

**Leszek Cybulski**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ NA RYNKU PRACY W ŚWIETLE POGŁĘBIANIA INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

### **1. Wstęp**

Integracja europejska jest wieloaspektowym procesem, którego celem jest kształtowanie jedności wśród narodów państw Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Wieloaspektowość można rozpatrywać przede wszystkim w trzech wymiarach – geograficznym, prawnym i ekonomicznym. Płaszczyzna geograficzna oznacza łączenie krajów w związek, który w relacji do otoczenia krajów nieczłonkowskich stanie się pewną całością<sup>2</sup>. Do połowy lat 90. UE obejmowała 12 państw, obecnie 27 państw, a do końca perspektywy finansowej 2007-2013 będzie to 28 (z Chorwacją) lub 29 państw (z Islandią). Oznacza to przyjmowanie kolejnych państw, które zazwyczaj w mniejszym stopniu niż kraje rdzenia UE wpisują się w porządek prawny i zakres działań regulacyjnych UE (polityka wspólnotowa). Z kolei płaszczyzna prawna integracji prowadzi do zwiększania zakresu *acquis communautaire* oraz tendencji przenoszenia kolejnych uprawnień z poziomu krajowego na poziom wspólnotowy, pomimo hamulca tego procesu w postaci traktatowej zasady subsydiarności. Stosowanie prawa staje się kompromisem między zasadami wyrażającymi akceptowane wartości (retoryczno-topiczny model prawa) a normami programowymi (technologiczny model prawa)<sup>3</sup>. Obecna Unia Europejska jest nadal głównie ugrupowaniem gospodarczym i dlatego najczęściej jest akcentowana ekonomiczna płaszczyzna integracji. Integracja według B. Balassy jest swoistym „stanem idealnym” niemożliwym do osiągnięcia w praktyce, co wymusza traktowanie elementów gospodarki jako czynników podlegających ciągłym zmianom. UE więc tylko formalnie znajduje się na czwartym etapie integracyjnym (Unia Gospodarcza i Walutowa), gdyż i tu trwają zmiany – z jednej strony eliminujące nadal istniejące bariery wspólnego rynku (trzeci etap integracji

<sup>1</sup> A. Blair, *Nowy przewodnik po Unii Europejskiej*, Książka i Wiedza, Warszawa 2002, s. 305.

<sup>2</sup> A. Marszałek, *Integracja europejska. Podręcznik akademicki*, PWE, Warszawa 2004, s. 29.

<sup>3</sup> M. Perkowski (red.), *Integracja europejska. Wprowadzenie*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 17-19.

ekonomicznej), a z drugiej wzmacniające unifikacyjny lub koordynacyjny charakter polityki wspólnotowej<sup>4</sup>. Wspólnotowa polityka zatrudnienia jest jedyną mającą charakter koordynacyjny, a każda z wymienionych płaszczyzn integracji decyduje o zakresie działań instytucji wspólnotowych w tej dziedzinie i szerzej – na całym rynku pracy.

## 2. Zakres działań na rynku pracy

Unia Europejska stosuje z jednej strony zróżnicowany zakres oddziaływań wobec określonych kategorii rynku pracy (pracujących, bezrobotnych i biernych ekonomicznie), a z drugiej strony – sfery i skala oddziaływań ewoluowały w miarę postępów integracji. Stosowane instrumentarium można uporządkować według różnych kryteriów (tab. 1).

