

**Greta, Maria / Lewandowski,
Krzysztof**

**Narodowe a europejska polityka
społeczna w krajach Unii Europejskiej**

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 13, 203-213

1999

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maria Greta
Krzysztof Lewandowski¹
Łódź

NARODOWE A EUROPEJSKA POLITYKA SPOŁECZNA W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Europejski model polityki społecznej

Europejski model polityki społecznej jest wynikiem ponad stuletniego i obfitującego w liczne konflikty procesu rozwoju. We wszystkich państwach Europy Zachodniej, w szczególności w latach dobrej koniunktury po II Wojnie Światowej, wytworzyły się struktury państwa dobrobytu. Systemy społeczne poszczególnych państw rozwijały się jednak odmiennie, co wynikało z różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, stosunków wewnątrzpaństwowych, tradycji społecznych i kulturalnych.

Narodowe modele polityki społecznej

Ze względu na prowadzoną narodową politykę społeczną, w krajach Unii Europejskiej można wyróżnić trzy modele:

- model państwa socjalnego typu kontynentalnego, który również jest nazywany - ze względu na genezę sięgającą Cesarstwa Niemieckiego - modelem Bismarcka;
- model państwa dobrobytu typu skandynawskiego;
- model państwa dobrobytu typu anglosaskiego, który nazywany bywa również modelem Beveridge'a (od nazwiska twórcy);

Holenderski system społeczny wykazuje elementy wszystkich trzech modeli. Natomiast kraje Europy Południowej tj. Hiszpania, Portugalia, Grecja i Włochy ze względu na poziom świadczeń socjalnych i istniejące luki w zabezpieczeniu społecznym zaliczane są do osobnej grupy. Koncepcja ich polityki społecznej nawiązuje głównie do modelu Bismarcka.

Model skandynawski i kontynentalny dążą przede wszystkim do zabezpieczenia standardu życiowego obywateli, który byłby wyraźnie wyższy od minimum socjalnego. Modele te różnią się jedynie pod względem sposobu

finansowania oraz kręgu beneficjentów. Koncepcja kontynentalna zabezpiecza pierwotnie zawodowo czynnych, wtórnie zaś obejmuje całe społeczeństwo np. poprzez zabezpieczenia rodzinne. W krajach skandynawskich droga jest odwrotna. Tutaj najpierw dąży się do wystarczającego zabezpieczenia społecznego całego społeczeństwa, a jako uzupełnienie zabezpieczenie czynnych zawodowo. Główną zasadą modelu anglosaskiego jest zabezpieczenie podstawowe całego społeczeństwa oraz czynnych zawodowo, które jednak tylko w niewielkim stopniu przewyższa zabezpieczenie minimalne².

Z powodu różnic w koncepcjach polityki społecznej, konkretne formy świadczeń społecznych kształtowały się odmiennie w różnych krajach. Również wymuszone w ostatnich latach reformy systemów społecznych oraz ograniczenie świadczeń społecznych przebiegały w zależności od modelu z uwzględnieniem narodowych tradycji i struktur.

Europejski model socjalny

Mimo dużej różnorodności narodowych systemów socjalnych w krajach Unii Europejskiej można mówić o jednym europejskim modelu socjalnym. Cechami wspólnymi systemu socjalnego we wszystkich państwach Unii Europejskiej są: duża wrażliwość i oczekiwania szerokich kręgów społeczeństwa odnośnie środków i świadczeń socjalnych. W przeszłości i obecnie najważniejsze siły polityczne akcentowały i akcentują poczucie solidarności oraz pomoc dla najuboższych i pokrzywdzonych (również przez władze państwowe).

Abstrahując od różnic regionalnych pomiędzy Europą Północną a Południową oraz między systemami zabezpieczeń, wydatki na cele społeczne we wszystkich krajach Unii Europejskiej są wysokie w porównaniu z innymi regionami świata. Tak np. wydatki na ubezpieczenia społeczne w najuboższych krajach Unii - Portugalii i Grecji (mierzone w stosunku do PKB) - są wyższe niż w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie czy Japonii.

Europejskie publiczne systemy ubezpieczeń społecznych zgodnie przewidują zabezpieczenie obywateli przed najważniejszymi rodzajami ryzyka socjalnego (starość, choroba, inwalidztwo, śmierć). Systemy te różnią się chociażby od systemu amerykańskiego, który - abstrahując od systemów zabezpieczeń dla ludzi starych i potrzebujących - nie przewiduje publicznych ubezpieczeń chorobowych.

