

Ewa Pancer-Cybulska

DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ NA RZECZ RÓWNOUPRAWNIENIA KOBIEC I MĘCZYCZYN NA RYNKU PRACY

1. Wstęp

Unia Europejska opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla państw członkowskich, a także szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego¹. Równość mężczyzn i kobiet należy do podstawowych zasad Unii Europejskiej zapisanych w art. 21 i 23 Karty praw podstawowych, które zakazują wszelkiej dyskryminacji płci i wymagają zapewnienia równości mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach. Artykuł 2 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) stanowi, że popieranie takiej równości jest jednym z podstawowych zadań Wspólnoty. Podobnie art. 3 ust. 2 TWE wymaga od Wspólnoty, aby zmierzała ona do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet we wszystkich swoich działaniach.

Wraz z rozwojem integracji europejskiej, wraz z jej poszerzaniem i pogłębianiem zmienia się zakres zasady równości kobiet i mężczyzn w odniesieniu do rynku pracy, choć jej istota pozostaje niezmienna. Celem opracowania jest ukazanie tych zmian w świetle podstawowych wspólnotowych regulacji prawnych oraz najważniejszych działań Wspólnoty podejmowanych w celu ich realizacji.

2. Polityka równouprawnienia w Unii Europejskiej

Zasada równej płacy za taką samą pracę mężczyzn i kobiet stanowi jeden z zapisów traktatu rzymskiego, dzięki czemu równość traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie pracy stanowi jeden z fundamentów prawa wspólnotowego. Artykuły 137 i 141

¹ Zgodnie z art. 6 traktatu o Unii Europejskiej.

TWE zapewniają jednakowe traktowanie kobiet i mężczyzn na rynku pracy i w pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zasady równych wynagrodzeń za taką samą pracę. Postanowienia traktatu amsterdamskiego nadały polityce równouprawnienia kobiet i mężczyzn przekrojowy charakter. Znalazło to odzwierciedlenie w powołaniu pełnomocników ds. kobiet we wszystkich dyrekcjach generalnych i referatach KE. Był to także zasadniczy krok w kierunku włączenia zagadnień równego traktowania kobiet i mężczyzn do wszystkich sfer polityki Unii Europejskiej – strukturalnej, regionalnej, spójności, a przede wszystkim do polityki zatrudnienia [Weidenfeld, Wessels 2002]. Określa się to jako *gender mainstreaming*².

Włączenie polityki równouprawnienia do funkcjonowania Wspólnoty i jej powiązanie z innymi sferami znajduje potwierdzenie w treści art. 2 TWE: „Zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnotowego rynku, Unii Gospodarczej i Monetarnej oraz urzeczywistnianie wspólnych polityk lub działań, popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju gospodarki, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, stałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i zbieżności dokonań gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi” [Traktaty... 2000]. W traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy, w art. 2, wśród wartości Unii wymienia się „pluralizm, niedyskryminację, tolerancję, sprawiedliwość, solidarność i zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn”.

Zagadnienia równego traktowania kobiet i mężczyzn nabrały szczególnego znaczenia w dobie globalizacji gospodarki i narastającej konkurencji ze Stanami Zjednoczonymi. Wraz z podjęciem decyzji o niezbędnych zmianach rynku pracy w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwestia równego dostępu i równych szans, a więc niedyskryminacji kobiet, stała się jedną z najistotniejszych. Niewykorzystywana we właściwy sposób kobieca siła robocza stanowi w Europie ok. 45% zasobów pracy, a jej efektywne zagospodarowanie jest szansą dla europejskiego rynku pracy w jego konkurowaniu z rynkiem USA, Japonii i nowych potęg gospodarczych – Chin i Indii. Waga tych zagadnień została doceniona w strategii zatrudnienia Unii Europejskiej zarówno na płaszczyźnie deklaratywnej, jak i realizacyjnej – poprzez wyodrębnienie specjalnych środków finansowania polityki równouprawnienia.

² *Gender mainstreaming* to systematyczne włączanie problematyki równości płci do wszystkich strategii i działań politycznych na etapie planowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji oraz formułowania ogólnej polityki pod tym kątem i wykorzystywanie w tym celu specjalnych środków. Oznacza to, iż wszystkie proponowane zmiany prawne, programy i decyzje podejmowane w ramach Unii Europejskiej powinny być poddane ocenie pod względem zapewnienia obu płciom równych szans.

3. Podstawowe regulacje prawne w zakresie równouprawnienia na rynku pracy

Traktat rzymski zawiera w preambule zapisy o konieczności polepszania warunków życia i pracy pracowników, zapewnienia rozwoju społecznego i gospodarczego państw oraz ścisłej współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie zagadnień społecznych. Traktat wymienia w art. 118 dziedziny, które wiążą się z realizacją tych zapisów, a wśród nich zatrudnienie, prawo pracy i warunki pracy, kształcenie i doskonalenie zawodowe, ubezpieczenia społeczne, ochronę przed wypadkami oraz chorobami zawodowymi, higienę pracy, prawo do zrzeszania się i zbiorowych umów między pracodawcami a pracownikami.

