

Mirosław Grewiński\*

## **Integracja socjalna Wspólnot Europejskich (2)<sup>1</sup>**

Ponad 40-letnia historia europejskiej integracji socjalnej lub, jak wolą niektórzy badacze, europejskiej polityki społecznej, to okres nierównomiernego rozwoju tej dziedziny integracji wspólnotowej.

Należy jednak podkreślić, że z biegiem czasu, a także pogłębianiem integracji europejska polityka socjalna zyskiwała na znaczeniu. W początkowym okresie integracji państwa „Szóstki” nie przywiązywały większej wagi do ujednoczeń w zakresie polityki społecznej. Aktywność socjalna Wspólnot sprowadzała się w zasadzie do działalności Europejskiego Funduszu Socjalnego (który nie miał jednak wówczas ani znaczących środków finansowych, ani jasno sformułowanej koncepcji wspierania socjalnego), a także do kilku aktów prawnych.

Spowodowane to było tym, że we Wspólnotach dominowało wówczas przekonanie o konieczności integracji ekonomicznej i politycznej. Kwestie socjalne miały zostać samoistnie rozwiązane przez wspólny rynek i gospodarkę. Dlatego w sferze integracji socjalnej do początku lat 70. niewiele się wydarzyło. Pierwsze zainteresowanie wspólnotową polityką społeczną miało miejsce dopiero w latach 70., kiedy to w kilku państwach członkowskich rządy przejęły ugrupowania socjaldemokratyczne. To właśnie w 1972 r. ówczesny kanclerz Niemiec W.Brandt po raz pierwszy w historii integracji użył terminu: „*przestrzeń socjalna*”. Termin ten rozreklamował w 10 lat później J.Delors mówiąc o „*l’espace sociale*”. Niestety, koniec lat 70. i początek 80. przyniósł zastój. Z różnych względów panowało przekonanie, że polityka społeczna musi pozostać w gestii poszczególnych państw.

Zmiana w podejściu do europejskiej integracji socjalnej nastąpiła dopiero w 1985 r., kiedy na czele Komisji Europejskiej stanął wspomniany już Delors. Urzeczywistnienie idei socjalnych miał przynieść także Jednolity Akt Europejski.

---

\* Mgr **Mirosław Grewiński** – Katedra Nauk Społecznych, Instytut Pedagogiki Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.

<sup>1</sup> Rozważania tegoż autora dotyczące integracji socjalnej WE w latach 1957-1986 zamieściliśmy w poprzednim numerze „*Studiów Europejskich*”, nr 2/2000. (przyp. red.)

#### **Faza IV: 1987–1992 - Od Jednolitego Aktu Europejskiego do Traktatu z Maastricht. Rozwój Europy socjalnej czy Europy o dwóch prędkościach?**

Patrząc z perspektywy historycznej Jednolity Akt Europejski (JAE) był pierwszą i najważniejszą korektą traktatów założycielskich z lat 50. Głównym celem JAE była pełna realizacja Rynku Wewnętrznego do roku 1992, ale – jak podkreśla G.Kleinhenz<sup>2</sup> – JAE wprowadził do działalności WE także konkretne rozwiązania w sferze socjalnej.

Podpisany 17 lutego 1986 r. przez 12 państw Akt (który wszedł w życie 1 lipca 1987 r.) stanowił ukoronowanie całościowego pakietu reform polityczno-instytucjonalnych zgłaszanych od roku 1970. Obok licznych tego typu zmian (jak np. wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego, odejście w wielu punktach od zasady jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej itp.) JAE określił nowe kompetencje Wspólnoty w zakresach, które dotychczas były albo pomijane, albo w niewielkim tylko stopniu uwzględniane: w polityce społecznej, ochronie środowiska, prowadzeniu badań naukowych i w rozwoju technologicznym.<sup>3</sup>

Jeśli chodzi o kwestie polityki socjalnej, to zmiany zapisane w JAE obejmowały przede wszystkim nowy artykuł 118a dotyczący ochrony, bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, a także pozytywne zmiany w tzw. środowisku pracy.<sup>4</sup> Pozwalał on uchylać przepisy w formie dyrektyw na zasadzie kwalifikowanej większości głosów.<sup>5</sup> Odejście od zasady jednomyślności było w tym wypadku oczywistym sukcesem, gdyż Wspólnoty liczące 12 państw nie musiały od tej pory szukać sztucznych form socjalnego konsensusu. Ponadto wprowadzono artykuł 188b służący rozwojowi dialogu między partnerami społecznymi na płaszczyźnie europejskiej. Niewątpliwym sukcesem było też dodanie do treści Traktatu całego tytułu „Spójność ekonomiczna i socjalna” w postaci artykułów 130a - 130e. Artykuły te były jednocześnie pakietem reform Europejskiego Funduszu Socjalnego i innych Funduszy Strukturalnych. Uchwalenie rozporządzeń o reformie tych funduszy odbywało się wprawdzie nadal jednogłośnie, ale rozporządzenia w ramach specjalnej „procedury współpracy” wprowadzono już kwalifikowaną większością głosów. Niestety JAE

---

<sup>2</sup> G.Kleinhenz, *Notwendigkeit. Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion* w: *Perspektiven der Europäischen Integration*, Rübel Gerhard (Hrsg), Heidelberg 1994, s.144.

<sup>3</sup> W.Weidenfeld, W.Wessels, *Europa od A do Z*, Gliwice 1998, ss.39-41, 107-110.

<sup>4</sup> Wpisanie tego artykułu, podobnie jak sam termin: „środowisko pracy”, było inicjatywą Duńczyków.

utrzymał wymóg jednomyślności dla takich dziedzin, jak swoboda przepływu pracowników oraz dla kwestii związanych z ich prawami i interesami.<sup>6</sup>

Zaletą wprowadzonych przepisów socjalnych, a także przepisów związanych z badaniami naukowymi i rozwojem technologii (art.130f do 130q) oraz ochrony środowiska (art. 130r do 130t) było to, że od tej pory nie było konieczne ciągle powoływanie się na artykuły 100 i 235. Ponadto nowe przepisy lepiej przygotowano.<sup>7</sup> W. Anioł twierdzi jednak, że mimo to „*JAE w wielu miejscach budzi niejasności i wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza jeśli chodzi o kompetencje i mechanizm podejmowania decyzji przez EWG w konkretnych sprawach*”.<sup>8</sup> Jako przykład autor podaje artykuł 118a, gdzie kwestie związane z bezpieczeństwem warunków pracy zalicza się do zagadnień regulowanych kwalifikowaną większością głosów, kiedy wcześniej artykuł 100a przewidywał, iż wszelkie prawa osób zatrudnionych będą podlegać wyłącznie decyzjom podejmowanym jednomyślnie.

Z pewnością uwagi te są słuszne, ale wydaje się, że nie należy ich specjalnie eksponować z tego powodu, że następstwem JAE było ustanowienie dziesiątek rozporządzeń i dyrektyw dotyczących sfery socjalnej i był to dowód, że europejska polityka społeczna zyskała wreszcie na znaczeniu. Inną sprawą był fakt, że równocześnie umacniała się we Wspólnocie zasada, że materia prawa pracy leży zasadniczo w kwestii poszczególnych krajów i regulacje na płaszczyźnie europejskiej powinny mieć tylko charakter wyjątkowy. Ten istotny dualizm integracji socjalnej został wkrótce wsparty zasadą subsydiarności dotyczącą podziału kompetencji wspólnotowych i narodowych.<sup>9</sup>

Po przyjęciu JAE poszukiwano we Wspólnocie właściwej drogi urzeczywistniania „społecznego wymiaru” Rynku Wewnętrznego. Podjęto liczne prace badawcze i ekspertyzy w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie: jakie społeczne skutki może przynieść Rynek Wewnętrzny i czy konkurencja

---

<sup>5</sup> Zobacz art.100a i art.148 p.2 Traktatu EWG po wprowadzeniu nowelizacji przez JAE.

<sup>6</sup> Porównaj z: A.Kliemann, *Die europäische Sozialintegration nach Maastricht*, Baden-Baden 1997, s.32-34; B.Schulte, *Europäische Sozialpolitik – auf dem Weg zur Sozialunion* w: „*Zeitschrift für Sozialreform*”, no. 3/97, s.169; H.Berie, *Europäische Sozialpolitik – von Messina bis Maastricht* w: *Soziale Integration in Europa I*, G.Kleinhenz (Hrsg), Berlin 1993, s.57-59; D.Schiek, *Europäisches Arbeitsrecht*, Baden-Baden 1997, s.57-60; w polskiej literaturze: M.Matey-Tyrowicz, *Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny*, „*Przegląd Prawa Europejskiego*”, nr 1(4)/1998, s.46.

