

Prof. dr hab. Jan Borowiec

Katedra Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

Spójność społeczna w polityce Unii Europejskiej

WSTĘP

Integracja europejska ma swoje różne oblicza, w tym społeczne, znajdujące swoje odbicie w celach Wspólnoty i jej działaniach w różnych dziedzinach polityki Unii Europejskiej. Zadaniem Wspólnoty jest m.in. popieranie zrównoważonego rozwoju, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, podwyższania poziomu i jakości życia oraz spójności gospodarczej i społecznej. W urzeczywistnieniu tych celów ważną rolę odgrywają różne działania wspólnotowe, zwłaszcza w dziedzinie polityki społecznej, polityki regionalnej i wspólnej polityki rolnej.

Celem artykułu jest przedstawienie, w ogólnym zarysie, roli wybranych działań wspólnotowych we wspieraniu spójności społecznej w Unii Europejskiej. Zagadnienie to będzie rozważane na przykładzie harmonizacji socjalnej, polityki spójności i wybranych programów wspólnotowych oraz wspólnej polityki rolnej. Punktem wyjścia do rozważań będzie analiza nierówności społecznych w państwach członkowskich oraz kwestia wpływu wzrostu gospodarczego na spójność społeczną. Analiza nierówności społecznych wskaże jednocześnie na znaczenie wspólnotowego celu promowania spójności społecznej. Wpływ wzrostu gospodarczego na spójność społeczną jest kwestią zasadniczą, także z punktu widzenia procesów integracyjnych w Europie. Procesy te, w tym związane z integracją różnych obszarów polityki gospodarczej, wywierają wpływ na spójność społeczną głównie za pośrednictwem efektów makroekonomicznych, tj. korzyści w postaci dodatkowego wzrostu gospodarczego i tworzenia zatrudnienia.

NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNE W UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska nie jest organizmem gospodarczym wewnętrznie spójnym społecznie, co znajduje swoje odbicie w różnych wskaźnikach, w tym dotyczących stopy zatrudnienia, nierówności podziału dochodów i bezrobocia (zob. tab. 1). Wskaźniki te w 2006 r. były bardzo zróżnicowane; stopa zatrudnienia kształtowała się w granicach 54,5% w Polsce do 77,4% w Danii, stopa bezrobocia – od 3,9% w Niderlandach do 13,8% w Polsce, a wskaźnik nierówności podziału dochodów – od 3,3 w Szwecji do 8,2 w Portugalii.

Tabela 1. Wskaźniki spójności społecznej w UE w 2006 r.

Kraj	1	2	3	4	5	6	7	8
Belgia	61,0	8,4	8,2	20,5	51,2	4,1	28	15
Bułgaria	58,6	7,1	9,0	19,5	55,7	4,0	:	15
Czechy	65,3	5,5	7,1	17,5	54,2	3,7	21	10
Dania	77,4	:	3,9	7,7	20,8	3,5	31	12
Niemcy	67,2	5,6	8,4	14,2	56,4	4,1	24	13
Estonia	68,1	:	5,9	12,0	48,2	5,9	24	18
Irlandia	68,6	:	4,4	8,6	32,3	5,0	32	20
Grecja	61,0	4,3	8,9	25,2	54,3	5,8	23	20
Hiszpania	64,8	8,3	8,5	17,9	21,7	5,4	24	20
Francja	63,0	7,3	9,4	23,1	42,3	4,0	26	13
Włochy	58,4	16,0	6,8	21,6	49,6	5,7	24	19
Cypr	69,6	:	4,7	10,5	19,3	4,3	22	16
Łotwa	66,3	:	6,8	12,2	36,5	6,7	26	19
Litwa	63,6	:	5,6	9,8	44,3	6,9	26	21
Luksemburg	63,6	:	4,7	16,2	29,5	3,8	23	13
Węgry	57,3	9,9	7,5	19,1	45,1	4,0	29	13
Malta	54,8	:	7,3	16,4	40,2	4,1	21	15
Niderlandy	74,3	2,0	3,9	6,6	43,0	4,0	22	11
Austria	70,2	4,1	4,8	9,2	27,4	3,8	24	12
Polska	54,5	5,6	13,8	29,8	56,1	6,6	30	21
Portugalia	67,9	3,3	7,7	16,3	50,2	8,2	26	20
Rumunia	58,8	4,5	7,3	21,4	57,9	4,9	:	18
Słowenia	66,6	:	6,0	13,9	49,3	3,4	26	12
Słowacja	59,4	9,8	13,4	26,6	76,3	3,9	22	13
Finlandia	69,3	5,5	7,7	18,7	25,2	3,6	28	12
Szwecja	73,1	3,0	7,0	20,7	15,2	3,3	29	9
Zjednoczone Królestwo	71,5	5,7	5,3	14,1	22,4	5,5	31	18
UE 25	63,4	11,9	7,9	17,3	44,9	4,9	26	18