W końcu sprawy pracownicze (prawo współdecydowania w zakładzie pracy, prawo do wypowiedzania pracy i ochrony pracowników itd.) są w krajach Unii Europejskiej prawnie i organizacyjnie tak uregulowane, że mimo wszystkich różnic krajowych - są postrzegane jako elementy "europejskiego modelu socjalnego i zatrudnienia".

Dużą rolę odgrywa tzw. "wymiar społeczny" w ustawodawstwie i polityce

Unii Europejskiej, zaś Komisja Europejska w coraz większym stopniu odwołuje się w swych wytycznych działania i zaleceniach do europejskiego modelu socjalnego.

Nowe wyzwania i problemy

Europejski model społeczny napotyka od pewnego czasu na rosnące wewnętrzne i zewnętrzne problemy i konieczność działań dostosowawczych. Do "problemów wewnętrznych" zalicza się starzenie się społeczeństw, rozłam tradycyjnych struktur rodzinnych, utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia, połączony z relatywnie niskim wzrostem gospodarczym i rosnącym obciążeniem systemów ubezpieczeń społecznych; coraz większe grono osób, które jest uzależnione od opieki socjalnej, jak również rosnące wydatki na opiekę zdrowotną. Do "wyzwań zewnętrznych" zaliczyć należy ekonomiczne i polityczne procesy, w tym pojawienie się nowych konkurentów na rynkach światowych, zaostrenie się konkurencji międzynarodowej, jak i umiędzynarodowienie rynków finansowych, które ograniczają pole działania narodowej polityce gospodarczej i społecznej. Procesy określane mianem "globalizacji" i związane z nią ekonomiczne szanse i zagrożenia oraz ich wpływ na europejski, jak i narodowe systemy społeczne są politycznie i ekonomicznie bardzo różnie oceniane³.

Według jednego z poglądów, w świecie rosnącej międzynarodowej konkurencji lepiej powinny radzić sobie kraje, które nie są obciążone nadmiernymi regulacjami w sferze socjalnej. Ponadto panuje opinia, iż koszty funkcjonowania europejskich systemów ubezpieczeń społecznych są zbyt wysokie, zaś systemy gwarantujące wiele uprawnień socjalnych np. w dziedzinie rynku pracy są mało elastyczne. Europejski model socjalny w swojej dotychczasowej formie finansowania, przydzielania i dystrybucji świadczeń mógłby nie sprostać wymogom globalizacji i nie utrzymać się na poziomie narodowym, czy też europejskim.

Drugi pogląd, który poważnie odnosi się do presji globalizacji i ekonomicznych wymogów rynku światowego i obserwuje "amerykanizację" europejskiego modelu socjalnego, opiera się na założeniu, że stabilność socjalna i demokratyzacja na rynku pracy gwarantowały i umożliwiły gospodarczy sukces Europy. Uważa on socjalne państwo typu europejskiego (przy założeniu odpowiednich reform, a nie jego likwidacji) za czynnik, który będzie wspierał i wzmacniał efektywność i konkurencyjność gospodarki Europy.

W ramach tych poglądów przedstawione są różne strategie reform. Istnieją również poglądy na temat, co może być i co powinno być zrobione na poziomie narodowym, europejskim i globalnym, a Unia Europejska jawi się przy tym jako aktualny i potencjalny obszar rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych.

Problemy polityki socjalnej w Unii Europejskiej

Za politycznymi dyskusjami dotyczącymi poszczególnych programów i ustaw Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej uwidacznia się konflikt na trzech płaszczyznach⁴:

- płaszczyzna regulacyjna; chodzi tu o kwestię, które sprawy powinien rozwiązywać "rynek", a które muszą być rozwiązywane przez państwo;

- płaszczyzna integracyjna; chodzi tu o kwestię, jakie i ile kompetencji w dziedzinie polityki socjalnej i zatrudnienia powinny należeć do Unii Europejskiej, a jakie zadania powinny być rozwiązywane na poziomie narodowym;

- płaszczyzna materialno - dystrybucyjna; chodzi tu o kwestię jak można zagwarantować socjalno - ekonomiczną spójność Unii oraz jakie świadczenia transferowe dla finansowego wsparcia biedniejszych krajów i regionów przez bogatsze będą do tego celu konieczne.

