

**Dr Mirosław Grewiński**  
**WSP TWP/ PTPS**

## **Integracja socjalna Wspólnot Europejskich cz.1 i cz. 2**

### **UWAGA**

**Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.**

**Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).**

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)

**Artykuł podzielony na 2 części ukazał się w: Studia Europejskie 2/2000 i 1/2001**

*Europejska integracja społeczna liczy sobie już ponad 40 lat ale mimo to brak jest ciągle w polskiej literaturze dostatecznej wiedzy na temat rozwoju i regulacji prawnych w zakresie budowy wspólnotowej przestrzeni socjalnej. Niniejszy artykuł jest próbą ukazania ewolucji i harmonizowania na przestrzeni lat europejskiej polityki społecznej a także całościowego spojrzenia na kwestie związane z funkcjonowaniem socjalnego wymiaru Wspólnoty.*

### **Faza I : 1957–1971 – Gospodarczy neoliberalizm i swoboda przepływu \***

Problematyka polityki społecznej pojawiła się już na samym początku integrowania Wspólnoty, a mianowicie podczas formułowania Traktatów Rzymskich, kiedy to kraje założycielskie, na bazie powstałych instytucji międzynarodowych - Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS)<sup>1</sup> i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EUROATOM)<sup>2</sup>, utworzyły w 1957 roku Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG)<sup>3</sup>.

<sup>1\*</sup> Za Schiek Dagmar „Europäisches Arbeitsrecht” Baden-Baden 1997, str.52-61.

Traktat Paryski o utworzeniu EWWiS wszedł w życie 25.07.1952 r.

<sup>2</sup> EUROATOM powołano do życia w tym samym czasie co EWG tj. 25. 03..1957 r. w Rzymie.

<sup>3</sup> Traktat o utworzeniu EWG wszedł w życie 01.01.1958 r. Warto zaznaczyć, że wcześniej bo w roku 1955 w Messynie odbyła się konferencja państw „6” dotycząca ich integracji gospodarczej.

Już wówczas ujawnił się problem usytuowania polityki społecznej w procesie integracji gospodarczej i ekonomicznej Wspólnot, a także kwestia jej harmonizowania i funkcjonowania<sup>4</sup>. Większość państw uważała, że nie ma konieczności stwarzania wspólnotowej koncepcji socjalnej, gdyż integracja ekonomiczno-gospodarcza sama rozwiąże kwestie społeczne, stąd też jeśli w ogóle mówić o aspekcie socjalnym to tylko jako inicjatywie pobocznej lub służebnej w stosunku do ekonomicznego celu EWG<sup>5</sup>. Takie neoliberalne poglądy reprezentowała większość krajów z wyjątkiem Francji, która ze względu na swoje wysokie standardy socjalne kładła nacisk na włączenie polityki społecznej do zapisów traktatowych. Powstał niewątpliwie spór, szczególnie między Niemcami a Francją, gdyż delegacja niemiecka z uporem twierdziła, że wraz ze stworzeniem rynku wspólnotowego dojdzie także do integracji socjalnej. Francja natomiast uważała, że różne standardy socjalne w poszczególnych krajach założycielskich mogą spowodować przenoszenie się przedsiębiorstw z państw o wysokich kosztach socjalnych do krajów o niskich kosztach, by produkować taniej, stąd jest potrzeba zapisów socjalnych w Traktacie, zapobiegających niebezpieczeństwu dumpingu socjalnego<sup>6</sup>. Francja uważała, że koszty społeczne nie są naturalnymi kosztami miejsca lokalizacji jak twierdzili Niemcy, stąd też może prowadzić to do ograniczenia konkurencji<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Schnorpfeil W. „Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union” 1996, str.105.

<sup>5</sup> Matey-Tyrowicz Maria „Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny” w: „Przegląd Prawa Europejskiego” 1(4) 1998, str.45.

<sup>6</sup> Platzer Hans Wolfgang „Sozialpolitik und soziale Integration in der Europäischen Union” w: „Die soziale Zukunft Europas – Bedingungen und Perspektiven einer europäischen sozialen Integration” – Diatz Berthold (Hrsg), Gießen 1994, str.50.

<sup>7</sup> Borchardt Klaus „Rozwój polityki socjalnej Wspólnot Europejskich” w: „Europejskie Prawo Pracy i Prawo Socjalne” Łódź 1998, str.16-17.

Spór dotyczący miejsca polityki społecznej w zapisach traktatowych doprowadził w końcu do kompromisu. Wprowadzono szereg artykułów związanych ze sferą socjalną, jednak ich treść nie zawierała konkretnych rozwiązań a jedynie postulaty. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że wygrała wówczas koncepcja neoliberalna ale Francuzi byli także usatysfakcjonowani, gdyż przekonali inne kraje o potrzebie włączenia polityki społecznej do zakresu integracji politycznej, gospodarczej i ekonomicznej<sup>8</sup>. Jeżeli chodzi o poszczególne zapisy, to zarówno artykuł 117 traktujący ogólnikowo uzgadnianie porządku socjalnego państw członkowskich jak i artykuł 120 dotyczący płatnych urlopów nie posiadały żadnej konkretnej podstawy mogącej przyczynić się do decyzji Wspólnoty w zakresie socjalnym. Wyjątek stanowił artykuł 119 mówiący o jednakowej zapłacie dla kobiet i mężczyzn za tą samą pracę, ale tylko z tego względu, że bardzo szerokiej wykładni tego artykułu dokonał Europejski Trybunał Sprawiedliwości inicjując możliwość dochodzenia na drodze sądowej swoich praw przez poszkodowanych w poszczególnych krajach<sup>9</sup>. Jeżeli chodzi o artykuł 118 to dotyczył on zadań koordynacyjno-promocyjnych mających pobudzić współpracę pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinach pozostających w kompetencjach krajowych: zatrudnienia, prawa i warunków pracy, szkolenia i doskonalenia zawodowego, zabezpieczeń społecznych, ochrony przed wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi, higieny pracy, prawa do zrzeszania się i zbiorowych negocjacji między pracodawcami i pracownikami<sup>10</sup>.

Ważnymi zapisami będącymi następstwem stopniowego wprowadzania idei swobodnego przepływu pracowników we Wspólnocie, określonej w artykułach 48-51 (Tytuł III), były artykuły 123-125 dotyczące utworzenia – „... *W celu poprawy możliwości zatrudnienia pracowników w obrębie rynku wewnętrznego i przyczynienia się w ten sposób do podniesienia poziomu życia ...*” – **Europejskiego Funduszu Socjalnego** (EFS), który miał przede wszystkim zwiększać geograficzną i zawodową mobilność pracowników wewnątrz Wspólnoty oraz ułatwiać im dostosowywanie się do zmian w przemyśle i nowych systemach produkcji<sup>11</sup>. Innymi zapisami dotyczącymi polityki społecznej były artykuły 126-127 o oświacie i kształceniu zawodowym, ale nie miały one większego znaczenia prawotwórczego.

---

<sup>8</sup> Ibidem, str.18.

<sup>9</sup> Schnorpfel Willi „Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union”, op. cit.str.110.

<sup>10</sup> Zobacz: Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej. Tytuł VIII, art.118 a także Tyrowicz-Matey M. „Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny” op. cit. str.45.

<sup>11</sup> Berie Hermann „Europäische Sozialpolitik – von Messina bis Maastricht” w: „Soziale Integration in Europa I” w: Kleinhenz G. (Hrsg), Berlin 1993, str.42-43.

Aby ukazać całościowy pakiet przepisów mających socjalną dymensję Wspólnoty to w Traktacie EWG już w preambule pojawia się zapis o konieczności rozwoju społecznego, poprawie warunków pracy, zwalczaniu różnic między regionami. Także artykuł 2 zawiera zapisy o konieczności wysokiego zatrudnienia, bezpieczeństwie społecznym, społecznej spójności i solidarności<sup>12</sup>. Widać zatem z tego wyraźnie, że zapisy socjalne sprowadzały się właściwie do kilku artykułów, które nie miały mocy prawnej. Państwa członkowskie zgodziły się, że rynek wewnętrzny będzie się regulował sam a politykę społeczną należy harmonizować wewnętrznie, traktując ją jako problematykę poszczególnych państw. Najważniejsze znaczenie dla europejskiej polityki społecznej miał więc fakt samego przesiedlania się pracowników oraz powołanie **Europejskiego Funduszu Socjalnego**. Przy okazji tego prowadzono już wówczas dyskusje naukowe o przyszłości europejskiej polityki społecznej<sup>13</sup>.

Bardzo ważną kwestią, często pomijaną, a która z pewnością miała wpływ na Wspólnotę w owym czasie, było ratyfikowanie przez Radę Europy w dniu 18.10.1961r. **Europejskiej Karty Socjalnej** (EKS), która określiła standardy socjalne i dalszy rozwój społeczno-polityczny państw członkowskich. Państwa członkowskie Rady Europy, w skład której wchodziły też kraje Wspólnoty ustaliły nowe cele i zadania w zakresie praw socjalnych i gospodarczych<sup>14</sup>. Dotyczyły one różnorodnych praw socjalnych takich jak:

- prawo do pracy,
- prawo do zrzeszania się,
- prawo do rokowań zbiorowych (bez prawa do strajku),
- prawo do zabezpieczenia socjalnego,
- prawo do opieki społecznej,
- prawo do ochrony i pomocy pracownikom migrującym,
- prawo rodziny do ochrony socjalnej, prawnej i ekonomicznej.

Poza tym potępiano wszelką dyskryminację ze względu na płeć, rasę, religię, poglądy i pochodzenie<sup>15</sup>. Europejska Karta Socjalna nie była jednak stricte dokumentem

---

<sup>12</sup> Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej – preambuła i art.2 w: „Prawo Wspólnot Europejskich” -dokumenty.

<sup>13</sup> Kleinhenz Gerhard „Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion” w: „Perspektiven der Europäischen Integration” Rübel Gerhard (Hrsg), 1994, str.143-144.

<sup>14</sup> Szerzej zobacz: Głębicka Katarzyna „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich”, Warszawa (WSP TWP) 1998, str.40-41.

<sup>15</sup> Ibidem, a także: Europejska Karta Społeczna, Rada Europy 18.10.1961r. w: „Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej”, Warszawa 1997.

Wspólnoty Europejskiej lecz Rady Europy, stąd też przez całe lata 60 we Wspólnocie w kwestii socjalnej zmieniło się niewiele. Jak twierdzi Michael Demmer<sup>16</sup> w latach 1957-1974 uchwalono tylko 6 aktów prawnych dotyczących sfery socjalnej co stanowi przeciętnie 0,4 aktu prawnego rocznie. Nie był to zatem szczyt możliwości Wspólnoty, a wręcz przeciwnie ograniczenie się do skrajnego minimum. Najważniejszym aktem prawnym lat 60 było **Rozporządzenie Nr.1612/68** z 09.11.1968r. dotyczące swobodnego podejmowania pracy w obrębie Wspólnoty przez obywateli państw członkowskich<sup>17</sup>. Drugim ważnym aktem prawnym było **Rozporządzenie Nr 1408/71** z 14.06.1971r. dotyczące zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących i ich rodzin w obrębie Wspólnoty. Wraz z tymi rozporządzeniami urzeczywistniono ostatecznie swobodny przepływ pracowników<sup>18</sup>.

Jak twierdzi G. Kleinhenz<sup>19</sup> pod koniec lat 60 Wspólnota odzyskała inicjatywę socjalną choć w wąskim zakresie. Świadczyć o tym może chociażby fakt, że Rada Europejska odnalazła współzależność między polityką gospodarczą i społeczną w **Średniookresowym Programie Gospodarczym** z 11.04.1967r.<sup>20</sup>, chociaż ciągle pomijała konieczność prowadzenia dialogu socjalnego i konkretnych rozwiązań w sferze socjalnej. Pod naciskiem związków zawodowych, które już od roku 1968 manifestowały swoje niezadowolenie z deficytu regulacji w zakresie polityki socjalnej, w dniach 27/28.04.1970r. spotkali się na Konferencji Trójstronnej przedstawiciele organizacji pracodawców, związków zawodowych i Rady Europejskiej, na której powołano **Komisję ds. Zatrudnienia**. Pierwsze posiedzenie Komisji odbyło się 14.12.1970r.<sup>21</sup>

Podsumowując można stwierdzić, że lata 1957-1971 były dosyć ubogie dla europejskiej polityki społecznej i sprowadzały się prawie wyłącznie do urzeczywistnienia swobodnego przepływu siły roboczej oraz adaptacji pracowników w nowych warunkach życiowych. Zasada wolnej konkurencji zdeterminowała wszelkie myślenie o integracji Wspólnoty, która nie miała jeszcze zmartwień z mającym dopiero nadejść masowym bezrobociem i światowym kryzysem gospodarczym. Sfera socjalna miała dopiero nabrać na znaczeniu w roku 1972, czyli w najbliższej przyszłości.