<sup>7</sup> W.Balze, *Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union*, Baden-Baden 1994, s.67.

<sup>8</sup> W.Anioł, *Europejski fin de siecle*, Warszawa 1996, s.91.

<sup>9</sup> M.Matey-Tyrowicz, op.cit., s.46.

spowoduje „równanie w dół” ustaw socjalnych? Nasilenie zapotrzebowania na szczegółowe analizy i informacje pojawiły się przede wszystkim po nadzwyczajnym „szczycie” w Brukseli w grudniu 1988 r., na którym Rada Europejska przyjęła tzw. Pakiet Delorsa dotyczący reform systemu finansowego, Wspólnej Polityki Rolnej i reformy Funduszy Strukturalnych.<sup>10</sup> Wspólnoty, idąc za przykładem Niemiec, poczęły poświęcać szczególną uwagę kwestiom polityki społecznej. W 1988 r. przygotowano specjalny raport „Socjalny wymiar Rynku Wewnętrznego”, na podstawie którego Komisja, rozszerzając wiele inicjatyw socjalnych, wypracowała własną propozycję z 29 listopada 1989 r., znaną pod nazwą „Program Komisji w Zakresie Zastosowania Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników”. Stanowiło to podstawę dla decyzji Rady Europejskiej, która 9 grudnia 1989 r. uchwaliła w Strasburgu Wspólnotową Kartę Praw Socjalnych Pracowników, znaną także jako Europejska Karta Socjalna.<sup>11</sup>

Karta uchwalona została przez 11 państw członkowskich, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, która nie akceptowała zaangażowania Wspólnot w politykę socjalną. Wynikało to z jednej strony z faktu, że angielskie rządy konserwatywne konsekwentnie sprzeciwiały się rozwojowi europejskiej polityki społecznej,<sup>12</sup> a z drugiej – z odmiennej niż w innych krajach WE koncepcji rozwiązywania problemów społecznych, gdzie wiele spraw pozostawiano inicjatywie prywatnej, zaradności zainteresowanych i instytucjom dobroczynnym. Według Brytyjczyków, każda wspólnotowa regulacja dotycząca polityki socjalnej miałaby niszczyć równowagę rynkową wytworzoną przez stulecia między interwencjonizmem państwa w zakresie prawa socjalnego, a prywatną inicjatywą.<sup>13</sup> Wspólnotową Kartę Socjalną podpisały następnie także państwa, które weszły do Unii Europejskiej w 1995 r.: Austria, Finlandia i Szwecja.

Karta ta zawiera następujące podstawowe prawa socjalne pracobiorców:<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> O reformie Funduszy Strukturalnych szerzej w dalszej części pracy.

<sup>11</sup> W.Schnorpfeil, *Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union*, 1996, s.116-117. Obecnie używana jest nazwa: Wspólnotowa Karta Socjalna, aby nie mylić tego dokumentu z Europejską Kartą Socjalną Rady Europy z 1961 r.

<sup>12</sup> Za W.Anioł, *Przyszłość europejskiej polityki społecznej w: Społeczne skutki integracji Polski z UE*, red. K.Głąbicka, Warszawa 1999, s.18.

<sup>13</sup> K.Borchardt, *Rozwój polityki socjalnej Wspólnot Europejskich w: Europejskie prawo pracy i prawo socjalne*, Łódź 1998, s.21.

<sup>14</sup> Zobacz: *Karta Socjalna Wspólnoty Europejskiej w: J.Auleytner, Polityka społeczna – teoria a praktyka*, Warszawa 1997, s.364-368, a także M.Demmer, *Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen institutionellem Wettbewerb und institutioneller Integration*, Köln 1994, s.13-14; *Die Reform der Europäischen Union*, Hrsg. Rudolf (Hrsg), Baden-Baden 1997, s.236.

- swobodę poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania,
- prawo do zatrudnienia i sprawiedliwego wynagradzania za pracę,
- prawo do poprawy warunków życia i pracy,
- prawo do ochrony socjalnej,
- prawo do swobodnego zrzeszania się i negocjowania umów zbiorowych,
- prawo do kształcenia zawodowego,
- prawo do równego traktowania mężczyzn i kobiet,
- prawo do informacji, a także uwzględniania opinii pracobiorców,
- prawo do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy,
- ochrona dzieci i młodzieży przed wykorzystywaniem zawodowym,
- ochrona ludzi starszych i niepełnosprawnych.

Niestety większość znawców tematu<sup>15</sup> jest zgodna co do tego, że Karta miała ogromną wadę, a mianowicie brak mocy wiążącej, gdyż wymienione prawa były tylko deklaracją intencji nie podpartą mocą nakazową. Stąd też sama Karta nie wносиła praktycznie nic nowego do europejskiej polityki społecznej, poza tym tylko, że na jej podstawie Komisja miała zaplanować program działań. Jeszcze w grudniu 1989 r. organ ten przedstawił taki program zawierający 47 konkretnych przedsięwzięć do zrealizowania przed 31 grudnia 1992 r., ale zawarte w nim inicjatywy w wielu przypadkach zostały przeformułowane przez Radę, jak np. dyrektywy dotyczące zwolnień grupowych, ochrony prawnej matek, ochrony młodzieży pracującej czy czasu pracy.<sup>16</sup> Inne przedsięwzięcia wymagające jednomyślności napotykały niekiedy blokadę ze strony poszczególnych krajów (nie zawsze tylko Wielkiej Brytanii) i dlatego nie były wcielane w życie.<sup>17</sup> W 1991 r. Komisja wysunęła propozycje ważnych dyrektyw: o programie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, o poprawie ochrony socjalnej dla pracowników migrujących, z zaleceniami dla państw członkowskich, że winny one przewidzieć minimalne zabezpieczenie socjalne np. w formie minimalnych rent lub minimalnych zarobków, zapewniając tym samym każdemu obywatelowi

---

<sup>15</sup> Porównaj z: W.Balze, op.cit., s.193-197; W.Schnorpfeil, op.cit., s.117-118; D.Schiek, op.cit., s.59; A.Kliemann, op.cit., s.35-37; F.Fries, *Spór o Europę*, Warszawa 1998, s.317; K.Borchardt, op.cit., s.21-22.

<sup>16</sup> W.Weidenfeld, W.Wessels, op.cit., s.213.

<sup>17</sup> Por. F.Fries, op.cit.

Wspólnot godną egzystencję. Ponadto urzeczywistniano także postulaty równości szans kobiet i mężczyzn w miejscu pracy.<sup>18</sup>

Wspomnieć tu należy, że w tle prac Komisji realizującej cele socjalne rozwinął się w drugiej połowie lat 80. dynamiczny dialog pomiędzy partnerami społecznymi na poziomie wspólnotowym: Zrzeszeniem Pracodawców Wspólnoty Europejskiej (UNICE), Europejską Konfederacją Związków Zawodowych (ETUC) i Europejską Centralą Gospodarki Publicznej (CEEP). Wszystkie te organizacje włączyły się do dyskusji o przygotowaniach do wielkiej reformy traktatów wspólnotowych, która miała dokonać się w 1991 r. w Maastricht i która miała przyczynić się do rzeczywistego powstania europejskiego modelu socjalnego. Na kilka miesięcy przed „szczytem” w Maastricht ETUC i UNICE uzgodniły daleko idące propozycje reform traktatowych, zmierzające do:<sup>19</sup>

- zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego i przez to demokratyzacji procesu ustawodawczego,

- zawężenia sfery pracowniczej i socjalnej objętej wymogiem jednomyślności w Radzie i zastąpienie zasadą większości głosów w tzw. systemie głosów ważnych,

- rozszerzenia obszaru dialogu społecznego na szczeblu europejskim oraz rozwoju instytucji i procesów socjalnych, w tym zwłaszcza zasady informacji i konsultacji pracowników,

- określania dalszych obszarów prawa pracy i polityki socjalnej wymagających regulacji wspólnotowych.

W ten sposób zneutralizowano czynnik, który dotychczas był główną przeszkodą wobec europejskich regulacji socjalnych, a mianowicie opór środowisk wielkoprzemysłowych. Niestety nie wyeliminowano innego, radykalizującego się czynnika, a mianowicie obstrukcji ze strony Wielkiej Brytanii, która deklarowała, że zbojkotuje wszystkie, nawet najważniejsze zapisy socjalne. Kanclerz Niemiec H.Kohl krytykował taką postawę, mówiąc o groźbie „Europy dwóch prędkości”.<sup>20</sup> Zgodnie z przewidywaniami, konserwatywny rząd J.Majora zablokował prace nad kwestiami socjalnymi w Traktacie z Maastricht, tak więc pozostałe państwa musiały obejść sprzeciw Brytyjczyków.