Tylko niektóre z działań wymienionych w tab. 1 nie są przedmiotem zainteresowań instytucji wspólnotowych. Na przykład krajowe programy działań zwykle odnoszą się do wszystkich instrumentów o charakterze aktywnym i pasywnym, natomiast na poziomie wytycznych (*guidelines*) Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ) realizowane są jedynie wybrane z nich. Jednak każdy z instrumentów stosowany na szczeblu krajowym musi być zgodny z prawem wspólnotowym. Wyznacza ono istotne ograniczenia: np. ulgi podatkowe można stosować głównie w stosunku do podatków bezpośrednich, gdyż pośrednie podlegają daleko posuniętej harmonizacji; specjalne strefy ekonomiczne są traktowane jedynie jako rozwiązanie przejściowe; dotacje nie mogą zakłócać wspólnotowego prawa konkurencji; czas pracy nie może przekraczać 48 godzin tygodniowo<sup>5</sup>. Unia tylko w niewielkim stopniu zajmuje się problematyką pasywnych działań na rynku pracy oraz funkcjonowaniem publicznych służb zatrudnienia oraz pośrednictwa pracy (istnieje jednak ułatwiający znalezienie zatrudnienia wspólnotowy system EURES). W unijnej polityce zatrudnienia zdecydowanie dominują działania typu pośredniego, gdyż nie zalicza się ona do grupy polityk wspólnych. Z tego stwierdzenia nie wynika jednak brak wpływu na decyzje władz krajowych czy regionalnych, które są zainteresowane realizacją okresowo ustalanych na szczeblu wspólnotowym wytycznych (obecnie na 3 lata)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2003, s. 309-11.

<sup>5</sup> Związane są z tym zachodzące obecnie zmiany szczegółowe – okresu rozliczania godzin nadliczbowych, czasu pracy wybranych grup zawodowych, np. kierowców, lekarzy.

<sup>6</sup> Jeszcze przed przystąpieniem naszego kraju do Wspólnot Europejskich polskie województwa umieszczały w swoich strategiach rozwojowych wytyczne Narodowej Strategii Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich (o horyzoncie zgodnym z unijną perspektywą finansową na lata 2000-2006). Por. M. Frączek, J. Hausner, A. Sokołowski, R. Sułkowski, *Polityka rynku pracy i rozwój zasobów ludzkich w strategiach województw w kontekście przygotowań Polski do absorpcji środków Europejskiego Funduszu Społecznego*, [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl) (z 2002 r.).

Tabela 1. Klasyfikacja instrumentów polityki rynku pracy

Kryterium	Typy działań i stosowane instrumenty
Specjalizacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kompleksowa polityka rozwoju</li> <li>– wyspecjalizowana polityka rynku pracy</li> <li>– inne powiązane rodzaje polityki wyspecjalizowane (konkurencji, społeczna, azylowa, demograficzna i in.)</li> </ul>
Rodzajowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– działania wpływające na popyt: roboty publiczne, zatrudnienie socjalne, przyciąganie inwestorów (w tym specjalne strefy ekonomiczne), ulgi podatkowe i inwestycyjne, dotacje (m.in. z funduszy strukturalnych), subwencje płacowe, kredyty subsydiowane i ułatwienia kredytowe</li> <li>– działania wpływające na podaż: kształtowanie odpowiedniego poziomu aktywności zawodowej (regulacje emerytalne, urlopów wychowawczych, czasu pracy) i oddziaływanie jakościowe na kwalifikacje pracujących (szkolenia, rozwój kształcenia ustawicznego, reformy systemu edukacyjnego)</li> </ul>
Sposobu oddziaływań	<ul style="list-style-type: none"> <li>– działania pasywne: zasiłki i formy wsparcia socjalnego bezrobotnych (np. pomoc w spłacie kredytu), wcześniejsze emerytury</li> <li>– działania aktywne: szkolenia, subsydia ulgi dla przedsiębiorców zwiększających zatrudnienie, wsparcie dla integracji zawodowej niepełnosprawnych, bezpośrednie tworzenie miejsc pracy, ułatwienia dla rozpoczynających działalność gospodarczą (w tym inkubatory przedsiębiorczości); jako działanie aktywne traktuje się zwykle też funkcjonowanie publicznych służb zatrudnienia</li> </ul>
Skali	<ul style="list-style-type: none"> <li>– działania podmiotów ponadkrajowych (ugrupowań państw i instytucji międzynarodowych)</li> <li>– działania władz państwowych</li> <li>– działania władz regionalnych i lokalnych</li> </ul>
Charakteru oddziaływań	<ul style="list-style-type: none"> <li>– działania bezpośrednie: kształtowanie prawa, decyzje administracyjne, nakazy, zakazy</li> <li>– działania pośrednie: wspieranie finansowe, stosowanie parametrów ekonomicznych, ulg i zwolnień podatkowych, zalecanie, inicjowanie, propagowanie dobrych praktyk, informowanie</li> </ul>
Czasowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– działania długofalowe i średniookresowe: plany, strategie, programy</li> <li>– działania bieżące: zarządzanie, koordynowanie, monitorowanie</li> </ul>
Rynkowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wspieranie funkcjonowania rynku: prywatyzacja, deregulacja, liberalizacja, swobody zwiększające elastyczność i konkurencyjność</li> <li>– ograniczanie mechanizmów rynkowych: pomoc publiczna dla branż, regionów i przedsiębiorstw, nacjonalizacja firm, normy ochrony pracowników, osłony socjalne</li> </ul>
Teleologiczne (celowościowe)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– eliminowanie barier mobilności (swoboda przepływu osób)</li> <li>– gwarantowanie praw pracowniczych, kształtowanie warunków pracy</li> <li>– promowanie równości szans i niedyskryminacji</li> <li>– wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy, w tym przedsiębiorczości (samozatrudnienia) oraz sektora MŚP</li> <li>– rozwijanie kapitału ludzkiego, polityka kształcenia</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne; por. L. Cybulski, *Regulowanie rynku pracy – aspekt międzynarodowy*, [w:] M. Klamut (red.), *Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 108-109.

