne dla Polski saldo w rozliczeniach między instytucjami ubezpieczeniowymi za świadczenia zdrowotne migrujących osób powstanie najprawdopodobniej z trzech przyczyn. Po pierwsze, istnieje znaczna różnica poziomu kosztów rzeczowych usług medycznych w Polsce i w obecnych państwach unijnych, gdzie świadczenia te są droższe. Po drugie, utrzyma się zapewne przewaga wyjazdów z Polski do krajów Wspólnoty nad przyjazdami cudzoziemców do naszego kraju. Po trzecie, dostępność niektórych kosztownych procedur leczniczych w Polsce jest ograniczona. Wszystko to oznacza, że środki finansowe przeznaczane na zwrot wydatków poniesionych przez zagraniczne instytucje ubezpieczeniowe na świadczenia udzielone polskim obywatelom będą najpewniej wyższe od transferów kierowanych w odwrotnym kierunku. Obecne szacunki w tej dziedzinie są jednak bardzo utrudnione i niepewne.¹⁶ Trudno dziś na przykład przewidzieć, czy i w jakim zakresie rozwinie się „turystyka

¹⁶ M.Szczur, *Przepisy wspólnotowe w zakresie świadczeń zdrowotnych. Skutki finansowe dla Polski*, „*Polityka Społeczna*”, nr 4/1999; G.Jasiński, *Analiza ustawodawstwa wspólnotowego w zakresie rzeczowych świadczeń medycznych w kontekście kosztów i korzyści z przystąpienia Polski do UE*, listopad 2002.

zdrowotna” z krajów Europy Zachodniej do Polski, a pewne potencjalne możliwości w tym zakresie istnieją. Bardzo dobra polska kadra medyczna, przynajmniej w niektórych specjalnościach (choćby w zakresie rehabilitacji), tańsze sanatoria i usługi stomatologiczne itp. mogą skłaniać pacjentów np. z Niemiec do częstszych przyjazdów do Polski, zwłaszcza że tamtejsze firmy ubezpieczeniowe chętniej akceptują rachunki z krajów, w których koszty leczenia są niższe.

Założyć można natomiast, że dodatkowo dla Polski będzie saldo transferów w przypadku świadczeń emerytalno-rentowych, chociaż i w tej dziedzinie szacunki nie są do końca jednoznaczne.¹⁷ O korzystnym bilansie w tej sferze zadecydują najprawdopodobniej dwa czynniki. Po pierwsze, liczba tego typu świadczeń należnych Polakom z tytułu okresów ubezpieczenia za granicą lub przysługujących cudzoziemcom, którzy osiedlą się w naszym kraju po przejściu na emeryturę lub rentę, będzie zapewne większa niż eksportowanych z Polski. Po drugie zaś można przyjąć, że poziom tych świadczeń będzie relatywnie wyższy od wypłacanych w naszym kraju, nawet jeśli uwzględnić ich cząstkowy charakter, wynikający z zastosowania zasady *pro rata temporis*.

Włączenie się Polski we wspólnotową koordynację systemów zabezpieczenia społecznego niewątpliwie pociągnie za sobą dodatkowe koszty administracyjnej obsługi ubezpieczonych. ZUS będzie musiał rozwinąć sieć kontaktów z zagranicznymi instytucjami ubezpieczeniowymi, nastąpi wielokrotny wzrost liczby świadczeń uwzględniających okresy ubezpieczenia w innych krajach, pojawią się wydatki związane z ustalaniem uprawnień, ewidencją, rozliczaniem i bankowym transferem świadczeń. Proces dostosowawczy w tych dziedzinach powinien ułatwiać fakt, że z wieloma członkami Unii Polskę już dzisiaj łączą dwustronne umowy ubezpieczeniowe, m.in. z Niemcami, Francją, Austrią, krajami Beneluksu. Przewidują one określone rozwiązania koordynujące systemy ubezpieczeń społecznych, zbieżne z regulacjami wspólnotowymi.¹⁸ Z trzema krajami UE (Wielką Brytanią, Szwecją i Luksemburgiem) Polska ma ponadto podpisane umowy bilateralne dające obywatelom polskim, na zasadzie wzajemności, prawo do bezpłatnej opieki medycznej w nagłych wypadkach.

Warto na koniec zaznaczyć, że swobodny przepływ pracowników będzie stwarzał nowe wyzwania dla krajowych pracodawców, którzy będą musieli traktować obywateli innych państw członkowskich Unii tak jak Polaków, co wynika z unijnego zakazu dyskryminacji ze względu na narodowość. Nie będzie można odrzucać oferty pracy tylko dlatego, że została złożona przez cudzoziemca, nie w każdym też przypadku będzie można posługiwać się w takich sytuacjach

¹⁷ H. Markowska, H. Zalewska, *Przepisy wspólnotowe w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych. Konsekwencje finansowe dla Polski*, „Polityka Społeczna”, nr 4/1999.

¹⁸ Szerzej zob.: *Koordinacja polskiego systemu zabezpieczenia społecznego z regulacjami unijnymi. Ekspertyzy prawne*, red. G. Uścińska, B. Kazenas, t. I, II, Warszawa 2002.

argumentem o nieznanym języku polskim przez poszukującego pracy. Polscy pracodawcy będą też zobligowani do uznawania dyplomów i posiadanych przez cudzoziemców kwalifikacji zawodowych, jeśli zostaną one stosownie potwierdzone.