---

<sup>18</sup> Za: K.Borchardt, op.cit., s.22.

<sup>19</sup> Za: M.Matey-Tyrowicz, op.cit., s.46-47.

<sup>20</sup> Ibidem.

W grudniu 1991 r. podczas rokowań w Maastricht postanowiono, że do Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (znowelizowanego Traktatu EWG) nie zostaną wprowadzone żadne zmiany z obszaru socjalnego, ale do Traktatu o Unii Europejskiej dołączony zostanie Dodatkowy Protokół o Polityce Społecznej, w którym pozostałe 11 państw (bez Wielkiej Brytanii) chcących rozwijać i pomnażać zakres europejskiej polityki społecznej, zostanie upoważnionych do korzystania z organów, procedur i mechanizmów traktatowych dla realizacji celów polityki społecznej.<sup>21</sup> W dołączonym do Protokołu Porozumieniu pomiędzy 11 państwami określone zostały cele polityki społecznej, wykraczające poza ramy Traktatu WE jedynie w kwestii praw pracobiorców. Rozległe sfery prawa pracy, prawa do zrzeszania się, strajku i lokautu, a także kwestie wynagradzania za pracę pozostały w zasadzie wyłączone z zakresu polityki społecznej. Ponadto uchwały dotyczące praw pracobiorców i tzw. odnowy socjalnej, względnie bezpieczeństwa socjalnego pracobiorców mogły być podejmowane tylko jednogłośnie.<sup>22</sup>

Według opinii specjalistów, kwestie socjalne nie zostały w Maastricht dobrze załatwione, a to ze względu na fakt, że Holandia, która sprawowała wówczas Prezydencję opracowała wysoce kompromisowy dokument o zredukowanej treści socjalnej, obliczony na pozyskanie akceptacji brytyjskiej. Skutek był taki, że Wielka Brytania odrzuciła nawet ten minimalistyczny projekt, a pozostałe państwa przyjęły – wobec braku czasu na szerszą dyskusję – okrojone Porozumienie w Sprawie Polityki Socjalnej, mimo że mogło ono zawierać postanowienia idące znacznie dalej.<sup>23</sup>

W Porozumieniu tym zostało zapisanych kilka nowych celów, np.: w artykule 1, oprócz polepszenia warunków życia i pracy, wprowadzono zapis o regulacji ochrony pracy, dialogu socjalnym, rozwoju potencjalnej siły roboczej i dążeniu do zwalczania izolacji społecznej środowisk wyłączonych z rynku pracy. Ponadto rozważono zakres zastosowania zasady kwalifikowanej większości w głosowaniach, a także zmieniono metody współpracy – od tej pory wystarczyło 44 z 66 głosów.<sup>24</sup> Zmieniono także brzmienie artykułu 2 Traktatu WE rozszerzając go o zapisy o konieczności zwiększenia zatrudnienia i środków ochrony socjalnej,

---

<sup>21</sup> Porównaj z: W.Schnorpfeil, op.cit., s.119-123.

<sup>22</sup> W.Weidenfeld, W.Wessels, op.cit., s.211.

<sup>23</sup> M.Matey-Tyrowicz, op.cit., s.47.

<sup>24</sup> W.Schnorpfeil, op.cit., s.120.

dążenia do spójności gospodarczo-społecznej oraz podwyższania jakości życia. Nowe zapisy dotyczyły zresztą bardzo wielu artykułów z Tytułu 7 Traktatu WE (zainteresowani tematem mogą sięgnąć do bogatej literatury przedmiotu).<sup>25</sup>

W tym miejscu wymieni ć należy tylko to co najważniejsze, a więc: rozszerzenie reguły kwalifikowanej większości w głosowaniach o zakresy: warunki pracy i obowiązek powiadamiania, informowania i wysłuchania pracownika, integracji osób wyłączonych z rynku pracy oraz równości kobiet i mężczyzn w miejscu pracy. Stanowiło to znaczny postęp, gdyż od tej pory można było łatwiej uchylać dyrektywy dotyczące ochrony socjalnej pracy oraz o europejskich „radach zakładowych”. Ponadto wprowadzono dalsze zakresy, które Rada po konsultacji z Parlamentem musiała uchylać jednogłośnie, a mianowicie:<sup>26</sup>

- obrona interesów pracowników przy rozwiązywaniu umowy o pracę,
- socjalne bezpieczeństwo i ochrona pracowników,
- przedstawicielstwo i kolektywna obrona interesów pracobiorców i pracodawców włączając współdecydowanie pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem, z zastrzeżeniem wynagrodzenia za pracę, prawa do strajku, prawa zrzeszania się i prawa lokautu<sup>27</sup> (zwolnień pracowników i zamykania przedsiębiorstw),
- warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich, którzy przebywają na obszarze Wspólnot,
- finansowe inicjatywy wspierania zatrudnienia i tworzenie nowych miejsc pracy.

Widać zatem wyraźnie, że państwa członkowskie przypisały po raz pierwszy Unii Europejskiej kompetencje w wielu zakresach, ale uzależniły to od osiągnięcia konsensusu. Ponadto znowelizowano artykuły dotyczące Europejskiego Funduszu Socjalnego. Od tej pory oprócz wspierania zatrudnienia i dostosowywania do zmian przemysłowych, Fundusz ten powinien także zapewnić środki na pomoc w finansowaniu kształcenia zawodowego, doksztalcania i różnego rodzaju szkoleń. Postanowienia dotyczące EFS miały być przyjmowane

---

<sup>25</sup> Zobacz m. in.: A.Kliemann, *Die europäische Sozialintegration ...*, op.cit., s.60-62; H.Berie, op.cit., s.75-79; W.Schnorpfeil, op.cit., s.120, a także: H.Groeben, *Kommentar zum EWG – Vertrag*, Auflage 4, Baden-Baden 1991.

<sup>26</sup> W.Schnorpfeil, op.cit., s.120.

<sup>27</sup> Sektory te zostały wyłączone ze sfery zastosowania Protokołu, o czym wspominam wcześniej.



kwalifikowaną większością głosów. Artykuły 126-128 zostały sformułowane na nowo, zaś sporny artykuł 119 Traktatu UE zmieniony został nieznacznie przez artykuł 6 Protokołu Socjalnego, w którym zapisano konieczność przestrzegania równych zarobków mężczyzn i kobiet za tę samą pracę. W Protokole zdecydowano wreszcie o zwiększeniu roli partnerów społecznych, od których Komisja może przejmować propozycje i przedstawiać je do decyzji Radzie i Parlamentowi.<sup>28</sup>

Bezpośrednio przed zakończeniem negocjacji w Maastricht, europejskie organizacje pracodawców i związków zawodowych przedstawiły propozycję procedury europejskich negocjacji zbiorowych, które mogłyby doprowadzić do zawarcia umów mających wartość prawną. Postanowienie to zawarto w Protokole podpisanym przez 11 państw, ustanawiając w ten sposób rzeczywistą płaszczyznę wspólnotowych negocjacji zbiorowych. Na mocy tych postanowień partnerzy społeczni mogą:

- zostać zobowiązani do wcielenia w życie dyrektyw europejskich poprzez umowy zbiorowe,
- zaniechać odwołania się od dyrektywy osiągając porozumienie na płaszczyźnie wspólnotowej,
- domagać się, aby zawarte przez nich porozumienie było wprowadzane w życie na mocy decyzji Rady.

Jest to zatem oryginalne zastosowanie zasady subsydiarności, odnoszącej się już nie tylko do relacji między prawem wspólnotowym a prawami krajowymi, ale również drogi legislacyjnej wobec drogi traktatowej, a powodzenie takiej formuły zależy będzie od tego, na ile partnerzy społeczni będą potrafili zorganizować się na szczeblu europejskim.<sup>29</sup> Taka sytuacja miała miejsce w związku z uchwaleniem Traktatu z Maastricht.

Podsumowując, można stwierdzić za Schnorpfeilem,<sup>30</sup> że polityka społeczna została sprowadzona na europejskiej płaszczyźnie ostatecznie do dwóch zakresów:

1. Skoordynowanego wymiaru socjalnego:

- wolność przemieszczania się pracowników,

---

<sup>28</sup> W.Schnorpfeil, op.cit., s.121.

<sup>29</sup> W całości za: F.Fries, op.cit., s.319.

<sup>30</sup> W.Schnorpfeil, op.cit., s.123.

- socjalne bezpieczeństwo pracowników migrujących,
- uznawanie tytułów i dyplomów zawodowych.

2. Wymiaru prawa pracy:

- indywidualne i kolektywne prawo pracy,
- ochrona specjalnych grup ryzyka socjalnego,
- techniczna ochrona pracy,
- polityka zatrudnienia.