<sup>16</sup> Zobacz: Demmer Michael „Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen institutionellem Wettbewerb und institutioneller Integration” Köln 1994, str.20-21.

<sup>17</sup> Zobacz: Lichtenberg Hagen „Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft – rechtliche und soziale Probleme” w: „Sozialpolitik in der EG” Baden-Baden 1986, str.117-123.

<sup>18</sup> Kliemann Annette „Die europäische Sozialintegration nach Maastricht” Baden-Baden 1997.

<sup>19</sup> Kleinhenz G. „Perspektiven der Europäischen Integration” op. cit str.144.

<sup>20</sup> Średniookresowy Program Gospodarczy Rady dla Wspólnoty na lata 1966-1970.

<sup>21</sup> Balze W. „Die sozialpolitischen Kompetenzen der EU” op. cit. str.51.

## Faza II : 1972–1980 - Złoty wiek harmonizacji\*

Bardzo ważną kwestią dla zrozumienia nagłej zmiany Wspólnoty w podejściu do polityki socjalnej miała wówczas sytuacja polityczna w poszczególnych krajach. Otóż w 1969 roku w Niemczech, w 1971 w Danii, w 1972 w Holandii, i w 1973 w Irlandii<sup>22</sup> rządy przejęły ugrupowania socjaldemokratyczne. Dodatkowo w Belgii i we Włoszech dopuszczono do koalicji rządzących partie socjaldemokratyczną i socjalistyczną, zaś obóz rządzący we Francji sam podejmował od dawna inicjatywy socjalne na płaszczyźnie Wspólnoty. Także wejście do Wspólnoty Europejskiej Wielkiej Brytanii, gdzie rządzili wprawdzie konserwatyści ale pod rządami Edwarda Heath'a nie odrzucali oni z góry socjalnych projektów - spowodowało to, że na początku lat 70 panował relatywnie szeroki consensus krajów członkowskich co do tego, że rozwój gospodarczo-liberalny Wspólnoty musi być wzmocniony przez aspekt socjalny i że należy przygotować odpowiednie środki na jego wdrażanie<sup>23</sup>.

Drugą przyczyną było to, że Wspólnota urzeczywistniając w roku 1969 swobodne przemieszczanie się pracowników zakładała do roku 1980 stworzenie unii gospodarczej i monetarnej. Stąd też potrzebna była nowa polityka finansowa, podatkowa, pieniężno-kredytowa i regionalna. Widziano także potrzebę wzmocnienia i przeniesienia kompetencji socjalnych na obszar Wspólnoty. Wprawdzie już na spotkaniu w Hadze w 1969 roku szefowie rządów i głowy państw podjęli decyzje o umacnianiu współpracy socjalno-politycznej<sup>24</sup>, to jednak dopiero w Paryżu w 1972 roku polityka społeczna nabrała pełnego znaczenia<sup>25</sup>. Konsekwencją zrównania polityki socjalnej z gospodarczą podczas Szczytu Paryskiego było przygotowanie w 1973 roku przez Komisję Programu Socjalnego, który ostatecznie został uchwalony przez Radę w 1974 roku<sup>26</sup>. Głównymi celami programu było:

- polepszenie jakościowej i ilościowej sytuacji zatrudnienia,

<sup>22</sup> \* Terminu takiego użyli: Blanspain, Schmidt, Schweibert w: *Europäisches Arbeitsrecht*, 1996 str.14. Dania i Irlandia weszły do Wspólnoty wraz z Wielką Brytanią w 1973 roku w ramach „rozszerzenia północnego”.

<sup>23</sup> Balze W. „Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union” op. cit. str.52. Warto tu zaznaczyć, że w tym czasie kanclerz Niemiec W.Brabdt po raz pierwszy użył terminu „przestrzeń socjalna”.

<sup>24</sup> Głębicka K. „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich” op.cit. str.42.

<sup>25</sup> Jansen Bernhard „Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG” w: Lichtenberg Hagen (Hrsg) „Sozialpolitik in der EG” Baden-Baden 1986, str.11.

<sup>26</sup> Berie H. „Europäische Sozialpolitik” w: Kleinhenz G. (Hrsg) „Soziale Integration in Europa I ” Berlin 1993, str.48.

- polepszenie warunków życia i pracy pracowników,
- wzmocnienie roli pracowników i partnerów socjalnych w rozwiązywaniu problemów zawodowych i socjalnych, a także w podejmowaniu decyzji Wspólnoty w zakresach ekonomicznych i społecznych<sup>27</sup>.

Mimo szlachetnych intencji, Program Socjalny nie był jednak skutecznym środkiem jeśli chodzi o wprowadzenie efektywnej polityki społecznej. Jak twierdzi W. Schnorpfeil<sup>28</sup> ze względu na taki a nie inny rozwój gospodarczy lat 70, państwa orientowały swe strategie socjalne bliżej płaszczyzny narodowej. Zwycięsko z Programu wyszły jednak liczne dyrektywy, które dotyczyły europejskiej polityki społecznej i to należy uznać za sukces Programu. Przede wszystkim uregulowano częściowo zakres równouprawnienia kobiet i mężczyzn, a także wydano dyrektywy dotyczące prawa pracy. Do najważniejszych dyrektyw należały:

- dyrektywa 75/129/EWG dotycząca zwolnień grupowych w przedsiębiorstwach międzynarodowych<sup>29</sup>,
- dyrektywa 77/187/EWG dotycząca ujednolicenia przepisów bezpieczeństwa w zakresie roszczeń pracowników w sytuacji zmiany właściciela przedsiębiorstwa lub zakładu pracy<sup>30</sup>,
- dyrektywa 80/987/EWG o zrównaniu przepisów prawa państw członkowskich o ochronie pracowników w sytuacji niewypłacalności pracodawcy<sup>31</sup>.

Dwie ostatnie dyrektywy zostały uchwalone na podstawie możliwości jakie dawał artykuł 100 Traktatu EWG, co spowodowane było faktem, że nie istniały przecież we Wspólnocie podstawy prawne do kształtowania polityki socjalnej. Wspólnota musiała zatem posługiwać się artykułem 100 zezwalającym na harmonizację krajowych przepisów prawnych i administracyjnych jeśli było to tylko konieczne dla poprawnego działania wspólnego rynku, a w przypadku gdyby ten przepis nie był wystarczający musiała podierać się artykułem 235, który zawierał tak zwaną kryzysową normę kompensacyjną Wspólnoty, z której można korzystać wówczas, jeśli brak jest w

<sup>27</sup> Demmer M. „Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen ...” op.cit.str.11; porównaj z Głąbicka K. „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich: op. cit. str.43.

<sup>28</sup> Schnorpfeil W. „Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union” op. cit. str.111.

<sup>29</sup> Richtlinie 75/129 EWG des Rates vom 17.02.1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitglied- staaten über Massenentlassungen (Abl.L.48/29 vom 22.02.1975).

<sup>30</sup> Richtlinie des Rates 77/187/EWG vom 14.02.1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitglied- staaten über die Wahrung von Ausprüchden der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben (Abl.L.61/26 vom 05.03.1977).

<sup>31</sup> Abl.L. 283/23 vom 28.10.1980.

Traktacie EWG stosownych regulacji uprawniających do realizacji i urzeczywistnienia celów Wspólnoty<sup>32</sup>.

Obydwoma tymi artykułami posłużono się jeszcze wielokrotnie między innymi przy dyrektywie Rady 75/117 z 10.02.1975 roku dotyczącej zrównania płac kobiet i mężczyzn oraz dyrektywie 76/207 z 09.02.1976 roku służącej urzeczywistnianiu szans kobiet i mężczyzn w dostępie do zatrudnienia i „równej” pracy<sup>33</sup>. Ponadto artykułem 235 posłużono się przy dyrektywie 79/7 o urzeczywistnianiu zasady równości mężczyzn i kobiet w zakresie bezpieczeństwa socjalnego<sup>34</sup>. Ważnym aktem prawnym zasługującym na odnotowanie była dyrektywa 77/576 Rady z 25.07.1977 roku o ujednoczeniu prawa i przepisów zarządzania państw członkowskich dotyczących bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy<sup>35</sup>.

Widać zatem jednoznacznie, że na tym etapie europejskiej polityki społecznej skonkretyzowano nareszcie prawo wspólnotowe, które zaczęło intensywnie oddziaływać na krajowe systemy prawa zatrudnieniowego. Było to niezwykle ważne również z innego względu, a mianowicie Wspólnota poprzez dyrektywy doprowadziła do regulacji również w zakresie zwolnień grupowych w przedsiębiorstwach międzynarodowych, które często potrafiły przesunąć zwolnienia do krajów o najmniejszych kosztach z tym związanych. Większość badaczy<sup>36</sup> podaje tu przykład koncernu międzynarodowego AKZO, który w 1973 roku przechodził fazę restrukturyzacji i z tego powodu 5 000 pracowników miało zostać zwolnionych. Koncern niemiecko-holenderski AKZO i jego firmy współpracujące z wielu państw wcześniej jednak porównywał koszty związane z wymówieniami pracy w poszczególnych państwach. Ostatecznie nastąpiły zwolnienia w tych krajach gdzie były najniższe koszty związane z wymówieniami pracy<sup>37</sup>. Dlatego dyrektywy Wspólnoty, a w tym przypadku dyrektywa 75/129 z 17.02.1975 dotycząca zwolnień grupowych, były tak ważne dla rozwoju europejskiej polityki socjalnej.

<sup>32</sup> Borchardt Klaus „Rozwój polityki socjalnej Wspólnot Europejskich” op. cit. str.19, porównaj z Balze W. „Die Sozialpolitischen Kompetenzen der EU ...” op. cit. str.52-55.

<sup>33</sup> Balze W. „Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union” op. cit. str.54.

<sup>34</sup> Richtlinie 79/7 des Rates vom 19.12.1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (Abl. EG 1979 Nr.L.6/24).

<sup>35</sup> Richtlinie 77/576 des Rates vom 25.07.1977 zur Angleichung der Rechts – und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz (Abl. EG 1977 Nr.L.229/12).

<sup>36</sup> Zobacz między innymi: Berie H. „Europäische Sozialpolitik” 1993, op. cit. str.48 ; Balze W. „Die sozialpolitischen Kompetenzen der EU” op.cit. str.55; Schnorpfeil W. „Sozialpolitische Entscheidungen der EU” op. cit. str.112.

<sup>37</sup> Schnorpfeil W., ibidem → (przypis 35).



Program Socjalny z 1974 roku był niewątpliwie najważniejszym krokiem naprzód dla kształtowania zakresu prawnego europejskiej integracji socjalnej. Mimo to, że przekazano w kompetencje Wspólnoty pewien zakres uprawnień socjalnych, to jednak kryzys gospodarczy lat 70 związany z kryzysem paliwowym a także ogromny wzrost bezrobocia między rokiem 1970 a 1980 ( z 2,13 mln. do 8 mln. ! ) spowodowały, że państwa członkowskie próbowały rozwiązywać kwestie socjalne na płaszczyźnie narodowej, co z jednej strony dawało pozytywne rezultaty – pomnażanie akcji socjalnych, z drugiej zaś prowadziło do umniejszenia roli socjalnej polityki wspólnotowej.

Głównym punktem polityki socjalnej Wspólnoty stawała się w I połowie lat 70 kwestia zatrudnienia i walki z bezrobociem. Wzrastała rola **Europejskiego Funduszu Socjalnego**, który w 1978 roku dysponował już budżetem 2 mld. DM<sup>38</sup>. Wzrosła także rola związków zawodowych pracowników i pracodawców na obszarze Wspólnoty. W 1973 roku powstał Europejski Związek Pracowników - EGB<sup>39</sup>, który wspólnie z istniejącym od 1958 roku Związkiem Pracodawców - UNICE (Unia Przemysłowa Wspólnoty) podjął szeroki dialog w myśl idei partnerstwa socjalnego. W latach 1975-1978 związki te spotkały się kilkakrotnie na konferencjach dotyczących przewyższania gospodarczych i socjalnych problemów Wspólnoty, a także w celu rozszerzenia socjalnego dialogu o regularne spotkania z Komisją ds. Zatrudnienia. Niestety próby Komisji i Związków Zawodowych Pracowników o nadanie spotkaniom bardziej formalnego charakteru spaliły na panewce na skutek oporu Związku Pracodawców i od roku 1978 Spotkania Trójstronne, bo tak je nazywano, nie odbywały się już. Przewidywane w Programie Socjalnym postanowienia o wzmocnieniu udziału partnerów socjalnych w decyzjach gospodarczo-społecznych Wspólnoty zostały zatem wstrzymane<sup>40</sup>.