Niezakłócony i efektywny przepływ pracowników wymaga sprawnych struktur administracyjnych i systemów informacyjnych w zakresie pośrednictwa pracy i uznawania kwalifikacji. Dlatego istotna będzie jakość udziału polskich służb zatrudnienia w sieci EURES. Z kolei właściwą informację o systemie uznawania kwalifikacji zawodowych w Polsce i w innych państwach członkowskich UE ma zapewnić krajowy ośrodek NARIC (*National Academic Recognition Information Centre*), funkcjonujący w ramach istniejącego przy resorcie edukacji narodowej Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej.

2.2. Wyzwanie konkurencyjności

Można przypuszczać, że proces dostosowawczy polskiego rynku i prawa pracy do standardów unijnych będzie w dłuższej perspektywie sprzyjał kształtowaniu się w Polsce porównywalnych z krajami UE standardów pracy i świadczeń socjalnych. W pierwszej kolejności odnosi się to do regulacji w zakresie czasu pracy, wymiaru urlopów czy norm BHP, ale długofalowo ten proces zbliżenia obejmować będzie także poziom zasiłków czy wynagrodzeń. W tych ostatnich dziedzinach państwa członkowskie wciąż dysponują ogromną autonomią, ale europejski proces integracyjny będzie wzmagał presję na stopniowe wyrównywanie warunków pracy i życia, w tym także poziomu płac i dochodów realnych (uwzględniając przynajmniej siłę nabywczą poszczególnych walut). Istotną kwestią jest, czy ta harmonizacja nie będzie przekraczała możliwości ekonomicznych krajów mniej zamożnych. Czy tendencja ta nie będzie zbyt szybka, czy nie będzie ona wyprzedzała w tych krajach wzrostu gospodarczego i wydajności pracy, osłabiając zarazem ich konkurencyjność na rynku europejskim? Problem ten dotyczy także Polski.

Doświadczenia niemieckie z lat 90. wskazują, że włączenie wschodnich landów do wspólnotowego rynku wiązało się z gwałtownym wzrostem poziomu płac, co negatywnie odbiło się na konkurencyjności tamtejszych firm. Z drugiej jednak strony, jak dowodzą niektórzy badacze, procesy obserwowane w dłuższej perspektywie czasowej w innych, słabiej rozwiniętych krajach Unii raczej nie potwierdzają silnej tendencji do realnego wyrównywania dochodów *per capita* z powodu presji płacowej. Wzrost dochodów był w nich głównie pochodną wzrostu produktywności, wywołanego przede wszystkim dobrą polityką gospodarczą, co widoczne było zwłaszcza w Irlandii.¹⁹

¹⁹ W.M.Orłowski, *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*, Łódź 1998.

Z opublikowanych w lutym 2003 r. danych unijnego Eurostatu wynikało, że w 2000 r. średnie koszty siły roboczej ponoszone przez pracodawców w Polsce były aż pięciokrotnie niższe od średniej dla państw członkowskich Unii Europejskiej (4,48 euro za godzinę pracy jednego zatrudnionego wobec 22,70 euro w krajach UE). Najwyższe wskaźniki w tej dziedzinie w Unii odnotowano w Szwecji (28,56 euro), Danii (27,1) i Niemczech (26,54), najniższe zaś w Portugalii (8,13), Grecji (10,4) i Hiszpanii (14,22). Warto ponadto zaznaczyć, że koszt pracy w Polsce był jednak o 29% wyższy niż średnia dla wszystkich krajów kandydujących do Unii (3,47 euro), w tym wyższy niż w Czechach (3,9) i na Węgrzech (3,83). Dodajmy zarazem, że udział wynagrodzenia w kosztach siły roboczej w Polsce jest porównywalny ze średnią unijną (nieco ponad 75 proc.), natomiast wyższy niż np. w Czechach czy na Węgrzech, gdzie podatki i składki socjalne pochłaniają nie jedną czwartą, a około jednej trzeciej ogólnych kosztów zatrudnienia pracownika.²⁰

Wiele dotychczasowych państw członkowskich Unii obawia się niższych kosztów pracy w Polsce i innych krajach przystępujących, co może skłaniać np. firmy niemieckie czy austriackie do częstszego przenoszenia swej produkcji za wschodnią granicę. Jednym ze sposobów przeciwdziałania temu zjawisku może być narzucenie nowym członkom Unii wyższych, a zatem kosztowniejszych zobowiązań socjalnych, jakie już istnieją lub uzgadniane są w ramach Wspólnoty. Za znamienne pod tym względem można by uznać m.in. wypowiedź w Parlamencie Europejskim komisarza ds. rozszerzenia Guentera Verheugena, który we wrześniu 1999 r. stwierdził jasno, że Unia nie zgodzi się, aby nowe państwa członkowskie uprawiały po akcesji dumping socjalny.²¹

Wdrażanie dyrektyw w zakresie prawa socjalnego, szczególnie w dziedzinie BHP, z reguły jest kosztowne, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw. Regulacje wspólnotowe przewidują np. nieprzekraczalny wymiar tygodniowego czasu pracy, o dwa dni dłuższy niż obowiązywał wcześniej w Polsce minimalny urlop wypoczynkowy, płatny urlop dla kobiet w ciąży, dla których nie jest możliwe znalezienie pracy zastępczej, specjalną ochronę młodocianych pracowników (dyrektywa 94/33/WE mówi o „ochronie przed wyczerpaniem”, która to norma może kłócić się z niskim poziomem wynagrodzenia dla tej kategorii pracowników w Polsce) itp. Koszty ponoszone przez pracodawcę na dodatkowe wyposażenie miejsca pracy lub na dodatkowe uprawnienia socjalne, zgodnie z postanowieniami stosownych dyrektyw, mogą z kolei wpływać na obniżenie konkurencyjności i możliwości skutecznego funkcjonowania w ramach jednolitego rynku europejskiego. Jest to zwłaszcza kwestia tempa wdrożeń: zbyt szybka implementacja norm powoduje nadmierną kumulację kosztów. Nieprzypadkowo

²⁰ Polacy są tańsi, „Gazeta Wyborcza”, 26.02.2003 (informacja cytowana za PAP).