Warto w tym miejscu zauważyć, że takie – dyskutowane we wcześniejszych latach – zagadnienia polityki społecznej, jak zwalczanie ubóstwa czy ochrona zdrowia, zostały definitywnie wyłączone z kręgu zainteresowań zintegrowanej europejskiej polityki społecznej.

Aby lepiej zrozumieć rozwój polityki społecznej Wspólnot Europejskich w latach 1987-1992 przyjrzyjmy się teraz powstawaniu socjalnych aktów prawnych. Od lutego 1986 r. (podpisanie JAE) do 1993 r. (ratyfikowanie Traktatu z Maastricht) ustanowiono lub zrewidowano 91 postanowień. Tabela 1. ukazuje, jakie reguły uchwalania prawa zastosowano podczas głosowań.

**Tabela 1. Zasady decydowania i uchwalania polityki Rady w zakresie socjalnym w latach 1986-1993**

Zasada głosowania	TAK	NIE	Razem
Jednogłośnie	33	14	47
Kwalifikowana większość	29	7	36
Zwykła większość	8	0	8
<b>Razem</b>	<b>70</b>	<b>21</b>	<b>91</b>

Źródło: W.Schnorpfeil, *Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union*, Berlin 1996, s.125.

**Tabela 2. Akty prawne i uchwały w zakresie polityki socjalnej Wspólnoty w latach 1986-1993**

Akty prawne	TAK	NIE	Razem
Rozporządzenie	13	3	16
Dyrektywa	36	18	54
Zalecenie	5	0	5

Postanowienie	16	0	16
<b>Razem</b>	<b>70</b>	<b>21</b>	<b>91</b>

Źródło: W.Schnorpfeil, *Sozialpolitische Entscheidungen der EU*, Berlin 1996, s.126.

Jak wynika z tabeli 1, ponad połowa decyzji w zakresie socjalnym (47) została podjęta w tym czasie jednogłośnie, z czego około 70% inicjatyw przyjęto, a około 30% odrzucono. Niecałe 50% stanowiły uchwały większościowe, które przy zasadzie zwykłej większości zostały w 100% zaaprobowane przez Radę. Spójrzmy teraz, jakich aktów prawnych Wspólnoty użyto do uchwalenia przepisów socjalnych. (Por. tabelę 2.)

Z tabeli 2 wynika, że odrzucono przede wszystkim propozycje związane z dyrektywami, bo aż 18 z 54, natomiast jeśli chodzi o rozporządzenia, to nie przyjęto tylko trzech. Natomiast wszystkie propozycje związane z zaleceniami i postanowieniami zostały przez Radę zaakceptowane. Tabela 3 ilustruje realizację dyrektyw Wspólnoty dotyczących europejskiej polityki socjalnej w poszczególnych państwach członkowskich.

**Tabela 3. Realizacja dyrektyw Wspólnoty dotyczących polityki socjalnej przez poszczególne państwa (stan na dzień 31.12.1993)<sup>31</sup>**

Państwo	Liczba dyrektyw zastosowanych przez Radę	Liczba dyrektyw zastosowanych w kraju	%
Belgia	37	28	76
Dania	37	32	86
Niemcy	38 <sup>a</sup>	27	71
Grecja	36 <sup>b</sup>	24	67
Hiszpania	37	25	68
Francja	37	29	78
Irlandia	37	32	86
Włochy	37	21	57
Luksemburg	37	22	59
Holandia	37	26	70
Portugalia	36 <sup>c</sup>	33	92
W.Brytania	37	34	92

<sup>31</sup> Tabela uwzględnia następujące dyrektywy: 68/360, 75/117, 75/129, 76/207, 77/187, 77/576, 78/610, 79/007, 79/649, 80/987, 80/1107, 82/130, 82/605, 83/477, 86/188, 86/378, 86/613, 88/035, 88/364, 88/642, 89/391, 89/622, 89/654, 89/655, 89/656, 90/239, 90/269, 90/270, 90/394, 90/659, 90/679, 91/269, 91/322, 91/382, 91/383, 91/533, 92/041, 92/057.

- a) Dyrektywa 90/659 przewiduje środki przejściowe w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy w procesie jednoczenia Niemiec (dotyczy tylko Republiki Federalnej)
- b) Dyrektywa 91/382/EWG weszła w życie 1 stycznia 1996 r.
- c) Dyrektywa 90/679/EWG weszła w życie 28 listopada 1995 r.

Źródło: W.Schnorpfeil, *Sozialpolitische Entscheidungen der EU*, Berlin 1996, s.128.

Najmniej dyrektyw z zakresu socjalnego przeniosły na obszar swego państwa Włochy (tylko 57%) i Luksemburg (59%). Co ciekawsze, państwami, które w najwyższym stopniu przyswajały na płaszczyźnie narodowej przepisy socjalne były Portugalia (92%) i Wielka Brytania (92%), która tak niechętnie traktowała europejską politykę społeczną i we wszystkich dyskusjach ją bojkotowała. Przeciętnie we Wspólnocie państwa przyswoiły 75% dyrektyw. Widać z tego zatem, że zawieranie pozornych kompromisów czy zaangażowanie poszczególnych państw we wspólnotową integrację socjalną niekoniecznie oznacza, że akty jej dotyczące przenoszone są następnie na płaszczyznę krajową. Realizacja i wykonanie dyrektyw z zakresu socjalnego niejednokrotnie napotykały w większości krajów poważne przeszkody i dlatego nie były dopuszczane do wewnętrznego zastosowania.<sup>32</sup>

### **Faza V: 1993 – 1999 - Wspieranie zatrudnienia i walka z bezrobociem jako priorytetowy cel polityki socjalnej Unii Europejskiej**

Ratyfikacja Traktatu z Maastricht, która mogła zakończyć się – z powodu referendum w Irlandii, Francji i Danii (gdzie społeczeństwo początkowo go odrzuciło) – dopiero w listopadzie 1993 r., sprzyjała ożywionej dyskusji wokół zagadnień związanych z europejską polityką społeczną. Podstawą do tego stała się wydana 17 listopada 1993 r., tzw. *Zielona Księga Europejskiej Polityki Społecznej*,<sup>33</sup> która była zapowiedzią zmian dotychczasowego kierunku działalności WE. Przygotowanie *Księgi* obejmowało zebranie opinii kilkuset instytucji i podmiotów polityki socjalnej oraz osób prywatnych i na ich podstawie rozpoczęcie szerokiej debaty o przyszłości i rozwoju europejskiej sfery socjalnej. Jak zapisano w dokumencie: „*Europa znajduje się w punkcie zwrotnym. Decyzje*

<sup>32</sup> W.Schnorpfeil, op.cit., s.28-129.

<sup>33</sup> *Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik*, Europäische Kommission, Luxemburg 1993. Szerzej o *Zielonej Księdze* por. prace J.Auleytnera: *Polityka społeczna ...*, op.cit., s.243-245 oraz *Zielona i Biała Księga Europejskiej Polityki Społecznej*, „*Polityka Społeczna*”, nr 7/1996, s.23-25.

*podjęte w nadchodzącym czasie określą kierunki polityki społecznej na wiele lat. Teraz jest czas na wyrażanie opinii i poglądów”.*<sup>34</sup>

*Zielona Księga* składa się z 3 części. Pierwsza dotyczy *acquis communautaire* w obszarze socjalnym, druga część określa potrzeby i wyzwania w sferze społeczno-ekonomicznej, zaś trzecia część to próba ustosunkowania się do kwestii zasygnalizowanych w debacie przez ośrodki rządowe, organizacje pozarządowe i podmioty europejskiej polityki socjalnej.<sup>35</sup> W *Księdze* odniesiono się do bardzo wielu zakresów i wartości związanych z prawami socjalnymi, urzeczywistnianiem socjalnego wymiaru europejskiej integracji, zasadami sprawiedliwości społecznej oraz równości szans i traktowania.

