

Hanna Kowalczyk

POLITYKA ZATRUDNIENIA W UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

„Bezrobocie należy do najbardziej palących problemów społecznych współczesnego świata.”¹ Zwiększenie zatrudnienia i wzrost udziału osób aktywnych zawodowo jest jednym z głównych celów Unii Europejskiej. W czerwcu 1997 roku podpisany został Traktat Amsterdamski², który wprowadził do Traktatu Rzymskiego³ nowy rozdział, dotyczący za-

* doktorantka Uniwersytetu Kardynała Wyszyńskiego w Warszawie, nauczyciel akademicki WSES w Ostrołęce.

¹ E. Kwiatkowski, „*Bezrobocie. Podstawy teoretyczne.*” W-wa, 2002 str.77

² **Traktat Amsterdamski** (oficjalnie: *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty*), TA, umowa międzynarodowa parafowana 17 czerwca 1997 r., podpisana 2 października 1997 r. w Amsterdamie. TA wszedł w życie 1 maja 1999 roku.

Źródło: Wikipedia, wolna encyklopedia,

Por. K.Głąbicka, *Europejska przestrzeń socjalna*, Warszawa 2002, str. 70-73

³ **Traktaty rzymskie** to ogólna nazwa dwóch umów międzynarodowych, podpisanych przez Francję, Republikę Federalną Niemiec, Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg 25 marca 1957. Uroczystość miała miejsce w sali Horacjuszy i Kuracjuszy w *Palazzo dei Conservatori* na Kapitolu w Rzymie. Pełna nazwa pierwszego z dokumentów brzmiała: **Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą**, zwany obecnie Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE), ponieważ Traktat z Maastricht usunął przymiotnik *gospodarczy*, tak z nazwy traktatu, jak i z nazwy wspólnoty. Drugą umową był podpisany Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Ener-

trudnienia. Są to podstawy prawne Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Zawarto tam postanowienie, że kraje członkowskie określając i realizując politykę zatrudnienia zmierzać będą do realizacji wspólnych celów określonych w Strategii Zatrudnienia. Co roku każdy kraj winien złożyć raport z realizacji polityki zatrudnienia, co jest podstawą przygotowania przez Komisję Europejską Wspólnego Raportu o Zatrudnieniu.

Polityka zatrudnienia⁴ jest stosunkowo nową polityką, którą stara się koordynować Unia Europejska. Europejskiej Strategii Zatrudnienia nadano priorytetowy charakter. „Traktat Amsterdamski podniósł wysoki poziom zatrudnienia do rangi kluczowego celu krajów Unii Europejskiej, równoważonego z takimi makroekonomicznymi celami, jak wzrost gospodarczy i stabilizacja”.⁵ Miało to oczywiście związek ze wzmagającym się problemem bezrobocia. W krajach ówczesnej „15”⁶ było w tym czasie 17 mln osób bez pracy. Strategia określa skalę zadań i działań państw członkowskich na rzecz ograniczenia bezrobocia, redukcji ubóstwa i marginalizacji społecznej.

Celem artykułu jest przedstawienie celów, metod i wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia w Unii Europejskiej.

Cele unijnej polityki zatrudnienia

Rada UE wytyczyła strategiczne cele unijnej polityki zatrudnienia. Ustalono, że do roku 2010 osiągnięte zostanie w Unii pełne zatrudnienie. Wyrażać się to ma osiągnięciem wskaźnika zatrudnienia na pozio-

gii Atomowej (Euratom). Oba te traktaty weszły w życie 1 stycznia 1958. Źródło: Wikipedia, wolna encyklopedia

⁴ Wiele opracowań i dokumentów (encykliki, dokumenty międzynarodowe, karta praw człowieka i wiele innych) podkreśla niezwykle istotne znaczenie i niezwykłą wartość pracy ludzkiej tak dla rozwoju i dobrobytu całego społeczeństwa jak też dla rozwoju każdego człowieka.

⁵ Zenon Wiśniewski (red.), *Polityka rynku pracy wobec integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2001, str. 37.