Warto w tym miejscu zwrócić jeszcze uwagę na jedno zagadnienie. Otóż w tym czasie wszystkie decyzje dotyczące przepisów i norm w zakresie polityki społecznej stanowione były zawsze w Radzie Unii Europejskiej jednomyślnie<sup>41</sup>.

### **Faza III : 1981–1986 - Stagnacja w rozwoju europejskiej polityki społecznej**

<sup>38</sup> Balze W. „Die Sozialpolitischen Kompetenzen der EU” op. cit. str.54.

<sup>39</sup> Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB) było zjednoczeniem narodowych Związków Zawodowych Pracowników z wyjątkiem Francji, Włoch i później Hiszpanii.

<sup>40</sup> Balze W. „Die sozialpolitischen Kompetenzen der EU” op. cit. str. 56-57.

<sup>41</sup> Schnorpfeil W. „Sozialpolitische Entscheidungen der EU” op. cit. str.114, a także Weidenfeld W., Wessels W. „Europa od A do Z” Gliwice 1998, str.211.

Początek lat 80 uznawany jest przez większość badaczy jako okres stagnacji<sup>42</sup> lub abstynencji<sup>43</sup> w zakresie rozwoju europejskiej polityki społecznej. Spowodowane to było między innymi tym, że począwszy od zmiany władzy w Niemczech w październiku 1982 roku, do władzy w poszczególnych państwach zaczęły powracać ugrupowania liberalne.

Nie wszyscy widzą jednak to zjawisko jako główny powód tego zastoju. Dla niektórych badaczy<sup>44</sup> siły liberalne mogły zrezygnować z programów socjalnych, ale nie uczyniły tego czego dowodem było uchwalenie wielu dyrektyw związanych ze sferą socjalną. Wspólnota zatem, według nich, kontynuowała kurs przyjęty przez poprzedników. Innym wymienianym powodem osłabienia tempa prac było to, że Wspólnota znalazła się pod koniec lat 70 w istotnym letargu, a słaba Komisja pod prezydenturą Gastona Thorna<sup>45</sup> nie była w stanie nadać procesowi rozwoju Wspólnoty (nie tylko w aspekcie socjalnym) trwałych impulsów<sup>46</sup>. Katarzyna Głąbicka<sup>47</sup> jest zdania, że „... brakowało wówczas politycznej chęci i potrzeby działania w kierunku tworzenia europejskiej przestrzeni socjalnej, nie dostrzegano socjalnej spójności w procesie integracyjnym i dialogu społecznym wśród partnerów socjalnych, a przede wszystkim skonkretyzowanej, ponadnarodowej, celowej polityki.”

Mimo to Rada ustanowiła 22.06.1984 roku Średniookresowy Program Wspólnoty w zakresie socjalnym, ale rzeczywiście nie zawierał on nic nowego ponad to co zapisano już w Programie Socjalnym z 1974 roku<sup>48</sup>. Nowe regulacje prawne objęły jedynie problemy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy. Rada 27.02.1984r. skonkretyzowała program na rzecz bezpieczeństwa i ochrony zdrowia z 29.06.1978 r. wydając wcześniej w tym zakresie kilka dyrektyw podpierając się artykułem 100 Traktatu EWG<sup>49</sup>. Jedną z pierwszych regulacji była dyrektywa 80/1107 z 27.11.1980r. dotycząca pracy z materiałami niebezpiecznymi dla zdrowia<sup>50</sup>. Dyrektywa ta miała charakter ramowy, stąd też zawierała później pojedyncze dyrektywy dla określonych

---

<sup>42</sup> Kliemann Annette „Die europäische Sozialintegration nach Maastricht” op. cit. str.31 oraz Schiek Dagmar „Europäisches Arbeitsrecht” Baden-Baden, 1997, str.56.

<sup>43</sup> Berie Hermann „Europäische Sozialpolitik” w: Kleinhenz G. (Hrsg) op. cit. str.56.

<sup>44</sup> Balze W. „Die sozialpolitischen Kompetenzen ...” op. cit. str.58.

<sup>45</sup> Gaston Thorn – przewodniczący Komisji w latach 1981-1985, reprezentował Luxemburg.

<sup>46</sup> Berie H. „Europäische Sozialpolitik” w: Kleinhenz G. (Hrsg) 1993, op. cit. str.56.

<sup>47</sup> Głąbicka K. „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich” op.cit. str.44

<sup>48</sup> Balze W. „Die sozialpolitische Kompetenzen ...” op. cit. str.58.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Richtlinie 80/1107 des Rates über den Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische oder biologische Stoffe (Abl. EG 1980, Nr L 327/8).

niebezpiecznych materiałów. I tak Rada między 1982 a 1986 rokiem ustanowiła jeszcze 3 pojedyncze dyrektywy: 82/605 – o niebezpieczeństwie ołowiu metalicznego i jego związku jonowym w miejscu pracy<sup>51</sup>, 83/477 – o zagrożeniach pracy z azbestem<sup>52</sup>, 86/188 – o niebezpieczeństwie pracy w hałasie<sup>53</sup>. Oprócz tego pakietu dotyczącego zagrożeń niebezpiecznymi materiałami w miejscu pracy Rada Europejska 24.06.1982 roku wydała także dyrektywy dotyczące ochrony pracowników przed niebezpieczeństwem groźnych wypadków w określonych gałęziach przemysłu.

## Część 2

Jeśli chodzi o socjalny dialog jaki przewidziany był w Programie Średniookresowym, to po raz pierwszy od 1978 roku doprowadzono 12.11.1985 roku w Val Duchesse (miejscowość leżąca w pobliżu Brukseli) do spotkania przedstawicieli Federacyjnego Związku Zawodowego Pracowników (EGB) z reprezentacją Związku Zawodowego Pracodawców (UNICE), a także Europejskiej Centrali Gospodarki Publicznej (CEEP) wraz z przedstawicielami Komisji. Spotkanie to miało na celu osiągnięcie strategii współpracy na drodze do wzrostu zatrudnienia i redukcji bezrobocia<sup>54</sup>. Nie bez znaczenia dla kształtowania się europejskiej polityki społecznej miała także aktywna działalność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, którego orzecznictwo o prawnych konkluzjach przepisów w zakresie socjalnym powodowała zwrócenie większej uwagi na przestrzeganie norm w tym zakresie. Sprawy rozstrzygane przez Trybunał dotyczyły przede wszystkim problemów pracowników migrujących a także równości wynagradzania kobiet i mężczyzn za tą samą pracę<sup>55</sup>. Z pewnością można powiedzieć, że polityka społeczna w pierwszej połowie lat 80 była pozbawiona impulsów działania i wizji rozwoju, ale nie było to celowe działanie Wspólnoty w tym aspekcie. Europa Zachodnia przechodziła wówczas kryzys we wszystkich dziedzinach integracyjnych, zarówno gospodarczo-ekonomicznej, instytucjonalno-politycznej a także strukturalno-regionalnej, szczególnie po rozszerzeniu Wspólnoty o Grecję (1981), Hiszpanię i Portugalię (1986)<sup>56</sup>. Z jednej strony następstwa kryzysu gospodarczego lat

<sup>51</sup> Richtlinie 82/605 des Rates vom 28.07.1982 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch metallisches Blei und seine Ionenverbindungen am Arbeitsplatz (Abl.EG 1982 Nr. L 247/12).

<sup>52</sup> Richtlinie 83/477 des Rates vom 19.09.1983 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz (Abl.EG 1983 Nr.L 263/25).

<sup>53</sup> Richtlinie 86/188 des Rates vom 12.05.1986.

<sup>54</sup> Balze W. „Die sozialpolitischen Kompetenzen der EU” op. cit. str.86.

<sup>55</sup> Więcej zobacz: Streil Jochen „Der Beitrag des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Sozialrechts in der Gemeinschaft” w: „Sozialpolitik in der EG” Lichtenberg H. (Hrsg) Baden-Baden 1986, str.95-116.

<sup>56</sup> Tak zwane rozszerzenie południowe Wspólnoty.

70, który spowodował zmniejszenie się stopy wzrostu gospodarczego, masowe bezrobocie oraz wzrost deficytu w bilansie handlowym, z drugiej zaś strony pojawienie się nowych problemów związanych z nierównościami regionalnymi państw wchodzących do Wspólnoty i związane z tym nasilenie środków protekcyjnych, powodowało, że Wspólnota borykała się z licznymi sprzecznościami między interesami ogółu a preferencjami poszczególnych państw. Istniało niebezpieczeństwo desolidaryzacji i destabilizacji rynku wewnętrznego. Zdawano sobie sprawę z konieczności reform ale te często spóźnione przyczyniały się do powstawania nowych kryzysów. Obok kryzysu gospodarczego i instytucjonalnego pojawił się także kryzys wspólnej polityki rolnej i kryzys budżetowy<sup>57</sup>. W takiej sytuacji europejska polityka społeczna nie mogła należeć do priorytetowych dziedzin zaangażowania Wspólnoty.

W 1985 roku bezrobocie wynosiło we Wspólnocie 11,2%<sup>58</sup>. Udział Wspólnoty w handlu światowym ale także i poszczególnych państw zmniejszał się i nic nie wskazywało na to, że w najbliższej przyszłości coś się zmieni. W tym aspekcie należało się zastanowić co należy uczynić aby szybko dogonić oddalające się USA i Japonię<sup>59</sup>. Pierwsze programy naprawcze ogłoszono już stosunkowo wcześniej. Już niemiecko-włoski **Plan Genschera i Colombo**<sup>60</sup> z 04. 11.1981r. był próbą reformowania instytucjonalno-politycznego wizerunku Wspólnoty. Po raz pierwszy z olbrzymim naciskiem napierano na powstanie Unii Europejskiej, odejście od zasady jednomyślności w Radzie Ministrów, zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego. Podobne próby naprawcze były inicjatywą Parlamentu Europejskiego, który 14.02.1984 roku przyjął układ o ustanowieniu Unii Europejskiej. Także spotkanie na Szczycie w Fontainebleau w dniach 25-26.06.1984 roku gdzie dyskutowano o reformach rolnictwa i budżetu miało przynieść wymierny skutek – zmiany i reformy we Wspólnocie. Z różnych powodów wszystkie te inicjatywy pozostawały jednak tylko w sferze deklaracji i zapisów na papierze<sup>61</sup>. 30.03.1985 roku przedłożono raport końcowy Komisji ds. Instytucjonalnych powołanej *ad hoc* w Fontainenleau. Komisja ta zwana najczęściej pod nazwą **Komisji Doog'a**<sup>62</sup> zaproponowała szereg zmian, które miały urzeczywistniać i przybliżyć Wspólnotę do jednolitego rynku wewnętrznego a

---

<sup>57</sup> Porównaj z: Weidenfeld W., Wessels W. „Europa od A do Z” op. cit. str.25-30.

<sup>58</sup> Dla porównania w USA 7,2% a w Japonii 2,6%.

<sup>59</sup> Balze W. „Die sozialpolitischen ...” op. cit. str.64.

<sup>60</sup> Nazwa pochodzi od nazwisk ministrów spraw zagranicznych Niemiec i Włoch.

<sup>61</sup> Balze W. „Die sozialpolitischen ...” op. cit. str.64-65 a także Weidenfeld W., Wessels W. op. cit. str.31-37.

<sup>62</sup> Od nazwiska jej przewodniczącego irlandzkiego senatora Jamesa Dooge'a.

także europejskiego wymiaru socjalnego<sup>63</sup>. Kilkanaście dni wcześniej 12.03.1985 roku nowy prezydent Komisji Jacques Delors przedstawił „Program Pracy Komisji na rok 1985” gdzie zaproponowano Radzie po raz pierwszy urzeczywistnienie rynku wewnętrznego najpóźniej do końca roku 1992<sup>64</sup>. Stało się tym samym jasne, że Wspólnota podjęła wyzwanie reform, nowatorskich zmian gospodarczych, ekonomicznych i instytucjonalnych, a także co ważne w kwestii rozpatrywanego tu tematu zmian w sferze socjalnej. Komisja pod prezydenturą Delorsa – francuskiego socjalisty i byłego działacza chrześcijańskich związków zawodowych otrzymała nowy impuls w kwestii dowartościowania socjalnego wymiaru integracji.