Przyjęty przez Europę Zachodnią po II wojnie światowej model *welfare state* oparty na zasadach pełnego zatrudnienia i opiekuńczości państwa w połączeniu z demokracją i prawami człowieka spowodował ogromny rozwój gospodarczo-społeczny tego obszaru, stąd też istnieje konieczność dalszego profilowania wspólnotowej polityki gospodarczej i społecznej. Szczególnie ważne jest to w chwili, gdy Europa boryka się z ogromnym bezrobociem, a także z rosnącą marginalizacją społeczną i zmianami demograficznymi. *Zielona Księga* zawierała postulaty prowadzenia skoordynowanej polityki społecznej w takich dziedzinach, jak: zatrudnienie i rynek pracy, równość szans, zwalczanie dyskryminacji kobiet, zwalczanie pauperyzacji i rozwarstwienia społecznego, kreowanie modelu „społeczeństwa aktywnego”.<sup>36</sup>

Na podstawie *Zielonej Księgi* Komisja Europejska wydała 27 lipca 1994 r. *Białą Księgę Europejskiej Polityki Społecznej*,<sup>37</sup> która zawierała szczegółowe odpowiedzi na 65 dokładnie sformułowanych pytań odnoszących się do przyszłości i rozwoju wspólnotowej polityki społecznej. Dokument ten stał się nie tylko diagnozą, ale także programem owej polityki. Do najważniejszych problemów socjalnych Unii Europejskiej zaliczono w nim przede wszystkim bezrobocie (co nie dziwi w sytuacji, gdy bezrobocie w UE dotykało wówczas blisko 20 mln osób). *Biała Księga* zawierała 10 głównych punktów, które

---

<sup>34</sup> Za: K.Głąbicka, *Zielona i Biała Księga dotycząca wspólnotowej polityki socjalnej*, „*Studia Europejskie*”, 4/1997, s.212.

<sup>35</sup> J.Auleytner, *Polityka społeczna ...*, op.cit., s.243.

<sup>36</sup> Porównaj z K.Głąbicka, *Polityka społeczna Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1998, s.111-115 oraz J.Auleytner, *Zielona i Biała Księga ...*, op.cit., s.23-25.

<sup>37</sup> *Weißbuch – Europäische Sozialpolitik – ein zukunftsweisender Weg für die Union*, Kom (94) 333 vom 27.07.1994.

powinny stać się priorytetowymi celami Wspólnot w kwestii zatrudnienia, edukacji i kształcenia zawodowego a także innych zadań socjalnych:<sup>38</sup>

1. Zatrudnienie. Do 2000 roku planowano stworzyć 15 mln nowych miejsc pracy (dzisiaj już wiemy, że nie zostało to zrealizowane).

2. Inwestowanie w zasoby ludzkie – zapewnienie przez Unię pracy dla wszystkich młodocianych powyżej 18 roku życia (zapis ten jest nierealny ze względu na 2-3-krotnie wyższy wskaźnik bezrobocia młodzieży w wielu krajach w porównaniu z pozostałymi grupami wiekowymi).

3. Promowanie wysokich standardów w zakresie zatrudnienia wspierających konkurencję w Europie. Gwarantowanie minimów socjalnych obejmujących m.in. nakaz równego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony, zakaz dyskryminowania pracowników, którzy dochodzą swoich praw, prawo do wysłuchiwanie pracownika, włączenie osób niepełnosprawnych do życia zawodowego.

4. Tworzenie wspólnotowego rynku pracy – konieczność uproszczenia i unowocześnienia przepisów dla pracowników migrujących, szczególnie w kwestiach ubezpieczenia socjalnego i zdrowotnego.

5. Równość szans kobiet i mężczyzn. Mimo wielu przepisów wspólnotowych nadal nie są respektowane zasady równości płci, dlatego konieczne staje się wprowadzenie kolejnego programu działań w tym zakresie.

6. Aktywne społeczeństwo dla wszystkich. Włączenie do społeczeństwa a także objęcie specjalną opieką grup izolowanych, poszkodowanych i dyskryminowanych, m.in. niepełnosprawnych, chorych psychicznie, uzależnionych, osób starszych.

7. Aktywna polityka ochrony zdrowia. Wspólnoty winny zająć się przede wszystkim zwalczaniem chorób nowotworowych, zapobieganiem uzależnieniom od narkotyków oraz edukacją zdrowotną.

8. Związki zawodowe, organizacje pracodawców i organizacje pozarządowe jako partnerzy społeczni – dalszy rozwój dialogu i partnerstwa socjalnego na poziomie wspólnotowym i narodowym.

9. Współpraca międzynarodowa – rola europejskiej polityki socjalnej. Wzmocnienie współdziałania z Międzynarodową Organizacją Pracy oraz krajami

---

<sup>38</sup> Za J.Auleytner, op.cit., s.246-247.

Europy Środkowej i Wschodniej. W umowach międzynarodowych winno wprowadzić się klauzule socjalne.

10. Efektywny system zastosowania prawa europejskiego. Działania podnoszące efektywność wspólnotowego prawa socjalnego, m.in. przez tworzenie banków danych i ośrodków informacyjnych.

Na podstawie tych dwóch dokumentów widać zatem wyraźnie, że Wspólnoty zdały sobie po Maastricht sprawę z konieczności nowego podejścia do polityki socjalnej. Obok zasad solidarności i równości *Biała i Zielona Księga* eksponują zasady subsydiarności i partnerstwa socjalnego. Podsumowując te dwa bardzo ważne dla integracji socjalnej dokumenty można zacytować za *Białą Księgą*: „Teraz, kiedy jesteśmy u progu XXI wieku, naszym naczelnym celem musi być ochrona i rozwój europejskiego modelu socjalnego, aby zapewnić społeczeństwom Europy unikalne połączenie dobrobytu ekonomicznego, spójności społecznej oraz ogólnie wysokiej jakości życia stanowiących cechę okresu powojennego”.<sup>39</sup>

*Biała i Zielona Księga*, wraz z innym dokumentem: *Biała Księga. Wzrost Gospodarczy, Konkurencyjność i Zatrudnienie*<sup>40</sup> są dowodami na to, że po raz pierwszy na szczeblu europejskim rozpoczęto tak szeroką dyskusję o funkcjonowaniu i przyszłości europejskiego modelu społecznego i państwa socjalnego, a także z nadzieją odniesiono się do możliwości osiągnięcia porozumienia w kwestii ujednoczenia rozwiązań socjalnych na płaszczyźnie europejskiej.

W grudniu 1994 r. odbył się w Essen „szczyt” UE, na którym przyjęto rezolucję o międzynarodowej współpracy w następujących dziedzinach:<sup>41</sup>

- promowanie inwestycji,
- wspieranie kształcenia i zdobywanie nowych kwalifikacji zawodowych,
- zwiększanie zatrudnienia poprzez zmniejszanie czasu pracy, rozwój usług tworzących miejsca pracy, zmniejszanie kosztów pracy w sferze niskich kwalifikacji,
- poprawa skuteczności rynku pracy,

---

<sup>39</sup> Za: K.Głąbicka, *Zielona i Biała Księga ...*, op.cit., s.219.

<sup>40</sup> *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Weißbuch*; Europäische Kommission, Luxemburg 1994.

<sup>41</sup> K.Głąbicka, *Polityka społeczna ...*, op.cit., s.46.

- zwiększanie liczby programów na rzecz grup najbardziej poszkodowanych na rynku pracy, tj. młodzieży, długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych i kobiet.

Powyższe zagadnienia, rozszerzone o inne aspekty socjalne, zostały zapisane także przez Komisję Europejską w „Średniookresowym Programie Socjalnym na lata 1995-1997”.<sup>42</sup> Wśród priorytetowych celów wymieniono tworzenie miejsc pracy i większych możliwości zatrudnienia, wspieranie kształcenia ogólnego i zawodowego, równouprawnienie kobiet i mężczyzn, wspieranie zdrowia publicznego i kreowanie aktywnego społeczeństwa. Zapisano także konieczność prowadzenia badań i analiz z zakresu polityki społecznej, ulepszenie systemu przekazywania informacji nt. kształcenia zawodowego, doskonalenie dialogu socjalnego i tworzenie europejskiej „przestrzeni”, względnie „unii socjalnej”.<sup>43</sup>

Nie ulega wątpliwości, że dla Unii Europejskiej najważniejszą kwestią społeczną stało się bezrobocie, stąd akcentuje się głównie działania zwalczające to zjawisko oraz tworzenie mechanizmów kontroli, nadzoru i środków innowacyjnych. Unia dokonała najpierw w 1993 r. kosmetycznych zmian w zarządzaniu Funduszami Strukturalnymi, w tym w Europejskim Funduszu Socjalnym, wprowadzając dwa nowe instrumenty strukturalne: Fundusz Spójności oraz Instrument Finansowy na Rzecz Gospodarki Rybnej, a także podjęła decyzję o przygotowywaniu corocznych raportów dotyczących zatrudnienia i rynku pracy. Ponadto Komisja Europejska uruchomiła specjalne projekty służące wspieraniu lokalnych rynków pracy, znane pod nazwą Terytorialnych Projektów Zatrudnienia. Projekty te oparte na współpracy Komisji z partnerami lokalnymi lub/i regionalnymi poszukiwać miały nowoczesnych, innowacyjnych rozwiązań prowadzących do rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy. Na gruncie zasad partnerstwa, integracji i innowacji Komisja zobowiązała się do wylansowania 60-90 Paktów Terytorialnych, które przysłużą się zwalczaniu bezrobocia i zwiększeniu zatrudnienia.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> *Mittelfristiges Sozialpolitisches Aktionsprogramm 1995-1997*, „Soziales Europa”, no. 3/1994, Europäische Kommission.