⁶ Obecnie (XI.07r.) członkowie Unii to: Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania, Polska, Rumunia, Holandia, Grecja, Portugalia, Belgia, Czechy, Węgry, Szwecja, Austria, Bułgaria, Dania, Słowacja, Finlandia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Słowenia, Estonia, Cypr, Luksemburg i Malta (27 państw wg liczby ludności)

mie 70% (60% w przypadku kobiet). Nie bez znaczenia będą też kwalifikacje zawodowe, mobilność i dostęp do kształcenia ustawicznego. Zwrócono również uwagę na potrzebę wzmocnienia działań na rzecz umożliwienia kobietom łączenia funkcji zawodowych i rodzinnych.

Nowe Wytoczne w sprawie zatrudnienia ogłoszone w lipcu 2003 roku⁷.

Cele Europejskiej Strategii Zatrudnienia na lata 2004-2010 to:

Cel 1. Pełne zatrudnienie

Cel 2. Poprawa jakości i produktywności pracy

Cel 3. Wzmocnienie spójności społecznej i integracji.

Członkowie Unii Europejskiej winni uwzględniać w swych politykach:

1. Aktywne i zapobiegawcze działania w stosunku do bezrobotnych i biernych zawodowo
2. Tworzenie miejsc pracy i przedsiębiorczość
3. Promocję adaptacyjności i mobilności na rynku pracy
4. Promocję rozwoju kapitału ludzkiego i kształcenia przez całe życie
5. Wzrost podaży pracy i promocja aktywnego starzenia się
6. Równość szans kobiet i mężczyzn
7. Wspieranie integracji i zwalczanie dyskryminacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy
8. Uczynienie pracy opłacalną poprzez stosowanie zachęt do zwiększania atrakcyjności pracy
9. Przekształcanie nielegalnej pracy w legalne zatrudnienie
10. Zmniejszanie regionalnych różnicowań w zatrudnieniu

Sformułowano ponadto **podstawowe zasady zarządzania** Europejską Strategią Zatrudnienia:

- włączenie parlamentów, partnerów społecznych i innych instytucji związanych z rynkiem pracy,
- zapewnienie, by usługi były świadczone w sposób efektywny i skuteczny,
- zapewnienie adekwatnych środków finansowych

⁷ Zob. *Poradnik dla beneficjentów*, Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, 2004 r., str.6-7

Filary Europejskiej Strategii Zatrudnienia

Po podpisaniu, ale jeszcze przed wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego, który stworzył formalne podstawy do wspólnej polityki w dziedzinie zatrudnienia, w listopadzie 1997 r. w Luksemburgu odbyło się nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej poświęcone zwalczaniu bezrobocia. Spotkanie to zainicjowało tzw. proces luksemburski – kompleksową strategię Wspólnoty Europejskiej w sferze zatrudnienia. Strategia ta nawiązuje w dużym stopniu do ustaleń szczytu WE w Essen i zakłada koordynowanie polityki zatrudnienia prowadzonej przez państwa członkowskie za pomocą tzw. wytycznych w dziedzinie zatrudnienia opracowywanych przez Komisję Europejską i zatwierdzonych przez Radę Europejską oraz krajowych planów działań przygotowywanych przez rządy poszczególnych krajów. Wnioski płynące ze wspólnej analizy realizacji tych planów są uwzględniane na temat zatrudnienia oraz przy opracowywaniu wytycznych na kolejny rok.

Pierwsze wytyczne w sprawie zatrudnienia, przyjęte w listopadzie 1997 roku podczas Szczytu Luksemburskiego, oparte zostały na czterech tzw. filarach Europejskiej Strategii Zatrudnienia:

Zatrudnialność – oznacza starania o to, aby bezrobotni mieli możliwości powrotu do pracy, a także promocję rynku pracy otwartego dla wszystkich. Zadaniem tego filaru jest przeciwdziałanie długoterminowemu bezrobociu, a sposobem na to jest wzmacnianie kształcenia ustawicznego, wspieranie programów szkoleniowych i przekwalifikowań, opracowanie programów doradczych, pomoc w dostosowywaniu programów edukacyjnych do zmieniających się potrzeb rynku pracy.