Druga połowa lat 80 to czas lansowania idei „przestrzeni socjalnej” (*l'espace sociale*) i krystalizowania się swoistej doktryny społecznej zwanej *deloryzmem*<sup>65</sup>. W czerwcu 1985 roku Komisja przedłożyła w Mediolanie swoją sławetną **Białą Księgę**, w której zawarła 286 koniecznych przedsięwzięć aby urzeczywistnić wspólnotowy rynek wewnętrzny. Proponowano zarówno konkretny kształt rozporządzeń i dyrektyw, a także terminy planów i prognoz programowych do przedłożenia przed wyznaczonym terminem 31.12.1992 roku. Należy tutaj zaznaczyć wyraźnie, że pojawienie się już samej idei urzeczywistniania rynku wewnętrznego spowodowało, że Europa nigdy jeszcze nie była tak chętnie wspierana przez przemysł i przedsiębiorstwa. Nad rozwojem sytuacji zastanawiano się w USA i w Japonii, czyli w państwach sprzyjających Europie ale też z nią konkurujących. Dla Europejczyków był to sygnał, że znajdują się na właściwej drodze<sup>66</sup>. Niestety Biała Księga ograniczyła się w całości na celach ekonomiczno-gospodarczych a zatem popełniono ten sam błąd co przy Traktatach Rzymskich w 1957 roku, kiedy to integracja gospodarcza miała sama regulować kwestie związane ze sferą socjalną. Tym razem oczywiście nie można było zignorować aspektu socjalnego z kilku powodów. Po pierwsze – gdyby tak się stało natychmiast zaprotestowałyby europejskie związki zawodowe, po drugie – po przyjęciu Grecji lada moment Europa miała powiększyć swe regionalne i społeczne różnice o Portugalię i Hiszpanię i po trzecie – chodziło o osobisty wątek zaangażowania się przewodniczącego Komisji J. Delorsa w rozszerzanie „socjalnego wymiaru” Wspólnoty. Uwarunkowania te były bezpośrednią przyczyną powstania Białej Księgi -

<sup>63</sup> Balze W. „Die sozialpolitischen ...” op. cit.

<sup>64</sup> Ibidem a także: Schnorpfeil W. „Sozialpolitische Entscheidungen der EU” op. cit. str.114-115.

<sup>65</sup> Za: Anioł Włodzimierz „Przyszłość europejskiej polityki społecznej” w: „Społeczne skutki integracji Polski z UE”, Głąbicka K. (red) Warszawa 1999, str.17 a także Anioł Wł. „Europejski fin de siecle” Warszawa 1996, str.90.

<sup>66</sup> Borchardt Klaus „Rozwój polityki socjalnej WE...” op. cit. str.20.

„Wymiar Socjalny Wspólnego Rynku”, w której to podkreślano, że to nie przedsiębiorstwa lecz pracownicy tych przedsiębiorstw mają utworzyć wspólny rynek, a zatem to oni wypracowują postęp gospodarczy i to oni muszą mieć sprawiedliwy udział w dobrodziejstwach tego rynku. Stąd też powinna powstać zależność między gospodarką a sprawami socjalnymi. Konieczna jest zatem koordynacja działań Funduszy Strukturalnych a także zwalczanie bezrobocia, polepszanie warunków pracy i podnoszenie stopy życiowej pracowników <sup>67</sup>. Urzeczywistnienie idei socjalnych Wspólnoty miał przynieść Jednolity Akt Europejski.

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

**Jednolity Akt Europejski (JAE)** był patrząc z perspektywy historycznej pierwszą i najważniejszą korektą Traktatów Rzymskich od czasu ich zawarcia w roku 1957. Głównym, celem JAE była pełna realizacja rynku wewnętrznego do roku 1992. Jak twierdzi wybitny niemiecki specjalista ds. europejskiej polityki socjalnej Gerhard Kleinhenz<sup>68</sup> JAE wprowadził do działalności Wspólnoty konkretne rozwiązania w sferze socjalnej.

Podpisany 17.02.1986 roku przez 12 państw Wspólnoty Akt, który ze względu na „opóźnienie Irlandii” <sup>69</sup> wprowadzony został w życie 01.07.1987 roku. Był on ukoronowaniem całościowego pakietu reform polityczno-instytucjonalnych zgłaszanych od roku 1970.

Obok licznych zmian instytucjonalnych i politycznych (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 sposób śladowy odnotowywane na marginesie działalności w polityce społecznej, ochronie środowiska, prowadzeniu badań naukowych czy technologii<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Ibidem, str.20-21.

<sup>68</sup> Kleinhenz G. „Notwendigkeit. Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion” op. cit. str.144.

<sup>69</sup> Irlandia zobowiązana została w ostatniej chwili do przeprowadzenia referendum, które odbyło się dopiero 24.06.1987r. Wcześniej referendum odbyło się w Danii.

<sup>70</sup> Weidenfeld, Wessels, „Europa od A do Z” op. cit str.39-41, 107-110.

Jeśli chodzi o kwestię pracy i polityki socjalnej to zmiany zapisane w JAE to przede wszystkim nowy artykuł 118a<sup>71</sup> dotyczący ochrony, bezpieczeństwa i zdrowia pracowników a także pozytywnych zmian w środowisku pracy. Pozwalał on uchylać przepisy, w formie dyrektyw, na zasadzie kwalifikowanej większości głosów<sup>72</sup>. Odejście od zasady jednomyślności było w tym wypadku oczywistym sukcesem, gdyż Wspólnota 12 państw nie musiała od tej pory szukać sztucznych form socjalnego consensusu. Ponadto wprowadzono artykuł 188b służący rozwojowi socjalnego dialogu między partnerami socjalnymi na płaszczyźnie europejskiej. Niewątpliwym sukcesem było też dodanie do treści Traktatu całego tytułu „Ekonomiczna i Socjalna Spójnia” w postaci artykułów 130a - 130e. Artykuły te były jednocześnie pakietem reform Europejskiego Funduszu Socjalnego i innych Funduszy Strukturalnych. Uchwalenie rozporządzeń o reformie Funduszy podejmowano wprawdzie jednogłośnie ale rozporządzenia w specjalnej „procedurze współpracy” wprowadzono już kwalifikowaną większością głosów. Niestety JAE utrzymał wymóg jednomyślności dla takich dziedzin jak swoboda przepływu pracowników oraz dla kwestii związanych z prawami i interesami pracowników<sup>73</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 artykuł 100 i 235. Nowe przepisy były ponadto lepiej przygotowane aniżeli wcześniejsze artykuły<sup>74</sup>. Włodzimierz 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>75</sup>. Dla przykładu 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 jest to prawda ale wydaje się, że nie należy jej specjalnie eksponować z tego powodu, że następstwem JAE było

<sup>71</sup> Wpisanie tego artykułu, podobnie jak sam termin – środowisko pracy, był inicjatywą Duńczyków.

<sup>72</sup> Zobacz art.100a i art.148 p.2 Traktatu po wprowadzeniu zapisów JAE.

<sup>73</sup> Porównaj z: Kliemann Annette „Die europäische Sozialintegration nach Maastricht” op. cit. str.32-34; Schulte Bernd „Europäische Sozialpolitik – auf dem Weg zur Sozialunion ...” w; Zeitschrift für Sozialreform 3/97 str.169; Berie Hermann w: Kleinhenz G. (Hrsg), op.cit.str.57-59; Schiek Dagmar „Europäisches Arbeitsrecht” op.cit. str.57-60; w polskiej literaturze: Tyrowicz M. „Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny” op. cit. str.46.

<sup>74</sup> Balze Wolfgang „Die sozialpolitischen ...” op. cit. str.67.

<sup>75</sup> Anioł Wł. „Europejski fin de siecle” op. cit. str.91.

ustanowienie dziesiątek rozporządzeń i dyrektyw dotyczących sfery socjalnej i był to dowód, że europejska polityka społeczna zyskała wreszcie na znaczeniu. Inną sprawą był też fakt, że równocześnie do tego, 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 teorią subsydiarności kompetencji wspólnotowych w stosunku do narodowych<sup>76</sup>.

Po przyjęciu JAE poszukiwano we Wspólnocie właściwej drogi urzeczywistniania „społecznego wymiaru” Rynku Wewnętrznego. Podjęto rozliczne prace badawcze i ekspertyzy w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie – jakie społeczne skutki może przynieść rynek wewnętrzny i czy uwolnienie konkurencji spowoduje „równanie w dół” ustaw socjalnych. Nasilenie zapotrzebowania na szczegółowe analizy i informacje pojawiły się przede wszystkim po nadzwyczajnym szczycie w Brukseli,<sup>77</sup> na którym Rada Europejska przyjęła **Pakiet Delors'a** dotyczący reform systemu finansowego, wspólnej polityki rolnej i reformy Funduszy Strukturalnych.<sup>78</sup> Wspólnota idąc za przykładem Niemiec zaczęła od tego momentu poświęcać szczególną uwagę kwestiom polityki społecznej. W 1988 roku przygotowano specjalny raport **Socjalny wymiar rynku wewnętrznego**, na bazie którego Komisja rozszerzając wiele inicjatyw socjalnych wypracowała własną propozycję z dnia 29.11.1989 roku znaną pod nazwą **Program Komisji do zastosowania Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników**. Stanowiło to podstawę decyzji Rady Europejskiej, która 09.12.1989 roku uchwaliła **Wspólnotową Kartę Praw Socjalnych Pracowników** znaną także jako **Europejska Karta Socjalna**<sup>79</sup>.

Przyjęta w Strasburgu Karta Wspólnotowa uchwalona została przez 11 państw członkowskich za wyjątkiem Wielkiej Brytanii, która nie akceptowała zaangażowania Wspólnoty w politykę socjalną. Wynikało to z jednej strony z faktu, że angielskie rządy konserwatywne konsekwentnie sprzeciwiały się rozwojowi europejskiej polityki społecznej<sup>80</sup> a także z odmienną niż w innych krajach Wspólnoty koncepcją rozwiązywania problemów społecznych, gdzie wiele spraw socjalnych pozostawiano

<sup>76</sup> Tyrowicz M. „Traktat Amsterdamski” op. cit. str.46.

<sup>77</sup> Nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 11-12.02.1988r.

<sup>78</sup> O reformie Funduszy Strukturalnych w dalszej części pracy.

<sup>79</sup> Schnorpfeil W. „Sozialpolitische Entscheidungen der EU” op. cit. str.116-117.

Eksperti problematyki socjalnej używają obecnie innej nazwy: Wspólnotowa Karta Socjalna, aby nie mylić tego dokumentu z Europejską Kartą Socjalną Rady Europy z 1961 roku.

<sup>80</sup> Za Anioł Wł. „Przyszłość europejskiej polityki społecznej” w: Społeczne skutki ...” op. cit. str.18.



inicjatywie prywatnej, samo zaradności i instytucjom dobroczynnym. Według Brytyjczyków każda wspólnotowa regulacja dotycząca polityki socjalnej miałyby niszczyć równowagę rynkową wytworzoną przez stulecia między interwencjonizmem państwa w zakresie prawa socjalnego, a prywatną inicjatywą<sup>81</sup>. Wspólnotową Kartę Socjalną podpisały następnie także państwa, które weszły już do Unii Europejskiej w 1995 roku a więc: Austria, Finlandia, Szwecja. Karta ta zawiera następujące podstawowe prawa socjalne pracobiorców<sup>82</sup>:

- 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>83</sup> jest zgodna co do tego, że Karta Wspólnotowa posiadała ogromną wadę, a mianowicie, że brakowało jej mocy wiążącej a wymienione prawa były tylko deklaracją intencji nie podpartą jednak mocą nakazową. Stąd też sama Karta nie wносила praktycznie nic nowego do europejskiej polityki społecznej, poza tym tylko, że na jej podstawie Komisja miała zaplanować program działań. Jeszcze w grudniu 1989 roku Komisja przedstawiła program działań zawierający 47 konkretnych przedsięwzięć do zrealizowania przed 31.12.1992 roku ale zawarte w nim inicjatywy zostały w wielu wypadkach przerobione przez Radę jak np. dyrektywy dotyczące zwolnień grupowych, ochrony prawnej matek, ochrony młodzieży pracującej czy czasu

---

<sup>81</sup> Borchardt Klaus „Rozwój polityki socjalnej WE” op. cit. str.21.