1 – stopa zatrudnienia w % ludności w wieku od 15 do 64 lat

2 – wskaźnik zmienności regionalnej stopy zatrudnienia

3 – zharmonizowana stopa bezrobocia ogółem

4 – stopa bezrobocia wśród młodzieży

5 – udział bezrobocia długotrwałego w bezrobociu ogółem

6 – relacja między najwyższym a najniższym kwintylem dochodów

7 – stopa ryzyka ubóstwa przed transferami społecznymi w % ludności ogółem

8 – stopa ryzyka ubóstwa po transferach społecznych w % ludności ogółem

: brak danych.

Źródło: [EU economic..., 2007]; [Indicateurs..., (http)].

Głównym źródłem dochodów są płace. Ich poziom w gospodarce narodowej jest jednak zróżnicowany. W 2003 r. wskaźnik określający stosunek między najwyższym a najniższym decylem płac (wskaźnik D9/D1) w przemyśle i usłu-

gach wynosił średnio 3,0 w Unii. Wśród państw członkowskich był najniższy w krajach skandynawskich: Finlandii – 2,4, Danii – 2,5 i Szwecji – 2,8. Największe różnice w poziomach płac występowały w większości nowych państw członkowskich – Bułgarii, Estonii, Łotwie, Litwie, Rumunii i Polsce, gdzie wskaźnik ten kształtował się w granicach od 4,5 do 5,8 [Mittag, 2006].

Nierówności społeczne mają również swój wymiar regionalny, a ich odzwierciedleniem są m.in. różnice we wskaźniku zmienności regionalnej stopy zatrudnienia oraz w regionalnej stopie bezrobocia. Największe nierówności w stopie zatrudnienia między regionami są we Włoszech. Stosunkowo duże są także w Belgii, Hiszpanii oraz na Węgrzech i Słowacji. Natomiast regionalna stopa bezrobocia kształtowała się w 2005 r. w Niemczech od 7,7 do 22,3%, w Polsce od 14,3 do 22,8%, Hiszpanii od 7 do 13,8% i Słowacji od 5,3 do 23,1% [Mlady, 2006].

Nierównościom tym towarzyszyły również różnice w poziomie płac między regionami NUTS 1 państw członkowskich, na przykład w Niemczech wskaźnik D9/D1 wynosił od 3,1 do 4,2, Grecji – od 3,1 do 4,1, Hiszpanii – od 3,1 do 4,5, Francji – od 2,6 do 3,9, Włoszech – od 2,2 do 2,8, Niderlandach – od 2,8 do 3,6, Austrii – od 3,1 do 3,5, Portugalii – od 3,2 do 4,1 i Zjednoczonym Królestwie – od 3,5 do 6,1 [Mittag, 2006].

Nierówności społeczne, zwłaszcza w odniesieniu do podziału dochodów i zagrożenia ubóstwem, stanowią także odbicie zróżnicowania UE pod względem stopnia rozwoju systemów ochrony społecznej. Systemy te za pośrednictwem podatków i transferów społecznych zapewniają redystrybucję dochodów pierwotnych ludności, łagodząc nierówności w podziale dochodów i zmniejszając ryzyko ubóstwa.