²¹ Por.: J. Bielecki, *Dumping socjalny czy obrona konkurencyjności*, „Rzeczpospolita”, 24.09.1999.

w stanowisku negocjacyjnym Polski w obszarze „polityka społeczna i zatrudnienie” stwierdzono, że dostosowanie prawa polskiego do dyrektyw unijnych w zakresie BHP będzie następowało głównie na drodze rozporządzeń, w których wprowadzone zostaną „odpowiednio długie okresy wdrażania, co ułatwi pracodawcom zastosowanie nowych rozwiązań, a tym samym wzmocni gwarancje realizacji standardów wspólnotowych w praktyce”.²²

Ilustracją tego problemu może być wspomniana dyrektywa maszynowa (89/655/EWG), na wdrożenie której Polska uzyskała zgodę, w odniesieniu do urządzeń zainstalowanych przed 31 grudnia 2002 r., na okres przejściowy do 31 grudnia 2005 r. Natomiast maszyny instalowane od 1 stycznia 2003 r. muszą już spełniać określone w tym akcie wymogi. Zastosowanie tego rozwiązania pozwoliło zmniejszyć i rozłożyć w czasie koszty dostosowań do postanowień dyrektywy poprzez dokonanie naturalnej wymiany (ze względu na zużycie) urządzeń będących przedmiotem regulacji, w trakcie normalnego cyklu inwestycyjnego. W przeciwnym wypadku natychmiastowe wdrożenie dyrektywy stwarzałoby konieczność niezwłocznej odpowiedniej modernizacji lub wymiany sprzętu przed jego amortyzacją.

Szacunki kosztów implementacji tej dyrektywy w Polsce były różne. Obliczenia Centralnego Instytutu Ochrony Pracy (CIOP) z 2000 r., przygotowane na zlecenie resortu pracy, wskazywały na przeciętne nakłady w wysokości 116,84 zł dla jednego przedsiębiorstwa. Poważne zastrzeżenia do tych szacunków miało ministerstwo finansów wskazując, że objęły one tylko urządzenia dla przemysłu (czyli 70% wszystkich), przyjęto niższe o połowę ceny maszyn i niewystarczająco uzasadniona była też ocena, ile urządzeń trzeba będzie faktycznie wymienić. Z kolei z analiz Niezależnego Ośrodka Badań Ekonomicznych, na których oparł się resort finansów, wynikało, że koszt dostosowań polskich przedsiębiorstw wyniesie od 300 do 971 mln zł (według CIOP mniej niż 300 mln). Trudno zarazem mówić o średnim koszcie, przekonywano, bo rozłożą się one bardzo nierówno. Kilka tysięcy przedsiębiorstw musiałyby wydać na adaptację po około 50 tys. zł, co groziłoby ich upadkiem lub przejściem do „szarej strefy”, a zatem zaszkodziłoby całej gospodarce.²³

Ankieta przeprowadzona na ten temat przez Business Centre Club (BCC) wśród przedsiębiorców także wskazywała, że realizacja norm dyrektywy maszynowej w Polsce pociągnie za sobą duże koszty: w firmach średnich (od 50 do 250 pracowników) jednorazowo około 914 zł na każdego zatrudnionego, w małych (do 50 pracowników) – około 1 547 zł. Natomiast koszt wprowadzenia dyrektywy unijnej dotyczącej środków ochrony indywidualnej (89/656/EWG), na podstawie tej samej ankiety, oszacowano przeciętnie na 97 zł na

²² Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Warszawa 2000, s.267.

²³ D.Pszczółkowska, *Prymusi z pracy?*, „Gazeta Wyborcza”, 21.04.2000.

zatrudnionego w średniej firmie oraz 204 zł w małej. Również w przypadku tej drugiej dyrektywy szacunki różniły się z obliczeniami CIOP, z których wynikało, że jej wdrożenie nie spowoduje prawie żadnych kosztów, właściwie tylko tyle, ile kosztować będzie powiadomienie i zapoznanie się z nowym prawem. Jeden z dyrektorów BCC sugerował w tym kontekście, że przyczyna różnicy w szacunkach prawdopodobnie leży w tym, że CIOP porównywał unijną dyrektywę z polskim prawem, natomiast ankietowani przedsiębiorcy z rzeczywistością, która nie zawsze odpowiada prawu, ale trzeba mieć świadomość, że po wejściu do UE kontrola jego przestrzegania zwiększy się.²⁴

Jeśli resort pracy sugerował, że bez okresów przejściowych można się obejść, to ministerstwo finansów wnioskowało o ich zastosowanie. Podobna różnica stanowisk zarysowała się w podejściu do tej kwestii, z jednej strony, przedstawiciele związków zawodowych, a z drugiej – organizacji pracodawców. Jeśli reprezentanci OPZZ i Solidarności zgodnie opowiadali się przeciwko opóźnieniom we wprowadzaniu dyrektywy maszynowej, to przedstawiciele Business Centre Club i Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych przekonywali, że okres przejściowy jest w tym przypadku „absolutnie konieczny”.²⁵