<sup>82</sup> Zobacz: „Karta Socjalna Wspólnoty Europejskiej” w: Auleytner J. „Polityka społeczna – teoria a praktyka” Warszawa 1997, str.364-368, a także Demmer Michael „Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld ...” op. cit. str.13-14; „Die Reform der Europäischen Union” Hrbek Rudolf (Hrsg), Baden-Baden 1997, str.236.

<sup>83</sup> Porównaj z: Balze W. „Die sozialpolitischen Kompetenzen der UE” op. cit. str.193-197.; Schnorpfel W. „Sozialpolitische Entscheidungen der EU” op. cit. str.117-118; Schiek D. „Europäisches Arbeitsrecht” op. cit. str.59; Kliemann A. „Die europäische Sozialintegration nach Maastricht” Baden-Baden 1997, str.35-37; Fries Fabrice „Spór o Europę” PWN 1998, str.317; Borchardt K. „Rozwój polityki socjalnej WE” op. cit. str.21-22.

pracy<sup>84</sup>. Inne przedsięwzięcia wymagające jednomyślności napotykały niekiedy na blokadę ze strony poszczególnych krajów (nie zawsze W. Brytanii) i dlatego nie były wcielane w życie<sup>85</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 Wspólnoty godną egzystencję. Ponadto urzeczywistniano także kwestie równości szans kobiet i mężczyzn w miejscu pracy<sup>86</sup>. Wspomnieć tu należy, że w tle prac Komisji realizującej cele socjalne rozwinął się w drugiej połowie lat 80 dynamiczny dialog pomiędzy partnerami socjalnymi 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 EWG, która miała dokonać się w 1991 roku w Maastricht i która miała przyczynić się do rzeczywistego powstania europejskiego modelu socjalnego. Na kilka miesięcy przed szczytem w Maastricht w 1991r. europejscy partnerzy socjalni (ETUC, UNICE) uzgodnili daleko idące propozycje reform traktatowych, zmierzające do<sup>87</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 i 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 i Irlandii Płn., które deklarowały, że zbojkotują

---

<sup>84</sup> Weidenfeld W., Wessels W. „Europa od A do Z” op. cit. str.213.

<sup>85</sup> Fries Fabrice „Spór o Europę” op. cit.

<sup>86</sup> Za: Borchardt K. „Rozwój polityki socjalnej WE” op. cit. str.22.

<sup>87</sup> Za: Tyrowicz-Matey M. „Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny” op. cit. str.46-47.

wszystkie, nawet najważniejsze zapisy socjalne. Kanclerz Niemiec H. Kohl krytykował W. Brytanię za taką postawę mówiąc o **Europie dwóch prędkości**<sup>88</sup>. Zgodnie z przewidywaniami W. Brytania i jej konserwatywny rząd J. Major'a zablokowała prace nad kwestiami socjalnymi w Traktacie z Maastricht. 11 państw Wspólnoty musiało obejść sprzeciw W. Brytanii. W grudniu 1991 roku podczas rokowań w Maastricht postanowiono, że do Traktatu o WE 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 W. Brytanii), które chcą rozwijać i pomnażać zakres europejskiej polityki społecznej zostaje upoważnionych do korzystania z organów, procedur i mechanizmów traktatowych dla celów polityki społecznej<sup>89</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 praw 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 odnowy socjalnej, względnie bezpieczeństwa socjalnego pracobiorców mogły być podejmowane tylko jednogłośnie<sup>90</sup>. Wg. opinii specjalistów, sprawa socjalnych decyzji nie została w Maastricht rozegrana dobrze, a to ze względu na to, że Holandia, która przewodniczyła wówczas Radzie Europejskiej opracowała wysoce kompromisowy dokument o zredukowanej treści socjalnej, obliczony na pozyskanie akceptacji brytyjskiej. Skutek był taki, że W. Brytania odrzuciła nawet ten minimalistyczny projekt, a pozostałe państwa przyjęły - wobec braku czasu na szerszą dyskusję – okrojone **Porozumienie w Sprawie Polityki Socjalnej** mimo, że mógł on zawierać treści idące znacznie dalej<sup>91</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 izolowania grup wyłączonych z rynku pracy. Ponadto rozważono zakres zastosowania reguły kwalifikowanej większości głosów, a także zmieniono metody współpracy – od tej pory wystarczyło 44 z 66 głosów<sup>92</sup>. Zmieniono także brzmienie artykułu 2 Traktatu WE rozszerzając go o zapisy koniecznego zwiększenia zatrudnienia, zwiększenia

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Porównaj z: Schnorpfeil W. „Sozialpolitische Entscheidungen” op. cit. str.119-123.

<sup>90</sup> Weidenfeld W., Wessels W. „Europa od A do Z” op. cit. str.211.

<sup>91</sup> Tyrowicz-Matey M. „Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny” op. cit. str.47.

<sup>92</sup> Schnorpfeil W. „Sozialpolitische ...” op. cit. str.120.

środków ochrony socjalnej, dążenia do gospodarczo-społecznej spójni i podwyższania jakości życia. Nowe zapisy dotyczyły zresztą bardzo wielu artykułów z Tytułu 7 Traktatu WE ale zainteresowanych szczegółową analizą zmian odsyłam do bogatej literatury przedmiotu <sup>93</sup>.

W tym miejscu wymienić należy tylko to co najważniejsze a więc: rozszerzenie reguły kwalifikowanej większości o zakresy - warunków pracy i obowiązku powiadamiania – informowania i wysłuchania pracownika - integracji osób wyłączonych z rynku pracy oraz równości kobiet i mężczyzn w pracy. Było to znacznym postępem Wspólnoty, gdyż od tej pory można było łatwiej uchylać dyrektywy dotyczące ochrony socjalnej pracy i dyrektywy o europejskich „radach zakładowych”. Ponadto wprowadzono dalsze zakresy, które Rada po konsultacji z Parlamentem musiała uchylać jednogłośnie, a mianowicie<sup>94</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>95</sup> (zwolnień pracowników i zamykania przedsiębiorstw).
- warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich, którzy przebywają na obszarze Wspólnoty,
- 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 je od consensusu wszystkich państw członkowskich. Zmieniono artykuły dotyczące Europejskiego Funduszu Socjalnego. Od tej pory oprócz wspierania zatrudnienia i dostosowywania do zmian przemysłowych, EFS powinien także zapewnić środki na pomoc w finansowaniu kształcenia zawodowego, doksztalcania i różnego rodzaju szkoleń. Postanowienia dotyczące EFS miały być ustanawiane 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

<sup>93</sup> Zobacz m. in.: Kliemann Annette „Die europäische Sozialintegration nach Maastricht” op. cit. str.60-62, Berie Hermann „Europäische Sozialpolitik” op. cit. str.75-79, Schnorpfeil Willi „Sozialpolitische Entscheidungen der EU” op. cit. str.120, a także: Groeben Hans „Kommentar zum EWG – Vertrag, Baden-Baden, Auflage 4, 1991.

<sup>94</sup> Schnorpfeil Willi „Sozialpolitische ...” op. cit. str.120.

<sup>95</sup> Sektory te zostały wyłączone ze sfery zastosowania „Protokołu”, o czym wspominam wcześniej.

zapisano konieczność przestrzegania równych zarobków mężczyzn i kobiet za tą samą pracę. W Protokole Socjalnym zdecydowano wreszcie o zwiększeniu roli i wzmocnieniu powiązań partnerów socjalnych. Komisja może przejmować propozycje partnerów socjalnych i przedstawiać je do decyzji Radzie i Parlamentowi<sup>96</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 socjalni 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, kiedy to do subsydiarności prawa wspólnotowego wobec praw narodowych dochodzi oto subsydiarność drogi legislacyjnej wobec drogi traktatowej a powodzenie takiej formuły zależeć będzie od tego na ile partnerzy socjalni będą potrafili zorganizować się na szczeblu europejskim<sup>97</sup>. Taka sytuacja miała miejsce w związku z uchwaleniem Traktaty z Maastricht.

Podsumowując można za Schnorpfeilem<sup>98</sup> stwierdzić, że polityka społeczna została sprowadzona na europejskiej płaszczyźnie ostatecznie do 2 zakresów:

1. Skoordynowanego wymiaru socjalnego:
  - wolność przemieszczania się pracowników,
  - 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,

<sup>96</sup> Schnorpfeil W. op. cit. str.121.

<sup>97</sup> W całości za: Fries Fabrice „Spór o Europę” op. cit. str.319.

<sup>98</sup> Schnorpfeil W. op. cit. str.123.

- polityka zatrudnienia.

Warto w tym miejscu zauważyć, że wszelkie dyskusje, które miały miejsce we wcześniejszych latach, dotyczące takich zagadnień polityki społecznej jak ubóstwo czy zdrowie 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 ustanawianych przez Wspólnotę. Od lutego 1986 (utworzenie JAE) do roku 1993 (ratyfikowanie Traktatu z Maastricht) ustanowiono lub zrewidowano 91 postanowień. Poniższa tabela 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: Schnorpfel W. „Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union” Berlin 1996, str.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: Schnorpfel W. „Sozialpolitische Entscheidungen der EU” Berlin 1996, str.126.

Jak wynika z tabeli 1 ponad połowa decyzji w zakresie socjalnym (47) została podjęta w tym czasie jednogłośnie, z czego ok. 70% inicjatyw przyjęto a ok. 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.

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 ich tylko 3. Natomiast wszystkie propozycje związane z zaleceniami i postanowieniami zostały przez Radę zaakceptowane. Tabela następną ilustruje realizację dyrektyw Wspólnoty dotyczących europejskiej polityki socjalnej w poszczególnych krajach członkowskich.

Tabela 3 : *Realizacja dyrektyw Wspólnoty dotyczących polityki socjalnej przez poszczególne państwa – stan na dzień 31.12.1993*<sup>99</sup>.

Państwo	Ilość zastosowanych dyrektyw przez Radę	Ilość przeniesionych dyrektyw do kraju	%
Belgia	37	28	76
Dania	37	32	86
Niemcy	38a	27	71
Grecja	36b	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	36c	33	92
W. Brytania	37	34	92

Źródło: Schnorpfel W. „Sozialpolitische Entscheidungen der EU” Berlin 1996, str.128.

Najmniej dyrektyw z zakresu socjalnego przeniosły na obszar swego państwa Włochy (tylko 57%) i Luksemburg (59%). Co ciekawe, że państwami, które w najwyższym stopniu przyswajały na płaszczyźnie narodowej przepisy socjalne były Portugalia (92%) i W. Brytania (92%), która tak niechętnie traktowała europejską politykę społeczną i we wszystkich dyskusjach ją bojkotowała. Przeciętnie we Wspólnocie państwa przyswoiły 75% dyrektyw z zakresu socjalnego. Widać z tego zatem jednoznacznie, że na pozór kompromisy czy zaangażowanie poszczególnych państw na forum wspólnotowym, w integrację socjalną, gdzie przepisy socjalne zostają

<sup>99</sup> Tabela zawiera 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 moc obowiązującą otrzymała później tj. 01.01.1996r.
- c) dyrektywa 90/679/EWG otrzymała moc obowiązującą w Portugalii 28.11.1995r.

uchwalane, niekoniecznie oznacza, że zostają przenoszone potem na płaszczyznę krajową. Realizacja i wykonanie dyrektyw z zakresu socjalnego napotykały niejednokrotnie w większości krajów na poważne problemy i stąd nie zostały one dopuszczone do wewnętrznego zastosowania<sup>100</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 - wskutek referendum w Irlandii i we Francji a także Danii (gdzie społeczeństwo odrzuciło początkowo postanowienia w nim zawarte) dopiero w listopadzie 1993 roku – spowodowała ożywioną dyskusję wokół zagadnień związanych z europejską polityką społeczną. Podstawą do tego stała się wydana 17.11.1993 roku **Zielona Księga Europejskiej Polityki Socjalnej**<sup>101</sup>, która była zapowiedzią zmian dotychczasowego kierunku działalności Wspólnoty<sup>102</sup>. Przygotowanie wydania Księgi polegało na zebraniu opinii kilkuset instytucji i podmiotów polityki socjalnej, a także osób prywatnych i na podstawie tego rozpoczęcie szerokiej debaty o przyszłości i rozwoju europejskiej sfery socjalnej. Jak to zapisano w Zielonej Księdze: „... Europa znajduje się w punkcie zwrotnym. Decyzje podjęte w nadchodzącym czasie określą kierunki polityki społecznej na wiele lat. Teraz jest czas na wyrażanie opinii i poglądów.”<sup>103</sup>

Zielona Księga składa się z 3 części. Pierwsza część dokumentu to *acquis communautaire* Wspólnoty w obszarze socjalnym, druga część określała potrzeby i wyzwania w sferze społeczno-ekonomicznej, zaś trzecia część to próba odpowiedzi na wyzwania, które zasygnalizowane zostały w debacie przez ośrodki rządowe, organizacje pozarządowe i komitety europejskiej polityki socjalnej<sup>104</sup>. W Zielonej Księdze odniesiono się do bardzo wielu zakresów i wartości związanych z prawami socjalnymi, urzeczywistnianiem socjalnego wymiaru europejskiej integracji, zasadami sprawiedliwości społecznej i równości szans, a także równości traktowania.