Systemy ochrony społecznej zmniejszają nierówności dochodowe najbardziej w Szwecji, Słowenii, Danii, Czechach, Luksemburgu i Austrii, najmniej zaś – w Portugalii, Litwie, Łotwie, Polsce, Estonii, Grecji i Włoszech. Transfery społeczne prowadzą także do zmniejszenia ryzyka względnego ubóstwa, ale ich skuteczność jest silnie zróżnicowana, kształtuje się bowiem następująco (w % ludności zagrożonej ubóstwem przed transferami społecznymi): Szwecja – 69, Dania – 61, Finlandia – 57, Węgry – 55, Słowenia – 54, Czechy – 52, Francja – 50, Niderlandy – 50, Austria – 50, Belgia – 46, Niemcy – 46, Luksemburg – 43, Zjednoczone Królestwo – 43, Słowacja – 41, Irlandia – 37, Polska – 30, Malta – 28, Łotwa – 27, Cypr – 27, Portugalia – 23, Włochy – 21, Litwa – 19, Hiszpania – 17, Grecja – 13. Systemy transferów społecznych są na ogół lepiej rozwinięte w krajach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego.

WZROST GOSPODARCY A SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA

Wzrost gospodarczy zapewnia podstawę ekonomiczną spójności społecznej. Tabela 2 zawiera dane dotyczące średniej rocznej stopy wzrostu PKB oraz zmian w podstawowych wskaźnikach spójności społecznej w latach 1995-2005.

Tabela 2. Wzrost gospodarczy a zmiany w niektórych wskaźnikach spójności społecznej w UE w latach 1995-2005

Kraj	Wzrost PKB	Stopa zatrudnienia	Stopa bezrobocia	Nierówność podziału dochodów ⁿ	Stopa ryzyka ubóstwa przed transferami społecznymi ⁿ	Stopa ryzyka ubóstwa po transferach społecznych ⁿ
Irlandia	7,5	12,2	-8,0	-0,1	-2	1
Estonia	6,8 ^a	-0,2 ³	-1,7 ³	-0,4	-2	0
Łotwa	6,4 ^a	3,4 ³	-5,4 ³	1,2	4	3
Litwa	6,0 ^a	0,3 ³	-4,9 ³	1,9	3	4
Luksemburg	4,7	4,9	1,6	-0,5	-2	1
Słowacja	4,3	-2,9 ³	0,8 ³	.	.	.
Węgry	4,1	4,8 ¹	-2,4 ¹	0,7	12	2
Polska	4,0	-6,1 ²	6,8 ²	1,9	0	5
Słowenia	3,9 ^a	4,4 ¹	-0,4 ¹	0,2	8	1
Grecja	3,9	5,4	0,6	-0,7	0	-2
Hiszpania	3,6	15,4	-9,2	-0,5	-3	1
Finlandia	3,5	6,8	-7,0	0,6	5	4
Zjednoczone Królestwo	2,8	3,2	-0,5	0,3	-1	-2
Szwecja	2,7	1,6	-1,4	0,3	.	1
Czechy	2,5	-2,5 ³	1,5 ³	0,7	3	2
Niderlandy	2,3	8,5	-2,1	-0,2	-2	0
Portugalia	2,3	3,9	0,3	0,8	-1	-3
Austria	2,2	0,6	1,3	-0,2	0	-1
Belgia	2,1	5,0	-1,3	-0,5	1	-1
Dania	2,1	2,5	-1,9	-0,6	3	2
Francja	2,1	3,6	-1,4	-0,5	0	-2
Niemcy	1,4	0,8	1,5	-0,1	2	-2
Włochy	1,3	7,4	-3,5	-0,2	1	-1

^a Lata 1995-2004

ⁿ Dane dla nowych państw członkowskich dotyczą okresu 2000-2005

¹ 1996

² 1997

³ 1998

Źródło: opracowanie na podstawie: [OECD..., 2007]; [Indicateurs..., (http)].

Wzrost gospodarczy wpływa na zmniejszenie nierówności społecznych głównie za pośrednictwem tworzenia zatrudnienia. W rzeczywistości związek między wzrostem i zatrudnieniem a spójnością jest bardziej złożony, gdyż zmiany w zatrudnieniu są uwarunkowane nie tylko dynamiką gospodarki, ale także dochodową elastycznością zatrudnienia i czynnikami strukturalnymi.