Artykuł 119 traktatu nie odnosi się do zasady równości traktowania w ogóle, lecz tylko do równości wynagrodzeń, ponadto należy zauważyć, że regulacje traktatowe nie ustanawiają zakazu dyskryminacji ze względu na płeć. Artykuł ten definiuje pojęcie „równości wynagrodzenia bez względu na płeć”, czyli w przypadku pracy akordowej oznacza to stosowanie jednakowej jednostki rozliczeniowej za jednakową pracę, natomiast w przypadku wynagrodzenia za czas pracy – wypłacenie takiego samego wynagrodzenia za pracę na tym samym stanowisku. Ustanawiając zasadę jednakowego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn za jednakową pracę, zapisy traktatu torują drogę do realizacji postanowień o podnoszeniu standardów życia i warunków pracy oraz zmierną do zapewnienia postępu społecznego.

W związku z różnym stanowiskiem państw członkowskich wobec wdrażania regulacji traktatowych w zakresie równouprawnienia kobiet i mężczyzn wydano kilka dyrektyw, mających na celu przyspieszenie procesu harmonizacji prawa poprzez wskazanie minimalnych standardów rozwiązań.

Dyrektywa 75/117/EWG dotycząca zbliżenia prawa państw członkowskich, odnosząca się do stosowania zasady jednakowej płacy dla mężczyzn i kobiet z dnia 10 lutego 1975 r.³

Jej podstawowym zadaniem było ułatwienie osiągnięcia celów wytyczonych w art. 119 traktatu rzymskiego poprzez konkretyzację zasady równego wynagradzania mężczyzn i kobiet. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia wszelkich możliwych kroków w celu zapewnienia stosowania równego wynagradzania, w szczególności przez usunięcie wszelkich objawów dyskryminacji między kobietami i mężczyznami w zakresie prawa do równego wynagradzania. Muszą one podjąć niezbędne kroki w celu uniknięcia takiej dyskryminacji w układach zbiorowych pracy, porozumieniach płacowych bądź indywidualnych umowach o pracę.

³ DzUrz WE 1975 nr L 45, s. 19.

Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie także inne obowiązki dotyczące równości traktowania w systemie klasyfikacji zawodowej, zapewnienia możliwości rozwiązywania konfliktów na drodze sądowej, stworzenia systemu pozwalającego pracownikowi skierować skargę na drogę sądową bez obaw szykanowania lub zwolnienia przez pracodawcę, które stanowiłyby reakcją pracodawcy na skargę złożoną w sądzie w związku z nierespektowaniem zasady równego wynagradzania.

Dyrektywa 76/207/EWG dotycząca stosowania zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy z dnia 9 lutego 1976 r.⁴

Celem tej dyrektywy jest realizacja szeroko rozumianej zasady równego traktowania w zakresie zatrudnienia, łącznie z awansem i kształceniem zawodowym, jak również w zakresie warunków pracy i zabezpieczenia społecznego (art. 1). Dyrektywa ta poszerza wcześniejsze definicje zasady równego traktowania. Oznacza to eliminację bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć, status cywilny (małżeński) lub rodzinny.

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do zniesienia lub zmian przepisów, które są niezgodne z zasadą równego traktowania, w tym dotyczących dostępu do wszelkich prac i stanowisk, branż i gałęzi gospodarki czy szczebli hierarchii zawodowej, dostępu do wszelkiego rodzaju poradnictwa zawodowego, kształcenia, doksztalcania i przeszkolenia zawodowego. Odnosi się to zarówno do warunków pracy, jak i rozwiązywania stosunku pracy, a państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia możliwości dochodzenia prawa w tych kwestiach (np. w celu ochrony pracowników przed zwolnieniem z pracy, które stanowi reakcją pracodawcy na skargę pracownika mającą na celu respektowanie zasady równego traktowania).

Dyrektywa nr 76/207 uznaje istnienie sytuacji wyjątkowych, które upoważniają państwa członkowskie do odejścia od zasady równego traktowania. Artykuł 2 ust. 2 przewiduje wyłączenie dotyczące charakteru pracy, gdzie płeć jest istotnym czynnikiem jej podjęcia. Jest tu mowa o szczególnych rodzajach pracy, które wymagają np. określonej siły fizycznej.

Dyrektywa Rady 76/207/EWG została zmieniona przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/73 z dnia 23 września 2002 r.⁵ Jest ona bezpośrednio skuteczna i bezwarunkowa (termin jej implementacji upłynął w 2005 r.).

Dyrektywa 79/7/EWG dotycząca stopniowego wdrażania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie zabezpieczenia socjalnego z dnia 19 grudnia 1978 r.⁶

⁴ DzUrz WE 1976 nr L 39, s. 40.

⁵ DzUrz WE 2002 nr L 269, s. 15.

⁶ DzUrz WE 1979 nr L 6, s. 24.

Celem Dyrektywy nr 79/7/EWG jest stopniowa realizacja zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej. Zakres stosowania tej dyrektywy jest szeroki i rozciąga się nie tylko na aktywne zawodowo grupy społeczeństwa, ale również na emerytów i rencistów oraz osoby niezdolne do wykonywania pracy, pracujące samodzielnie, jak i osoby poszukujące pracy (art. 2). Dyrektywę stosuje się do systemów ustawowo zapewniających ochronę przed ryzykiem związanym z chorobą, inwalidztwem, starością, wypadkiem przy pracy i chorobą zawodową, bezrobociem oraz do przepisów dotyczących pomocy społecznej w zakresie, w jakim mają one uzupełnić lub zastąpić wymienione systemy.