Konflikty te pozwalają na zrozumienie, dlaczego stworzenie "wymiaru socjalnego" jest trudne i przebiega powoli. Sama różnorodność systemów społeczno - politycznych utrudnia porozumienie dotyczące określonych instrumentów i postępowania regulacyjnego. Chociaż poszczególne państwa członkowskie w swoich narodowych programach socjalnych stawiają na dużą rolę państwa, to na płaszczyźnie integracyjnej z rezerwą odnoszą się do przenoszenia kompetencji na szczebel europejski. W zakresie polityki dystrybucyjnej za pośrednictwem funduszy strukturalnych istnieje konflikt interesów pomiędzy dawcami i odbiorcami, jak również różnica poglądów na temat, czy procesy dostosowawcze w słabiej rozwiniętych regionach możliwe są dzięki procesom rynkowym, czy też wsparcie publiczne.

Na tradycyjne struktury konfliktogenne i wynikające z nich różne interesy podmiotów integracji (rządów, organów Unii, pracodawców, czy pracowników) nałożyły się nowe wyzwania, oczekiwania i kalkulacje, które związane są ze zbliżającym się rozszerzeniem Unii. W odniesieniu do procesów transformacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, Unia Europejska powinna działać jako kotwica stabilizacyjna i modernizacyjna. Chociaż wymiar społeczny powinien zająć tutaj centralne miejsce, to kwestia nowego porządku w Europie i rozszerzenia Unii na Wschód jest rozpatrywana głównie z ekonomicznego i politycznego punktu widzenia. Jeszcze nie zakończona transformacja systemowa na wschodzie Europy wpływa również bezpośrednio i pośrednio na europejski model socjalny w zachodniej części kontynentu a rządy krajów Europy Wschodniej muszą borykać się przy reformowaniu systemów społecznych z dużymi problemami. Ponadto zobowiązania, które muszą wypełnić wobec międzynarodowych kredytodawców (obok

Unii Europejskiej są to Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy) pozwalają im na nieznaczne możliwości działania. Nie jest przy tym pewne, czy w dłuższym okresie czasu uda im się wdrożyć zachodnioeuropejski model socjalny. Jeśli nie, to nie będzie to bez wpływu na Unię Europejską w obecnym składzie.

Postępy integracji ekonomicznej w Unii Europejskiej, które zwiększyły swoją dynamikę wraz z rozpoczętą w połowie lat osiemdziesiątych budową rynku wewnętrznego i pogłębione zostały wprowadzaniem wspólnej waluty są reakcją na globalną konkurencję modernizacyjną społeczeństw przemysłowych. Postępująca integracja rynkowa w Unii Europejskiej i większe kompetencje Wspólnoty zaostrzają równocześnie kwestie integracji socjalnej, która jest ściśle związana z integracją polityczno - instytucjonalną.

Socjalna przyszłość Europy

Dla obecnego i przyszłego rozwoju europejskiego modelu socjalnego istotne są cztery istotne procesy i zależności:

- proces globalizacji, jak również jego oddziaływanie na gospodarkę, politykę społeczną i zatrudnienia na szczeblu państw narodowych i Unii Europejskiej;

- przemiany strukturalne w społeczeństwach i dostosowania systemowe w zakresie polityki społecznej w krajach Europy Zachodniej, których narodowe strategie reform, przy otwartych i zintegrowanych rynkach będą miały wpływ na kraje sąsiednie oraz całą Unię Europejską;

- postęp integracji społeczno - ekonomicznej i polityczno - instytucjonalnej w Unii Europejskiej, w szczególności zabezpieczenie od strony polityki społecznej i zatrudnienia rynku wewnętrznego i przyszłej unii walutowej;

- uporanie się z gospodarczym, politycznym i socjalnym procesem transformacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej i włączenie tych krajów w zachodnioeuropejski system integracji.

2. Polityka socjalna i zatrudnienia Unii Europejskiej

Bezrobocie

W piętnastu krajach Unii Europejskiej bez pracy pozostaje obecnie około 11 procent czynnych zawodowo. Stopa zatrudnienia wynosi poniżej 60% i odpowiada wartościom z pierwszych lat po II Wojnie Światowej. W Stanach Zjednoczonych i Japonii stopa ta przekracza 70%. Za tymi liczbami kryją się rozmiar i cechy bezrobocia w Unii: (1) znaczne różnice między pań-

stwami i regionami w Unii (rozpiętość stopy bezrobocia sięga od zaledwie 3% w Luksemburgu do ponad 30% w Andaluzji), (2) specyficzne problemy bezrobocia np. bezrobocie wśród młodzieży, które w Niemczech i Austrii nie przekracza 10%, zaś we Włoszech i Francji przekracza 30%, a w Hiszpanii nawet 45% oraz bezrobocie długookresowe; (3) wzrost ilości nie uregulowanych umownie i nie objętych w wystarczającym stopniu ubezpieczeniem społecznym stosunków pracy.