Przyjęty przez Europę Zachodnią po II wojnie światowej model *welfare state* oparty na fundamencie pełnego zatrudnienia i opiekuńczości państwa w połączeniu z

<sup>100</sup> Schnorpfel W. „Sozialpolitische ...”op. cit. str.128-129.

<sup>101</sup> Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik, Europäische Kommission, Luxemburg 1993.

<sup>102</sup> O Zielonej Księdze czytaj w: Auleytner J. „Polityka społeczna – teoria a praktyka” op. cit. str.243-245, a także Auleytner J. „Zielona i Biała Księga Europejskiej polityki społecznej” w: Polityka Społeczna 7/96 str.23-25.

<sup>103</sup> Za: Głębicka K. „Zielona i Biała Księga dotycząca wspólnotowej polityki socjalnej” w: Studia Europejskie 4/1997 str.212.

<sup>104</sup> Auleytner J. „Polityka społeczna – teoria a praktyka” op. cit. str.243.



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 konieczności 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>105</sup>. Na bazie Zielonej Księgi Komisja Europejska wydała 27.07.1994 **Białą Księgę Europejskiej Polityki Społecznej**<sup>106</sup>, która zawierała szczegółowe odpowiedzi na 65 dokładniej sformułowanych pytań odnoszących się do przyszłości i rozwoju wspólnotowej polityki społecznej. Dokument ten stał się nie tylko diagnozą ale także programem wspólnotowej polityki społecznej.

Do najważniejszych problemów socjalnych Unii Europejskiej zaliczono przede wszystkim bezrobocie, ale trudno się temu dziwić gdyż bezrobocie w Unii Europejskiej sięgało wówczas blisko 20 milionów. Biała Księga zawierała 10 głównych punktów ciężkości, które powinny stać się priorytetowymi celami Wspólnoty w kwestii zatrudnienia, edukacji i kształcenia zawodowego a także innych zadań socjalnych<sup>107</sup>:

1. Zatrudnienie

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

2. Inwestowanie w zasoby ludzkie

Przyjęcie przez Unię gwarancji pracy dla wszystkich młodocianych powyżej 18 roku życia (zapis ten jest nierealny ze względu na 2-3 krotny wyższy wskaźnik bezrobotnej młodzieży w wielu krajach niż pozostałych grup wiekowych).

3. Wspieranie wysokich standardów w zakresie zatrudnienia wspierających konkurencję w Europie

Gwarantowanie minimów socjalnych obejmujących między innymi nakaz równego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony, zakaz dyskryminowania pracowników, którzy dochodzą swoich praw,

---

<sup>105</sup> Porównaj z Głębicka K. „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich” op. cit. str.111-115 oraz Auleytner J. „Zielona i Biała Księga europejskiej polityki społecznej” op. cit. str.23-25.

<sup>106</sup> Weißbuch – Europäische Sozialpolitik – ein zukunftsweisender Weg für die Union, Kom (94) 333 vom 27.07.1994.

<sup>107</sup> Za Auleytner J. „Polityka społeczna – teoria i praktyka” op. cit. str.246-247.

prawo do wysłuchiwanie pracownika, włączenie osób niepełnosprawnych do życia zawodowego.

4. Tworzenie wspólnotowego rynku pracy

Konieczność uproszczenia i unowocześnienia przepisów dla pracowników migrujących szczególnie o kwestie ubezpieczenia socjalnego i zdrowotnego.

5. Równość szans kobiet i mężczyzn

Mimo wielu przepisów Wspólnoty na ten temat nadal nie są respektowane zasady równości płci, dlatego koniecznym 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, między innymi: niepełnosprawnych, chorych psychicznie, uzależnionych, osób starszych.

7. Aktywna polityka ochrony zdrowia

Wspólnota winna zająć się przede wszystkim zwalczaniem chorób nowotworowych, zapobieganiem uzależnień od narkotyków oraz edukacją zdrowotną.

8. Związki zawodowe, organizacje pracodawców i organizacje pozarządowe jako partnerzy socjalni

Dalszy rozwój dialogu i partnerstwa socjalnego na poziomie wspólnotowym i narodowym.

8. Współpraca międzynarodowa – rola europejskiej polityki socjalnej

Wzmocnienie współpracy z MOP i krajami Europy Środkowo-Wschodniej. W umowach międzynarodowych winno wprowadzić się klauzule socjalne.

9. 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 Wspólnota zdała sobie po Maastricht sprawę z konieczności nowego podejścia do europejskiej 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 społeczeństwu Europy unikalne połączenie dobrobytu ekonomicznego, spójności społecznej oraz ogólnie wysokiej jakości życia stanowiących cechę okresu powojennego...*”<sup>108</sup>.

Biała i Zielona Księga obok innej **Białej Księgi - Wzrost Gospodarczy, Konkurencyjność i Zatrudnienie**<sup>109</sup> są dowodami na to, że po raz pierwszy na szczeblu europejskim wprowadzono tak szeroką dyskusję o egzystencji i przyszłości europejskiego modelu społecznego i państwa socjalnego, a także z nadzieją odniesiono się do możliwego porozumienia w kwestii intensyfikacji ujednoliczeń socjalnych na płaszczyźnie europejskiej.

W grudniu 1994 roku odbyła się w Essen konferencja szefów państw i rządów, na której przyjęto rezolucję o międzynarodowej współpracy w następujących zagadnieniach<sup>110</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,
- zwiększanie ilości 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>111</sup>, gdzie obok takich priorytetowych celów jak tworzenie miejsc pracy i możliwości zatrudnienia, wspieranie kształcenia ogólnego i zawodowego, równouprawnienia kobiet i mężczyzn, wspierania zdrowia publicznego i kreowania aktywnego społeczeństwa, zapisano także konieczność badań i analiz z zakresu polityki

<sup>108</sup> Za: Głąbicka K. „Zielona i Biała Księga dotycząca wspólnotowej polityki socjalnej” op. cit. str.219.

<sup>109</sup> „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung” – Weißbuch; Europäische Kommission, Luxemburg 1994.

<sup>110</sup> Głąbicka K. „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich” op. cit. str.46.

<sup>111</sup> Mittelfristiges Sozialpolitisches Aktionsprogramm 1995-1997, Europäische Kommission, w: Soziales Europa 3/94.

społecznej, ulepszanie systemu przekazywania informacji nt. kształcenia zawodowego, doskonalenie dialogu socjalnego i tworzenie europejskiej przestrzeni względnie unii socjalnej<sup>112</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że dla Unii Europejskiej najważniejszą kwestią społeczną stało się bezrobocie, stąd też większość działań akcentuje głównie zwalczanie braku pracy i tworzenie mechanizmów kontroli, nadzoru i środków innowacyjnych. Wspólnota dokonała najpierw w 1993 roku kosmetycznych zmian w zarządzaniu Funduszami Strukturalnymi w tym Europejskim Funduszem Socjalnym, wprowadzając dwa nowe instrumenty strukturalne **Fundusz Spójności** oraz **Instrument Finansowy na rzecz Gospodarki Rybnej**<sup>113</sup>, a także wprowadziła coroczne raporty dotyczące zatrudnienia i rynku pracy. Ponadto Komisja Europejska uruchomiła specjalne projekty służące wspieraniu lokalnych rynków pracy, znane pod nazwą **Terytorialnych Projektów Zatrudnienia**<sup>114</sup>. Projekty te oparte o współpracę Komisji z partnerami lokalnymi lub/i regionalnymi poszukiwać miały nowoczesnych, innowacyjnych rozwiązań mających prowadzić do rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy. W oparciu o zasady partnerstwa, integracji i innowacji Komisja zobowiązała się do wylansowania 60-90 Paktów Terytorialnych, które przysłużą się do zwalczania bezrobocia i zwiększenia zatrudnienia<sup>115</sup>.

Następnym bardzo ważnym krokiem na przód było podpisanie przez 15 państw Unii Europejskiej<sup>116</sup> **Traktatu Amsterdamskiego**, który przyjęty został przez konferencję międzynarodową 17.06.1997 r. ale podpisany był na szczycie Wspólnoty 02.10.1997r.<sup>117</sup> Wąskie potraktowanie sfery socjalnej w protokole *Porozumienia* w kwestiach socjalnych w Maastricht spowodowało, że w latach 1991-1997 państwa członkowskie i inne podmioty polityki społecznej domagać zaczęły się dowartościowania Europy w zakresie socjalnym, tym bardziej, że sprzyjały temu warunki polityczne. W Wielkiej Brytanii do władzy doszła reprezentacja laburzystów<sup>118</sup> a we Francji socjaliści. Dlatego też z Traktatem Amsterdamskim

<sup>112</sup> Porównaj z: Głąbicka K. „Polityka społeczna WE” op. cit. str.47.

<sup>113</sup> Cohesion Fund and Financial Instrument for Fisheries Guidance.

<sup>114</sup> Territoriale Beschäftigungspakte.

<sup>115</sup> Więcej zobacz: Lokale Entwicklungen und territoriale Beschäftigungspakte – Bericht über das Seminar, Rom, 4-6 Mai 1997, Europäische Kommission; Territoriale Beschäftigungspakte – Bericht über das Seminar, Bremen, 25-27 Januar 1998, Europäische Kommission; <http://europa.eu.int/comm/pacts>.

<sup>116</sup> W 1995 roku do Unii Europejskiej doszły Austria, Finlandia i Szwecja.

<sup>117</sup> „Vertrag von Amsterdam” Läufer Thomas (Hrsg) Bonn 1999, str.8.

<sup>118</sup> Tony Blair deklarował już wcześniej konieczność przyłączenia W. Brytanii do prawno-politycznych zobowiązań socjalnych UE, zobacz: Anioł Wł. „Przyszłość europejskiej polityki społecznej” op. cit. str.18.

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>119</sup>

- uzupełniono treść preambuły Traktatu o UE z powołaniem się na podstawowe prawa socjalne zawarte w Europejskiej Karcie Społecznej (1961) i Wspólnotowej Karcie Socjalnej (1989),
- zmieniono treść artykułu B Traktatu o UE,
- zmieniono treść artykułu 2 Traktatu o WE,
- zmieniono artykuły 3 i 6 Traktatu o WE,
- dodano artykuł 6a w Traktacie o WE,
- dodano nowy tytuł VI A - „Zatrudnienie” (art.109 N-S),
- rozszerzono prawa socjalne w artykule 117 Traktatu o WE,
- zmieniono brzmienie artykułu 118 Traktatu o 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>120</sup>.

Traktat Amsterdamski będący rewizją Traktatu z Maastricht zniósł możliwość wyłączenia się (opting out) poszczególnych krajów – w tym wypadku chodziło o Wielką Brytanię i Irlandię Północną – z procesu decydowania o kwestiach socjalnych, a następnie z obowiązku ich egzekwowania. Przyczynił się zatem do zburzenia krytykowanej „ Europy o dwóch prędkościach”. Wielka Brytania przyjęła zatem wszystkie zobowiązania płynące z *acquis communautaire* w dziedzinie socjalnej a parlament brytyjski ratyfikował postanowienia Traktatu Amsterdamskiego.

Traktat Amsterdamski wszedł w życie 01.05.1999 roku<sup>121</sup> a do głównych celów socjalnych Unii Europejskiej zaliczono w nim: \_

- trwale rozwijanie zatrudnienia i zwalczanie bezrobocia (przede wszystkim bezrobocia młodzięży, długoterminowego bezrobocia),
- zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej,

<sup>119</sup> Za Tyrowicz-Matey M. „Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny” op. cit. str.48.