Większość pozostałych typów działań i szczegółowych instrumentów mieści się w zakresie wspólnotowej polityki odnoszącej się do rynku pracy. Ramy niniejszego opracowania pozwalają jedynie na skrótowe omówienie najważniejszych 2 typów działań.

### 3. Realizacja swobody przepływu osób

Realizacja swobody przepływu osób była pierwszym zagadnieniem stanowiącym przedmiot szczególnej uwagi Wspólnot Europejskich w chwili ich powstania. Sześć państw tworzących Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) w 1951 r. było zdecydowanych na stworzenie wspólnego rynku tych dwóch produktów. Warunkiem funkcjonowania tego rynku był swobodny ruch pracowników, któremu poświęcono art. 69 w traktacie ustanawiającym EWWiS, mówiący (pkt 1), że „Państwa członkowskie zobowiązują się zlikwidować wszelkie ograniczenia oparte na przynależności państwowej w zatrudnianiu w przemyśle węglowym i stalowym pracowników posiadających przynależność państwową jednego z państw członkowskich i stwierdzone kwalifikacje do pracy w wymienionych przemysłach, z wyjątkiem ograniczeń wypływających z zasadniczych konieczności ochrony zdrowia i porządku publicznego”<sup>7</sup>. Podobny zapis wprowadzono sześć lat później do traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM), który dotyczy rynku o jeszcze mniejszym zasięgu – zakładów jądrowych o charakterze naukowym lub przemysłowym (art. 96-97)<sup>8</sup>.

Ze względu na swój zakres rynkowy zdecydowanie najważniejszy był przyjęty jednocześnie w 1957 r. traktat założycielski trzeciej wspólnoty – Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG, obecnie Wspólnota Europejska) likwidujący bariery przepływów towarów, usług, kapitału i osób w pozostałych typach działalności gospodarczej. Te cztery fundamentalne swobody upodobniają rynki Wspólnoty do rynku krajowego. Przepływowi pracowników poświęcono 4 artykuły (48-51, według obecnej numeracji 39-42). Najważniejsze zapisy odnoszą się do zniesienia wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy, znoszenia przeszkód w prawie krajowym, zwłaszcza w zakresie prawa świadczeń emerytalnych; współpracy urzędów pracy państw członkowskich i systemu przekazywania ofert pracy; wymiany młodych pracowników. Nieco zostały rozszerzone ograniczenia, którymi są z jednej strony uzasadnione względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, a z drugiej strony prawa osoby poszukującej pracy (w pierwotnym brzmieniu traktatu było to prawo do „przyjmowania pracy konkretnie zaoferowa-

<sup>7</sup> Inne zapisy dotyczą definicji kwalifikacji, zatrudniania innych pracowników, niedyskryminacji pod względem płacy i warunków pracy i konieczności odpowiedniego dostosowania krajowych przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych.

<sup>8</sup> A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty europejskie*, Tom I, Wyd. Morpol, Lublin 1996, s. 204-205, 251.

nej<sup>9</sup>, a w obecnie obowiązującej „ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy”<sup>10</sup>). Wprowadzono także wyłączenie zatrudniania obcokrajowców w administracji publicznej. W przypadkach wątpliwych rozstrzyga Trybunał Sprawiedliwości<sup>11</sup>.