<sup>43</sup> Porównaj z: K.Głąbicka, op.cit., s.47.

<sup>44</sup> Więcej zobacz: *Lokale Entwicklungs und territoriale Beschäftigungspakte*, Bericht über das Seminar, Rom, Europäische Kommission, 4-6 Mai 1997; *Territoriale Beschäftigungspalikte*, Bericht über das Seminar, Europäische Kommission, Bremen, 25-27 Januar 1998 w: <http://europa.eu.int/comm/pacts>.



Następnym bardzo ważnym krokiem było podpisanie przez 15 państw Unii Europejskiej Traktatu Amsterdamskiego, który przyjęty został przez Konferencję Międzyrządową 17 czerwca 1997 r. i podpisany na „szczycie” 2 października 1997 r.<sup>45</sup> Wąskie potraktowanie sfery socjalnej w Protokole do Traktatu z Maastricht spowodowało, że w latach 1991-1997 państwa członkowskie i inne podmioty polityki społecznej zaczęły się domagać „dowartościowania” Europy w zakresie socjalnym, tym bardziej że sprzyjały temu warunki polityczne. W Wielkiej Brytanii do władzy doszła Partia Pracy,<sup>46</sup> a we Francji – socjaliści. Dlatego też z Traktatem Amsterdamskim wiązano olbrzymie nadzieje, jeśli chodzi o wzmocnienie roli skutecznej polityki socjalnej, zwalczanie bezrobocia, reform strukturalnych i proceduralnych UE.

Jeśli chodzi o zmiany prawne w dziedzinie socjalnej, to Traktat Amsterdamski przyniósł następujące zmiany:<sup>47</sup>

- uzupełniono treść preambuły Traktatu UE z powołaniem się na podstawowe prawa socjalne zawarte w Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r. i Wspólnotowej Karcie Socjalnej z 1989 r.,

- zmieniono treść artykułu B Traktatu UE,
- zmieniono treść artykułu 2 Traktatu WE,
- zmieniono artykuły 3 i 6 Traktatu WE,
- dodano artykuł 6a w Traktacie WE,
- dodano nowy Tytuł VI A „Zatrudnienie” (art. 109 N-S),
- rozszerzono prawa socjalne w artykule 117 Traktatu WE,
- zmieniono brzmienie artykułu 118 Traktatu WE oraz dodano nowe artykuły 118 A, 118 B, 118 C, gdzie inkorporowano porozumienie w sprawie polityki socjalnej z Maastricht,

- zmieniono artykuł 119, w którym dopuszczono po raz pierwszy do tzw. dyskryminacji pozytywnej kobiet.<sup>48</sup>

Traktat Amsterdamski wprowadzając nowelizacje do Traktatu z Maastricht zniósł możliwość wyłączania się (*opting out*) poszczególnych krajów –

---

<sup>45</sup> *Vertrag von Amsterdam*, Läufer Thomas (Hrsg), Bonn 1999, s.8.

<sup>46</sup> Tony Blair deklarował już wcześniej konieczność przyłączenia Wielkiej Brytanii do prawno-politycznych zobowiązań socjalnych UE - zobacz: W. Anioł, *Przyszłość europejskiej ...*, op.cit., s.18.

<sup>47</sup> Za M.Matey-Tyrowicz, op.cit., s.48.

<sup>48</sup> Dokładne omówienie wszystkich zmian prawnych można znaleźć w: *Vertrag von Amsterdam*, Bonn 1999.

w tym przypadku chodziło o Wielką Brytanię – z procesu decydowania o kwestiach socjalnych, a następnie z obowiązku ich egzekwowania. Brytyjczycy przyjęli wszystkie zobowiązania płynące z *acquis communautaire* w dziedzinie socjalnej, a parlament brytyjski ratyfikował Traktat Amsterdamski.

Traktat Amsterdamski wszedł w życie 1 maja 1999 r., a do głównych celów socjalnych Unii Europejskiej zaliczono w nim:

- trwale rozwijanie zatrudnienia i zwalczanie bezrobocia (przede wszystkim bezrobocia młodzieży i bezrobocia długoterminowego),
- zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej,
- zwalczanie izolowania grup społecznie poszkodowanych i wyłączonej z rynku pracy,
- podnoszenie rangi dialogu społecznego i partnerstwa,
- stosowanie trybu informacji i konsultacji pracowników,
- rozwijanie „pozytywnej dyskryminacji kobiet”,
- równoczesny stały rozwój gospodarczo-ekonomiczny, solidarność międzypaństwową i poprawę konkurencji.

Niestety, mimo ożywionych dyskusji, które toczyły się i nadal toczą wokół rozszerzenia spraw, które miałyby być podejmowane większością głosów, Traktat Amsterdamski nie przyniósł tu żadnych nowych rozwiązań. Oparto się na postanowieniach Porozumienia w Sprawie Polityki Socjalnej z Maastricht. Warto przypomnieć, że wymóg jednomyślności obowiązywał w następujących dziedzinach:

- ochrona socjalna pracowników (w tym również tych, z którymi rozwiązywana jest umowa o pracę),
- ubezpieczenia społeczne,
- udział pracowników w podejmowaniu decyzji i reprezentatywności pracowników i pracodawców w obronie ich interesów,
- warunki zatrudnienia w Unii Europejskiej obywateli państw trzecich przebywających na jej obszarze,
- przeznaczanie środków finansowych na rozwój zatrudnienia, wyłączając przepisy o Europejskim Funduszu Socjalnym.

Jeśli chodzi o większość kwalifikowaną, to dotyczyła ona następujących zagadnień:

- bezpieczeństwa i zdrowia pracowników,

- warunków pracy,
- konsultacji i informowania pracowników,
- równości traktowania mężczyzn i kobiet,
- integrowania grup poszkodowanych i wyłączonych z rynku pracy.

Podobnie jak w Porozumieniu z Maastricht, Traktat Amsterdamski wyłączył z kompetencji prawotwórczej UE następujące kwestie:

- wynagrodzenia,
- prawo do strajku,
- prawo do lokautu,
- prawo do zrzeszania się.

Kolejnym ważnym zagadnieniem poruszonym w Traktacie Amsterdamskim było podniesienie roli Parlamentu Europejskiego w procesie ustanawiania prawa, w tym także socjalnego. Od tej pory wiele kwestii prawnych musiało być konsultowanych z Parlamentem, któremu nowy art. 198 Traktatu WE pozwalał także na konsultację z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.<sup>49</sup>

Równocześnie z przygotowaniem Traktatu Amsterdamskiego Komisja Europejska przedłożyła w lipcu 1997 r. dokument „Agenda 2000”, który zawierał obszerną analizę skutków rozszerzenia Unii o państwa Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypr, a także koniecznej reformy polityki strukturalnej, regionalnej, a także socjalnej.<sup>50</sup> Dokument ten został przyjęty przez Radę pod koniec marca 1999 r. na „szczycie” berlińskim. Oznacza to, że Unia Europejska zaaprobowała gotowość do przyjęcia w najbliższych latach kilku nowych państw, które w najpełniejszym wymiarze spełniać będą unijne kryteria i wymogi, nie określając jednak terminu rozszerzenia. Pojawia się tutaj problem taki, że w najbliższej przyszłości zaistnieją nowe poważne różnice regionalne między państwami od dawna należącymi do UE a krajami integrującymi się, a także, że Unia 20 demokratycznych państw może mieć poważne problemy z osiągnięciem jednomyślności w stanowieniu prawa wspólnotowego, również w sferze ustawodawstwa socjalnego.

<sup>49</sup> Za: M.Matey-Tyrowicz, op.cit., s.51.

<sup>50</sup> O „Agendzie 2000” patrz szerzej w: *Agenda 2000- Band 1: Eine stärkere und erweiterte Union*, DOC/97/6, Brüssel, 15.07.1997; *Agenda 2000-Band 2: Intensivierung der Heranführungsstrategie*, DOC/97/7, Brüssel, 15.07.1997; *Agenda 2000- Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union*, „Bulletin der EU”, Beilage 7/1997; w polskiej literaturze zobacz m.in. *Agenda 2000 - opinia Komisji w sprawie wniosku*

Podczas Konferencji Międzyrządowej zakończonej w Amsterdamie podkreślano niejednokrotnie, że najważniejsze zadanie socjalne UE to konieczność zwiększania zatrudnienia. Postanowiono zatem, że oprócz nowatorskiego wprowadzania do Traktatu osobnego działu VI A „Zatrudnienie” (co stanowiło rzeczywiste *novum*, gdyż zatrudnienie nie było dotychczas przedmiotem regulacji prawa wspólnotowego zarówno pierwotnego, jak i wtórnego), Unia zorganizuje specjalny „szczyt” poświęcony wyłącznie kwestiom zatrudnienia i rynku pracy.