<sup>120</sup> Dokładne omówienie wszystkich zmian prawnych znajdziesz w: „Vertrag von Amsterdam” Bonn 1999.

<sup>121</sup> W Danii, Irlandii i Portugalii odbyły się wcześniej referenda w sprawie akceptacji Traktatu. W pozostałych krajach o ratyfikacji Traktatu zdecydowały parlamenty.

- zwalczanie izolowania grup społecznie poszkodowanych i wyłączonego 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 międzypaństwowa i poprawę konkurencji.

Niestety, mimo ożywionych dyskusji, które toczyły się i trwają nadal 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,
- warunków zatrudnienia w Unii Europejskiej obywateli państw trzecich przebywających na obszarze Wspólnoty,
- 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 wyłączonego 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, także socjalnego. Od tej pory wiele kwestii prawnych musiało zostać skonsultowanych z Parlamentem, któremu nowy art. 198 TWE pozwalał także na konsultację z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.<sup>122</sup> Równocześnie z przygotowaniem Traktatu Amsterdamskiego Komisja Europejska przedłożyła dokument **Agenda 2000**<sup>123</sup>, który zawierał obszerną analizę skutków rozszerzenia Unii o państwa Europy Środkowo-Wschodniej i Cypr, a także koniecznej reformy polityki strukturalnej, regionalnej, a także socjalnej<sup>124</sup>.

Agenda 2000 została ratyfikowana przez Radę pod koniec marca 1999 roku 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 określono jednak terminu rozszerzenia Unii. Pojawia się jednak tutaj problem, że w najbliższej przyszłości zaistnieją nowe poważne różnice regionalne między państwami należącymi już do Wspólnoty, a krajami integrującymi się, a także że Unia 20 demokratycznych państw może mieć poważne problemy z osiągnięciem jednomyślności w stanowieniu prawa wspólnotowego, także w sferze ustawodawstwa socjalnego.

Wracając do Konferencji Międzynarodowej w Amsterdamie podkreślano tam niejednokrotnie, że najważniejsze zadanie socjalne Unii to konieczność zwiększania zatrudnienia. Postanowiono zatem, że oprócz nowatorskiego wprowadzania do Traktatu osobnego działu VI A „Zatrudnienie”, co było rzeczywistym novum, gdyż zatrudnienie nie było dotychczas przedmiotem regulacji prawa wspólnotowego zarówno pierwotnego jak i pochodnego, Wspólnota zorganizuje specjalny szczyt poświęcony wyłącznie kwestiom zatrudnienia i rynku pracy. Szczyt ten odbył się jeszcze tego samego roku w dniach 20-21.11.1997r. w Luxemburgu<sup>125</sup>. Ówczesny przewodniczący Komisji Jacques

<sup>122</sup> Za: Tyrowicz- Matey M. „, Traktat Amsterdamski, a europejski model socjalny”, op. cit. str.51

<sup>123</sup> Agenda 2000 przedłożona została przez Komisję 15.07.1997

<sup>124</sup> O Agendzie 2000 czytaj w: „, Agenda 2000- Band 1: Eine stärkere und erweiterte Union” DOC/97/6, Brüssel, den 15.07.1997; „, Agenda 2000-Band 2: Intensivierung der Heranführungsstrategie” DOC/97/7, Brüssel, den 15.07.1997; „, Agenda 2000- Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union”, Bulletin der EU, Beilage 7/97;

w polskiej literaturze zobacz min. „, Agenda 2000-opinia Komisji w sprawie wniosku Polski o członkostwo w UE złożonych przez Polskę”, Komitet Integracji Europejskiej; „, Agenda 2000- Unia Europejska rozszerzona i silniejsza”, KIE- Monitor Integracji Europejskiej 1997; „, Agenda 2000- wyzwania wynikające z rozszerzenia UE” w: Studia Europejskie Nr. 4/1997 str.151.

<sup>125</sup> Jak twierdzi K. Malinowski Szczyt Luxemburski odbył się tylko dzięki naciskom Francji, której premier Lionel Jospin zagroził, że jeśli nie dojdzie do szczytu nt. zatrudnienia to Francja zablokuje wprowadzenie systemu kar za nieprzestrzeganie zasad równowagi budżetowej po wprowadzeniu w

Santer bezpośrednio przed szczytem 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>126</sup>. Oznaczało to, że szczyt Luksemburski będzie przełomem w podejściu Unii Europejskiej do polityki zatrudnienia. Komisja Europejska przedstawiła przygotowany specjalnie na szczyt program działań, który poprawił sytuację na rynkach pracy i ograniczał rosnące bezrobocie. Zaplanowano w nim 19 zaleceń między innymi<sup>127</sup>:

- zwiększenie elastyczności rynków pracy poprzez zwiększenie ilości 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%,
- relatywizacja długotrwale bezrobotnych,
- włączenie na rynki pracy osób młodych i niepełnosprawnych a także grupy wyłączone z możliwości zatrudnienia ze względu na inne przyczyny takie jak: płeć, pochodzenie, rasa, przeszłość przestępcza, uzależnienie od alkoholu lub narkotyków.

Szczyt Luksemburski przyniósł także refleksje na temat wzrostu bezzatrudnieniowego Wspólnoty (jobless growth)<sup>128</sup> i sugestie o konieczności podnoszenia konkurencyjności europejskiej, gdyż porównanie bezrobocia z innymi potęgami gospodarczymi świata – USA i Japonią<sup>129</sup> wskazywały i wskazują nadal na ogromne różnice procentowe w ilości bezrobotnych, pozostawiając Unię Europejską daleko w tyle.

Niestety spotkanie w Luksemburgu obyło się jednak bez sensacji. 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 przywódcy państw ustalili, że

---

Unii Europejskiej wspólnej waluty. Przeciwnie szczytowi Niemcy i W. Brytania zgodziły się ostatecznie na jego odbycie.

<sup>126</sup> Za Grewiński M., Malinowski K. „Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej” Warszawa 1999, str. 146.

<sup>127</sup> Porównaj z: Grewiński M., Malinowski K. , ibidem, str.148.

<sup>128</sup> Pisze o tym m.in. Kabaj M. w: „Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu” Wyd. Nauk. Scholar 1997, str.42-44.

<sup>129</sup> UE – 10%, USA – 4,5%, Japonia – 3% bezrobotnych.



osoby długotrwale bezrobotne, a także bezrobotni pozostający bez pracy dłużej niż 6 miesięcy będą kierowani 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 nt. możliwości skracania czasu pracy, a Hiszpania o roli wzrostu gospodarczego w tworzeniu nowych miejsc pracy. Potwierdzono, że na tworzenie nowych miejsc pracy budżet UE zabezpieczył kwotę 450 mln. ECU a Europejski Bank Inwestycyjny przeznaczył 10 mld. ECU<sup>130</sup> na pożyczki dla małych i średnich przedsiębiorstw<sup>131</sup>.

Ostatecznym rezultatem spotkania w Luksemburgu było przyjęcie głównych priorytetów polityki zatrudnienia na rok 1998<sup>132</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

- 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

---

<sup>130</sup> Szacuje się, że przeznaczenie 10 mld. ECU przez EBI pozwoliłoby na realizację inwestycji na około 30 mld. ECU.

<sup>131</sup> Za Grewiński M., Malinowski K. „Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej” op. cit. str.149.

<sup>132</sup> Porównaj z: Tyrowicz-Matey M. „Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny” op. cit. str.52, a także Głąbicka K. „Polityka społeczna WE” op. cit. str.49.

- zwalczanie dyskryminacji kobiet na rynku pracy,
- ułatwianie włączania grup poszkodowanych na rynku pracy (niepełnosprawni, azylanci, byli więźniowie, narkomani, alkoholicy itd.),
- ułatwianie powrotu do życia zawodowego matek wychowujących dzieci i osób po przerwie zawodowej,
- wspieranie harmonijnego rozwoju życia zawodowego i rodzinnego

133

Następstwem szczytu w Luksemburgu było zobligowanie państw członkowskich do przedstawienia na szczycie w Cardiff<sup>134</sup> **Narodowych Programów Zatrudnienia** (National Action Plans), opartych na wytycznych Rady a także wyznaczenie terminu następnego szczytu na temat zatrudnienia w Wiedniu (11-12.12.1998r.).

Szczyt Luksemburski był z pewnością krokiem do przodu w polityce zatrudnienia Unii<sup>135</sup>. Jak stwierdził Emilio Gabaglio<sup>136</sup> „... *Wyniki są bardziej konkretne i mniej pustosłowne aniżeli wiele innych dotychczasowych i w widoczny sposób nie są inspirowane symplifyczną teorią deregulacji...*”<sup>137</sup>. W wyniku konferencji Luksemburskiej wyznaczono 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>138</sup>. W pracach Komitetu ogromne znaczenie przywiązuje się do realizacji zasady partnerstwa i uwzględniania opinii związków zawodowych pracodawców i pracowników.

Kończąc już omawianie postanowień szczytu luksemburskiego warto zaznaczyć, że przyjęta tam strategia na rzecz zatrudnienia w Unii Europejskiej powinna przestrzegać jedyne bardzo ważnego warunku ekonomicznego – nie może przyczyniać się do wzrostu inflacji<sup>139</sup>. Jeżeli chodzi o wspomniane już szczyty w Cardiff i Wiedniu to nie wprowadziły one żadnych istotnych zmian w podejściu do kwestii zatrudnienia czy

<sup>133</sup> Więcej zobacz w: Grewiński M., Malinowski K. „Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w UE” op. cit. str.152-154.

<sup>134</sup> Szczyt Rady Europejskiej w Cardiff odbył się w dniach 15-16.06.1998r. i częściowo poświęcony był problemom zatrudnienia.

<sup>135</sup> Twierdził tak Pdraig Flynn – komisarz UE ds. polityki społecznej.

<sup>136</sup> Przewodniczący ETUC (European Trade Unions Confederation) Europejskiej Federacji Związków Zawodowych.

<sup>137</sup> Za Tyrowicz-Matey M. „Traktat Amsterdamski ....” op. cit. str.53.; cytata z: „The Job Summit: new direction or a talking shop?” European Industrial Relations Review, XII 1997.

<sup>138</sup> Komitet ten zebrał się po raz pierwszy w styczniu 1998 roku. W skład jego weszli przedstawiciele Komisji, ministrowie spraw socjalnych i związki zawodowe.

<sup>139</sup> NAIRE – non-accelerating inflation role of employment.

innych problemów związanych ze sferą socjalną<sup>140</sup>. W dokumencie końcowym z Cardiff (Presidency Conclusions) w rozdziale drugim zawarto uwagi dotyczące przeciwdziałania bezrobociu i tworzeniu nowych miejsc pracy. Rada stwierdziła tam między innymi, 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 na Rzecz Zatrudnienia (Employment Action Plans)<sup>141</sup>. Natomiast w konkluzjach ze szczytu w Wiedniu Rada Europejska stwierdziła, że wprowadzenie w 1999 roku euro przyczyni się do zwiększenia zatrudnienia w państwach Unii Europejskiej. Jako wymierny sukces przedstawiano utworzenie w 1998 roku 1,7 mil. nowych miejsc pracy, a także spadek bezrobocia w Unii Europejskiej po raz pierwszy od 1992 roku poniżej 10%. Ustalono także priorytetowe cele Unii Europejskiej w dziedzinie zatrudnienia na rok 1999<sup>142</sup>:

- zwiększenie równości szans pomiędzy kobietami i mężczyznami,
- rozwój sektora usług oraz dziedzin związanych z technologią informacji i ochrony środowiska,
- wspieranie rozwoju i konkurencyjności małych przedsiębiorstw,
- przebudowa systemu podatkowego w celu ułatwienia pracodawcom tworzenia nowych miejsc pracy.

Kolejnymi ważnymi wydarzeniami dla europejskiej polityki społecznej był Szczyt Berliński w marcu 1999, który przyjął ostatecznie Agendę 2000 wprowadzającą reformę polityki strukturalnej Unii Europejskiej i zwiększone środki na wspieranie regionów i grup poszkodowanych od 01.01. 2000 roku,<sup>143</sup> a także szczyt Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999<sup>144</sup>. Spotkanie szefów rządów w Kolonii było szczególnie interesujące z powodu zatwierdzenia Europejskiego Paktu Zatrudnienia mającego przyczynić się do zmniejszenia stopy bezrobocia państw „15”. Pakt, który uchwalano na bazie postanowień z Luksemburga, zawiera trzy elementy:

- konieczność wzmacniania partnerstwa socjalnego,

---

<sup>140</sup> O szczytach w Cardiff i Wiedniu czytaj min. w: Studia Europejskie Nr 3(7) 1998, str. 153-174; Studia Europejskie Nr 1 (9) 1999, str. 157-164.

<sup>141</sup> Za : Szymczyk L. „Szczyt Rady Europejskiej w Cardiff” w: Wspólnoty Europejskie Nr.7/8 1998.

<sup>142</sup> Za Grewiński M., Malinowski K. „Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy” op. cit. str.157.

<sup>143</sup> Grewiński M. „Europejski Fundusz Socjalny i implikacje dla Polski” w: „Społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską”, Głębicka K. (red), Warszawa 1999, str. 194.

<sup>144</sup> Szczyt Rady Europejskiej, Kolonia 3-4 06. 1999.

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

Ustawiczny dialog między partnerami socjalnymi powinien spowodować lepszą koordynację zwalczania bezrobocia na obszarze Wspólnoty.

Ponadto Komisja zaleciła sprawdzić, czy redukcja podatku obrotowego na nisko kwalifikowaną pracę spowoduje rzeczywisty wzrost zatrudnienia w sektorze usług<sup>145</sup>.

Obecnie podczas wszystkich szczytów 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 na to może być specjalny Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie (23-24.03.2000r.), na którym dyskutowano o konieczności wzmocnienia spójności gospodarczo-społecznej UE w aspekcie zwiększania zatrudnienia i rozwoju edukacji, inwestowania w ludzi i rozwijania aktywnego i dynamicznego państwa opiekuńczego, zwalczania marginalizacji i pauperyzacji społecznej.<sup>146</sup>

Reasumując, można stwierdzić, że ponad 40-letnia historia europejskiej polityki społecznej ukazuje, iż europejska integracja sfery socjalnej napotykała i ciągle napotyka na liczne bariery w jej harmonizacji i rozwoju. Mimo, że poszczególne państwa UE deklarują chęć przyspieszenia i rozszerzania zagadnień związanych z integracją socjalną to jednak rzeczywistość pokazuje, że proces ten jest dużo bardziej skomplikowany aniżeli liczne deklaracje i obietnice przywódców państw członkowskich. Wielu ekspertów jest bardzo sceptycznych co do możliwości stworzenia całościowej, szeroko rozumianej wspólnotowej polityki społecznej wskazując na ogromne różnice modelowe *welfare state* w poszczególnych krajach, a także argumentując, że ponadnarodowa polityka społeczna lub próba nadmiernej harmonizacji przepisów socjalnych nie wpłynie dobrze na rozwój ekonomiczny i 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

<sup>145</sup> W całości za: Bohnhof K., Schors H. „Europäischer Pakt für Beschäftigung geschlossen” w: Kölner Stadt- Anzeiger, 4 Juni 1999, str. 1.

<sup>146</sup> Zobacz dokumenty: „Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie- konkluzje Prezydencji”, a także „Zatrudnienie, reformy ekonomiczne i spójność społeczna...” dokument Prezydencji, Lizbona 2000

się rozszerzać na nowe dziedziny i kwestie socjalne. Z drugiej strony jednak istnieją także przesłanki, które świadczą o możliwej dynamizacji europejskiej polityki społecznej. Są to przede wszystkim istniejące ponadnarodowe kwestie społeczne, które dotyczą całej społeczności europejskiej: masowe bezrobocie, szeroka marginalizacja społeczna, pauperyzacja ludności, starzenie się społeczeństwa europejskiego, choroby cywilizacyjne, problemy ekologiczne. Kwestie te mogą przyczynić się do stworzenia wspólnotowej reformy państwa opiekuńczego. Także proces globalizacji gospodarek powoduje, że na wiele kwestii trzeba spojrzeć wreszcie w sposób zorganizowany i międzynarodowy. Przykładem tego, że o kwestiach społecznych dyskutuje się obecnie także na najważniejszych światowych konferencjach ekonomicznych jest tegoroczny **World Economic Forum**<sup>147</sup> w Davos, na którym podkreślano wielokrotnie, że obok globalizacji gospodarki, rozwijania nowoczesnych technologii informatycznych i wzmacniania konkurencji, postępuje przy okazji tego na świecie ogromna przepaść między regionami bogatymi i biednymi, między społeczeństwami wykształconymi i niewykształconymi. Przywódcy wielu państw zwracali uwagę, że istnieje pilna konieczność w inwestowanie w edukację młodzieży, a także w kształcenie permanentne. Tony Blair przekonywał międzynarodowych przedsiębiorców i biznesmenów, że nie można zapominać o grupach marginalizacji społecznej, w szczególności bezrobotnych, którzy mają także prawo do godnego życia<sup>148</sup>.

Trudno jest dzisiaj przewidzieć jednoznacznie w jakim kierunku rozwinie się europejska polityka społeczna, ale z pewnością jeśli Unia Europejska szybko nie wprowadzi istotnych zmian to w kolejnych latach nie nastąpi szybki rozwój europejskiej sfery socjalnej. Rzadko bowiem się zdarza by we Wspólnocie, w większości krajów, rządziły lub współrządziły ugrupowania lewicowe, a jak się wydaje tylko one mogą popchnąć Wspólnotę ku idei bardziej zintegrowanego społeczeństwa socjalnego.

---

<sup>147</sup> Światowe Forum Gospodarcze w Davos odbyło się 28-30 01. 2000.

<sup>148</sup> Błaszczak A. „Davos- Zmiany na lepsze wymagają czasu” w: Rzeczpospolita 2.02.2000.

## **Piśmiennictwo:**

1. Agenda 2000- Band 1: Eine stärkere und erweiterte Union, DOC/97/6, Brüssel, den 15.07.1997.
2. Agenda 2000-Band 2: Intensivierung der Heranführungsstrategie, DOC/97/7, Brüssel, den 15.07.1997.
3. Agenda 2000- Stellungnahme der Kommission zum Antrag Polens auf Beitritt zur Europäischen Union, Bulletin der EU, Beilage 7/97.
4. Agenda 2000-opinia Komisji w sprawie wniosku Polski o członkostwo w UE złożonych przez Polskę, Komitet Integracji Europejskiej.
5. Agenda 2000- Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, KIE- Monitor Integracji Europejskiej 1997.
6. Agenda 2000- wyzwania wynikające z rozszerzenia UE w: Studia Europejskie Nr 4/1997.
7. Anioł Włodzimierz, Przyszłość europejskiej polityki społecznej, w: Społeczne skutki integracji Polski z UE, Głąbicka K. (red) Warszawa 1999.
8. Anioł Włodzimierz, Europejski fin de siecle, Warszawa 1996.
9. Auleytner J., Polityka społeczna – teoria a praktyka, Warszawa 1997.
10. Auleytner J., Zielona i Biała Księga Europejskiej polityki społecznej, w: Polityka Społeczna 7/96.
11. Berie Hermann, Europäische Sozialpolitik – von Messina bis Maastricht w: Soziale Integration in Europa I w: Kleinhenz G. (Hrsg), Berlin 1993.
12. Błaszczak A., Davos- zmiany na lepsze wymagają czasu w: Rzeczpospolita 02.02.2000
13. Bohnhof K., Schors H., Europäischer Pakt für Beschäftigung geschlossen w: Kölner Stadt- Anzeiger, 04 Juni 1999
14. Borchardt Klaus, Rozwój polityki socjalnej Wspólnot Europejskich w: Europejskie Prawo Pracy i Prawo Socjalne, Łódź 1998.
15. Demmer Michael, Europäische Sozialpolitik im Spannungsfeld zwischen institutionellem Wettbewerb und institutioneller Integration, Köln, 1994.
16. Die europäische Sozialintegration nach Maastricht? Baden-Baden 1997.
17. Die Reform der Europäischen Union, Hrbek Rudolf (Hrsg), Baden-Baden 1997.
18. Europejska Karta Społeczna, Rada Europy 18.10.1961r. w: Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej, Warszawa 1997.
19. Fries Fabrice, Spór o Europę, PWN 1998.
20. Głąbicka Katarzyna, Polityka społeczna Wspólnot Europejskich, Warszawa (WSP TWP) 1998.
21. Głąbicka K., Zielona i Biała Księga dotycząca wspólnotowej polityki socjalnej w: Studia Europejskie 4/1997.
22. Grewiński M., Malinowski K., Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej, Warszawa 1999.
23. Grewiński M., Europejski Fundusz Socjalny i implikacje dla Polski w: Społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską?, Głąbicka K. (red.), Warszawa 1999

24. Groeben Hans, Kommentar zum EWG – Vertrag, Baden-Baden, Auflage 4, 1991.
25. Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik, Europäische Kommission, Luxemburg 1993.
26. <http://europa.eu.int/comm/pacts>.
27. Jansen Bernhard , Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG w: Lichtenberg Hagen (Hrsg) Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986.
28. Kabaj M. w: Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu, Wyd. Nauk. Scholar 1997.
29. Kliemann A., Die europäische Sozialintegration nach Maastricht, Baden-Baden 1997.
30. Kleinhenz Gerhard , Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion w: Perspektiven der Europäischen Integration, Rübel Gerhard (Hrsg), 1994.
31. Lichtenberg Hagen, Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft – rechtliche und soziale Probleme w: Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986.
32. Lokale Entwicklungs und territoriale Beschäftigungspakte – Bericht über das Seminar, Rom, 4-6 Mai 1997, Europäische Kommission.
33. Matey-Tyrowicz Maria , Traktat Amsterdamski a europejski model socjalny w: „Przegląd Prawa Europejskiego” 1(4) 1998.
34. Mittelfristiges Sozialpolitisches Aktionsprogramm 1995-1997, Europäische Kommission, w: Soziales Europa 3/94.
35. Platzer Hans Wolfgang , Sozialpolitik und soziale Integration in der Europäischen Union w: Die soziale Zukunft Europas – Bedingungen und Perspektiven einer europäischen sozialen Integration – Diatz Berthold (Hrsg), Gießen 1994.
36. Richtlinie 75/129 EWG des Rates vom 17.02.1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (Abl.L.48/29 vom 22.02.1975).
37. Richtlinie des Rates 77/187/EWG vom 14.02.1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben (Abl.L.61/26 vom 05.03.1977).
38. Richtlinie 79/7 des Rates vom 19.12.1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (Abl. EG 1979 Nr.L.6/24).
39. Richtlinie 77/576 des Rates vom 25.07.1977 zur Angleichung der Rechts – und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz (Abl.EG 1977 Nr.L.229/12).
40. Richtlinie 80/1107 des Rates über den Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische oder biologische Stoffe (Abl. EG 1980, Nr L 327/8).
41. Richtlinie 82/605 des Rates vom 28.07.1982 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch metallisches Blei und seine Ionenverbindungen am Arbeitsplatz (Abl.EG 1982 Nr L 247/12).
42. Richtlinie 83/477 des Rates vom 19.09.1983 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz (Abl.EG 1983 Nr L 263/25).
43. Richtlinie 86/188 des Rates vom 12.05.1986.
44. Schiek Dagmar, Europäisches Arbeitsrecht, Baden-Baden 1997.

45. Schnorpfel W., Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union, 1996.
46. Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie – 23-24 marca 2000, Konkluzje Prezydencji
47. Streil Jochen, Der Beitrag des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Sozialrechts in der Gemeinschaft, w: Sozialpolitik in der EG, Lichtenberg H. (Hrsg) Baden-Baden 1986.
48. Territoriale Beschäftigungspakte– Bericht über das Seminar, Bremen, 25-27 Januar 1998, Europäische Kommission.
49. The Job Summit: new direction or a talking shop? European Industrial Relations Review, XII 1997.
50. Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Weißbuch; Europäische Kommission, Luxemburg 1994.
51. Weidenfeld W., Wessels W., Europa od A do Z, Gliwice 1998.
48. Weißbuch – Europäische Sozialpolitik – ein zukunftsweisender Weg für die Union, Kom (94) 333 vom 27.07.1994.
49. Zatrudnienie, Reformy Ekonomiczne i Spójność Społeczna – ku Europie opartej na innowacjach i wiedzy- Dokument z Prezydencji Portugalii, Rada UE, Bruksela 12.01.2000 (5256/00)

### **UWAGA**

**Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.**

**Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).**

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)