Prawo pierwotne (traktatowe) jednak nie niesie skutków natychmiastowych, zwłaszcza że w treści artykułów pojawiają się delegacje do prawa wtórnego. Na przykład dyrektywę o dostępie do zatrudnienia wydano dopiero 5 lat po przyjęciu traktatów rzymskich, a do dziś obowiązujące rozporządzenie nr 1612 o swobodzie podejmowania zatrudnienia w obrębie Wspólnoty przyjęto dopiero w 1968 r.<sup>12</sup> Jeszcze później wprowadzono akty prawne regulujące pobyt pracowników po zakończeniu zatrudnienia oraz ich rodzin. W efekcie eliminowanie przeszkód podejmowania pracy na terenie innego kraju członkowskiego zajęło niemal dwie dekady. Ale w dokonywanych przez Komisję Europejską cyklicznych przeglądach prawa krajowego nawet w 2009 r. pojawiają się zastrzeżenia do wielu państw, dotyczące praktyk dyskryminacyjnych i głównie nieuznawania kwalifikacji zawodowych.

Najważniejsze ograniczenia wiążą się z ustalaniem okresów przejściowych przez kraje członkowskie. Wynika to bezpośrednio z pierwotnego zapisu art. 48.1 TEWG: „Swobodny przepływ pracowników na terenie Wspólnoty zostanie zapewniony najpóźniej z upływem okresu przejściowego”. Obecnie ten punkt brzmi: „Zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty” (art. 39.1 TWE – Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Jednak to nie oznacza, iż okresy przejściowe wyeliminowano. Obecnie ich podstawą są traktaty akcesyjne państw przyjmowanych do UE. Obywatele krajów przyjętych do UE w 2004 r. mogli od początku pracować w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji, a potem sukcesywnie dołączały kolejne państwa UE-15 (nowi członkowie nie wprowadzali wzajemnych ograniczeń dostępu do rynku pracy), a także kraje EFTA. Natomiast do końca kwietnia 2011 r. ograniczenia utrzymały jedynie Niemcy i Austria (więcej państw utrzymało bariery dostępu wobec przyjętych w 2007 r. Bułgarii i Rumunii).

Charakter uzupełniający do swobody przepływu osób ma prawo przedsiębiorczości (art. 43-48 TWE) oraz swoboda przepływu usług (art. 49-55). Mogą one

<sup>9</sup> Tamże, s. 68.

<sup>10</sup> A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty europejskie*, Tom IV, Verba, Lublin 2003, s. 117. Zmiany są wprowadzane przez traktaty modyfikujące (z Maastricht, z Amsterdamu oraz przez Traktat z Nicei). Legislatory nie przyznają obywatelom innych państw wspólnotowych nieograniczonego prawa poszukiwania pracy, aby nie obciążać urzędów pracy do przyznawania zasiłków bezrobotnym obcokrajowcom (z powodu różnic ich poziomów).

<sup>11</sup> Skargi zwykle dotyczą nieuzasadnionej dyskryminacji wobec pracowników krajowych. Należy tu zauważyć, iż nie jest dyskryminacją zapis prawa krajowego lub lokalnego wymagający potwierdzonej znajomości języka kraju przyjmującego, kiedy dotyczy on wszystkich zatrudnionych na określonym stanowisku. Szerzej: *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze 2005*, Polskie Wydawnictwa Profesjonalne, Warszawa 2005, s. 1006-1007.

<sup>12</sup> Zob.: K. Głębicka, *Rynek pracy w Unii Europejskiej, stan i perspektywy*, Difin, Warszawa 1999, s. 40-41.

umożliwiać podejmowanie samozatrudnienia lub zezwalać na pracę na zasadzie delegacji osób zatrudnionych formalnie we własnym kraju. Jednak w prawie prowadzenia działalności gospodarczej Niemcy i Austria wprowadziły okresy przejściowe, a przyjęta w 2006 r. dyrektywa usługowa sankcjonuje zasadę „kraju przyjmującego” w zakresie standardów pracy (w tym stawek minimalnych), wychodząc naprzeciw oczekiwaniom ochronnym pracowników Europy Zachodniej (odrzucono liberalną tzw. dyrektywę Bolkensteina).