Obok czynników koniunkturalnych, sytuację na rynku pracy w coraz większym stopniu determinują czynniki strukturalne oraz procesy o długofalowym działaniu, w tym wprowadzenie nowych technologii oraz zmiana sytuacji w międzynarodowym podziale pracy. Zwalczenie bezrobocia masowego stało się obecnie jednym z najważniejszych wyzwań oraz priorytetów w gospodarczej i społecznej polityce Unii Europejskiej. Najważniejsze wytyczne, na których oparta jest polityka Wspólnoty zawarte są w: Białej Księdze Komisji Europejskiej pt. "Wzrost, konkurencyjność, zatrudnienie" (1993), ustaleniach szczytu Rady Europejskiej z Essen (1994), propozycji "europejskiego paktu dla większego zatrudnienia" przedłożonej przez przewodniczącego Komisji Jacques'a Santera w 1996 roku oraz uchwałach podjętych podczas przygotowania Traktatu Amsterdamskiego (1997).

Poglądy na temat, co Unia Europejska może i powinna zrobić w kwestii ograniczenia bezrobocia, jak spowodować, by programy, ustalenia i działania były skuteczne, różnią się od siebie znacznie. W ostatnich traktatach cele polityki zatrudnienia, skoordynowane działania i wspólne środki są bardziej niż dotychczas sprecyzowane i zaakcentowane, chociaż główna odpowiedzialność ciąży nadal na państwach członkowskich.

Ubóstwo i bezpieczeństwo socjalne

Wewnątrz i pomiędzy krajami i regionami Unii Europejskiej istnieją olbrzymie różnice w poziomie standardu życiowego. Szacuje się, iż ponad 50 mln obywateli żyje w ubóstwie⁵. Ryzyko ubóstwa jest większe w niektórych grupach społecznych: należą do nich starsi ludzie w społeczeństwach ze słabo rozbudowanymi systemami zabezpieczenia emerytalnego (np. Portugalia, Grecja, Włochy, Wielka Brytania). Ponadto coraz częstszą przyczyną staje się rosnące bezrobocie, które w ostatnich latach pozostaje na wysokim poziomie w najwyżej rozwiniętych krajach Europy Zachodniej. Również dla pojedynczych grup np. dla matek samotnie wychowujących dzieci istnieje wyższe ryzyko ubóstwa.

W obliczu problemów ubóstwa i faktu, iż w prawie wszystkich państwach Unii rosną różnice dochodowe i majątkowe, stawiane są pytania w dziedzinie bezpieczeństwa socjalnego i społecznej solidarności o przyszłość europejskiego modelu socjalnego i możliwości rozwiązywania tych kwestii w ramach Unii Europejskiej. Kwestia bezpieczeństwa socjalnego poruszana by-

ła już Traktacie Założycielskim (artykuł 2 EG -V), który wymienia jako zadanie Wspólnoty między innymi "popieranie szerokiego zakresu ochrony socjalnej". Złagodzenie ubóstwa i świadczenia pomocy socjalnej są tylko częścią polityki ochrony socjalnej.

"Bezpieczeństwo socjalne" zostało uznane za pole działania w "społeczno - politycznej umowie" Traktatu z Maastricht, zaś po zaprzestaniu brytyjskiego "opting - out" (pozostawania na uboczu), zostało ono włączone jako część składowa Traktatu Amsterdamskiego. Jednakże decyzje w tej dziedzinie muszą być podejmowane jednomyślnie. Oznacza to, że kraje członkowskie ze względu na różne tradycje, formy bezpieczeństwa socjalnego i poziom świadczeń uznały tę dziedzinę działalności za wrażliwą i pozostawiły ją jako domenę narodową. W 1992 Rada Europejska przedłożyła "zalecenie dotyczące zbliżania celów i polityki w dziedzinie ochrony socjalnej". W komunikacie Komisji "Przyszłość ochrony socjalnej: Ramy dla debaty europejskiej" (1995) tematyka ta była rozwijana i jest również obecnie przedmiotem prac i debat Parlamentu Europejskiego. Punktem wyjścia jest założenie, że polityka Unii w sferze socjalnej będzie ewoluować w kierunku poprawy wymiany informacji i zwiększonej koordynacji działań. Oznacza to, że nie przewiduje się ponadnarodowej polityki zwalczania ubóstwa, zaś Unia Europejska może tutaj (jak również w innych dziedzinach polityki socjalnej) oddziaływać jedynie w sposób pośredni.