Dyrektywa 86/613 EWG dotycząca stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz dotycząca ochrony macierzyństwa⁷

Dotychczasowe dyrektywy dotyczące równości kobiet i mężczyzn nie regulowały wystarczająco szczegółowo sytuacji kobiet i mężczyzn, którzy pracują na własny rachunek, dlatego też Dyrektywa 86/613 ma na celu uregulowanie tej właśnie kwestii, czyli statusu zawodowego wszystkich osób pracujących na własny rachunek oraz ich małżonków i osób, które nie są zatrudnione, lecz uczestniczą w działalności zawodowej, wykonując np. prace pomocnicze. Małżonkowie mogą być faktycznymi współnikami, mieć status osoby zatrudnionej lub pomagać, nie otrzymując poborów.

W dyrektywie powtarza się definicję równego traktowania, oznaczającą eliminację dyskryminacji pośredniej lub bezpośredniej ze względu na płeć w odniesieniu do stanu cywilnego lub statusu rodzinnego.

Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które ostatnio urodziły, i pracownic karmiących piersią⁸

Dyrektywę należy traktować jako przyjęcie wymagań minimalnych obowiązujących w państwach członkowskich. W myśl postanowień dyrektywy Komisja, w porozumieniu z państwami członkowskimi, przygotowuje wytyczne dotyczące oceny wpływu określonych czynników (chemicznych, fizycznych i biologicznych) oraz procesów przemysłowych na zdrowie pracownic. W przypadku trudności związanych z adaptacją techniczną i niemożliwością uniknięcia ryzyka dla zdrowia kobieta powinna być przeniesiona do innych prac.

Dyrektywa określa minimum urlopu macierzyńskiego, stanowiąc, że wynosi ono co najmniej 14 tygodni, wprowadza także zakaz rozwiązywania umów o pracę

⁷ DzUrz WE 1986 nr L 359, s. 56.

⁸ DzUrz WE 1992 nr L 348, s. 28.

z pracownicami w okresie od początku ciąży aż do końca urlopu macierzyńskiego. Ze względu na ochronę zdrowia i bezpieczeństwo kobiety w ciąży oraz kobiety po urodzeniu dziecka nie powinny być zatrudniane w porze nocnej. Państwa członkowskie powinny dążyć do poprawy warunków bezpieczeństwa oraz zdrowia kobiet zgodnie z art. 118a TWE, który jest podstawą prawną dyrektywy.

Kolejną dyrektywą tworzącą prawo wtórne w zakresie równouprawnienia kobiet i mężczyzn jest **Dyrektywa Rady nr 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć**⁹. Celem tej dyrektywy jest zapewnienie, że działania podjęte przez państwa członkowskie w celu realizowania zasady równości traktowania staną się skuteczniejsze, aby umożliwić wszystkim osobom, które uznają się za krzywdzone, ponieważ nie została do nich zastosowana zasada równości traktowania, potwierdzenie ich praw w procesie sądowym po wyczerpaniu możliwości przed innymi właściwymi organami. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich przyjął więc, że zasady dotyczące ciężaru dowodu muszą być dostosowane w odniesieniu do niewątpliwych przypadków dyskryminacji oraz że aby skutecznie stosować zasadę równości traktowania, ciężar dowodu musi przejść na stronę pozwaną, jeżeli przedstawiony jest dowód takiej dyskryminacji. Cel, jakim jest odpowiednie dostosowanie zasad dotyczących ciężaru dowodu, nie został skutecznie osiągnięty we wszystkich państwach członkowskich i, zgodnie z zasadą pomocniczości oraz zasadą proporcjonalności, musi on być osiągnięty na szczeblu Wspólnoty.

Jak wynika z zaprezentowanego przeglądu, w Unii Europejskiej istnieje wiele instrumentów prawnych dotyczących wprowadzania w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Wśród nich znajdują się liczne regulacje mające na celu zapobieganie dyskryminacji i walkę z dyskryminacją ze względu na płeć na rynku pracy. Te instrumenty udowodniły znaczenie przepisów prawnych w walce z dyskryminacją, która może mieć także inne podłoże. Przeciwdziałanie dyskryminacji na rynku pracy ze względu na inne niż płeć kryteria znalazło uregulowanie w takich aktach prawa wtórnego, jak:

- Dyrektywa Rady nr 2000/43 wdrażająca zasadę równego traktowania osób ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne,
- Dyrektywa Rady nr 2000/78 ustanawiająca ogólne ramy równego traktowania w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu oraz zmierzająca do zwalczania dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną,
- Wspólnotowa karta podstawowych praw socjalnych pracowników (nie ma prawnie mocy wiążącej, uchwalona przez Radę 9 grudnia 1989 r.); karta wzywa do rozwijania równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, wynagrodzeń, warunków pracy, ochrony socjalnej, wykształcenia, szkolenia zawodowego i rozwoju karier zawodowych; podejmowane działania

⁹ DzUrz WE 1998 nr L 14, s. 6.

powinny również stworzyć kobietom i mężczyznom możliwości łączenia życia zawodowego z życiem rodzinnym; karta uznaje konieczność przeciwstawiania się wszelkim formom dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, kolor skóry, rasę, poglądy i wyznanie [*Meritum...* 2005].

Wspólnotowa karta podstawowych praw socjalnych pracowników była inspirowana Europejską kartą socjalną oraz konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, stanowi ona punkt odniesienia do realizacji polityki społecznej w Unii Europejskiej. Polityka ta nie ingeruje w wewnętrzne kompetencje państw członkowskich, lecz podejmuje głównie działania koordynujące narodową politykę społeczną przez przyjmowanie wspólnych regulacji w zakresie koniecznym z punktu widzenia jednolitego rynku wewnętrznego.