Aby uwiarygodnić przed Unią i jej krajami członkowskimi swoje stanowisko na temat okresu przejściowego, polski rząd zamówił odpowiednią ekspertyzę w firmie francuskiej w ramach tzw. *twinningu* (unijnej pomocy technicznej). Potwierdziła ona wysokie koszty wcielenia w życie postanowień dyrektywy maszynowej (423 mln zł), znacznie mniejsze w przypadku dyrektywy określającej normy maksymalnego oddziaływania czynników biologicznych w miejscu pracy (140 mln zł) i jeszcze mniejsze w odniesieniu do dyrektywy o środkach ochrony indywidualnej (zaledwie 170 tys. zł, pokrywających przede wszystkim koszt publikacji stosownych rozporządzeń).²⁶ W ostatniej fazie rokowań w dziale „Polityka społeczna i zatrudnienie” strona polska zdecydowała o wystąpieniu o okres przejściowy tylko w pierwszym przypadku, wycofując się z postulowanych wcześniej specjalnych rozwiązań w odniesieniu do dwóch pozostałych dyrektyw. Oznaczało to, w drugim przypadku, m.in. zobowiązanie około 70 tys. firm farmaceutycznych, kosmetycznych i chemicznych, a także szpitali, do zakupu do końca 2002 r. lepszych środków ochronnych (średnie wydatki rzędu 2 tys. zł).²⁷

Implementacja wspólnotowych dyrektyw w zakresie BHP pociąga za sobą, co warto zaznaczyć, nie tylko koszty inwestycyjne, lecz także operacyjne

²⁴ D.Pszczółkowska, *Bez butów szybciej*, „Gazeta Wyborcza”, 20.02.2001.

²⁵ Ibidem.

²⁶ J.Pawlicki, *Szesnasty do zamknięcia*, „Gazeta Wyborcza”, 21-22.04.2001.

²⁷ J.Bielecki, *Ustępstwo umożliwi porozumienie*, „Rzeczpospolita”, 15.02.2001; idem, *Koszt dla przedsiębiorcy, zysk dla pracownika*, „Rzeczpospolita”, 2-3.05.2001.

i instytucjonalne. Te pierwsze są związane z bieżącymi wydatkami służącymi przestrzeganiu określonych norm (np. koszt przeprowadzania wymaganych badań lekarskich), te drugie – z potrzebą wzmocnienia instytucji kontrolujących ich respektowanie (inspekcja pracy).

Warto jednak pamiętać, że koszty, o których tu mowa, obciążają przede wszystkim przedsiębiorców i państwo, natomiast wprowadzanie podwyższonych standardów BHP oznacza „zysk” i korzyści dla pracowników, które można mierzyć bardziej bezpiecznymi warunkami pracy, a tym samym lepszą ochroną zdrowia i życia pracowników. Nie należy też zapominać o wymiernych, materialnych kosztach złego lub niedostatecznego stanu bezpieczeństwa w miejscu pracy (wyższa absencja i rotacja pracowników, niższa wydajność pracy, wydatki na zasiłki chorobowe, renty inwalidzkie, utrzymywanie sanatoriów, szpitali itp.).²⁸ Szacunki prezentowane przez Komisję Europejską w toku negocjacji mówiły, że wypadki przy pracy kosztują Polskę co roku około 3 mld euro w postaci wydatków na leczenie, renty inwalidzkie, odszkodowania i szkolenia nowych pracowników.²⁹

Z przeprowadzonych przed kilku laty symulacji kosztów dostosowania polskiego ustawodawstwa pracy do unijnych wymogów wynikało, że dyrektywy z zakresu BHP będą najbardziej kosztowną częścią socjalnego *acquis*. W jednym z wniosków z tych obliczeń stwierdzono, że „*kumulacja tych kosztów w krótkim czasie oraz dodanie ich do kosztów dostosowawczych, wynikających z innych obszarów acquis, mogą spowodować znaczne problemy, zwłaszcza w sektorze małych przedsiębiorstw mających trudny dostęp do kredytu bankowego*”.³⁰ W innych dziedzinach polityki społecznej zwracano ponadto uwagę na trzy dodatkowe kwestie. Po pierwsze – na wysokie potencjalne koszty związane z refundacją przez polskie kasy chorych znacznie wyższych kosztów leczenia Polaków przebywających w innych krajach UE. Po drugie – na prawdopodobny wzrost kosztów pracy wynikający z nieco bardziej restrykcyjnego niż polskie ustawodawstwo unijnego w zakresie czasu pracy. Po trzecie – na możliwość wzrostu kosztów i zakłócenia procesów restrukturyzacji i prywatyzacji w wyniku ewentualnego poszerzenia prawa do partycypacji pracowniczej w zarządzaniu na duże przedsiębiorstwa krajowe, co mogłoby doprowadzić do zachwiania i tak słabej w Polsce pozycji pracodawców i właścicieli wobec przedsiębiorców. Oceniano, że niezależnie od oczekiwanych korzyści, w krótszej

²⁸ Zob.: D.Koradecka, *Bezpieczne i zdrowe miejsce pracy - szanse i zagrożenia związane z wdrażaniem dyrektyw UE w zakresie BHP*, „*Polityka Społeczna*”, nr 11-12/2002; Z.Pawłowska, M.Pęciłło (CIOP), *Koszty i korzyści związane z wdrażaniem do polskiego prawa dyrektyw Wspólnoty Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy*, ekspertyza na zlecenie UKIE, grudzień 2002.