Przedsiębiorczość – oznacza dążenie do ułatwiania obywatelom UE zakładania firm, prowadzenia ich oraz zatrudniania innych osób. Jest to traktowane jako wzmaganie szans na tworzenie nowych miejsc pracy. W tym filarze podkreślana jest także kwestia tworzenia motywacji do samozatrudnienia.

Zdolność adaptacyjna pracowników i pracodawców – filar ten promuje modernizację organizacji pracy, uelastycznienie czasu pracy, przyjmowanie różnorodnych form zatrudnienia, unowocześnianie kontraktów o pracę, utrzymywanie zdolności dostosowawczych przedsiębiorstw poprzez szkolenia pracowników przeprowadzane w firmach.

Równość szans – Czwarty filar poszukuje dróg pogodzenia życia zawodowego z życiem rodzinnym. Próbuje rozwiązać problem przepaści między zatrudnianiem kobiet i mężczyzn. Chodzi o ułatwianie powrotu na rynek pracy po dłuższej przerwie, tworzenie warunków pracy dla osób niepełnosprawnych.

Unijne wytyczne w zakresie zatrudnienia.

Koordinacja narodowych polityk zatrudnienia na poziomie UE wynika z zobowiązania się państw członkowskich do określenia zestawu celów ogólnych i szczegółowych w zakresie polityki zatrudnienia i jest realizowana w oparciu o następujące elementy: Wytyczne Polityki Zatrudnienia, Narodowe Plany Działania, Wspólny Raport w Sprawie Zatrudnienia oraz zalecenia adresowane do poszczególnych krajów.

W każdym krajowym programie reform państwa członkowskie powinny uwzględnić pakiet wytycznych. Wytyczne w sprawie zatrudnienia zostały ostatecznie przyjęte decyzją Rady Unii Europejskiej 12 lipca 2005 roku.

Unijne wytyczne w zakresie zatrudnienia zostały podzielone na trzy części⁸:

1. Przyciąganie i utrzymanie większej liczby osób w zatrudnieniu oraz zreformowanie systemu opieki społecznej.
2. Zwiększenie zdolności przystosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy.
3. Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i umiejętności.

Polska, będąc krajem członkowskim Unii Europejskiej, jest zobligowana do brania pod uwagę w swej polityce gospodarczej wytycznych

⁸ Patrz więcej na stronie: www.mpips.gov.pl *Europejska Polityka Zatrudnienia*

UE. Wyżej wymienione wytyczne zostały uwzględnione w Krajowym Programie Reform⁹ na lata 2005-2008. Działania w obszarze polityki zatrudnienia zostały skupione na dwóch priorytetach, uznanych za najistotniejsze z punktu widzenia polskich problemów:

- tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszenie bezrobocia;
- poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki.

Strategia Lizbońska

Jednym z najczęściej sygnalizowanych problemów społecznych UE jest powiększający się obszar wykluczenia społecznego, marginalizacji związanej z brakiem wykształcenia, długotrwałym bezrobociem i przestępczością.

„Nowe wyzwania dla gospodarki niesie globalizacja, zastosowanie nowych technologii, w tym szczególnie związanych z informatyką. Pojawiające się nowe zawody, uelastycznienie form zatrudnienia, „praca na odległość” zmieniają tradycyjne relacje pracownik-pracodawca, wymagając ewolucji tradycyjnych form dialogu społecznego”¹⁰.

W kontekście omawianych zagrożeń i wyzwań, Unia Europejska potrzebowała nowej, wieloletniej strategii. Rewolucji gospodarczej musi towarzyszyć modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego. Jest to warunek osiągnięcia stabilnego rozwoju gospodarczego, a jednocześnie społecznej spójności. Taką strategię, na lata 2000-2010, przyjęła Rada Europejska na posiedzeniu szefów państw i rządów w marcu 2000 roku w Lizbonie. Dokument ten nosi nazwę: Strategia Lizbońska. W zakresie polityki społecznej Strategia Lizbońska zakłada „przebudowę europejskiego modelu społecznego poprzez inwestowanie w ludzi i tworzenie aktywnego państwa opiekuńczego.”¹¹