Powyższe stwierdzenia wskazują, że obecnie dominuje technologiczny model prawa, a model retoryczno-topiczny jest w odwrocie. Po największym w historii rozszerzeniu wspólnot zastopowano proces pogłębiania zakresu integracji, a w krajach ogarniętych kryzysem finansowym, przenoszącym się na rynek pracy, politycy muszą reagować na oczekiwania ochrony miejsc pracy własnych obywateli. Groźba neoprotekcyjizmu wynika także z deklaracji polityków (N. Sarkozy) o ochronie wyłącznie krajowych zakładów koncernów mających filie za granicą. Godzi to w swobodę przepływu kapitału i pośrednio w swobodę handlu. Szybkie rozszerzenie UE, np. o Bałkany Zachodnie, staje się mniej realne.

#### 4. Działania na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy

Proces tworzenia jednolitego rynku europejskiego niemal całkowicie absorbował legislatorów do chwili przejścia na wyższy poziom integracji wyznaczany przez Traktat z Maastricht (1992). Urzeczywistnienie wspólnego rynku, w tym pełnej swobody przepływu osób, pozwoliło skoncentrować uwagę na pogłębieniu integracji w sferze politycznej (sprawy zagraniczne i wewnętrzne) i walutowej (Unia Gospodarcza i Walutowa). Niewiele wskazywało, że w dekadzie lat 90. dojdzie do przełomu w postaci pojawienia się aktywnej unijnej polityki zatrudnienia.

##### **Etap fragmentarycznej polityki zatrudnienia**

Lata 60. XX wieku nie tylko dla Niemiec Zachodnich, ale dla całej wspólnotowej „szóstki” (EWG 6) stanowiły okres „cudu gospodarczego”. Gospodarka wchłaniała wolne zasoby siły roboczej, w tym także osoby dotychczas bierne ekonomicznie, co prowadziło do wzrostu aktywności zawodowej do poziomu zdecydowanie wyższego niż w USA czy Japonii. Mieszkańcy biedniejszych regionów Wspólnoty migrowali masowo na północ (Włosi nadal są główną mniejszością narodową w Belgii), zawierano także umowy dwustronne z państwami trzecimi (m. in. z Turcją, Grecją, Portugalią, Jugosławią). Nawet w chwili pojawienia się kryzysu energetycznego, skutkującego światowym spowolnieniem gospodarczym (1974), stopa bezrobocia w EWG 9 kształtowała się poniżej 3%. Miało ono w znacznej mierze charakter frykcyjny i odpowiadało naturalnej stopie bezrobocia. Aktywność instytucji Wspólnoty ograniczała się do poprawy warunków pracy i ochrony praw socjalnych, stanowiąc wypełnienie stosownych zapisów traktatowych (poświęconych polityce społecznej art. 117-127 TEWG, a obecnie art. 136-150 TWE). Odzwierciedlało to dominację doktryny „państwa dobrobytu” (*welfare state*), w którą praktycznie wpisywały się

niemiecki ordoliberalizm czy francuski model społeczny. Największe znaczenie miały zwłaszcza powołanie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS; 1958 r.), przyjęcie przez Radę Europy Europejskiej Karty Społecznej (EKS; 1961 r.)<sup>13</sup>; program akcji socjalnej (1974).

Sytuacja na rynku pracy zaczęła się pogarszać, zwłaszcza po drugim światowym kryzysie energetycznym, a bezrobocie w EWG 10 osiągnęło w połowie lat 80. poziom aż 10%. Doprowadziło to do wstrzymania pozwoleń na pracę dla obywateli państw trzecich, a nowe kraje, Grecję (1981), Hiszpanię, Portugalię (1986), objęto 7-letnimi okresami przejściowymi<sup>14</sup>. Zatrudnienie było ważnym aspektem w programie dochodzenia do jednolitego rynku, jakim była Biała księga Cockfielda (1985), a problemów rynku pracy dotyczyły m.in. Raport Addonino czy Raport Komitetu Dooge'a (1986). Jednak poprawa koniunktury gospodarczej w II połowie lat 80. uspiła aktywność instytucji europejskich. Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników (1989) stanowiła kontynuację zainteresowania większości państw członkowskich głównie warunkami socjalnymi<sup>15</sup>.