4. Inne regulacje dotyczące równouprawnienia kobiet i mężczyzn na rynku pracy

Poza dyrektywami Rady i Parlamentu Europejskiego problematykę równouprawnienia regulują także inne dokumenty, np. powstające z inicjatywy Komisji Europejskiej i ukazujące ją w innej perspektywie. Należy do nich Biała księga europejskiej polityki społecznej [*European Social...* 1994] (wydana przez Komisję Europejską 27 lipca 1994 r.), której przesłaniem było ustalenie głównych kierunków działania w obszarze polityki społecznej na szczeblu Unii. Na pierwszym miejscu postawiono zatrudnienie, wśród następných haseł programowych wymieniono: inwestycje w zasoby ludzkie, wspieranie najlepszych standardów w zakresie zatrudnienia na rzecz konkurencyjności Europy, tworzenie wspólnego europejskiego rynku pracy oraz równość szans kobiet i mężczyzn. W dalszej kolejności za priorytetowy obszar uznane zostały polityka społeczna i ochrona socjalna – jako podstawy kształtowania aktywności społeczeństwa oraz działania w zakresie zdrowia publicznego. W Białej księdze uwagę poświęcono dialogowi społecznemu w obszarze socjalnych problemów rynku pracy, wskazując na partnerów tego dialogu i procesu przemian – związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz organizacje dobroczynne. Zwrócono także uwagę na konieczność wzmocnienia pozycji Unii na arenie międzynarodowej poprzez współpracę międzynarodową i wzrost roli europejskiej polityki społecznej. Ostatnim wskazanym kierunkiem był wzrost efektywności europejskiego prawa socjalnego – „Ku efektywniejszemu stosowaniu prawa europejskiego” [Głąbicka 2001, s. 197].

W „Białej księdze” podkreślono bardzo niekorzystne skutki przemian gospodarczych i ich negatywny wpływ na strukturę zatrudnienia kobiet i mężczyzn. Wprowadzanie nowych technologii i nowych metod organizacji pracy uznano za barierę wzrostu zatrudnienia kobiet i ich udziału w życiu zawodowym. Poprawa sytuacji w tym zakresie, zwłaszcza w odniesieniu do rynku pracy USA, została uznana za jeden z kierunków strategicznych europejskiej polityki zatrudnienia (potwierdzonej także później w Strategii lizbońskiej – w pierwszej wersji z 1999 r.

oraz w zmienionej z 2004 r.). Zaproponowano zatem wykorzystanie kodeksów mających na celu urzeczywistnianie zasady równej pacy za równą pracę [A Code of Practice... 1996], zapobiegających segregacji na rynku pracy. Poza tym proponowano wprowadzenie systemu szkoleń umożliwiających powrót kobiet do życia zawodowego po dłuższej przerwie, a także tworzenie możliwości prawnych pozwalających na łączenie pracy z życiem rodzinnym oraz zwiększenie udziału kobiet w sferze decyzyjnej. Umożliwiając łączenie życia zawodowego z życiem rodzinnym, należy dążyć do wdrożenia rekomendacji dotyczącej opieki nad dziećmi, która zaleca państwu tworzenie warunków prawnych do wprowadzenia dla kobiet i mężczyzn urlopów związanych z wykonywaną opieką.

W lipcu 1996 r. przyjęto „Kodeks praktyki”, który zawiera zalecenia dla pracodawców, dotyczące wdrażania zasady równej płacy. W kodeksie znajdują się propozycje adresowane do pracodawców, których celem byłaby eliminacja dyskryminacji i jednocześnie przygotowanie planów poprawy sytuacji w zakresie dyskryminacji płci na rynku pracy.

Kodeks jest bardzo praktyczny w identyfikowaniu obszarów dyskryminacji, spełnia dodatkowo rolę promującą problematykę równości wśród pracodawców oraz innych partnerów społecznych.

5. Instrumenty finansowe polityki równouprawnienia na rynku pracy UE

Ważny instrument polityki realizowanej w różnych sferach funkcjonowania Unii Europejskiej stanowią programy działania. Realizowane od lat osiemdziesiątych programy wspólnotowego działania na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn mają na celu promowanie integracji równych szans dla mężczyzn i kobiet oraz poprawę położenia kobiet we Wspólnocie, m.in. w odniesieniu do rynku pracy i działalności zawodowej, równego wynagrodzenia i traktowania, kształcenia i doskonalenia zawodowego, godzenia życia zawodowego i rodzinnego, przepływu informacji, promowania równowagi płci przy podejmowaniu decyzji, polityki personalnej i przestrzegania praw człowieka [Głąbicka 1999]. Rola programów polega na upowszechnianiu rozwiązań legislacyjnych podejmowanych na poziomie ponadnarodowym, promowaniu nowych inicjatyw, eliminowaniu niekorzystnych zjawisk i wprowadzaniu działań zapobiegawczych.

Pierwotnie programy na rzecz równouprawnienia były wprowadzane ogłoszeniami Komisji, co nakazywało traktowanie ich jako aktów niewiążących. IV program został wprowadzony decyzją Rady, dzięki czemu zyskał wiążący charakter dla państw członkowskich.

Uzasadnieniem ogłoszenia przez Wspólnotę III (1991-1995) oraz IV (1996-2000) programu działania było wiele niekorzystnych zjawisk występujących na rynku pracy, pogłębiające się bezrobocie wśród kobiet, podejmowanie przez kobiety prac nisko kwalifikowanych i nadreprezentacja kobiet w tych obszarach.