⁹ por. Krajowy Program Reform : www.kpr.gov.pl

¹⁰ *Osoby niepełnosprawne na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*. Publikacja powstała we współpracy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej i Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji. Warszawa brw. str.6

¹¹ tamże: str.7

Zgodnie z zaleceniami zawartymi w Strategii Lizbońskiej, Prezydencja ¹² Francuska przedstawiła stworzony na podstawie projektu Komisji z 28 czerwca 2000 roku dokument Europejska Agenda Społeczna. Propozycje zawarte w Agendzie przekładają strategiczne cele określone w trakcie szczytu w Lizbonie na konkretne działania. Europejski Model Społeczny stawia czoła wyzwaniom związanym przede wszystkim z bezrobociem, wykluczeniem społecznym, starzeniem się społeczeństwa, dysproporcjami pomiędzy regionami, globalizacją i rozwijającym się społeczeństwem informacyjnym. Również proces rozszerzenia UE stanowi poważną próbę dla spójności społecznej i gospodarczej. Agenda ma zapewnić możliwość sprostania tym wyzwaniom.

Szanse i zagrożenia w dziedzinie zatrudnienia, związane z szybkim rozwojem technologii informatycznych i telekomunikacyjnych stały się jednym z głównych tematów nadzwyczajnego szczytu UE w Lizbonie w marcu 2000 roku, poświęconego zatrudnieniu, reformom gospodarczym i spójności społecznej. Rada Europejska przyjęła na nim strategiczny cel na nadchodzącą dekadę: wykorzystanie zachodzących zmian technologicznych na rzecz uzyskania przez gospodarkę europejską maksymalnej konkurencyjności i szybkiego tempa wzrostu (co najmniej 3 proc. rocznie), tak, aby stworzyć dogodne warunki do pełnego zatrudnienia i zwiększenia stopnia regionalnej spójności w UE.¹³

Na szczycie w Lizbonie w 2000 r. Rada Europejska wyznaczyła bardzo ambitny plan. W Agendzie Lizbońskiej założono¹⁴, że w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia zwiększy się do roku 2010 wskaźnik zatrudnienia z poziomu 61% do 70%, natomiast do roku 2020 gospodarka europejska, gospodarka Unii Europejskiej ma stać się najbardziej konkurencyjna, która będzie w stanie stworzyć więcej lepszych miejsc pracy.

¹² Półroczne, rotacyjne „przewodnictwo” Unii Europejskiej

¹³ Patrz więcej na stronie: www.koszeffs.pl

¹⁴ Siedem lat po przyjęciu założeń strategii lizbońskiej nie ulega wątpliwości, że Unia Europejska ma małe szanse osiągnąć zamierzony cel i stać się w perspektywie roku 2010 najbardziej konkurencyjną i najdynamiczniej rozwijającą się gospodarką opartą na wiedzy na świecie.

W nowym unijnym podejściu, przyjętym na niezwykłym szczycie w sprawie zatrudnienia, dąży się do stworzenia środowiska, które będzie pobudzać wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w taki sposób, żeby:

- likwidować lukę w umiejętnościach poprzez reformę edukacji i systemu szkoleń; przygotować pracowników do wykorzystania nowych możliwości zatrudnienia; rozwijać system bodźców;
- wzbudzać nowego ducha tworzenia miejsc pracy, w którym przedsiębiorczość i biznes mogą prosperować;
- zachęcać przedsiębiorców i pracowników do reagowania na zmieniające się środowisko rynkowe w oparciu o nowe zrównoważenie pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem;
- tworzyć strukturę, w której wszystkie jednostki, szczególnie kobiety i osoby z niepełnosprawnością, mogą pracować na równych warunkach z równą odpowiedzialnością, przyczyniając się do długotrwałego wzrostu gospodarczego.

Podsumowanie

Przez te wszystkie lata integracji, w przemówieniach politycznych zawsze brzmiały te same hasła: „Chcemy Europy o mocnej gospodarce, zapewniającej wszystkim pracę”¹⁵.

Obecnie polityka rynku pracy wysuwa się na czoło głównych zagadnień socjalnych UE. „Zwalczanie bezrobocia jest najważniejszym zadaniem UE i jej państw członkowskich”¹⁶.