Początek lat 90. wiązał się z pogorszeniem sytuacji makroekonomicznej, a bezrobocie osiągnęło najwyższy poziom w historii Wspólnoty (11,1% w 1994 r.). W grudniu 1993 r. podczas szczytu UE dwunastu przywódców państw przyjęło ambitny program zwalczania bezrobocia, który miał doprowadzić do utworzenia do 2000 r. 15 milionów nowych miejsc pracy (bezrobocie dotyczyło 17 milionów osób). Jednak dwustustronicowa Biała księga „Wzrost, konkurencyjność i zatrudnienie. Wyzwania i drogi w XXI wiek” nie przyniosła sukcesu. Nie zrealizowano keynesowskiej dźwigni wzrostu przez szeroki program inwestycji infrastrukturalnych tworzący miejsca pracy (niedostateczny montaż środków), mniejsze od zakładanych okazały się skutki przedsięwzięć typu makroekonomicznego, a zalecenia dla krajowej polityki zatrudnienia nie były wiążące. Za największą jednak słabość programu można uznać brak dostatecznego umocowania w prawie pierwotnym, w tym obligacji instytucji europejskich oraz państw członkowskich do odpowiedniego monitoringu i reagowania na odstępstwa. Biała księga stała się kolejnym programem przyjętym i odłożonym na półkę, ale pozwoliła uniknąć podobnych błędów w przyszłości.

<sup>13</sup> Nazywanej od miejsca jej podpisania turyńską w odróżnieniu od karty strasburskiej (pełna nazwa: Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników) z 1989 r. Znamienne jest porzucenie na respektowaniu zapisów pozawspólnotowego aktu prawnego (wszyscy członkowie EWG byli sygnatariuszami karty turyńskiej). Dopiero po 28 latach doszła karta wspólnotowa, która jednak nie zastąpiła EKS, a obie wpisano do art. 136 TWE.

<sup>14</sup> Luksemburg mający największy odsetek pracowników-imigrantów zastosował aż dziesięcioletni okres przejściowy wobec obywateli Hiszpanii i Portugalii (D. Leonard, *Przewodnik po Unii Europejskiej*, Studio EMKA, Warszawa 1998, s. 286). Obecnie obcokrajowcy stanowią ponad 40% mieszkańców tego najmniejszego (obok Malty) państwa UE, a w tej grupie najwięcej jest Portugalczyków (są także największą mniejszością we Francji).

<sup>15</sup> Jako jedyna – także wśród 27 obecnych członków UE – karty nie podpisała Wielka Brytania, mająca od czasów M. Thatcher do chwili obecnej najbardziej liberalne podejście do kwestii pracowniczych.

### Etap koordynowanej europejskiej polityki zatrudnienia

Oczekiwania, że ciężar walki z bezrobociem będzie spoczywał nie tylko na krajach członkowskich (wykorzystujących wsparcie z szybko rozwijających się po 1988 r. funduszy strukturalnych, głównie EFS), ale także na instytucjach wspólnotowych, zostały spełnione w Amsterdamie w czerwcu 1997 r., kiedy do TWE dopisano nowy rozdział poświęcony zatrudnieniu (art. 109n-109s, obecnie 125-130). Wspólnota i kraje członkowskie wspólnie „działają na rzecz skoordynowanej strategii zatrudnienia” (art. 125) w celu osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia, a Wspólnota zachęca państwa do współpracy, wspiera i uzupełnia ich działania (art. 127). Wcześniejsze błędy spowodowały, że wiele miejsca poświęcono sprawom proceduralnym, m.in. zobowiązując Radę Europejską do corocznego oceniania sytuacji zatrudnienia (art. 128). Choć Traktat Amsterdamski wszedł w życie w 1999 r., to już listopadzie 1997 r. szczyt UE w Luksemburgu w całości poświęcono kwestiom zatrudnienia (bezrobocie w UE-15 nadal było wysokie – 10,6%), inicjując tzw. proces luksemburski. Od 1998 r. realizowana jest europejska strategia zatrudnienia (ESZ) obejmująca początkowo 22 wytyczne ujęte w 4 grupach (zdolności do zatrudnienia, przedsiębiorczości, zdolności adaptacji, równości szans), które następnie włączono do zintegrowanych wytycznych polityki gospodarczej UE (8 z 24 wytycznych). Kraje członkowskie na tej podstawie realizują narodowe strategie zatrudnienia.