²⁹ J.Bielecki, *Tańsza elektryczność i okulary za darmo*, „*Rzeczpospolita*”, 31.05.1999.

³⁰ S.Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa 2000, s.156.

perspektywie dla sukcesu integracji z Unią kluczowe znaczenie będzie miała właśnie zdolność polskich przedsiębiorstw i sektora publicznego do stawienia czoła kumulacji kosztów dostosowawczych.³¹

Rozpatrując problem konkurencyjności polskiej gospodarki i firm w warunkach członkostwa w UE, nie należy jednocześnie zapominać o spodziewanych korzystnych skutkach akcesji dla sytuacji gospodarczej i dla polskiego rynku pracy. Członkostwo w Unii powinno doprowadzić w dłuższej perspektywie do spadku liczby bezrobotnych oraz do wzrostu liczby osób pracujących przede wszystkim w usługach. Polska stanie się bardziej atrakcyjna zarówno dla inwestorów zagranicznych, jak i krajowych. Nasze przedsiębiorstwa uzyskają nieograniczony dostęp do największego pod względem wielkości zakupów rynku na świecie. Środki z funduszy unijnych będą sprzyjały łagodzeniu różnych negatywnych następstw, w tym społecznych kosztów procesów restrukturyzacyjnych.³² Z drugiej strony trzeba jednak zaznaczyć, że z chwilą akcesji do Unii polskie firmy zostaną wystawione na wzmożoną konkurencję ze strony producentów z pozostałych państw członkowskich, podlegać będą przyspieszonej i często bolesnej społecznie (redukcje w zatrudnieniu) restrukturyzacji, a zmiany na polskim rynku pracy będą generalnie w dużo większym niż dotychczas stopniu zależały – tak w pozytywnym, jak i negatywnym scenariuszu – od rozwoju sytuacji na rynkach pracy innych państw.

W scenariuszu zarysowanym w jednym z najświeższych, kompleksowych raportów na temat korzyści i kosztów akcesji Polski do Unii ocenia się, że szybszy spadek bezrobocia nastąpi poczynając od lat 2007-2008, co będzie rezultatem wyższej dynamiki wzrostu PKB i silniejszych proefektywnościowych zmian w funkcjonowaniu polskiej gospodarki. Na wzrost poziomu zatrudnienia i w większości pozytywne (zwłaszcza długofalowo) przemiany na rynku pracy w warunkach członkostwa w UE będą miały wpływ cztery podstawowe czynniki: transfery z unijnych funduszy strukturalnych, zwiększony napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wzrost wymiany handlowej oraz wprowadzenie zasady swobodnego przepływu pracowników. Pod wieloma względami korzystne z punktu widzenia rozwoju społeczno-ekonomicznego będzie także wprowadzanie standardów wspólnotowych w wielu sektorach polskiej gospodarki, co wspomniany raport pokazuje na przykładzie norm ekologicznych.³³

³¹ Ibidem, s.153-163.

³² *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 37/2000, s.50.

³³ Szerzej zob.: *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych*, Warszawa 2003, s.95-117.

2.3. Wyzwanie absorpcji

Członkostwo Polski w UE stwarza liczne szanse i możliwości w zakresie wykorzystywania doświadczeń koordynacyjnych, dorobku prawnego oraz środków finansowych, jakimi dysponuje wspólnotowa polityka społeczna. Udział w realizacji unijnych programów i strategii dotyczących zatrudnienia, rozwoju mobilności siły roboczej, zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, równouprawnienia kobiet i mężczyzn czy wspierania dialogu partnerów społecznych pomaga rozwiązywać krajowe i europejskie problemy społeczne. Warunkiem uzyskania realnych korzyści jest jednak odpowiednia, skuteczna absorpcja tego wielkiego potencjału rozmaitych zasobów: ekspertyzowych, legislacyjnych, materialnych.

Postulatu właściwej absorpcji nie należy więc zawężać do wymiaru finansowego, do skutecznego pozyskiwania i efektywnego wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Chodzi także o wiedzę, rozwiązania prawne, mechanizmy instytucjonalne i metody współdziałania na płaszczyźnie europejskiej, które mogą sprzyjać łagodzeniu zagrożeń i kwestii socjalnych, przyczyniać się do polepszania warunków pracy i życia w państwach członkowskich Unii, w tym także w Polsce.

Zdolności absorpcyjne naszego kraju w powyższych dziedzinach będą zależeć, po pierwsze, od zapewnienia odpowiednich warunków prawnych dla skutecznego wdrażania unijnego prawa socjalnego. Ważna jest zarówno jego pełna i terminowa transpozycja do prawa krajowego, jak i jego właściwe stosowanie, czego egzekwowaniem zajmują się Komisja i Rada Unii Europejskiej. W wielu przypadkach opóźnień w transponowaniu dyrektyw na grunt wewnętrzny Komisja pozywa państwa członkowskie przed Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który w swych orzeczeniach stwierdza takie zaniechania. Bywa, że wcześniej, przed wniesieniem sprawy do Trybunału, Komisja formułuje wobec opiesziałych państw stosowne ostrzeżenia wyznaczające ostateczne terminy transpozycji. W przypadku jej zaniechania lub nienależytego przetransponowania dyrektywy do prawa krajowego, w myśl jednego z orzeczeń ETS, osobom indywidualnym przysługuje prawo do odszkodowania ze strony państwa za szkody poniesione z tego tytułu.³⁴

Warto przy okazji zauważyć, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za szkody doznane przez obywateli wskutek niestosowania albo błędnego lub selektywnego stosowania prawa wspólnotowego ma miejsce nawet wówczas,