Ocena i ewaluacja III programu działania pozwala na stwierdzenie, że przyczynił się on do poprawy sytuacji w zakresie [*Wokół problemów...* 1997]:

- stosowania prawa wspólnotowego, promowania działań na rzecz równości w sferze zatrudnienia oraz edukacji i szkolenia zawodowego,
- promowania przedsiębiorczości wśród kobiet,
- stworzenia lepszych możliwości godzenia życia rodzinnego z życiem zawodowym,
- dotarcia do ludzi i zmiany ich mentalności w sferze rozumienia problemów równości.

Postanowienia III programu oraz ewaluacja jego realizacji stanowiły podstawę do dalszych prac Komisji, Rady, Parlamentu Europejskiego, prowadzących do stopniowego przyjmowania nowych regulacji prawnych oraz kolejnych zaleceń w obszarze równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Dla zwiększania efektywności polityki równych szans dla kobiet i mężczyzn ważne było ogłoszenie IV programu na rzecz równych szans dla kobiet i mężczyzn (1996-2000).

Program ten zwracał uwagę na utrzymywanie się wielu niekorzystnych zjawisk, m.in. wyższego bezrobocia wśród kobiet niż wśród mężczyzn, różnic w wynagradzaniu za pracę kobiet i mężczyzn oraz na niższą aktywność kobiet w życiu społecznym i politycznym. IV program zwracał także uwagę na istniejące bariery ograniczające przedsiębiorczość kobiet, a więc brak dostępu do środków finansowych i szkoleń zawodowych oraz brak informacji ułatwiającej założenie firmy. Program zapewniał wsparcie finansowe dla państw, które podjęły działania na rzecz równych szans kobiet i mężczyzn. Działania te, adresowane do sektora publicznego i prywatnego, zapoczątkowały ewolucję w obszarze rynku pracy w sektorze publicznym wielu państw członkowskich. W sektorze prywatnym podejmowane działania mają charakter dobrowolny i zmiany przebiegają znacznie wolniej. Do głównych celów zawartych w programie należały¹⁰:

- promowanie włączenia problematyki równości szans kobiet i mężczyzn do wszystkich polityk i działalności Unii Europejskiej i państw członkowskich,
- mobilizacja wszystkich uczestników społecznych i ekonomicznych do zagwarantowania równych szans dla kobiet i mężczyzn,
- promocja równych szans dla kobiet i mężczyzn w zmieniającej się gospodarce, w szczególności w dziedzinie edukacji, szkolenia, rynku pracy,
- pogodzenie pracy kobiet i mężczyzn z obowiązkami wobec rodziny,
- promocja równowagi udziału płci w procesie podejmowania decyzji,
- stworzenie lepszych warunków do czynienia użytku z równych praw,
- propagowanie zagadnienia godności kobiet i mężczyzn w miejscu pracy i społeczeństwie.

¹⁰ Z treści Decyzji Rady nr 95/593/WE w sprawie powołania IV programu równouprawnienia kobiet i mężczyzn na lata 1996-2000 COM (95) wynika, że jej adresatem jest Wspólnota, w szczególności Komisja, i w pewnym zakresie państwa członkowskie.

Uruchomienie programu to przedsięwzięcie Wspólnoty zmierzające do zwiększenia skuteczności działań podejmowanych w dziedzinie równości szans dla kobiet i mężczyzn. Program ten nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku podejmowania działań, jedynie motywuje je do osiągnięcia wytyczonych celów w drodze wsparcia finansowego.

Obok udzielania pomocy finansowej, IV program na rzecz równości kobiet i mężczyzn zobowiązywał Wspólnotę do organizowania wymiany informacji i doświadczeń, metodologicznej, finansowej i technicznej pomocy dla projektów upowszechniających osiągnięte rezultaty, informacje i doświadczenia, obserwowania i monitorowania polityki i badań w tej dziedzinie, szybkiego informowania o rezultatach podejmowanych inicjatyw.

W odróżnieniu od poprzednich programów, IV program miał charakter otwarty, przewidywał możliwość udziału w nim państw tzw. trzecich, a więc państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Cypru, Malty, partnerów Unii Europejskiej z obszaru Morza Śródziemnego oraz państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Do instrumentów o charakterze wspierającym, wykorzystywanych w procesie wdrażania polityki równości kobiet i mężczyzn, należały także inne programy Unii Europejskiej: „Sokrates”, „Leonardo”, „Media”.

Program ten nie dokonał przełomu w rozwiązaniu problemu nierównego traktowania kobiet i mężczyzn, mimo zastosowania w nim nowatorskich rozwiązań nie wpłynął zasadniczo na poprawę sytuacji równości traktowania.

Utrzymywanie się dyskryminacji strukturalnej, opartej na różnicy płci, dyskryminacji podwójnej – a często wielokrotnej, jakiej doświadcza wiele kobiet, oraz ciągła nierówność płci były uzasadnieniem dla kontynuacji i wzmocnienia wspólnotowych działań w tej dziedzinie oraz przyjęcia nowych metod i sposobów. Parlament Europejski wezwał Komisję do złożenia propozycji i wdrożenia średnioterminowego programu wspólnotowego działania w sprawie równych szans dla mężczyzn i kobiet (2001-2005)¹¹. Program obejmuje wszystkie rodzaje polityki wspólnoty i skierowany jest na wspieranie równości mężczyzn i kobiet poprzez dostosowywanie tych typów polityki oraz praktycznych środków do poprawy pozycji mężczyzn i kobiet w społeczeństwie. Rada Europejska wezwała Komisję i państwa członkowskie do kontynuowania wszystkich aspektów dotyczących równych szans w polityce zatrudnienia, np. poprzez ograniczanie segregacji zawodowej i ułatwianie godzenia pracy z życiem rodzinnym, w szczególności poprzez ustalenie nowego wzorca w celu zapewnienia lepszej opieki nad dziećmi¹².