Równie przełomowe znaczenie miał szczyt w Lizbonie w marcu 2000 r., na którym przyjęto Strategię lizbońską – nadal realizowany kompleksowy program gospodarczy, którego osią jest zatrudnienie. Ambitnie planowano uczynić z UE największą i najbardziej konkurencyjną gospodarkę świata z większą liczbą lepszych miejsc pracy. Choć w połowie dekady wskazywano, że „UE dostała zadyszki w pogoni za USA”, to jednak w zmienionej strategii (obecna nazwa: „Wzrost i zatrudnienie”) pozostawiono zasadnicze priorytety. Strategia lizbońska wyznacza ramy wspólnotowej polityki spójności na lata 2007-2013, z jednej strony przez formalną zmianę nazewnictwa celów wydatkowania środków, a z drugiej strony przez zmiany realne (kryterium aplikacyjnym większości projektów jest osiągnięcie celów lizbońskich). W ramach strategii pojawiają się nowe akcje, np. *flexurity* – motywowana chęcią dorównania konkurencyjności amerykańskiego i pozawspólnotowych rynków próba połączenia bezpieczeństwa (*security*) i elastyczności (*flexibility*) zatrudnienia. Najpoważniejsze wyzwania schyłku I dekady XXI wieku dotyczą jednak przewyższenia gospodarczych i zatrudnieniowych skutków największej światowej recesji gospodarczej od czasów Wielkiego Kryzysu. Na początku 2008 r. stopa bezrobocia w UE-27 wynosiła 6,8%, natomiast w 2010 r. wzrosła do 10,9%<sup>16</sup>. Istniejące od lat tendencje zamrożenia procesu integracji w ujęciu prawnym, finansowym i geograficznym w wyniku kryzysu uległy pogłębieniu, ale sprzeczne z nimi są oczekiwania silnej reakcji Wspólnoty na dekoniunkturę, zwłaszcza na rynku pracy. Neoprotek-

<sup>16</sup> *Economic Forecast, Spring 2009*, European Commission, Brussels, May 2009, s. 145.

cjonizm wewnątrz UE jest groźny dla europejskiej gospodarki i dla przyszłości tego ugrupowania.

## Literatura

- Blair A., *Nowy przewodnik po Unii Europejskiej*, Książka i Wiedza, Warszawa 2002.
- Bokajło W., Dziubka K. (red.), *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2003.
- Economic Forecast, Spring 2009*, European Commission, Brussels, May 2009.
- Frączek M., Hausner J., Sokołowski A., Sułkowski R., *Polityka rynku pracy i rozwój zasobów ludzkich w strategiach województw w kontekście przygotowań Polski do absorpcji środków EFS*, www.mpips.gov.pl.
- Głąbicka K., *Rynek pracy w Unii Europejskiej, stan i perspektywy*, Difin, Warszawa 1999.
- Leonard D., *Przewodnik po Unii Europejskiej*, Wyd. Studio EMKA, Warszawa 1998.
- Marszałek A., *Integracja europejska. Podręcznik akademicki*, PWE, Warszawa 2004.
- Perkowski M. (red.), *Integracja europejska. Wprowadzenie*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E. (red.), *Dokumenty europejskie*, Tom I, Wyd. Morpol, Lublin 1996; Tom IV, Wyd. Verba, Lublin 2003.
- Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze 2005*, Polskie Wyd. Profesjonalne, Warszawa 2005.

## THE EU ACTIONS IN THE LABOUR MARKET AND THE DEEPENING OF EUROPEAN INTEGRATION

### Summary

Among economic, legal and geographical aspects of European integration, the European Union institutions also increased their role in the labour market. This paper presents types of these activities and shows the evolution of European employment policy. It also signals threats coming from the increased expectations for the EU and lower acceptance for the deepening process of integration.