Po wdrożeniu w życie unii walutowej wzrosła konieczność koordynacji polityki społecznej, gdyż zwiększona konkurencja może odbić się na systemach ubezpieczeń społecznych. W dalszym ciągu nie ma jeszcze pewności, za pomocą jakich instrumentów i postępowań będzie następować zwiększona koordynacja. Jako jedną z możliwości instytucjonalnej koordynacji systemów socjalnych dyskutowano stworzenie "węża socjalnego". Przy pomocy "węża socjalnego" nawiązującego nazwą do "węża walutowego", który w latach siedemdziesiątych stabilizował waluty krajów EWG, ustalony zostanie przedział, w ramach którego będą mogły się kształtować narodowe stopy świadczeń socjalnych (stosunek potencjału ekonomicznego do wydatków socjalnych). Kraje członkowskie "węża socjalnego" byłyby zobowiązane do utrzymywania stóp świadczeń socjalnych w określonych granicach, które nie mogłyby być przekroczone.

Rozwój europejskiej polityki socjalnej: od Rzymu do Amsterdamu

Pozycja i kształt unijnej polityki społecznej były przedmiotem sporów we wszystkich negocjacjach traktatowych. Odnosi się do zarówno do Traktatów Rzymskich (1957), Jednolitego Aktu Europejskiego (1986 / 87), Traktatu z Maastricht (1991) oraz Traktatu Amsterdamskiego (1997). Jest to normalne, jeżeli uwzględnimy różnorodność narodowych systemów społecznych i interesów integracyjnych oraz fakt, że polityka społeczna zmienia się wraz

z rozwojem gospodarczym i społecznym, a także, że musi być ona na nowo dostosowywana na różnych etapach ekonomicznej i politycznej integracji.

W ramach EWG i UE konieczne stało się zatem szukanie kompromisów, które mogłyby pogodzić wspomniane wcześniej konflikty:

- rynek (konkurencja również w dziedzinie systemów socjalnych) czy państwo (społeczno - polityczne tworzenie i dystrybucja);
- uwspólnotwienie i harmonizacja europejska czy kompetencje narodowe i subsydiarność;
- wewnątrzspółnotowe wspieranie uboższych państw i regionów przez państwa zamożniejsze.

W tym kontekście należy rozpatrywać realny rozwój i konstrukcję unijnej polityki socjalnej, aby móc ocenić jej sukcesy i niepowodzenia. Ogólnie rzecz biorąc unijna polityka społeczna nie jest ani pustą kartą, ani "historią sukcesu" integracji europejskiej. Obok faz stagnacji można w niej wyróżnić elementy innowacyjne i dynamiczne. W ujęciu historycznym kształtowanie się polityki społecznej można podzielić na pięć etapów⁶:

- tłumiony początek (1958 - 1972);
- złote lata siedemdziesiąte;
- stagnacja i blokada thatcherowska (1980 - 1986);
- powolny początek wymiaru socjalnego rynku wewnętrznego (1987 - 1991)
- polityka socjalna po Traktacie z Maastricht.

Wraz ze zmianą rządu w Wielkiej Brytanii (1997) i przyjęciem socjalnych postanowień Traktatu z Maastricht przez rząd Blair'a, jak również dzięki Traktatowi Amsterdamskiemu został rozpoczęty kolejny etap⁷.

O polityce socjalnej Unii można mówić zarówno w aspekcie regulacyjnym, jak i redystrybucyjnym. Pierwszy obejmuje ustawodawstwo wspólnotowe, które poprzez rozporządzenia i wytyczne ustala minimalne wymagania w dziedzinie praw pracy i praw socjalnych i w ten sposób tworzy podstawę dla ujednoczenia standardów i roszczeń prawnych. Do instrumentów polityki dystrybucyjnej należą fundusze strukturalne Unii, wśród których dużą rolę odgrywa Europejski Fundusz Socjalny. W toku rozwoju procesów integracyjnych znacznie zwiększono wysokość środków przeznaczonych na cele społeczne i ustalono nowe priorytety.