³⁴ Tę ogólną zasadę ETS sformułował przy okazji jednego z najważniejszych w europejskiej judykaturze orzeczeń odnoszącego się do dyrektywy 80/987/EWG w sprawie ochrony pracowników w razie niewypłacalności pracodawcy – zob.: M. Matey-Tyrowicz, *Tendencje i zamierzenia w regulacjach wspólnotowego prawa pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 8/1999, s.14.

gdy źródłem dowiedzionych naruszeń jest Naczelny Sąd Administracyjny, czyli sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji.³⁵

Wielu prawników podkreśla też obowiązywanie zasady bezpośredniej skuteczności prawa unijnego w odniesieniu do sytuacji prawnej jednostek. W świetle tej zasady uznaje się, że przewidziana w dyrektywach swoboda wyboru metod i środków realizacji zawartych tam celów jest ograniczona w czasie i w przypadku niedotrzymania przez państwo ustalonych limitów czasowych, pracownicy mogą wywodzić swe uprawnienia bezpośrednio z prawa wspólnotowego.³⁶ W sprawach związanych z zatrudnieniem i stosunkami pracy, w których spory rozstrzygane są przez sądy krajowe także na podstawie prawa unijnego, bardzo ważną rolę odgrywają ponadto tzw. orzeczenia wstępne Trybunału Europejskiego. Służą one właściwemu, wiążącemu interpretowaniu tego prawa w konkretnych przypadkach rozpatrywanych przez sądy, co ma szczególne znaczenie w bezpośrednim jego stosowaniu w wewnętrznych stosunkach prawnych. Wszystkie powyższe okoliczności stawiają przed polskim wymiarem sprawiedliwości nowe wyzwania, którym będzie on musiał sprostać po akcesji Polski do Unii.

Należyta egzekucja unijnych norm socjalnych wiąże się także z zapewnieniem właściwego funkcjonowania inspekcji pracy. Nie tylko zdaniem Komisji Europejskiej, ale i innych ekspertów, Państwowa Inspekcja Pracy nie dysponuje dziś odpowiednimi środkami budżetowymi, ani liczbą kontrolerów (tylko 1,4 tys. w skali kraju, co w stosunku do liczby przedsiębiorstw nie jest wielkością dużą), aby efektywnie sprawdzać, czy pracodawcy rzeczywiście respektują wspólnotowe normy dotyczące warunków pracy. Przykładowo – czy hałas w halach fabrycznych nie przekracza 85 decybeli, a pracownicy fizyczni nie przenoszą więcej niż 50 kg (w tym kobiety 15-20 kg) na odległość większą niż 75 metrów. Z praktyki wynika, że nagminne jest zwłaszcza naruszanie norm BHP na budowach, a ograniczone możliwości PIP nie pozwalają na częste, rutynowe bądź wyrywkowe kontrole firm; inspektorzy zajmują się głównie kontrolami interwencyjnymi, w sytuacjach, kiedy np. w zakładzie zdarzył się wypadek, ktoś zgłosił skargę lub wykonawca budowlany działał już kiedyś niezgodnie z prawem. Osobną kwestią jest odpowiednie wykształcenie kontrolerów pod kątem znajomości nie tylko standardów unijnych, ale i nowszych,

³⁵ Jednoznacznie i autorytatywnie ETS po raz pierwszy określił tę zasadę w swym orzeczeniu z 30 września 2003 r. w precedensowej sprawie austriackiego profesora prawa G.Koblera, który domagał się, aby do jego stażu pracy mającego wpływ na wysokość stosownego dodatku doliczyć okresy pracy na uczelniach innych państw członkowskich UE. Po oddaleniu tego powództwa przez austriacki NSA, sprawa trafiła do ETS. Zob.: T.Koncewicz, *Choć obywatel przegrał, to obywatele wygrali*, „Rzeczpospolita”, 2.10.2003.

³⁶ Por.: E.Podgórska, *Podstawowe koncepcje prawa Wspólnot Europejskich*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, nr 1/1995, s.105-106; L.Florek, *Polskie prawo pracy a standardy europejskie*, „Polityka Społeczna”, nr 8/1999, s.12.

trudniejszych technologii, które polskie przedsiębiorstwa będą coraz częściej stosowały po przystąpieniu do Unii.

Działania dostosowawcze i absorpcyjne o innym charakterze będą towarzyszyły włączaniu się Polski w unijne strategie zatrudnienia i zwalczania wykluczenia społecznego.

Wspomniana wcześniej Narodowa Strategia Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000-2006 była pierwszym w Polsce dokumentem programowym dotyczącym rynku pracy, który opierał się na zasadach i priorytetach Unii Europejskiej. Realizacja tej strategii w minionych latach napotkała jednak wiele barier. Samorządowa reforma administracyjna pozbawiła ministra pracy i decydentów na szczeblu województwa realnego wpływu na służby zatrudnienia i lokalne polityki rynku pracy. Recesja w gospodarce, zmniejszające się możliwości finansowe Funduszu Pracy, wchodzenie na rynek wyżu demograficznego potęgowały skalę trudności w prowadzeniu przez państwo polityki zatrudnienia. Unijni eksperci krytycznie oceniali zarazem powszechne stosowanie instrumentów trwale demotygujących starszych pracowników podczas restrukturyzacji, poprzez szerokie umożliwianie im skorzystania z zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego. Wiele zastrzeżeń wzbudzały też pewne luki w Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwoju Zasobów Ludzkich z 2002 r.: niewystarczające uwzględnienie w nim problematyki rolnictwa i obszarów wiejskich, zagadnień związanych z deregulacją i elastycznością rynku oraz przepisów prawa pracy, niedostateczne uregulowanie podziału kompetencji i odpowiedzialności za różne działania wobec klientów służb zatrudnienia. Wszystko to rodzi potrzebę aktualizacji i zweryfikowania powyższych dokumentów, także pod kątem dostosowania zawartych w nich celów i metodologii do znowelizowanych wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia.³⁷