W latach 1995-2005 wzrost PKB o 1 punkt procentowy prowadził do zwiększenia się zatrudnienia w Belgii o 0,60 punktu procentowego rocznie, Danii – 0,23, Niemczech – 0,07, Francji – 0,48, Irlandii – 0,62, Grecji – 0,34, Hiszpanii – 0,12, Włoszech – 0,87, Luksemburgu – 0,82, na Węgrzech – 0,17, Niderlandach – 0,60, Austrii – 0,09, Portugalii – 0,64, Słowacji – 0,07, Finlandii – 0,37, Szwecji – 0,23 i Zjednoczonym Królestwie – 0,32¹. Wzrostowi gospodarczemu towarzyszyły więc zróżnicowane pozytywne efekty zatrudnieniowe. Jedynie w Polsce i Republice Czeskiej zatrudnienie w tym okresie zmniejszyło się pomimo wzrostu gospodarczego.

Procesy wzrostu gospodarczego w sposób zróżnicowany wpływały na podział dochodów i zasięg względnego ubóstwa ludności. Relatywnie wysoki wzrost gospodarczy w Irlandii, Estonii, Luksemburgu i Hiszpanii zmniejszył zasięg względnego ubóstwa (przed transferami społecznymi), natomiast nie spowodował takiego efektu w takich krajach, jak Łotwa, Litwa, Węgry, Słowenia i Finlandia.

Z wyjątkiem Estonii, spójność społeczna nowych państw członkowskich pogorszyła się mimo znacznie wyższej niż w całej Unii dynamiki wzrostu PKB. Jest to wynik zarówno bardzo słabego wpływu wzrostu gospodarczego na zatrudnienie, jak i ogólnie słabo rozwiniętego systemu transferów społecznych. Najbardziej odnosi się to do Polski, gdzie zmniejszeniu zatrudnienia i wzrostowi bezrobocia towarzyszył wzrost nierówności dochodowych i względnego ubóstwa. Zasięg ubóstwa jest największy wśród krajów Unii, i to zarówno przed transferami społecznymi, jak i po tych transferach.

HARMONIZACJA SYSTEMÓW SPOŁECZNYCH

We wzmocnianiu spójności społecznej na terytorium UE ważną rolę odgrywa polityka społeczna Wspólnoty. Uwzględniając podstawowe prawa socjalne, ma na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (art. 136 TWE). Środki tej polityki muszą uwzględniać różnorodność praktyk krajowych oraz potrzebę utrzymania konkurencyjności gospodarki Wspólnoty. Taki rozwój społeczny we Wspólnocie powinien wynikać nie tylko z funkcjonowania

¹ Obliczenia własne na podstawie: [OECD, 2007].

wspólnego rynku, sprzyjającego harmonizacji systemów społecznych, ale też ze zbliżania prawa krajowego, zwłaszcza prawa pracy.

Harmonizacja prawa pracy służy nie tylko urzeczywistnieniu wspólnych celów społecznych, lecz także integracji gospodarczej, zwłaszcza przez zbliżanie warunków konkurencji oraz usuwanie przeszkód w swobodnym przepływie pracowników [Florek, 2005, s. 16-17]. Polega ona na określaniu minimalnych wymagań, stopniowo wprowadzanych w życie, w następujących dziedzinach prawa pracy: ochrona zdrowia i bezpieczeństwo pracowników, warunki pracy, zabezpieczenie społeczne i ochrona socjalna pracowników, ochrona pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę, informacja i konsultacja z pracownikami, reprezentacja i zbiorowa ochrona interesów pracowników i pracodawców, warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Wspólnoty, integracja osób wyłączonych z rynku pracy

i równość mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy (art. 137.2b TWE). Dyrektywy harmonizujące muszą uwzględniać warunki i normy techniczne istniejące w każdym z państw członkowskich. Nie mogą także nakładać administracyjnych, prawnych i finansowych ograniczeń, które utrudniałyby tworzenie i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Ponadto środki harmonizujące nie mogą naruszać prawa państw członkowskich do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i znacząco wpływać na ich równowagę finansową, nie mogą także stanowić przeszkody dla państw członkowskich w utrzymywaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych oraz dotyczyć kompetencji zastrzeżonych Traktatem dla państw członkowskich – wynagrodzenia, prawo zrzeszania się, prawo do strajku oraz prawo do ogłaszania lokautu (art. 137.4 i 137.5 TWE).