3. Traktat Amsterdamski: nowe perspektywy

Aby móc w pełni ocenić efekty Traktatu Amsterdamskiego, należy naskicować stanowiska głównych podmiotów. Komisja Unii Europejskiej i Parlament Europejski dążyły do rozszerzenia kompetencji Wspólnoty w dziedzinie polityki socjalnej i zatrudnienia. Parlament Europejski żądał, aby nadal rozwijać społeczny i ekologiczny wymiar tudzież politykę zatrudnienia w ramach rynku wewnętrznego a także w tych dziedzinach wprowadzić zasadę decydowania większością głosów w Radzie. Aby urzeczywistnić normatywne cele unii socjalnej i polityki zatrudnienia, Parlament Europejski zażądał następujących zmian w Traktacie: w treści nowego Traktatu miała zostać uwzględniona umowa o polityce socjalnej z Maastricht i uzupełniona o następujące elementy: przyjęcie głównych reguł Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych (dotychczas była to jedynie deklaracja rządów), w szczególności równouprawnienie mężczyzn i kobiet, ponadnarodowe prawo do zrzeszania się i działalności związkowej (włącznie z prawem do strajku). Ponadto, Traktat zobowiązywał Komisję do przedłożenia wraz z kalendarium katalogu środków, które są konieczne dla urzeczywistnienia wymiaru społecznego. W końcu traktat powinien zawierać rozdział zatytułowany "Unia dla zatrudnienia", w którym zawarte będą wspólne cele i konkretne postępowanie.

Wzmocnienia kompetencji Wspólnoty w dziedzinie polityki zatrudnienia domagała się większość rządów, przede wszystkim Austrii i Szwecji. Natomiast rząd niemiecki oraz rząd brytyjski do czasu utworzenia gabinetu T. Blair`a, chciały utrzymać status quo tzn. narodową odpowiedzialność i europejską koordynację. Pozycję te podzielały koła gospodarcze, zaś przedstawiciele związków zawodowych reprezentowali poglądy zbliżone do poglądów Parlamentu Europejskiego. Różne były również poglądy na temat umiejscowienia podstawowych praw społecznych. Większość państw członkowskich nie poparła rozszerzenia kompetencji Unii przekraczających ustalenia protokołu z Maastricht. Przyjęcie uregulowań z Maastricht przez rząd T. Blair`a umożliwiło uwzględnienie ich w nowym traktacie. Również presja ze strony nowo wybranego rządu francuskiego, by wraz ze wzrostem zobowiązań związanych z wprowadzeniem unii walutowej zwiększyć odpowiedzialność w dziedzinie polityki zatrudnienia, przyczyniła się do powstania kompromisowego rozwiązania.

Nowe podstawy traktatowe i perspektywy

Po zakończeniu brytyjskiego odstępstwa można było umieścić "Protokół w sprawie polityki socjalnej" z 1991 roku w nowym traktacie. To umożliwiła

Unii sprostanie wielkim wyzwaniom na polu wspólnej polityki socjalnej. Jednakże w gestii ustawodawstwa krajowego pozostają nadal takie dziedziny jak: wysokość płac, prawo do strajku i lokautu. W innych ważnych dziedzinach, takich jak: ubezpieczeństwo socjalne, zwolnienia, reprezentowanie pracodawców decyzje muszą być podejmowane jednomyślnie, co - jak pokazuje dotychczasowe doświadczenie - może pogorszyć efektywność wspólnotowego rozwiązywania problemów. Wzmocniona od czasu uregulowań z Maastricht rola partnerów społecznych, została traktatowo potwierdzona poprzez postępowanie "dialogu społecznego". Mogą oni przyciągnąć do siebie instancje ustawodawcze i dążyć do rozwiązywania problemów na drodze porozumień. Jedno z takich porozumień zostało wynegocjowane w 1996 roku pomiędzy Europejskim Związkiem Pracodawców i związkami zawodowymi w sprawie urlopu rodzicielskiego i w formie wytycznych zostało wprowadzone do prawa Wspólnoty. Ten dwójaki sposób rozwiązywania konfliktów społecznych, zarówno w drodze porozumień pomiędzy partnerami społecznymi, jak i ustawodawstwo wspólnotowe, stał się wzorcem polityki socjalnej w Unii Europejskiej po podpisaniu Traktatu Amsterdamskiego.