Stopy zatrudnienia w Polsce są nie tylko niższe niż w krajach Unii, ale od 1998 r. nawet systematycznie maleją. W 2002 r. przeciętny poziom zatrudnienia wynosił 53 proc. (11 punktów mniej niż w UE), 46,9 proc. dla kobiet (6 punktów mniej) i 28,7 proc. dla osób starszych (10 punktów mniej). Osiągnięcie wskaźników w tym zakresie zawartych w Strategii Lizbońskiej (zatrudnienie na poziomie 70% osób w wieku produkcyjnym) będzie zatem w Polsce bardzo trudne, wręcz nieprawdopodobne, biorąc pod uwagę skalę bezrobocia, specyficzną strukturę demograficzną zasobów pracy, strukturalne niedostosowanie do wymogów nowoczesnej gospodarki czy niedoinwestowanie szkolnictwa. Niezbędne są jednak wysiłki zmierzające do zbliżenia sytuacji na polskim rynku pracy do unijnych pułapów, m.in. poprzez tworzenie zachęt do organizowania nowych miejsc pracy przez pracodawców, aktywną politykę

³⁷ M.Boni, op.cit.

zatrudnienia, specjalne programy dla młodzieży wchodzącej na rynek czy wydłużenie przeciętnego okresu przechodzenia na emeryturę.

Można zgodzić się z tezą, że w społecznym odbiorze sukces lub porażka pierwszych lat członkostwa Polski w UE będzie zależał przede wszystkim od zmian na naszym rynku pracy.³⁸ Spadek lub gwałtowny wzrost bezrobocia nie jest w tym okresie z góry przesądzony, gdyż najczęściej będzie zależało od krajowej polityki gospodarczej i społecznej, w tym zwłaszcza od polityki podatkowej oraz proinwestycyjnej, zdolnej przyciągać zagraniczny kapitał i umożliwiającej rozwój rodzimym przedsiębiorcom. Wskazują na to choćby doświadczenia Hiszpanii w pierwszym okresie po akcesji do Unii (najpierw spadek bezrobocia o 6 proc., potem jego lawinowy wzrost do ponad 22%, a następnie znaczące ograniczenie do obecnych 12%). Ważne będzie jednak także właściwe korzystanie z unijnych instrumentów wspierających wzrost zatrudnienia, w tym ze środków funduszy strukturalnych, które powinny być skutecznie pozyskiwane i wydatkowane. Wymaga to m.in. trafnych diagnoz na temat sytuacji na lokalnych rynkach pracy oraz odpowiedniego adresowania pomocy (np. racjonalne wydaje się, aby w pierwszej kolejności otrzymywały ją osoby aktywnie poszukujące pracy o niższych kwalifikacjach).

Przystąpienie przez Polskę do Wspólnotowego Programu Działań na Rzecz Walki z Wykluczeniem Społecznym na lata 2002-2006 będzie wymagało wypracowania po akcesji do Unii narodowego planu działań na rzecz integracji społecznej. W ramach przygotowań do realizacji tego zadania, Polska zobowiązała się do podpisania z Komisją Europejską na początku 2004 r. tzw. *Joint Inclusion Memorandum*, czyli wspólnego memorandum w sprawie integracji społecznej, na którego podstawie w początkowym okresie będzie rozwijana współpraca z Unią i jej państwami członkowskimi w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego. Prowadzić ona będzie do szerszego udziału Polski w badaniach tematycznych i pracach nad wspólnymi wskaźnikami dotyczącymi ubóstwa, do budowania krajowego systemu zbierania odpowiednich informacji statystycznych, do mobilizowania organów administracji rządowej, stowarzyszeń i grup społecznych do stosownych działań, do lepszego upowszechniania wiedzy na temat rozmiarów ubóstwa oraz najważniejszych problemów i wyzwań łączących się z wykluczeniem społecznym. Wspierany przez Unię, w ramach otwartej metody koordynacji, proces wzajemnego uczenia się od siebie w tej dziedzinie powinien sprzyjać wypracowaniu w Polsce strategicznego podejścia do rozwiązywania tej kwestii, obejmującego działania o różnych zakresach: polityki zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego, mieszkalnictwa, edukacji, zdrowia, informacji i komunikacji, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, kultury i wypoczynku.

³⁸ M. Duszczyk, *Bez Unii to sobie nie poradzimy*, „Gazeta Wyborcza”, 15.05.2003.

Ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce nie będzie w najbliższych latach łatwym zadaniem. Transformacja gospodarcza pogłębiała w ostatniej dekadzie różnicowanie dochodowe w społeczeństwie, nasiliło się zjawisko długotrwałego bezrobocia, zaostrzyły się nierówności w dostępie do edukacji, nowe strefy biedy i wykluczenia pojawiły się w wielu regionach i na obszarach wiejskich. Przestrzenne różnicowania materialne mogą się nawet pogłębić po przystąpieniu do Unii ze względu na nierównomierną absorpcję zagranicznych inwestycji przez poszczególne regiony. Priorytetowym zadaniem w zwalczaniu ubóstwa wydaje się eliminowanie długotrwałych wykluczeń na rynku pracy. Ważne jest polepszenie dostępu do kształcenia, rozwój infrastruktury i wspieranie przedsiębiorczości na wsi. Pewne rezerwy tkwią także w zmianie obecnej struktury wydatków socjalnych, w ramach których – w porównaniu z krajami Unii – stosunkowo dużo wydaje się na emerytury i renty, a znacznie mniej na pomoc społeczną czy zwalczanie bezrobocia.