¹¹ Decyzja Rady z dnia 20 grudnia 2000 r. ustanawiająca program odnoszący się do wspólnotowej strategii ramowej w sprawie równości płci (2001-2006), (2001/51/WE) ustala na okres od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2005 r. program wspólnotowego działania, odnoszący się do wspólnotowej strategii ramowej w sprawie równości płci (2001-2005, DzU nr L 17 z 19.01.2001, s. 22).

¹² Obrady w Lizbonie 23 i 24 marca 2000 r. oraz w Santa Maria da Feira 19 i 20 czerwca 2000 r. Ustanowiono również cele ilościowe, m.in. w odniesieniu do wzrostu udziału kobiet w zatrudnieniu z obecnego średniego poziomu 51% do ponad 60% do 2010 r.

Nowa wspólnotowa strategia ramowa w sprawie równości płci obejmuje wszystkie działania Wspólnot, które mają na celu wyeliminowanie nierówności oraz działanie na rzecz równości między mężczyznami i kobietami. W celu wzmocnienia wartości dodanej wspólnotowych działań Komisja we współpracy z państwami członkowskimi powinna zapewnić na wszystkich szczeblach spójność i komplementarność działań zastosowanych w ramach wszystkich stosowanych rodzajów polityki Wspólnoty, instrumentów i działań, w szczególności tych dotyczących skoordynowanej strategii zatrudnienia, polityki społecznej, Europejskiego Funduszu Społecznego, oświaty, kształcenia zawodowego i młodzieży.

Program jest jednym z instrumentów wdrażania całościowej strategii Wspólnoty w sprawie równości płci, która obejmuje wszystkie rodzaje polityki Wspólnoty i działania mające na celu osiągnięcie równości płci. Program koordynuje, wspiera i finansuje wykonywanie działań horyzontalnych w ramach obszarów interwencji wspólnotowej strategii ramowej w kwestii równości płci. Tymi obszarami interwencji są: życie gospodarcze, równe uczestnictwo i reprezentacja, prawa socjalne, życie obywatelskie, role poszczególnych płci oraz stereotypy. Podkreśla się znaczenie zasady równości płci w procesie poszerzania Unii, jak również w stosunkach zewnętrznych Wspólnoty, jak i w polityce współpracy na rzecz rozwoju, która powinna przenikać przez wszystkie obszary interwencji wspólnotowej strategii ramowej.

Stosownie do przyjętych założeń ustalono następujące cele programu:

a) promowanie i rozpowszechnianie wartości i praktyk leżących u podstaw równości płci;

b) poprawa zrozumienia zagadnień odnoszących się do równości płci, w tym bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji płci oraz wielorakiej dyskryminacji kobiet, poprzez ocenę efektywności rodzajów polityki oraz praktyki dzięki wcześniejszemu analizowaniu, monitorowaniu ich wdrażania i ocenie ich skutków;

c) rozwój zdolności uczestników odnośnie do skutecznego wspierania równości płci, w szczególności poprzez wspieranie wymiany informacji i dobrej praktyki oraz tworzenie sieci na poziomie wspólnotowym.

Komisja i państwa członkowskie zapewniają spójność i komplementarność między działaniami podjętymi w ramach programu a pozostałymi odpowiednimi działaniami Unii i Wspólnot wspieranymi przez programy DAPHNE, STOP, Phare i MEDA, ramowe programy badawcze do walki z wykluczeniem społecznym, agendę społeczną i program wspólnotowych działań na rzecz walki z dyskryminacją (2001-2005). Program uwzględnia także określone działania wspierające równość traktowania kobiet i mężczyzn w obszarze zatrudnienia oraz pracy, które mogą być finansowane w ramach funduszy strukturalnych, inicjatywy wspólnotowej EQUAL lub innych środków wspierających i wzmacniających strategię zatrudnienia. Dostęp do programu otwarto dla podmiotów publicznych i/lub prywatnych oraz instytucji zaangażowanych we wspieranie równości płci, w szczególności dla państw członkowskich, władz lokalnych i regionalnych, organów wspie-

rających równość płci, partnerów społecznych, organizacji pozarządowych, uniwersytetów i instytutów badawczych, państwowych urzędów statystycznych, mediów.

Oceny efektów dotychczas realizowanych programów nie są jednoznacznie pozytywne. Pomimo iż Parlament jest zadowolony z priorytetów wyznaczonych w dziedzinie równouprawnienia (równość wynagrodzeń w 2001 r., harmonia między życiem prywatnym i zawodowym w 2002 r., uczestnictwo kobiet w procesie podejmowania decyzji w 2003 r.), wezwał Komisję do przygotowania propozycji dodatkowych środków prawnych, które pozwoliłyby na zmniejszenie różnicy w wynagrodzeniach, skuteczniejsze gromadzenie danych statystycznych, a także na włączenie zasady równouprawnienia i poszanowania praw kobiet do polityki współpracy UE z innymi krajami.

6. Europejski Fundusz Społeczny

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) jest instrumentem finansowym UE służącym do realizacji polityki spójności, zwłaszcza w jej wymiarze społecznym. Od 1957 r. EFS był wykorzystywany do współfinansowania działań podejmowanych przez państwa członkowskie na rzecz poprawy sytuacji i perspektyw ludzi na rynku pracy oraz podnoszenia potrzebnych im umiejętności zawodowych.