„Szczyt” taki odbył się jeszcze tego samego roku w dniach 20-21 listopada 1997 w Luksemburgu.<sup>51</sup> Ówczesny przewodniczący Komisji Jacques Santer bezpośrednio przed owym spotkaniem powiedział: „*Priorytetem Unii na najbliższe lata będzie przede wszystkim walka z bezrobociem, następnie pomyślnie zawiązanie Unii Walutowej i na trzecim miejscu poszerzenie Unii Europejskiej*”.<sup>52</sup> Oznaczało to, że „szczyt” luksemburski miał być przełomem w podejściu Unii do polityki zatrudnienia. Komisja Europejska przedstawiła przygotowany specjalnie z tej okazji program działań, który miał za zadanie poprawić sytuację na rynkach pracy i ograniczyć rosnące bezrobocie. Zaplanowano w nim 19 zaleceń, m.in.:<sup>53</sup>

- zwiększenie elastyczności rynków pracy poprzez zwiększenie liczby kursów i szkoleń zawodowych dla bezrobotnych, a także stworzenie warunków do większej mobilności pracowników,
- wprowadzenie ulg podatkowych dla pracodawców tworzących nowe miejsca pracy oraz zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy,
- zredukowanie bezrobocia w ciągu 5 lat do poziomu 6-7%,
- wprowadzenie na rynki pracy osób młodych i niepełnosprawnych, a także środowisk wyłączonych z możliwości zatrudnienia ze względu na takie przyczyny, jak: pochodzenie, rasa, przeszłość przestępcza, uzależnienie od alkoholu lub narkotyków.

---

*Polski o członkostwo w UE złożonym przez Polskę*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997; *Agenda 2000 - wyzwania wynikające z rozszerzenia UE*, „*Studia Europejskie*” nr 4/1997.

<sup>51</sup> Jak twierdzi K.Malinowski, „szczyt” luksemburski odbył się tylko dzięki naciskom Francji, której premier Lionel Jospin zagroził, że jeśli nie dojdzie do spotkania nt. zatrudnienia, to Francuzi zablokują wprowadzenie systemu kar za nieprzestrzeganie zasad równowagi budżetowej po wprowadzeniu w Unii Europejskiej wspólnej waluty. Przeciwnie początkowo „szczytowi” Niemcy i Wielka Brytania zgodziły się ostatecznie na jego przeprowadzenie.

<sup>52</sup> Za M.Grewiński, K.Malinowski, *Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 146.

„Szczyt” luksemburski przyniósł także refleksje na temat wzrostu bez zatrudnieniowego (*jobless growth*)<sup>54</sup> i sugestie o konieczności podnoszenia konkurencyjności gospodarki unijnej, gdyż porównania bezrobocia z innymi potęgami gospodarczymi świata, USA i Japonią,<sup>55</sup> wskazywały i wskazują nadal na duże różnice w liczbie bezrobotnych na niekorzyść Unii Europejskiej.

Niestety, na spotkaniu w Luksemburgu po raz kolejny okazało się, że różnice zdań pomiędzy poszczególnymi państwami są na tyle duże, że wspólnotową politykę zatrudnienia pozostawiono w zasadzie kompetencjom poszczególnych państw, choć dokonano zapisu o konieczności koordynacji na poziomie unijnym. Ambitne plany Komisji zaaprobowane zostały właściwie tylko przez dwa państwa: Francję i Austrię. Po dwudniowych obradach ustalono, że osoby długotrwale bezrobotne (w tym bezrobotni pozostający bez pracy dłużej niż 6 miesięcy) będą kierowane na specjalne kursy i szkolenia zawodowe. W ciągu 5 lat liczba uczestników tego rodzaju szkoleń powinna zwiększyć się o 20%. Poza tym zobowiązano się do wyeliminowania części „sztywnych” zapisów związanych z rynkiem pracy w poszczególnych krajach. Francja przeforsowała zapis na temat możliwości skracania czasu pracy, a Hiszpania – o roli wzrostu gospodarczego w tworzeniu nowych miejsc pracy. Potwierdzono, że na tworzenie nowych miejsc pracy budżet unijny przeznaczy kwotę 450 mln ecu, a Europejski Bank Inwestycyjny przeznaczy 10 mld ecu<sup>56</sup> na pożyczki dla małych i średnich przedsiębiorstw.<sup>57</sup>

Ostatecznym rezultatem „szczytu” w Luksemburgu było przyjęcie głównych priorytetów polityki zatrudnienia na rok 1998, do których należały:<sup>58</sup>

1. Rozwój i pobudzanie przedsiębiorczości poprzez:

- obniżanie obciążeń fiskalnych,
- obniżanie kosztów pracy,
- obniżanie stawki VAT na usługi z dużym udziałem robocizny.

2. Rozszerzanie możliwości uzyskania pracy:

---

<sup>53</sup> Ibidem, s.148.

<sup>54</sup> Pisze o tym m.in. M.Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu*, Warszawa 1997, s.42-44.

<sup>55</sup> Wskaźnik bezrobocia wynosił dla UE 10%, dla USA – 4,5%, dla Japonii – 3%.

<sup>56</sup> Szacuje się, że przeznaczenie 10 mld ecu przez EBI pozwoliłoby na realizację inwestycji o wartości około 30 mld ecu.

<sup>57</sup> Za M.Grewiński, K.Malinowski, op.cit., s.149.

<sup>58</sup> Patrz M.Matey-Tyrowicz, op.cit., s.52, a także K.Głąbicka, op.cit., s.49.

- objęcie szczególną opieką młodocianych bezrobotnych i bezrobotnych długookresowych,
- konieczność zapewnienia kwalifikacji młodym ludziom w celu elastycznego przechodzenia ze szkół do aktywności zawodowej,
- dostosowywanie kształcenia do potrzeb rynków pracy,
- rozwijanie najróżniejszych form szkoleń, doskonalenia zawodowego, kursów, a także aktywnych środków pobudzania zatrudnienia.

3. Wspieranie rozwoju procesów dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw:

- unowocześnianie organizacji pracy, zwiększanie konkurencyjności i elastyczności produkcji,
- utrzymywanie i rozwój zdolności dostosowawczych przedsiębiorstw.

4. Wspieranie polityki równości szans i równego traktowania:

- zwalczanie dyskryminacji kobiet na rynku pracy,
- ułatwianie włączania grup poszkodowanych na rynku pracy (niepełnosprawni, azyłanci, byli więźniowie, narkomani, alkoholicy itd.),
- ułatwianie powrotu do życia zawodowego matkom wychowującym dzieci i osobom po przerwie zawodowej,
- wspieranie harmonijnego rozwoju życia zawodowego i rodzinnego.<sup>59</sup>

Następstwem „szczytu” w Luksemburgu było zobligowanie państw członkowskich do przedstawienia na „szczycie” w Cardiff w czerwcu 1998 r. Narodowych Programów Zatrudnienia (*National Action Plans*), opartych na wytycznych Rady, a także wyznaczenie terminu następnego spotkania na temat zatrudnienia w Wiedniu w dniach 11-12 grudnia 1998 r.

Zdaniem P.Flynn, komisarza UE ds. polityki społecznej, „szczyt” luksemburski był z pewnością krokiem do przodu w polityce zatrudnienia Unii. Jak stwierdził z kolei E.Gabaglio, przewodniczący Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC): „*Wyniki są bardziej konkretne i mniej pustosłowne aniżeli wiele innych dotychczasowych i w widoczny sposób nie są*

---

<sup>59</sup> Więcej zobacz w: M.Grewiński, K.Malinowski, op.cit., s.152-154.

*inspirowane symplifyczystyczną teorią deregulacji*".<sup>60</sup> W Luksemburgu wyznaczono bowiem główne kierunki działania na rzecz zwalczania bezrobocia; ponadto powołano Komitet ds. Zatrudnienia i Rynku Pracy. Do jego głównych obowiązków należy porównywanie i koordynacja inicjatyw państw członkowskich w kwestiach zatrudnienia.<sup>61</sup> W pracach Komitetu ogromne znaczenie przywiązuje się do realizacji zasady partnerstwa i uwzględniania opinii związków zawodowych pracodawców i pracowników. Na koniec rozważań na temat „szczytu” luksemburskiego warto zaznaczyć, że przyjęta tam strategia na rzecz zatrudnienia powinna przestrzegać jednego bardzo ważnego warunku ekonomicznego – nie może przyczyniać się do wzrostu inflacji, zgodnie z zasadą *„non-accelerating inflation role of employment”*.