Już w latach dziewięćdziesiątych szefowie państw i rządów Wspólnoty Europejskiej zgodnie stwierdzili, że prawidłowym punktem wyjścia procesu integracji europejskiej jest rozwój społeczny, a nie ekonomiczny i polityczny co potwierdza cytat: „ważne doświadczenia życiowe jak szkoła, choroba, starość, bezrobocie są we wszystkich kra-

¹⁵ Helmut Kohl: Przemówienie Europa 2000, w: W.Martens, *Dwie Europy*, Gliwice 1995, s.207 za: K. Głąbicka, *Polityka społeczna Wspólnot Europejskich*, str.31

¹⁶ tamże:str.47

jach Europy względnie podobne”.¹⁷ W drugiej połowie lat 90. w krajach Unii Europejskiej zanotowano średni wskaźnik bezrobocia sięgający 12 % populacji osób aktywnych zawodowo. Rada Europejska – przedstawiciele rządów i głów państw członkowskich – uznała, że sprawa bezrobocia wymaga szczególnej uwagi. Na poziomie Unii Europejskiej sprawa zatrudnienia stała się „przedmiotem wspólnej troski”.

Głowy Państw i Rządów zgodziły się w Amsterdamie co do tego, że zatrudnienie jest przedmiotem wspólnej troski, a Unia Europejska powinna objąć aktywne i celowe przywództwo w koordynowaniu polityki zatrudnienia. W obliczu wyraźnie uporczywie występującego problemu długotrwałego bezrobocia, Państwa Członkowskie coraz bardziej redefiniują każdy aspekt swojej polityki zatrudnienia. Muszą uzbroić się w nową terminologię, przystosować swoje procedury, uaktualnić prawo i ramy prawne, a co najważniejsze, razem iść po szybkiej drodze zmian.¹⁸

LITERATURA

- E. Kwiatkowski, „Bezrobocie. Podstawy teoretyczne.” W-wa, 2002
 K.Głębicka, Europejska przestrzeń socjalna, Warszawa 2002
 Zenon Wiśniewski (red.), Polityka rynku pracy wobec integracji z Unią Europejską, Warszawa 2001,
 Helmut Kohl: Przemówienie Europa 2000, w: W.Martens, Dwie Europy, Gliwice 1995, s.207 (za: K. Głębicka, Polityka społeczna Wspólnot Europejskich,
 Spotkanie szefów państw i rządów, Amsterdam, czerwiec 1977, w: „Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce.” W. Ratyński, W-wa 2003

¹⁷ *Spotkanie szefów państw i rządów*, Amsterdam, czerwiec 1977, w: „*Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce.*” W. Ratyński, W-wa 2003

¹⁸ Por. *Podnoszenie poziomu zatrudnienia osób z niepełnosprawnością – wspólne wyzwanie*. Roboczy dokument Personelu Komisji Europejskiej. Bruksela, 29 września 1998 r.

Poradnik dla beneficjentów, Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, 2004 r.

Osoby niepełnosprawne na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej. Publikacja powstała we współpracy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji. Warszawa

Podnoszenie poziomu zatrudnienia osób z niepełnosprawnością – wspólne wyzwanie.

Roboczy dokument Personelu Komisji Europejskiej. Bruksela, 29 września 1998 r

www.koszefs.pl „Historia EFS”.

www.mpips.gov.pl „Europejska Polityka Zatrudnienia” www.kpr.gov.pl „Krajowy Program Reform”

SUMMARY

One of the main goals of the European Union is to increase employment and extend the number of professionally active people.

The decision included within the European Employment Strategy says that the membership countries defying and realizing their policy of employment, should aim at realizing common goals specified in the Employment Strategy. The Strategy describes the scale of tasks and actions of the membership countries in favour of unemployment decrease, reduction of poverty and social marginalization.

The European Union Council determined the strategic goals of the employment policy of the Union. It has been decided that until 2010 full employment is going to be reached within the EU. According to the new approach of the European Union, one of the main aims is to stimulate the economic growth, as well as creating workplaces.

Being a member of the European Union, Poland is obliged to take into account the guidelines of the Union.