Europejski Fundusz Społeczny przeznaczają europejskie środki finansowe na pomoc państwom członkowskim w osiąganiu celów, jakie wspólnie uzgodniły, prowadzących do zwiększenia liczby i poprawy jakości miejsc pracy. Jego zadaniem jest pomoc w zapobieganiu bezrobociu i jego zwalczanie, polepszenie sytuacji i wyposażenia pracowników i przedsiębiorstw w Europie w celu sprostania nowym wyzwaniom oraz zapobieganie zjawisku utraty kontaktu ludzi z rynkiem pracy, tj. długotrwałego bezrobocia, marginalizacji czy wykluczenia. Zgodnie ze swą misją, EFS pomaga w rozwijaniu kwalifikacji osób, zwłaszcza tych, które mają szczególne problemy związane z powrotem do pracy po okresie przerwy; może również zapewnić pomoc w pokonaniu trudności, z jakimi ludzie borykają się w trakcie takich zmian. Zapewnia państwom członkowskim pomoc we wprowadzaniu nowej, aktywnej polityki zatrudnienia i systemów mających na celu likwidowanie głównych przyczyn bezrobocia, a także pomoc w podnoszeniu kwalifikacji. Środki EFS mają także zastosowanie w polityce regionalnej poprzez dostosowywanie pomocy do specyficznych wymagań regionów doświadczających szczególnych problemów.

Od 2000 r. EFS zapewnia znaczną pomoc merytoryczną i finansową na rzecz wprowadzenia w życie Europejskiej strategii zatrudnienia (ESZ)¹³. ESZ jest zbudowana z czterech głównych filarów, z których każdy dotyczy innej sfery i problematyki społecznej; są to: zatrudnialność, przedsiębiorczość, adaptacyjność i rów-

¹³ Decyzja Rady 2003/578/EC (DzU WE nr L 197, s. 13).

ność szans. Każdy z filarów ESZ wyposażony jest w odpowiednie narzędzia do osiągnięcia wytyczonych w jej ramach celów, przypisanych do konkretnej sfery socjalnej. Cele ESZ na lata 2000-2010 to:

- pełne zatrudnienie;
- poprawa jakości i produktywności pracy;
- zwiększanie spójności społecznej i integracji.

Europejska strategia zatrudnienia jest zatem fundamentem do osiągnięcia celów EFS, które dotyczą pięciu obszarów działania. Jednym z nich są szczególne działania na rzecz poprawy dostępu i udziału kobiet w rynku pracy, w tym ich rozwoju zawodowego, dostępu do nowych możliwości pracy oraz możliwości zakładania firm, jak również na rzecz zmniejszenia pionowej i poziomej segregacji rynku pracy ze względu na płeć.

Równość szans kobiet i mężczyzn leży w centrum działania EFS. Powinna być ona oparta na jasnej analizie sytuacji i ustaleniu planów korygowania braku równowagi. Dyskryminację można zwalczać poprzez stosowanie progów i minimalnych wielkości reprezentacji kobiet na pewnych szczeblach lub w pewnych sektorach albo poprzez programy ukierunkowane specjalnie na kobiety (np. przedsiębiorczość).

Wspieranie kobiet w celu umożliwienia im osiągnięcia odpowiednich poziomów reprezentacji powinno obejmować wiele aktywnych działań polityki rynku pracy, skupionych na poszczególnych przeszkodach napotykanym przez kobiety (np. kobiety często mogą mieć trudności w podejmowaniu zatrudnienia lub zakładaniu własnych firm z powodu nadmiernych obciążeń rodzinnych lub osobistych). Należy zatem stworzyć im odpowiednie warunki, aby mogły korzystać w pełni z nowych elastycznych form organizacji pracy i zatrudnienia.

We wszystkich pięciu dziedzinach działania EFS muszą być brane pod uwagę następujące priorytetowe cele polityki strukturalnej:

- zrównoważony rozwój – realizowanie koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego z poszanowaniem środowiska naturalnego; równoważne traktowanie trzech elementów rozwoju: gospodarki, środowiska naturalnego i społeczeństwa,
- wspieranie lokalnych inicjatyw w dziedzinie zatrudnienia, głównie lokalnych i terytorialnych paktów na rzecz zatrudnienia,
- wykorzystanie możliwości, jakie daje społeczeństwo informacyjne – w aspekcie społecznym i w odniesieniu do rynku pracy – z zapewnieniem dostępności do wszystkich ułatwień i korzyści z niego płynących,
- zapewnienie, by równość szans kobiet i mężczyzn była celem wszelkich działań.

Oznacza to, że w praktyce współfinansowaniem ze środków funduszy strukturalnych (w tym EFS) objęte są następujące obszary wsparcia:

- aktywne formy walki z bezrobociem,
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu,
- rozwój powszechnego kształcenia,
- doskonalenie kadr gospodarki oraz rozwój przedsiębiorczości,
- aktywizacja zawodowa kobiet.

W najbliższej perspektywie budżetowej 2007-2013 EFS będzie drugim – obok Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – źródłem finansowania działań Wspólnoty.