Jeżeli chodzi o wspomniane już „szczyty” w Cardiff i Wiedniu, to nie wprowadziły one żadnych istotnych zmian w podejściu do kwestii zatrudnienia czy innych problemów związanych ze sferą socjalną.<sup>62</sup> We Wnioskach Prezydencji z Cardiff w rozdziale drugim zawarto uwagi dotyczące przeciwdziałania bezrobociu i tworzenia nowych miejsc pracy. Rada stwierdziła tam m.in., że podstawą osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego i ograniczenia bezrobocia są zdrowe finanse publiczne. Odnotowano także, zgodnie z zapisami z Luksemburga, że wszystkie państwa członkowskie przedstawiły Narodowe Programy Zatrudnienia.<sup>63</sup> Natomiast we Wnioskach Prezydencji z posiedzenia w Wiedniu Rada Europejska stwierdziła, że wprowadzenie w 1999 r. euro przyczyni się do zwiększenia zatrudnienia w państwach Unii Europejskiej. Jako wymierny sukces przedstawiano utworzenie w 1998 r. 1,7 mln nowych miejsc pracy, a także spadek bezrobocia po raz pierwszy od 1992 roku poniżej 10%. Ustalono także priorytetowe cele w dziedzinie zatrudnienia na rok 1999:<sup>64</sup>

- zwiększenie równości szans kobiet i mężczyzn,
- rozwój sektora usług oraz dziedzin związanych z technologią informacji i ochrony środowiska,
- wspieranie rozwoju i konkurencyjności małych przedsiębiorstw,

---

<sup>60</sup> *The Job Summit: new direction or a talking shop?*, „*European Industrial Relations Review*”, December 1997, cyt. za M.Matey-Tyrowicz, op.cit., s.53.

<sup>61</sup> Komitet ten zebrał się po raz pierwszy w styczniu 1998 r. W jego skład weszli przedstawiciele Komisji, ministrowie spraw socjalnych i związki zawodowe.

<sup>62</sup> Wnioski Prezydencji z posiedzeń Rady Europejskiej w Cardiff i Wiedniu patrz m.in. w: „*Studia Europejskie*”, nr 3/1998, s. 153-174 oraz nr 1/1999, s.157-164.

<sup>63</sup> Za: L.Szymczyk, *Szczyt Rady Europejskiej w Cardiff*, „*Wspólnoty Europejskie*”, nr 7/8/1998.

- przebudowa systemu podatkowego w celu ułatwienia pracodawcom tworzenia nowych miejsc pracy.

Kolejnymi ważnymi wydarzeniami dla europejskiej polityki społecznej był „szczyt” berliński w marcu 1999 r., na którym przyjęto ostatecznie „Agendę 2000” wprowadzającą reformę polityki strukturalnej Unii Europejskiej i zwiększone środki na wspieranie regionów i grup poszkodowanych od 1 stycznia 2000 r.,<sup>65</sup> a także „szczyt” w Kolonii w czerwcu 1999 r. To ostatnie spotkanie było szczególnie interesujące ze względu na zatwierdzenie Europejskiego Paktu Zatrudnienia mającego przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia w państwach „Piętnastki”. Pakt, który uchwalano na bazie postanowień z Luksemburga, zawiera trzy elementy:

- konieczność wzmocnienia partnerstwa socjalnego,
- wypracowanie wytycznych i celów wspólnotowej polityki zatrudnienia, w szczególności na rzecz poprawienia sytuacji bezrobotnej młodzieży i długoterminowo bezrobotnych,
- dalszą konieczność liberalizowania i uelastyczniania gospodarek.

Uznano przy tym, że ustawiczny dialog między partnerami społecznymi powinien spowodować lepszą koordynację działań w zakresie zwalczania bezrobocia na obszarze Wspólnot. Ponadto Komisja Europejska zaleciła sprawdzić, czy redukcja podatku obrotowego na nisko kwalifikowaną pracę spowoduje rzeczywisty wzrost zatrudnienia w sektorze usług.<sup>66</sup>

Obecnie podczas wszystkich posiedzeń Rady Europejskiej szefowie rządów państw członkowskich odnoszą się do kwestii zatrudnienia, a także innych problemów socjalnych podkreślając tym samym, że polityka społeczna jest przedmiotem specjalnego zainteresowania Unii Europejskiej.

Przykładem mógł być specjalny „szczyt” w Lizbonie w dniach 23-24 marca 2000 r., na którym dyskutowano o konieczności wzmocnienia spójności gospodarczo-społecznej UE w aspekcie zwiększania zatrudnienia i rozwoju edukacji, inwestowania w potencjał ludzki oraz rozwijania aktywnego i dynamicznego państwa opiekuńczego, a także zwalczania marginalizacji i pauperyzacji społecznej.

---

<sup>64</sup> Za M.Grewiński, K.Malinowski, op.cit., s.157.

<sup>65</sup> Por. M.Grewiński, *Europejski Fundusz Socjalny ...*, op.cit., s.194.

<sup>66</sup> K.Bohnhof, H.Schors, *Europäischer Pakt für Beschäftigung geschlossen*, „Kölner Stadt-Anzeiger”, 04.06.1999, s.1.



\* \* \*

Reasumując, można stwierdzić, że ponad 40-letnia historia europejskiej polityki społecznej ukazuje, iż integracja w sferze socjalnej napotykała i ciągle napotyka liczne bariery w jej harmonizacji i rozwoju. Mimo że poszczególne państwa członkowskie UE deklarują chęć przyspieszenia i rozszerzenia owej polityki, to rzeczywistość pokazuje jednak, że proces ten jest dużo bardziej skomplikowany niż wynikałoby to z licznych deklaracji i obietnic. Wielu ekspertów jest bardzo sceptycznych co do możliwości stworzenia całościowej, szeroko rozumianej wspólnotowej polityki społecznej, wskazując na ogromne różnice w modelach *welfare state* w poszczególnych krajach, a także argumentując, że ponadnarodowa polityka społeczna lub próba nadmiernej harmonizacji przepisów socjalnych nie wpłynie dobrze na rozwój ekonomiczny oraz poprawę konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej Unii Europejskiej. Oznaczałoby to, że integracja socjalna będzie pogłębiać się w tych zakresach, które są już teraz przedmiotem ujednoliczeń, ale raczej nie będzie się rozszerzać na nowe dziedziny i kwestie socjalne.

Z drugiej jednak strony występują także przesłanki świadczące o możliwej dynamizacji europejskiej polityki społecznej. Wiąże się to przede wszystkim z faktem, że istnieją pewne ponadnarodowe problemy społeczne, które dotyczą całej społeczności europejskiej: masowe bezrobocie, szeroka marginalizacja społeczna, pauperyzacja ludności, starzenie się społeczeństw, choroby cywilizacyjne, problemy ekologiczne itp. Kwestie te mogą przyczynić się do podjęcia wspólnotowej reformy państwa opiekuńczego.

Także proces globalizacji gospodarczej powoduje, że na wiele kwestii trzeba spojrzeć wreszcie w sposób bardziej koherentny i z perspektywy międzynarodowej. Przykładem tego, że o kwestiach społecznych dyskutuje się obecnie także na najważniejszych światowych konferencjach ekonomicznych było Forum Ekonomiczne w Davos w styczniu br., na którym podkreślano wielokrotnie, że obok globalizacji gospodarki, rozwijania nowoczesnych technologii informatycznych i wzmacniania konkurencji, na świecie pogłębia się ogromna przepaść między regionami bogatymi i biednymi, między społeczeństwami wykształconymi i niewykształconymi. Przywódcy wielu państw zwracali uwagę, że istnieje pilna konieczność inwestowania w edukację

młodzieży, a także w kształcenie permanentne. Brytyjski premier Tony Blair przekonywał międzynarodowych przedsiębiorców i biznesmenów, że nie można zapominać o grupach zmarginalizowanych społecznie, w szczególności bezrobotnych, którzy mają także prawo do godnego życia.<sup>67</sup>

Trudno dzisiaj przewidzieć jednoznacznie, w jakim kierunku rozwinię się europejska polityka społeczna, ale stwierdzić można z pewnością, że jeżeli Unia Europejska szybko nie wprowadzi istotnych zmian, to w kolejnych latach nie nastąpi szybki rozwój owej polityki. Rzadko bowiem się zdarza, aby jednocześnie w większości krajów UE – tak jak dzieje się to obecnie – rządziły lub współrządziły ugrupowania lewicowe, a jak się wydaje, tylko one mogą popchnąć Unię w kierunku bardziej zintegrowanego społeczeństwa socjalnego.

---

<sup>67</sup> A. Błaszczak, *Davos - zmiany na lepsze wymagają czasu*, „Rzeczpospolita”, 02.02.2000.