Obok postanowień dotyczących Unii Gospodarczej i Walutowej, w traktacie znalazł się również rozdział dotyczący zatrudnienia, który stworzył nowe akcenty: obok celu stabilności walutowej pojawił się również cel "wysokiego poziomu zatrudnienia". Chociaż każde państwo członkowskie określa nadal swoją politykę socjalną, nakierowuje ją jednak na skoordynowaną strategię zatrudnienia na szczeblu wspólnotowym. Zgodnie z Traktatem Amsterdamskim, państwa członkowskie zobowiązują się do "uzgadniania polityki zatrudnienia" i "wspierania podnoszenia kwalifikacji i elastyczności pracowników, jak również dostosowania rynków pracy do wymogów zmieniającej się gospodarki".

Nowa skoordynowana polityka zatrudnienia przewiduje następujące kroki:

1. Szefowie państw i rządów informują i dyskutują o sytuacji na rynku pracy we Wspólnocie;
2. Następnie na wniosek Komisji po wysłuchaniu opinii Parlamentu europejskiego Komisji Gospodarczej i Socjalnej, Komisji Regionów, Rada przedkłada wytyczne dla państw członkowskich;
3. Na koniec roku, Rada kontroluje wdrożenie wytycznych i ewentualnie kieruje zalecenia pod adresem państw członkowskich. Rada i Komisja sporządzają wspólny roczny raport dla szefów państw i rządów, którzy na tej podstawie dyskutują o ewentualnych poprawkach;
4. Na szczeblu europejskim przewidziane są środki w celu finansowania projektów pilotażowych w dziedzinie zatrudnienia.

Nowe regulacje nie tworzą jeszcze nowych miejsc pracy. Rozszerzone i sprecyzowane cele i postępowania są koniecznymi przesłankami, ale nie wystarczającymi warunkami dla prowadzenia efektywnej polityki zatrudnienia przez i w ramach Unii Europejskiej. Spadek zatrudnienia w Europie ma wiele przyczyn i dlatego nie istnieje złoty środek dla ustanowienia pełnego zatrudnienia. Nowe określenie przyszłych form działalności i jej społecznej oceny i podziału będą musiały w każdym razie zostać włączone do środków i możliwości Unii Europejskiej

Ogólnie rzecz biorąc Traktat Amsterdamski kontynuuje dotychczasową ścieżkę rozwoju europejskiej polityki socjalnej i zatrudnienia:

- kompetencje i postępowanie decyzyjne są - w stosunku do poprzednich etapów - sprecyzowane i częściowo rozszerzone; w ten sposób Unia próbuje reagować na nowe wyzwania, które wyłaniają się z procesu integracji (pogłębienie integracji w drodze unii walutowej) lub z oddziaływania z zewnątrz na rozwój Wspólnoty (globalizacja);

- istnieje tendencja do rozszerzania pola działania Wspólnoty, przy czym dla "wrażliwych" dziedzin pozostawiona została reguła jednomyślności;

- postępowania, które zostały rozwinięte i sprawdzone jeszcze przed współpracą rządów, jak np. polityka zatrudnienia, która od czasu szczytu w Essen (1994) była koordynowana międzypaństwowo, zostały uwzględnione w traktacie i w ostrożny sposób zostały przeniesione na szczebel Wspólnoty.

Przypisy:

¹ Adiunkci w Katedrze Ekonomii UŁ

² K.P. Schmid, Zwischen Bismarck und Beveridge, Die Zeit Nr. 50 z dnia 10.12.1993.

³ Solidarität und Globalismus, Joschka Fischer über die Zukunft des Sozialstaates, Der Spiegel, Nr. 4 / 96 z dnia 22.01.1996.

⁴ Konflikt ten cechuje cały proces integracji i jest odzwierciedlony wyraźnie w negocjacjach umownych

⁵ Eurostat - ECHP, Erste Welle 1994

⁶ H-W. Platzer, Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union, Baden - Baden 1997.

⁷ T.Fischermann, Pflege der Partnerschaft. Die neue britische Regierung unterzeichnet das Europäische Sozialprotokoll - eine erste Annäherung an Brüssel, Die Zeit Nr. 20 z dnia 9 maja 1997.