Harmonizacja prawa pracy jest najbardziej zaawansowana w dziedzinie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, gdzie na podstawie dyrektywy ramowej dotyczącej wspierania poprawy zdrowia i bezpieczeństwa pracowników podczas pracy określono, w drodze dyrektyw szczegółowych, minimalne wymagania w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników.

Początki harmonizacji prawa pracy są jednak związane z dwiema innymi dziedzinami: równości traktowania mężczyzn i kobiet w pracy oraz ochrony praw pracowniczych w zakresie zatrudnienia. Zasada równości jest przewidziana Traktatem: „Każde państwo członkowskie zapewnia stosowanie zasady jednakowego wynagrodzenia dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości” (art. 141 TWE). Ponadto na mocy Traktatu z Amsterdamu równe traktowanie mężczyzn i kobiet stało się jednym z celów Wspólnoty (art. 2 TWE). Traktat nakłada na Wspólnotę obowiązek usuwania nierówności oraz wspierania równouprawnienia mężczyzn i kobiet we wszelkich działaniach wspólnotowych (art. 3.2 TWE). Środki gwarantujące realizację tej zasady zbli-

żyły krajowe przepisy prawne dotyczące równości wynagrodzeń, dostępu do pracy i kształcenia oraz warunków pracy, ubezpieczeń społecznych pracowników, wykonywania wolnych zawodów, ochrony macierzyństwa. Państwa członkowskie mają także możliwość utrzymywania lub ustanawiania szczególnych przywilejów w celu ułatwienia działalności zawodowej osobom, których płęć jest reprezentowana w mniejszości, lub zapobieżenia krzywdom bądź ich wyrównania w przebiegu kariery zawodowej.

W 2000 r. Rada wspólnie z Parlamentem Europejskim uchwaliła dwie dyrektywy, mające na celu przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na inne kryteria niż płęć. Dyrektywa 2000/43/WE wdrożyła zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, a dyrektywa 2000/78/WE ustanowiła ogólne ramy równego traktowania w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Obie dyrektywy dopuszczają wyjątki od zasady równego dostępu do zatrudnienia. Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że różnica traktowania ze względu na wiek nie będzie stanowić dyskryminacji, jeśli będzie uzasadniona obiektywnie oraz rozsądnie usprawiedliwiona uzasadnionym celem oraz, gdy środki do osiągnięcia tego celu będą odpowiednie i konieczne. Dopuszczalny jest również wyjątek od zakazu dyskryminacji ze względu na wymagania zawodowe zwłaszcza, gdy ze względu na szczególny rodzaj zawodów lub warunki ich wykonywania cechy charakterystyczne związane z pochodzeniem rasowym lub etnicznym stanowią rzeczywiste i istotne wymagania zawodowe pod warunkiem, że cel jest uzasadniony, a wymagania proporcjonalne.

Dyrektywy w dziedzinie ochrony zatrudnienia zwiększyły poziom ochrony prawnej pracowników w odniesieniu do zwolnień grupowych, przejęć lub fuzji przedsiębiorstw, niewypłacalności przedsiębiorstw, informowania o warunkach umowy lub stosunku pracy, rozłąki pracowniczej, pracy w niepełnym wymiarze, pracy na czas nieokreślony i organizacji czasu pracy.

Niezależnie od harmonizacji prawa pracy, Rada może przyjąć środki w celu zachęcenia do współpracy między państwami członkowskimi w drodze inicjatyw zmierzających do pogłębienia wiedzy, rozwijania wymiany informacji i najlepszych praktyk, wspierania podejść nowatorskich oraz oceny doświadczeń. Skutkiem tych inicjatyw powinna być poprawa efektywności działań społecznych Wspólnoty i państw członkowskich.

Ponadto Komisja, mając na względzie osiągnięcie celów europejskiej polityki społecznej, zachęca do współpracy między państwami oraz ułatwia koordynację ich działań we wszystkich dziedzinach tej polityki, m.in. w sferze zwalczania wykluczenia społecznego i modernizacji systemów ochrony socjalnej, które nie są objęte harmonizacją prawa krajowego.

POLITYKA SPÓJNOŚCI I PROGRAMY WSPÓLNOTOWE

Fundusze strukturalne (i fundusz spójności) wywierają wpływ na spójność społeczną w jej wymiarze regionalnym głównie za pośrednictwem efektów makroekonomicznych, tzn. wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W tabeli 3 przedstawiono te efekty w odniesieniu do krajów objętych w latach 2007-2013 celem konwergencji.

Tabela 3. HERMIN: Oddziaływanie polityki spójności na PKB i zatrudnienie w 2006 i 2015 r. (w % w stosunku do wartości odniesienia)

Kraj	Polityka spójności w latach 2000-2006		Polityka spójności w latach 2000-2013	
	PKB	zatrudnienie	PKB	zatrudnienie
Bułgaria	.	.	5,9	3,2
Czechy	1,8	1,3	9,1	7,1
Estonia	1,8	1,3	8,6	5,4
Irlandia	0,9	0,7	0,6	0,4
Grecja	2,8	2,0	3,5	2,3
Hiszpania	1,0	0,7	1,2	0,8
Cypr	0,1	0,1	1,1	0,9
Łotwa	1,6	1,2	9,3	6,0
Litwa	1,2	0,9	8,3	4,8
Węgry	0,6	0,6	5,4	3,7
Malta	0,4	0,4	4,5	4,0
Polska	0,5	0,4	5,4	2,8
Portugalia	2,0	1,4	3,1	2,1
Rumunia	.	.	7,6	3,2
Słowacja	0,7	0,5	6,1	4,0
Słowenia	0,3	0,3	2,5	1,7
Niemcy Wsch.	0,9	0,7	1,1	0,9
Mezzogiorno	1,1	0,8	1,5	0,9

Źródło: [Des régions..., 2007, s. 96].

Makroekonomiczne efekty polityki spójności są zróżnicowane. Polityka spójności prowadzona w latach 2000-2006 największe korzyści przyniosła Grecji i Portugalii. W latach 2007-2013 głównymi beneficjentami funduszy strukturalnych i funduszu spójności będą nowe państwa członkowskie, zwłaszcza Czechy, Łotwa, Estonia i Litwa. Wspieranie nowych państw członkowskich wzmocni spójność społeczną w jej wymiarze europejskim, zmniejszy mianowicie różnice w poziomie dochodów, stopie zatrudnienia i stopie bezrobocia między państwami i regionami Unii. Nie jest natomiast pewne, że polityka spójności UE zmniejszy nierówności społeczne wewnątrz państw członkowskich, zwłaszcza nierówności dochodowe i skalę względnego ubóstwa. Z doświadczeń Danii,

Szwecji, Finlandii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa wynika, że nawet wysoka stopa zatrudnienia i rozwój gospodarki opartej na wiedzy nie jest gwarantem poprawy spójności społecznej. W krajach tych podział dochodów pierwotnych jest bardzo nierówny, co tylko częściowo odzwierciedlają wskaźniki ubóstwa przed transferami społecznymi.

Na spójność społeczną pewien wpływ wywierają programy wspólnotowe, ale skutki te są trudne do oszacowania. Programy te prowadzą przede wszystkim do poprawy międzynarodowej konkurencyjności gospodarki dzięki wspieraniu badań i rozwoju technologicznego, innowacyjności i przedsiębiorczości oraz rozwoju kapitału ludzkiego. Udział w tych programach jest uzależniony od zdolności do tworzenia europejskiej wartości dodanej. Zasada ta powoduje to, że podział korzyści z realizacji tych programów z natury rzeczy będzie nierówny i nie w każdych okolicznościach będzie zgodny z polityką wzmacniania spójności społecznej w skali europejskiej, narodowej i regionalnej.

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA

Jednym z celów wspólnej polityki rolnej jest podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie (art. 33.1b TWE). W 2005 r. wydatki sekcji gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej wynosiły 42,1 mld euro, co stanowiło 0,4% dochodu narodowego brutto UE. Największy udział procentowy w tych wydatkach miały: Francja – 20,4, Niemcy – 13,4, Hiszpania – 13,1, Włochy – 11,2 i Zjednoczone Królestwo – 8,6 [Annexes..., 2006]. Wydatki te były jednak bardzo zróżnicowane w przeliczeniu na osobę pracującą w rolnictwie, ponieważ wynosiły od powyżej 18 tys. euro w Danii i około 14 tys. euro w Belgii i Zjednoczonym Królestwie do poniżej tysiąca euro w większości nowych państw członkowskich (Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowenia).

Jeszcze większe różnice w repartycji tych wydatków są między regionami Unii Europejskiej. Najwyższy ich poziom jest w Europie północno-zachodniej, tj. w regionach północnej Francji, Beneluksu, Niemiec, Danii i Zjednoczonego Królestwa i Szwecji, najniższy zaś – w regionach śródziemnomorskich i nowych państw członkowskich. Głównymi czynnikami tych różnicowań są odmienna struktura gospodarstw rolnych w Europie południowej i północnej oraz różnice w wydajności rolnictwa. W 2005 r. wydajność tego sektora gospodarki stanowiła zaledwie 42% wydajności całej gospodarki Unii, a w Portugalii i większości nowych państwach członkowskich nie stanowiła ona nawet 20% wydajności ich gospodarki [Annexes..., 2006].

Wsparcie producentów rolnych wprawdzie ograniczyło nierówności w podziale dochodów między rolnictwem a pozostałymi sektorami gospodarki, ale nie wyeliminowało ich całkowicie. W dodatku stało się ono nowym źródłem nierówności dochodowych ludności rolniczej i to zarówno między państwami

członkowskimi UE, jak i wewnątrz każdego z tych państw. Pierwotną przyczyną tego zjawiska jest jednak zróżnicowana ewolucja struktury wielkości gospodarstw rolnych, pociągająca za sobą proces różnicowania się dochodów ludności rolniczej w Unii Europejskiej.

ZAKOŃCZENIE

Spójność społeczna stanowi przedmiot oddziaływania różnych dziedzin polityki Unii Europejskiej. W sposób najbardziej bezpośredni wpływają na nią polityka regionalna, polityka społeczna i wspólna polityka rolna. Polityka regionalna wpływa na spójność społeczną głównie za pośrednictwem efektów makroekonomicznych funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Efekty te są jednak zróżnicowane regionalnie.

Wpływ europejskiej polityki społecznej jest wynikiem głównie harmonizacji prawa pracy. Wprowadziła ona minimalne standardy ochrony prawnej w zakresie szeroko rozumianych warunków zatrudnienia i pracy. Zakres harmonizacji prawa pracy jest jednak ograniczony, nie dotyczy zwalczania wykluczenia społecznego i modernizacji systemów ochrony socjalnej, gdzie Wspólnota zachęca jedynie do współpracy między państwami członkowskimi i do koordynacji ich działań, a także wynagrodzeń, gdzie jest bezwzględny zakaz działania wspólnotowego. W dodatku harmonizacja nie może stanowić przeszkody w utrzymaniu konkurencyjności gospodarki europejskiej, nakładając m.in. różnego rodzaju ograniczenia w tworzeniu i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw czy wpływając na równowagę finansową państw członkowskich. Nie może również naruszać prawa tych państw do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego.

Skutki wspólnej polityki rolnej dla spójności społecznej są dwuznaczne. Pomoc bezpośrednia i interwencje na rynkach rolnych prowadzą do zwiększenia się dochodów rolniczych, średnio w Unii o około 32%, ale udział osób pracujących w rolnictwie w tej korzyści jest bardzo nierówny między państwami członkowskimi i ich regionami. Wspólna polityka rolna nie jest w stanie skutecznie zapobiec procesowi różnicowania się dochodowego ludności wiejskiej, gdyż w niewielkim tylko stopniu wpływa na wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich.

Programy wspólnotowe, główny instrument finansowy wspólnych działań w pozostałych dziedzinach polityki UE, oddziałują na spójność społeczną za pośrednictwem poprawy konkurencyjności gospodarki europejskiej. Realny efekt tych programów jest jednak niewielki, głównie ze względu na stosunkowo mały ich udział w wydatkach budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich. Ponadto projekty finansowane w ramach tych programów muszą charakteryzować się europejską wartością dodaną, która może być zróżnicowana w zależności od państw, regionów i jednostek.

LITERATURA

- Annexes to the Commission staff Working Document [SEC(2006)1 152] accompanying the 35th Financial Report on the EAGGF. Guarantee Section – 2005 Financial Year {COM(2006)512 final}*, Commission of the European Communities, Brussels, 20.09.2006.
- Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance – Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Commission Européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2007.
- EU economic data pocketbook 1-2007*, Eurostat, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2007.
- Florek F., *Europejskie prawo pracy*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Indicateurs structurelles*, Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Mittag H. J., *Disparités de salaires entre pays et régions européennes*, „Statistiques en bref. Populations et conditions sociales” 2006, nr 7.
- Mlady M., *Regional Unemployment in the European Union, Bulgaria and Romania in 2005*, „Statistic in focus. General and Regional statistics. Population and Social Conditions” 2006, nr 1.
- OECD in Figures 2006-2007 Edition*, OECD, Paris 2007.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie w ogólnym zarysie roli polityki społecznej, polityki spójności i wspólnej polityki rolnej we wspieraniu spójności społecznej w Unii Europejskiej. Punktem wyjścia do rozważań jest analiza nierówności społecznych w państwach członkowskich oraz kwestia wpływu wzrostu gospodarczego na spójność społeczną.

Europejska polityka społeczna wpływa na spójność społeczną głównie za pośrednictwem harmonizacji prawa pracy. Wprowadziła ona minimalne standardy ochrony prawnej w zakresie szeroko rozumianych warunków zatrudnienia i pracy. Zakres harmonizacji prawa pracy jest jednak ograniczony, nie dotyczy m.in. zwalczania wykluczenia społecznego i modernizacji systemów ochrony socjalnej. Harmonizacja socjalna nie może jednak stanowić przeszkody w utrzymaniu konkurencyjności gospodarki europejskiej, nakładając różnego rodzaju ograniczenia w tworzeniu i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, czy wpływając na równowagę finansową państw członkowskich. Nie może również naruszać ich prawa do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego.

Polityka regionalna wpływa na spójność społeczną głównie za pośrednictwem efektów makroekonomicznych funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Efekty te są jednak zróżnicowane regionalnie.

Oddziaływania wspólnej polityki rolnej dla spójności społecznej są dwuznaczne. Zwiększając dochody rolnicze, polityka ta nie jest w stanie skutecznie zapobiec procesowi różnicowania się dochodowego ludności wiejskiej.

Programy wspólnotowe oddziałują na spójność społeczną za pośrednictwem poprawy konkurencyjności gospodarki europejskiej. Realny efekt tych programów jest jednak stosunkowo mały, głównie ze względu na stosunkowo mały ich udział w wydatkach budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich. Ponadto projekty finansowane w ramach tych programów muszą charakteryzować się europejską wartością dodaną, która może być zróżnicowana w zależności od państw, regionów i jednostek.

Social Cohesion in European Union Policy

Summary

The aim of this article is to present the role of social policy, cohesion policy and common agricultural policy in the context of the EU's social cohesion policy. More specifically, it analyzes social inequalities amongst the Member States and the impact of economic growth on social cohesion.

By and large, the European social policy influences the social cohesion through labour law harmonization. Following this, the minimum standards of fairness into the workplace were introduced. However, the scope of labour law harmonization is limited, in that it does not take into account the measures aimed at elimination of social exclusion and modernization of systems on social protection. However, social harmonization cannot be an obstacle to competitive economy in such a way as to completely limit it by putting constraints on SMEs or by influencing the balance of payment of various countries. Neither can it infringe upon rights to define the basic rules of social protection systems.

Regional policy has a great impact on social cohesion, mainly through macroeconomic effects of structural funds and cohesion funds. Effects are, nonetheless, diversified in each region.

Given an account of social cohesion, it is said that the influence of common agricultural policy is ambiguous. Namely, by increasing the agricultural income, the policy is not able itself to prevent the process of income differentiation of farmers.

In general, common EU programs appear to have an effect on social cohesion through the improvement of competitive economy within the Union. However, little is the real effect when considering these programs. It is caused by relatively low proportion of the EU's countries spending on them. Additionally, projects funded by common programs are to be characterized by European value added which, in many cases, is different depending on particular country, region or individuals.