Dalsza harmonizacja polskich i wspólnotowych programów, działań i rozwiązań w dziedzinie polityki zatrudnienia i przeciwdziałania wykluczeniu powinna zwiększyć możliwości skutecznego wykorzystywania przez Polskę środków z Europejskiego Funduszu Społecznego, finansującego przede wszystkim projekty dotyczące aktywnego zwalczania bezrobocia, wspierania mobilności zawodowej, pośrednictwa pracy, edukacji itp. Szacuje się, że w latach 2004-2006 Polska może liczyć na dotacje w łącznej wysokości ok. 1,7 mld euro z EFS, ale warto pamiętać, że wymagany jest z naszej strony udział we współfinansowaniu projektów w wysokości co najmniej 25 proc.³⁹

Dokumentem rządowym, który określa sposób i kierunki wykorzystania unijnych środków pomocowych, jest Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2003 r. Przewiduje on, że do Polski trafi w tym okresie łącznie 11,4 mld euro, z czego 7,6 mld ma pochodzić z funduszy strukturalnych, zaś 3,7 mld z Funduszu Spójności. Najwięcej transferów ma być skierowanych na rozwój infrastruktury (ponad 55%), w tym zwłaszcza transportowej (31%), na drugim miejscu jest rozwój regionalny (26%), a na trzecim rozwój rynku pracy (11%). Oszacowano, że do wykorzystania środków unijnych trzeba będzie dołożyć z budżetu państwa i samorządów 2,7 mld euro, natomiast ze środków prywatnych beneficjentów – 4,2 mld euro.⁴⁰

³⁹ Szerzej zob.: M.Grabowski i inni, *Europejski Fundusz Społeczny. Szanse i wyzwania dla Polski*, Warszawa 2001; M.Szczepański, *Wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego po przystąpieniu Polski do UE – szanse i wyzwania*, „*Polityka Społeczna*”, nr 11-12/2002; M.Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny w Saksonii. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2003; *Polska w Unii Europejskiej – nasze warunki członkostwa*, Warszawa, marzec 2003, s.39.

⁴⁰ P.Blajer, M.Przybylski, *Bez szczegółowych zasad*, „*Rzeczpospolita*”, 14.01.2003.

Możliwość uzyskania i wykorzystania wspólnotowego wsparcia z powyższych funduszy, w tym zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego, uzależniona jest od wielu warunków. Po pierwsze, strona polska jest zobowiązana przygotować, zgodnie z unijnymi regulacjami, cały szereg dokumentów strategicznych i programowych. Po drugie, trzeba zapewnić wieloletnie współfinansowanie krajowe dla programów realizowanych ze wsparciem unijnym. Po trzecie, należy zbudować system programowania, zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli przepływu środków ze wspólnotowych funduszy. Po czwarte, w całym tym procesie wymagana jest ścisła współpraca między władzami centralnymi i regionalnymi, między odpowiednimi resortami, a także zaangażowanie partnerów społecznych i organizacji pozarządowych. Po piąte, *last but not least*, konieczne jest przygotowanie odpowiedniej liczby projektów, dobrych jakościowo i kwalifikujących się do uzyskania wsparcia z Brukseli.

Po uzyskaniu członkostwa w UE, Polska będzie miała pełny dostęp nie tylko do funduszy pomocowych, ale i do współpracy z licznymi agencjami wspólnotowymi, które udzielają informacji, świadczą usługi doradcze, ekspertyzowe i szkoleniowe. Dotyczy to całej grupy instytucji, w tym m.in. tzw. Fundacji Dublińskiej, która zajmuje się gromadzeniem wiedzy i badaniami nad warunkami i organizacją pracy, specyficznymi problemami określonych kategorii pracowników itp.

Odrębnym zagadnieniem jest oczekiwany przez UE pełniejszy udział polskich partnerów społecznych (przedstawicieli pracowników i pracodawców) w dialogu społecznym, rozwijanym zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Unia wspiera instytucjonalizację tego dialogu na obu płaszczyznach. Nie negując zasady trójstronności, w okresie przedakcesyjnym zwracała nieraz uwagę państwom kandydującym, w tym Polsce, na potrzebę rozwijania w nich dialogu autonomicznego (tzn. bez udziału państwa) oraz wzmocnienia niezależnej reprezentacji pracodawców, w tym także w sektorze państwowym. Oczekiwać można zatem w tym kontekście systemowych dostosowań w polskich stosunkach pracy, zwłaszcza w zakresie zbiorowego prawa pracy i realizacji tzw. autonomii socjalnej. Zakłada ona, że stosunki pracy są regulowane przede wszystkim przez partnerów socjalnych w rokowaniach i układach zbiorowych określających warunki pracy i płacy, a jedynie uzupełniająco przez organy władzy państwowej.

Powyższa uwaga prowadzi nas do szerszego zagadnienia strukturalnych zmian w polskiej polityce społecznej w kontekście integracji z Unią Europejską, które można by określić jako wyzwanie systemowe.