7. Inicjatywa EQUAL 2000-2006

Finansowana przez Europejski Fundusz Społeczny inicjatywa wspólnotowa EQUAL jest kolejnym instrumentem realizacji polityki równości w UE. Ma ona pomóc w ustanawianiu transnarodowego partnerstwa na rzecz poszukiwania nowych środków zwalczania wszelkich przejawów wykluczenia, dyskryminacji i nierówności związanych z rynkiem pracy. Ma na celu budowanie „partnerstwa na rzecz rozwoju” w formie inicjatyw skupiających partnerów z podmiotów i zrzeszeń publicznych i prywatnych, by promować w ich regionie lub dziedzinie działalności priorytety europejskiej strategii zatrudnienia. W ramach tej inicjatywy państwa członkowskie mogą współpracować ze sobą na szczeblu transnarodowym w dowolnej spośród takich dziedzin tematycznych, jak: zdolność do zatrudnienia, przedsiębiorczość, zdolność adaptacji oraz równość szans kobiet i mężczyzn.

Jako część strategii Unii Europejskiej na rzecz stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy i zapewnienia szerokiego do nich dostępu EQUAL wdraża nowe sposoby rozwiązywania problemu dyskryminacji na rynku pracy. Polega to np. na testowaniu i promowaniu – w drodze współpracy ponadnarodowej – sposobów zwalczania wszystkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy wobec osób zarówno zatrudnionych, jak i poszukujących pracy. EQUAL obejmuje również działania na rzecz osób ubiegających się o status uchodźcy. Stwarza możliwości identyfikacji i przewidywania zmian na rynku pracy, jak też wyposaża w nowe narzędzia monitorowania, zapobiegania i rozwiązywania wykrytych problemów.

W Polsce wdrażanie tej inicjatywy odbywa się na podstawie specjalnego programu, który określa cele, zakres tematyczny i system wdrażania inicjatywy EQUAL w latach 2004-2006.

8. Zakończenie

Problematyce równouprawnienia kobiet i mężczyzn nadaje się w polityce Unii Europejskiej bardzo wysoki priorytet. Jest to zagadnienie, które nie traci na aktualności; istota polityki równouprawnienia pozostaje niezmienna, zmieniają się natomiast sposoby jej realizacji. Osiąganie celów polityki równouprawnienia odbywa się dzięki stosowaniu wielu instrumentów, głównie o charakterze prawnym i finansowym. Mimo pozytywnych ocen i opinii na temat stosowanych narzędzi, nie można, niestety, mówić o rozwiązaniu problemu dyskryminacji na rynku pracy ze względu na płęć. Można jednak stwierdzić, że poszukuje się coraz skuteczniejszych sposobów przewycięzania tego zjawiska. Na skutek rozwoju cywilizacyj-

nego przejawia się ono w coraz to innych sferach życia i funkcjonowania rynku pracy, przez co skłania do poszukiwania adekwatnych rozwiązań i stosowania odpowiednio dobranych narzędzi.

Należy pamiętać, że przeciwdziałanie wszelkiej dyskryminacji i przestrzeganie równouprawnienia mieści się w obowiązkach krajów członkowskich i do nich należy przede wszystkim odpowiedzialność za efekty działań w tym zakresie. U podstaw zaangażowania Wspólnoty, które przejawia się w działaniach o charakterze ramowym, wzmacniającym i uzupełniającym, leży niska skuteczność przedsięwzięć stosowanych na poziomie krajów członkowskich. Obserwacja zmian zachodzących w sferze polityki równouprawnienia w Unii Europejskiej potwierdza, że skuteczne jej realizowanie wymaga powszechnego zaangażowania obywateli i różnych podmiotów (aktorów) na wszystkich szczeblach systemu społecznego w myśl zasady partnerstwa oraz poszanowania podstawowych praw i wartości. Zgodnie z innymi zasadami funkcjonowania Wspólnoty – subsydiarności i proporcjonalności – wkracza ona ze swoimi działaniami wtedy, gdy jest to uzasadnione uzyskaniem wyższych oczekiwanych efektów.

Literatura

- A Code of Practice on the Implementation of Equal Pay for Work of Equal Value for Women and Men, COM (96), Brussels, 17.07.1996.
- European Social Policy. A Way Forward for the Union. A White Paper, COM (94) 333, Brussels, 7.07.1994.
- Głąbicka K., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, Dom Wyd. Elipsa, Warszawa 2001.
- Głąbicka K., *Rynek pracy w Unii Europejskiej – stan i perspektywy*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 1999.
- Meritum. Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- Traktaty europejskie*, red. E. Wojtaszek-Mik, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000.
- Weidenfeld W., Wessels W., *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Wydawnictwo „Wokół nas”, Gliwice.
- Wokół problemów zawodowego uprawnienia kobiet i mężczyzn*, red. R. Siemińska, Wyd. Scholar, Warszawa 1997.

EU's ACTIVITIES IN FAVOUR OF EQUALITY OF RIGHTS FOR WOMEN AND MEN ON THE LABOUR MARKET

Summary

The objective of the EU is to eliminate inequalities, counteraction against discriminate ich and support of equalities of men and women in all areas of life on the labour market and of it. The development of European integration causes changes in the range of rule of equality of men and

women with reference to labour market. The paper presents the basic community law regulations and the most important activities for their implementation. Gaining objectives of equality policy is taking place thanks to wide range of instruments, mainly of legislative (directive guideline) and financial (programmes, initiatives, structural funds) character. Unfortunately, in spite of the positive assessments and opinions about applied instruments, it's impossible to speak about solving the problem of discrimination in respect of gender at the labour market. However, it can be stated that more effective ways of its overcoming are being searched for.

Ewa Pancer-Cybulska – prof. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych.