

UŽIMTUMO POLITIKA – SOCIALINIS GARANTAS EUROPOS SĄJUNGOJE

Doc. dr. Leta Dromantienė

Lietuvos teisės universitetas, Socialinio darbo fakultetas, Socialinio darbo ir edukologijos katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 71 45 19
Elektroninis paštas dromante@ltu.lt

Pateikta 2001 m. rugsėjo 28 d.

Parengta spausdinti 2002 m. balandžio 25 d.

*Recenzavo Klaipėdos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Politologijos katedros doc. dr. Kęstutis Šerpetis ir
Vilniaus pedagoginio universiteto Istorijos fakulteto Politologijos ir sociologijos katedros docentė
dr. Danutė Milevičienė*

Santrauka

Europos Sąjunga (ES) vykdydama užimtumo ir socialinę politiką, siekia užtikrinti aukštą gyvenimo kokybę, žmogaus orumą atitinkantį gyvenimo lygį, sudaryti galimybes gyventi aktyvioje, integruotoje ir sveikoje visuomenėje. Ši politika padeda gerinti didžiosios dalies ES piliečių, tarp jų ir bedarbių, pagyvenusių žmonių, neįgaliųjų, socialiai atskirtųjų, darbo rinkoje diskriminuojamų žmonių gyvenimą. Tai atitinka vieną svarbiausių ES socialinės politikos principų – piliečių solidarumo principą, būtiną kuriant stabilią visuomenę bei skatinant nuolatinį klestėjimą, kuris yra Europoje veikiančio socialinio modelio atskaitos taškas. ES gyventojai nepaliekami rinkos jėgų valiai – jie turi galimybę naudotis viena stipriausių pasaulio socialinės paramos sistemų.

Straipsnio tikslas – atskleisti ES vykdomą užimtumo, kaip socialinės gerovės garanto, politiką, išanalizuoti ją lemiančias ES sutartis, aptarti ES socialinės politikos transformacijas pereinant prie vidaus rinkos ir įsigaliojus ES pilietybei.

Tyrimo metodai – dokumentų, mokslinės literatūros analizė.

Paskutinis praėjusio amžiaus dešimtmetis dėsningai laikomas posūkio tašku Europos raidoje – visų pirma tai žemyno išsilaisvinimas iš šaltojo karo padarinių griuvus sienoms bei judėjimo už Europos suvienijimą pradžia. Tai taip pat būtinų sprendimų paieškos dešimtmetis įveikiant vieną didžiausių ES istorijoje ekonominių krizių: perėjusi prie bendros rinkos Europa daugiau dėmesio skyrė piliečių darbo paieškos poreikiams, suformavo užimtumo, kaip socialinio saugumo garanto, strategiją. Darbo politika tapo ypač aktualia ES makroekonomikos problemų sprendimo sritimi įgyvendinant Europos monetarinę sąjungą ir įvedant eurą. Reikšminga, kad užimtumo politika susijusi su visais ES plėtros aspektais, ES struktūrinių fondų veiklos kryptimis, ekonominės ir socialinės sanglaudos palaikymu, institucine reforma.

ES socialinės politikos sprendžiamas problemas tyrinėjo L. Hantrais (1995), W. Beckas (1997), A. Valkeris (1997), A. Bosko (1997), M. Goldas (1993), J. Clasen (1999) ir kt. Straipsnyje siekiama atskleisti pagrindines užimtumo, kaip socialinio garanto, problemos sprendimo ES kryptis, užimtumo politikos raidą ir tendencijas iki Amsterdamo sutarties ir po jos.

Viena didžiausių šiuolaikinių problemų ne tik ES, bet ir tokiose ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse kaip JAV ir Japonija yra nedarbas. ES ne tik trūksta darbo vietų, bet kai kurios socialinės grupės – jaunimas, vyresnio amžiaus žmonės, neįgalieji, moterys ir tautinių mažumų atstovai – darbo rinkoje susiduria su ypatingais sunkumais. Europos moterų užimtumo lygis yra 20 proc. žemesnis negu vyrų, neįgaliųjų – 30 proc. žemesnis už Europos vidurkį

(Europos užimtumo ir socialinė politika, 2000, p. 8). Todėl ES šalyse siekiama ne tik užtikrinti, kad būtų kuriama daugiau naujų darbo vietų, bet ir suteikti darbo rinkoje daugiau galimybių toms gyventojų grupėms, kurių padėtis iki šiol nebuvo labai palanki. Europos statistikos instituto duomenimis, 1999 m. pavasarį 155 mln. ES piliečių (pagal tarptautinį susitarimą nuo 15–64 metų amžiaus) turėjo darbą, t. y. užimtumas buvo 62 proc. Didžiausias užimtumo koeficientas užregistruotas Danijoje (76,5 proc.), mažiausias Ispanijoje (52,3 proc.) (1 lent.). Iš minėtųjų 155 mln. žmonių 127 mln. (82 proc.) dirbo visą darbo dieną (tarp jų trečdalis moterų) ir 27,4 mln. (18 proc.) – dalį darbo dienos (tarp jų 80 proc. moterų). Didžiausias moterų, dirbančių ne visą darbo dieną, koeficientas buvo Olandijoje (68,6 proc.) ir Jungtinėje Karalystėje (44,4 proc.) (Eurostat news, 2000, p. 1–2). Europos statistikos instituto duomenimis, 1999 m. pavasarį buvo 16,2 mln. bedarbių ES ir 13,4 mln. eurozonoje – taigi nedarbo koeficientas buvo atitinkamai 9,4 proc. ir 10,3 proc. 37,4 proc. bedarbių ieškojo darbo mažiau nei šešis mėnesius, 46 proc. – daugiau nei metus. Tik penktadalis jų (20,7 proc.) ieškojo darbo pirmą kartą, iš jų – net 50 proc. Italijoje (Eurostat news, 2000, p. 2).

1 lentelė. 15–64 metų amžiaus gyventojų grupės užimtumo rodikliai (1000 gyventojų) 1999 m. (Eurostat news, 2000, p. 1).

	ES	Belgija	Danija	Vokietija	Graikija	Ispanija	Prancūzija	Airija
1999 m.	155 272	3987	2708	36 089	3967	13 773	22 755	1593
Proc.	62,1 proc.	58,9 proc.	76,5 proc.	64,8 proc.	55,6 proc.	52,3 proc.	60,4 proc.	62,5 proc.
	Italija	Liuksemburgas	Olandija	Austrija	Portugalija	Suomija	Švedija	Jungtinė Karalystė
1999 m.	20 618	176	7605	3678	4830	2333	4054	27 107
Proc.	52,5 proc.	61,6 proc.	70,9 proc.	68,2 proc.	67,4 proc.	67,4 proc.	70,6 proc.	70,4 proc.

Lietuvoje ekonominės sistemos pokyčių nulemtas nedarbas, 2001 m. sausio 1 d. darbo biržos duomenimis, siekė 12,6 proc. (Lietuvos darbo rinka, 2001, p. 4). Todėl natūralu, kad socialinė politika ir užimtumas – vienas iš prioritetų derybose dėl Lietuvos narystės ES.

Dėl didelio bedarbių, ypač jaunimo, skaičiaus, socialinė politika vis dažniau traktuojama kaip kertinis integracijos akmuo. Maždaug pusę su nedarbu susijusių problemų tenka spręsti pačioms ES šalių vyriausybėms – taigi užimtumo ir su ja susijusią socialinę politiką visų pirma kuria valstybės narės. Nepaisant Europos Komisijos ir ES vyriausybės siekių kaip galima labiau koordinuoti darbo politiką tuos pačius klausimus šalys sprendžia labai skirtingai. Tai patvirtina, pavyzdžiui, Didžiosios Britanijos vyriausybės parengtos kovos su nedarbu daugiametės programos ir intervencionalistinė Italijos vyriausybės politika. Didžiosios Britanijos programoje numatyti šie uždaviniai: šalinant nereikalingus apribojimus darbo rinką daryti veiksmingesnę; sumažinti darbdavių dengiamas darbo sąnaudas, susijusias su darbo užmokesčiu; didinti bedarbių galimybes konkuruoti darbo rinkoje ir rasti darbo. Didžiosios Britanijos vyriausybė reikalauja, kad ši sritis būtų liberalizuota, leistų darbdaviams elgtis pagal jų poreikius. Tačiau, oponentų teigimu, tuomet darbuotojai pernelyg priklausys nuo rinkos padiktuotų sąlygų. Tuo tarpu Italijos vyriausybė kovos su nedarbu programoje daugiausia dėmesio skiria finansinėms paskatoms (darbdaviai skatinami įdarbinti daugiau žmonių) ir bedarbiams padedančioms valstybės tarnybų programoms bei infrastruktūros kūrimo projektams. Didžiosios Britanijos vyriausybė siekia, kad valstybė kuo mažiau kištųsi į šią sritį, o Italijos programų pagrindą sudaro darbdavių ir darbuotojų derybos (Junevičius, 1999, p. 218).

ES valstybėse narėse laikomasi ir skirtingos politikos darbo valandų per savaitę požiūriu: darbo savaitės vidurkis yra 40,4 darbo valandos. Ši nuostata varijuoja lyties atžvilgiu: vyrams – 41,2, moterims – 39,0 darbo valandos. Ilgiausia darbo savaitė yra Jungtinėje Karalystėje (43,6), trumpiausia – Belgijoje (38,4), nuo jų neatsilieka Italija (38,5) ir Danija (38,9). Ne visą darbo dieną dirbančių darbo savaitė trunka 19,6 valandos (18,9 – vyrų ir 19,8 moterų) (2 lent.).

2 lentelė. Darbo savaitės trukmė ES šalyse 1999 m. [Eurostat news, 2000, p. 2]

ES–15	Belgija	Danija	Vokietija	Graikija	Ispanija	Prancūzija	Airija
40,4	38,4	38,9	40,1	40,8	40,6	39,6	40,0
Liuksemburgas	Olandija	Austrija	Portugalija	Suomija	Didžioji Britanija	Švedija	Italija
39,7	39,0	40,2	40,6	39,3	43,6	40,1	38,5

Užimtumo politikos ES raidą sąlyginai galima skirti iki Amsterdamo sutarties ir po jos. Iki Amsterdamo sutarties – užimtumo ir darbo rinkos politikos raida ES gali būti apibūdinama kaip tradicinė kooperacija tarp vyriausybės šioje srityje. Užimtumas – suverenų valstybės narės domeną, Europos Komisijos vaidmuo užtikrinti šalių bendradarbiavimą ir jam vadovauti, Europos struktūriniam fondui padedant paremti valstybių narių kovą su atskirtimi. Kadangi ES teisės aktai nenubrėžia bendrų reikalavimų valstybėms narėms dėl socialinės apsaugos lygio bei struktūros, socialinės apsaugos sistemai keliami reikalavimai atsiranda kaip tam tikrų fundamentalių ES principų taikymo padariniai. Vienas iš tokių principų yra laisvas asmenų judėjimas, laikomas viena iš keturių ES vidaus rinkos atramų.

ES, vadovaudamasi subsidiarumo principu, sprendžia tik tuos klausimus, kurie aktualūs Europos Sąjungos lygmeniu. Iki šiol ES yra nustatiusi tik minimalius užtikrintus standartus ir teises, todėl valstybės narės gali savarankiškai nustatyti taisykles ir priimti norminius teisės aktus, kurių socialinę sritį reglamentuojančios nuostatos būtų pažangesnės negu galiojančios ES nustatytos normos. ES socialinės politika susiduria su trimis pagrindinėmis problemomis:

- pirma, ES vykdomoms socialinėms priemonėms nelengva pritaikyti sanglaudos politiką;
- antra, ES veikiantys instituciniai ir nacionaliniai interesai sudaro tam tikrų sunkumų siekiant konsensuso socialinės politikos srityje;
- trečia, sunkumų kyla dėl pačios Europos integracijos, kaip naujo institucinio režimo, priimamų sprendimų konteksto.

Dėl minėtų priežasčių ES piliečiai negali būti tikri dėl savo socialinių teisių pobūdžio, t. y. dėl to, kaip ES institucinė teisė koreliuoja su nacionalinėmis. Maastrichto sutarties (1993 m.) 8-uoju straipsniu įvesta Sąjungos pilietybė, reiškianti, kad kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra ir ES pilietis (Junevičius, p. 75) ir naudojasi ES socialine apsauga.

Socialinė valstybės politika priklauso nuo valstybės pasirinkto visuotinės gerovės modelio. Pirmasis pasaulyje klasifikacines schemas pateikė anglų politologas R. Titmussas. Tai, pirma, marginalinis (liekamojo pobūdžio) modelis JAV, antra, nuo pramonės lygio priklausanti socialinė politika Vokietijoje, trečia, institucinis modelis Skandinavijoje. G. Esping-Anderseną šiuos modelius pavadino liberaliuoju, konservatyviuoju korporatyviniu ir socialdemokratišku (Guogis, 2000, p. 17). Atskirose valstybėse narėse veikia skirtingi socialinės gerovės modeliai. Vidurio, Vakarų ir Šiaurės Europa korporatyviniu ir socialdemokratišku gerovės modeliu remiasi labiau negu Pietų Europa. Šalyse, kuriose katalikų bažnyčios pozicijos stipresnės, valstybės vaidmuo yra labiau apribotas – čia vyrauja marginalinė politika, t. y. liberalusis gerovės modelis.

Socialinei politikai skirtas Europos Bendrijos steigimo (Roma, 1957 m.) sutarties skyrius: „Socialinė politika, švietimas, profesinis rengimas ir jaunimas“. Socialinės valstybių narių nuostatos – skatinti darbuotojų darbo ir gyvenimo sąlygų gerinimą išlaikant tai, kas šioje srityje jau pasiekta. Europos Komisijos uždavinys, kaip pažymėta sutarties 118 straipsnyje, yra raginti valstybes nares artimai bendradarbiauti socialinėje srityje – įdarbinimo, darbo teisės ir darbo sąlygų, nuo kurių priklauso darbuotojų sveikata bei sauga, klausimais ir kelti sau tikslą suderinti šioje srityje sąlygas, susijusias su profesiniu rengimu ir tobulinimusi, socialine apsauga, apsauga nuo profesinių ligų ir nelaimingų atsitikimų, darbo higiena, teise į asociacijas ir kolektyvines darbdavių ir darbuotojų derybas (Europos Bendrijos steigimo sutartis, 1998, p. 241). 119 straipsnyje buvo reikalaujama laikytis vienodo užmokesčio už vienodą darbą vyrams ir moterims principo (Europos Bendrijos steigimo sutartis, 1998, p. 243).

ES socialinės politikos reikalavimai pagrįsti keturių laisvių reikalavimais – laisvo prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimo – kurie ir yra Europos Bendrijos steigimo pagrindas.

„Tokiai judėjimo laisvei, – rašoma sutarties 48 straipsnyje, – reikia panaikinti bet kokią valstybių narių darbuotojų diskriminaciją dėl jų pilietybės, kai tai susiję su darbu, atlyginimu ir kitomis darbo bei įdarbinimo sąlygomis” (Europos Bendrijos steigimo sutartis, 1998, p. 125). Kadangi Europos Bendrijos sutartyje teigiama, kad nė vienam ES teritorijoje darbo reikalais keliaujančiam žmogui negali būti sudarytos mažiau palankios sąlygos, ES buvo priversta pasirūpinti teisės aktais, skirtais apsaugoti migruojančią darbo jėgą ir pasienio teritorijose gyvenančius darbuotojus.

Laisvam darbuotojų judėjimui užtikrinti valstybės narės sutarė darbuotojams migrantams išmokas mokėti susumavus įvairiose valstybėse narėse jų uždirtas socialinio draudimo fondų įmokas. Šis reikalavimas kartu su reikalavimu užtikrinti lyčių lygiateisiškumą atitiko tradicinės socialinės politikos nuostatas. Be to, bendrajai žemės ūkio politikai buvo numatytos tam tikros socialinės funkcijos: didinti asmenų, dirbančių žemės ūkyje, asmenines pajamas; garantuoti tinkamą aprūpinimą; rūpintis, kad vartotojams produktai būtų tiekiami pamatuotomis kainomis. ES numatytą teisę laisvai judėti riboja konkrečios direktyvos ir reglamentai, kuriuose nurodoma, kad darbuotojai arba savarankiškai dirbantys asmenys, keliaujantys į kitą ES valstybę narę darbo reikalais, gali vykti kartu su šeimomis, o bedarbiai, tenkinantys tam tikras nustatytas sąlygas, gali vykti į kitą ES valstybę narę ieškoti darbo.

Užimtumo problema pirmą kartą Europos lygiu buvo pripažinta garsiojoje Europos Komisijos pirmininko Žako Deloro (Jacques Delors) knygoje „Konkurencingumas, augimas ir darbas” (1993 m.). Šis dokumentas tapo ideologiniu, politiniu ir analitiniu pagrindu koordinuojant valstybių narių požiūrį į užimtumą, ES užimtumo strategiją. Kadangi Europos Tarybos sprendimai reikalauja vienbalsiškumo, įstatymų priėmimo procesas nebuvo lengvas. Tačiau vadovaujantis Deloro Baltąja knyga Europos Tarybai 1994 m. Esene pavyko susitarti dėl penkių kovos su nedarbu sričių, kuriomis turėtų vadovautis valstybės narės:

- ugdyti žmogiškuosius išteklius vykdant profesinį mokymą;
- tarpininkauti suvienodinant atlyginimus už panašų darbą;
- gerinti darbo rinkos institucijų efektyvumą;
- steigti naujas darbo vietas;
- teikti pagalbą padedant įsidarbinti tokioms specifinėms socialinėms grupėms kaip jaunimas, moterys, ilgalaikį nedarbą patiriantys žmonės.

Šioms sritims, pavadintoms Eseno strategija, buvo pritarta 1995 m. Madride, 1996 m. Florencijoje, 1997 m. Dubline Europos Tarybos priimtose rezoliucijose (Forum, 1999, p. 12). Padarytos pataisos perskirstant valstybių išlaidas aktyviai užimtumo politikai įgyvendinti. Struktūrinės užimtumo politikos sritys:

- lygios moterų ir vyrų teisės darbo rinkoje;
- jaunų žmonių integracija į darbo rinką;
- kova su ilgalaikiu nedarbu.

Eseno strategija inicijavo ir pirmosios europinio lygio institucijos, teikiančios rekomendacijas užimtumo klausimais Europos Tarybai, įkūrimą – 1996 m. buvo įsteigtas Užimtumo ir darbo rinkos komitetas. Eseno strategija buvo daugiau politinė, išreiškianti Europos Tarybos požiūrį į nedarbo problemą, tačiau stokojanti teisinės bazės ir ilgalaikės vizijos.

Naują impulsą ES užimtumo, kaip piliečių socialinio garanto, politikai 1997 m. suteikė Amsterdamo sutartis, iš esmės pakeitusi tam tikras Europos Bendrijos sutarties nuostatas. Europos Bendrijos (ES) steigimo sutarties 2 straipsnyje, pataisytame pagal 1997 m. Amsterdamo sutarties nuostatas, keliamas uždavinys: „...skatinti sklandžią, suderintą ir tolygią ekonominės veiklos plėtotę, aukšto lygio užimtumą ir socialinę apsaugą, vyrų ir moterų lygybę, tolygų ir neinflacinį augimą, didelį konkurencingumą ir ekonominės veiklos rezultatų suartėjimą, aukšto lygio aplinkos apsaugą ir jos kokybės gerinimą, gyvenimo lygio ir gyvenimo kokybės kėlimą bei valstybių narių socialinę sanglaudą ir solidarumą” (European Union, p. 12). Be to, Amsterdame priimta Europos užimtumo strategija, kurios pagrindinės kryptys apibendrintai įvardytos kaip darbo vieta, įgūdžiai ir mobilumas, besikeičianti darbo rinka ir integruota visuomenė.

Papildytas 117 straipsnis (Amsterdamo sutarties 136) nustatė pagrindinius ES socialinės politikos tikslus. Atsižvelgiant į Europos Tarybos socialinę chartiją, priimtą 1961 m. spalio

18 d. Turine, ir į 1989 m. EB socialinę chartiją dabartiniai ES ir valstybių narių tikslai yra: „skatinti užimtumą, gerinti gyvenimo ir darbo sąlygas bei jas derinti, užtikrinti reikiamą socialinę apsaugą, įmonių vadovybės ir darbuotojų dialogą, žmogiškųjų išteklių raidą, siekiant garantuoti ilgalaikį aukštą užimtumo lygį, ir kovoti su atskirtimi” (European Union, 1997, p. 101).

Šiame straipsnyje pateikiami ir du apribojimai siekiant jame iškeltų tikslų. Pirmasis siejamas su subsidiarumo, t. y. sprendimų priėmimo, principu, teigiančiu, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriame jie yra veiksmingiausi, nes Bendrija ir valstybės narės išvardytų tikslų turi siekti atsižvelgdamos į „valstybėse nusistovėjusios tvarkos skirtumus”, visų pirma sutartinių santykių srityje. Antrasis apribojimas siejamas su „ekonominiu realizmu”, nes reikalaujama, kad taikant atitinkamas priemones būtų atsižvelgiama į būtinumą išlaikyti Bendrijos ekonomikos konkurencingumą.

Kitas Amsterdamo sutarties straipsnis 137 (ex 118) numato, kaip šie tikslai turi būti pasiekti, ir išvardija sritis, kuriose, kaip pabrėžiama sutartyje, Bendrija remia ir papildo valstybių narių veiklą:

- darbo aplinkos gerinimas siekiant užtikrinti darbuotojų saugumą;
- darbo sąlygos;
- darbuotojų informavimas ir konsultavimas;
- darbo netekusių asmenų integracija;
- vienodos vyrų ir moterų galimybės;

Tačiau 137 (ex 118) straipsnio antroji dalis teigia, kad Bendrija neketina suderinti standartų. Greičiau direktyvomis ji siekia nustatyti tam tikrą nesumažinamą minimumą. Jos normoje nurodoma, kad šiomis direktyvomis bus vengiama administracinius, finansinius ir teisinius apribojimus nustatyti tokiu būdu, kuris stabdytų mažųjų ir vidutinių įmonių kūrimą ir plėtrą. Tai dar kartą liudija ryšį su „ekonominiu realizmu”, būdingu šių dienų socialinei politikai. Nauji 118a ir 118b straipsniai iškelia principą, kuris tam tikrą laiką atspindėjo Europos požiūrį į gamybinius santykius, t. y. „socialinių partnerių” (administracijos ir darbuotojų) dialogą. Komisijos pareiga – skatinti administracijos darbuotojų konsultacijas Bendrijos lygmeniu. Ji privalo imtis visų tinkamų priemonių, skatinančių šį dialogą ir užtikrinančių proporcingą paramą šalims (EB sutarties 118a str. 2 d.). Šiuo tikslu Komisija, prieš pateikdama pasiūlymus, privalo tartis su administracija ir darbuotojais dėl galimos Bendrijos veiksmų krypties (EB sutarties 118a str. 2 d.) ir numatytų pasiūlymų turinio (EB sutarties 118a str. 3 d.) šioje srityje. Kai administracija ir darbuotojai to nori, jų dialogas Bendrijos lygmeniu gali virsti sutartiniais santykiais (EB sutarties 118b str. 1 d.) (European Union, 1997, p. 101–103).

Pagal 118c straipsnį Komisija turi skatinti valstybes nares bendradarbiauti ir padėti joms koordinuoti veiksmus bet kurioje su EB sutartimi susijusioje socialinės politikos srityje, ypač užimtumo, darbo teisės ir darbo sąlygų, profesinio mokymo ir tobulinimosi, socialinės apsaugos, apsaugos nuo profesinių ligų ir nelaimingų atsitikimų, darbo higienos ir teisių į susivienijimus bei kolektyvines darbdavių ir darbuotojų derybas.

Didžioji dalis socialinės politikos priemonių buvo pasirenkamos ir taikomos remiantis Susitarimu dėl socialinės politikos, kuris kaip protokolas pridedamas prie 1992 m. ES sutarties, ir 1989 m. valstybių narių vadovų arba jų vyriausybių vadovų priimta Bendrijos darbininkų pagrindinių socialinių teisių chartija. Vyriausybių skelbiamos pagrindinės darbuotojų teisės apima darbuotojų sveikatos apsaugą ir darbo saugą, mokymą bei lygias moterų ir vyrų teises. Nors minėtoji Chartija nėra laikoma teisine galią turinčiu dokumentu, tačiau socialinės politikos sutartis užtikrina ES galimybę imtis veiksmų Chartijos reglamentuojamais socialinės politikos apsaugos klausimais. Didžiąjai Britanijai nepasirašius nei Chartijos, nei Susitarimo dėl socialinės politikos, kai kurie socialinės politikos sričiai priskiriami ES teisės aktai buvo taikomi 14 iš 15 valstybių narių.

Užimtumo, kaip socialinio garanto, svarbą ES rodo tai, kad valstybės narės, atsižvelgdamos į esminius ekonominius ir socialinius Europos pokyčius, Europos Bendrijos sutartį papildė atskiru, užimtumui skirtu skyriumi, ir pirmą kartą užimtumo politiką paskelbė bendru Europos uždaviniu. Amsterdamo sutartis sukūrė teisinę darbo politikos bazę, akcentavo užimtumo svarbą įgyvendinant ES kitų sričių politikas, palengvino Europos Tarybai priimti spren-

dimą kvalifikuotos daugumos būdu (buvo vienu balsu) – tai užkirto kelią atskirai šaliai blokuoti sprendimus ir rekomendacijas, būtinas visiems ES piliečiams.

Amsterdamo sutarties svarba užimtumo ir socialinei politikai yra ta, kad ją priėmus mišnieji ES socialinės politikos skirtumai išnyko – šiuos klausimus imta spręsti ES lygiu. Šiuo metu Susitarimas dėl socialinės politikos jau sudaro neatsiejamą Amsterdamo sutarties dalį, o jos nuostatos be išimčių taikomos visose valstybėse narėse – visi ES piliečiai (ne ES gyventojai) dabar gali naudotis per paskutinį XX a. dešimtmetį priimtą socialinę politiką reglamentuojančių teisės aktų, kurių nuostatos taikomos ir Didžiojoje Britanijoje, teikiamais pranašumais.

Europos Komisija, vadovaudamasi įgyvendinant Žaliosios ir Baltosios knygos nuostatas pasiektais laimėjimais socialinės politikos ir užimtumo srityje, amžių sandūroje numatė naują socialinių veiksmų programą, kurioje ypač daug dėmesio skiriama užimtumui. Pagrindiniai šios programos tikslai – skatinti integruotos visuomenės kūrimąsi, parengti asmenis gyventi kintančioje darbo rinkoje visuotinės globalizacijos ir spartaus technologijų tobulėjimo laikais. Pagrindinės programoje numatytų veiksmų sritys – tai darbo vieta, įgūdžiai, mobilumas, kintanti darbo rinka ir integruota visuomenė. Tokia užimtumo, kaip socialinio garanto, veiksmų struktūra įdiegta tuo pat metu įgyvendinant 1997 m. Amsterdame priimtą Europos užimtumo strategiją.

1997 m. Liuksemburge vykusio Viršūnių susitikimo metu Europos valstybių vyriausybės vadovai priėmė pirmąjį istorijoje „užimtumo gairių paketą“, kurio tikslas – skatinti kurti veiksmingesnę darbo rinkos politiką. Vadovaujantis šiomis gairėmis susitarta neapsiriboti vien pinigine parama bedarbiams, o rūpintis ir prevencinėmis priemonėmis. Tuo tikslu suformuluoti keturi ES užimtumo politikos ramsčiai: darbo ieškančių asmenų tinkamumas dirbti, verslumas, verslo ir darbuotojų gebėjimas prisitaikyti prie ekonominių ir technologinių pokyčių bei moterų, vyrų ir neįgaliųjų lygios galimybės. Tai ne tik valstybių narių užimtumo politikos gairės, bet ir neatsiejama ES politikos dalis, todėl šių nuostatų laikomasi ne tiek konkrečios valstybės, kiek Europos lygmeniu. Kadangi darbo rinkos politika yra Europos užimtumo strategijos dalis, valstybės narės derina savo sprendimus ir veiksmus.

„Užimtumo gairių paketas“ lėmė daugiau ES lygmeniu priimtus sprendimus dėl tokių konkrečių veiksmų kaip „augimo ir užimtumo iniciatyva“ bei smulkiam ir vidutiniam verslui skirta finansinės paramos programa. Šios programos tikslas – supaprastinti smulkaus ir vidutinio verslo prieigą prie rizikos kapitalo ir finansinių garantijų, nes smulkaus ir vidutinio dydžio verslo įmonės dažnai daug labiau linkusios į naujoves ir sukuria daugiau darbo vietų negu kitos verslo įmonės.

Siekiant pagerinti darbuotojų galimybes įsidarbinti vidaus rinkoje ir taip prisidėti prie gyvenimo lygio kėlimo buvo įsteigtas Europos socialinis fondas, kurio tikslai: „palengvinti darbuotojams įsidarbinti ir padidinti jų galimybes laisvai rinktis gyvenamąją ir darbo vietą Bendrijoje, padėti prisitaikyti prie gamybos sistemų ir pramonės pokyčių, ypač profesinio rengimo ir perkvalifikavimo būdu“ (Europos Bendrijos steigimo sutartis, 1998, p. 245). Socialinis fondas Romos sutartyje buvo laikomas įrankiu mažinant kai kuriuos trumpalaikius sunkumus darbo rinkoje, atsiradusius kuriant bendras rinkas ir muitų sąjungą.

Nuo 2001 m. liepos 1 d. pirmininkauti ES pradėjus Belgijai įžengta į naują užimtumo ir socialinės politikos raidos etapą. ES į savo vykdomą politiką įtraukė socialinę dimensiją, ypač daug dėmesio skyrė Europos socialinio modelio raidai. Pagrindiniai šios srities prioritetai – užimtumas, darbo vietų kokybės gerinimas, lygios vyrų ir moterų galimybės, socialinės apsaugos modernizavimas, kova su socialine nelygybe ir skurdu bei pensijų sistemos suderinimas ir finansavimas (Aškinis, 2001, p. 6).

Įgyvendinant ES užimtumo politiką svarbus vaidmuo tenka Europos socialiniam fondui. Be Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų, Europos žvejybos orientavimo finansinės priemonės ir Europos regioninės plėtros fondo, šis fondas yra vienas iš keturių struktūrinių fondų, kurių tikslas – finansinėmis priemonėmis ir koordinuojant nacionalines regionines politikas mažinti ES valstybių ekonominės ir socialinės pažangos, o kartu ir ES regionų gyventojų gyvenimo lygio skirtumus. Minėtų fondų veikla apima nemažai programų, susijusių su įvairių socialinių problemų sprendimu, paslaugų tinklo kūrimu, forumų organizavimu. Šiomis

priemonėmis siekiama likviduoti nedarbo priežastis ir padarinius, nelygybę, skurdą, socialinę atskirtį, plėtoti bei stiprinti skirtingų ES valstybių ir ekonominę, ir socialinę sanglaudą. Tai įgyvendinti padeda ir struktūriniai fondai.

Struktūrinių fondų reikšmė didinant užimtumą ypač padidėjo įgyvendinant Suvestiniame Europos akte (1986 m.) užsibrėžtą bendrosios rinkos sukūrimo politiką. Ekonomikos teorija teigia, kad bendroji rinka turi siekti nuolatinės išteklių pusiausvyros ir optimalaus perpaskirstymo; tuo tarpu kompensacinės priemonės, tokios kaip struktūriniai fondai, yra laikinos savo prigimtimi, taikomos pereinamuoju laikotarpiu (Room, 1990, p. 122). Fondų veikla ir paskirtis yra didžiausias valstybių narių derybų objektas tolesnėje integracijoje. Įkurti socialinės sanglaudos fondus buvo būtina, kad silpniau ekonomiškai išsivysčiusios šalys prirtų 1992 m. bendrosios rinkos programai ir tolesnei ES plėtrai. Dėl šios priežasties Maastrichto sutartimi buvo įsteigtas keturių šalių – Airijos, Graikijos, Ispanijos ir Portugalijos – Sanglaudos fondas. Be abejonės, priešiška šių šalių nuostata dėl ES plėtos į Rytus yra susijusi su baime prarasti gana didelę finansinę paramą, su būgštavimais dėl migracijos protrūkio, kuris padidintų nedarbą valstybėse narėse. Struktūrinių fondų plėtra visų pirma yra politinė ir strateginė. Tai pagrindžia jų raidos priklausomybę nuo pakartotinių derybų rezultatų. Derybos dėl struktūrinio biudžeto paskirstymo virto kova, kurios tikslas – išlaikyti arba padidinti atskiroms šalims arba regionams skiriamas lėšas. Tiesioginis nacionalinių ir regioninių interesų poveikis skirstant struktūrinius fondus yra socialinės politikos europinės integracijos kliūtis (Anderson, 1995, p. 158). ES struktūrinis biudžetas yra 26 milijonai eurų – apytikriai 30 proc. visų išlaidų. Visas ES biudžetas sudaro šiek tiek daugiau nei 1,2 proc. bendrojo Europos vidaus produkto (European Commission, 1996, p. 85). Tai negali būti lyginama su valstybių narių skiriamomis lėšomis šiems tikslams ir nereiškia, kad Europos socialinės teisės pakeičiamos nacionalinėmis perpaskirstymo srityje. Tiesa, socialinėms teisėms užtikrinti keturiose pietinėse valstybėse narėse didelė reikšmė tenka jų bendrajam vidaus produktui.

Tuo metu svarbesnė tapo ir judėjimo laisvė, nes viena iš bendrosios rinkos paskirčių yra sudaryti sąlygas prekėms ir kapitalui laisvai judėti. ES vidaus rinka taip pat reiškia, kad piliečiai gali nevaržomi dirbti bet kurioje ES valstybėje narėje. Graikijai, Ispanijai ir Portugalijai įstojus į Sąjungą kelias darbo jėgai migruoti buvo užkirstas įtraukus į stojimo sutartis nuostatas, numatančias, kad laisvas darbuotojų judėjimas kurį laiką bus ribojamas. Šios nuostatos bus taikomos ir dabartinėms šalims kandidatėms, kai jos įstoja į ES. Pereinant prie bendrosios rinkos ES politikoje svarbesni tapo ir sutarties 130 straipsnyje išdėstyti socialiniai aspektai, kuriais buvo siekiama ekonominės ir socialinės sanglaudos (Europos Bendrijos steigimo sutartis, 1998, p. 261).

Pagal sprendimus, sugrupuotus pirmajame (1988 m.) ir antrajame (1992 m.) Žako Deloro pasiūlymų pakete, struktūriniams fondams skiriami ištekliai didėjo iki 1999 m., kol pasiekė 27 milijardų eurių metinį vidurkį. 1994–1999 m. bendroji suma sudarė 141,5 milijardo eurių, iš kurių maždaug 40 milijardų eurių buvo skirta Europos socialiniam fondui (Veidenfeld, Vesels, 1997, p. 160). Pagal 1993 m. liepą priimtą Bendrosios direktyvos, reglamentuojančios struktūrinius fondus, sąlygas Europos socialinis fondas visų pirma privalo finansuoti 3-ojo (kova su ilgalaikiu nedarbu ir jaunimo integracijos skatinimas) bei 4-ojo (darbuotojų pritaikymas prie pramonės modernizavimo) tikslų priemones bei veiklą pagal 2-ąjį tikslą (atgavinti tradicinius pramonės regionus).

Visi keturi struktūriniai fondai 2000–2006 m. skirs 195 milijardus eurų (Europos užimtumo ir socialinė politika, 2001, p. 14) šiems trims tikslams įgyvendinti:

- skatinti atsiliekančių regionų plėtrą. Daugiau negu du trečdaliai struktūrinių fondų lėšų bus skirta tiems regionams, kurių bendrojo vidaus produkto dalis vienam gyventojui mažesnė negu 75 proc. ES vidurkio. Tokių regionų – atokiausių ES kampelių yra net devyniose ES valstybėse narėse;
- remti ekonominę ir socialinę pertvarką keturių tipų ypatingų sunkumų patiriančiose vietovėse, t. y. finansinius sunkumus išgyvenančiose vietovėse, besitaikančiose prie pramonės ir paslaugų sričių pokyčių, nuosmukį išgyvenančiose kaimo vietovėse, sunkumų patiriančiose miesto vietovėse ir krizę išgyvenančiose bei nuo žvejybos

pramonės ypač priklausančiose vietovėse.

- finansuoti visas ES vietoves, išskyrus pirmojo tikslo regionus siekiant pritaikyti ir modernizuoti švietimo, mokymo bei užimtumo politiką ir sistemas.

Daugiausia dėmesio Europos socialinis fondas skiria pavieniams, darbo ieškantiems asmenims. Fondo parama gali būti naudojama ir sistemoms bei struktūroms tobulinti siekiant, kad geriau funkcionuotų pati sistema. Europos socialinis fondas remia pastangas įgyvendinti daugelį politikos uždavinių, taip pat padėti valstybėms narėms plėtoti savo darbo rinkas, tobulinti dirbančių ir darbo ieškančių žmonių gebėjimus. Valstybės narės ir ES regionai laikosi skirtingų nuostatų, be to, jų struktūros yra skirtingos. Valstybės narės pačios sprendžia, kuriems politiniams klausimams skirti daugiau dėmesio ir kaip tinkamiausiai naudoti Europos socialinio fondo pinigus labiausiai tobulintinioms sritims, nors iš valstybių narių ir taip reikalaujama ypač daug dėmesio skirti gebėjimams formuoti bei lygioms galimybėms. Europos socialinis fondas teikia prioritetą sritims, atitinkančioms užimtumo skatinimo planus, kuriais valstybės narės vadovaujasi įgyvendindamos Europos užimtumo strategiją.

ES vykdomą užimtumo, kaip socialinio garanto, politiką akivaizdžiai atskleidžia 2000–2006 m. programos, pagal kurias Europos socialinis fondas iš dalies finansuos tas valstybių narių pasirinktas priemones, kurios nustatytos šioms penkioms prioritetinėms sritims:

- kurti veiksmingą darbo rinką;
- teikti paramą žmonėms, susiduriantiems su socialinės atskirties grėsme, ypač daug dėmesio skirti jų galimybėms darbo rinkoje;
- tobulinti bendrąjį lavinimą ir profesinį rengimą, skatinti nuolat mokytis ir ugdyti darbo rinkos pageidaujamus gebėjimus;
- skatinti darbuotojų gebėjimą prisitaikyti, verslumo ir darbo jėgos įgūdžių formavimo tyrimus mokslo ir technikos srityse;
- skatinti moterų tinkamumą dirbti ir jų savarankišką darbą, kovoti su lyčių nelygybe darbo rinkoje.

Sprendžiant ES kylančias socialines problemas svarbus socialinių partnerių, t. y. profesinių sąjungų ir darbdavių organizacijų, dialogo vaidmuo. Užtikrinant kiek galima didesnę dalyvių skaičių ES užimtumo ir socialinė politiką vykdoma kartu su pačiomis valstybėmis narėmis, bendradarbiaujant su įvairiomis asociacijomis ir nevyriausybinėmis organizacijomis. XX a. pabaigoje jos sudarė „Europos socialinių nevyriausybinių organizacijų platformą“, kuri siūlomomis idėjomis ir reiškia nuomone prisideda prie Europos socialinės politikos formavimo. Nevyriausybinių organizacijos yra kompetentingos ir svarbios ES partnerės įgyvendinant socialinės politikos priemones, gyvybiškai būtina ES ir jos piliečių sąsaja, atliekanti „pilietinio dialogo“ funkciją. Profesinėms sąjungoms ir darbdavių organizacijoms tenka svarbus vaidmuo pagal nustatytas procedūras prisidėti prie Europos užimtumo ir socialinės politikos formavimo bei sprendimų priėmimo šios politikos klausimais. 1985 m. nuolat bendradarbiauti susitarė Europos darbdavių konfederacija (UNICE), Europos profesinių sąjungų konfederacija (ETUC) ir Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centras (CEEP).

1992 m. pasirašius Susitarimą dėl socialinės politikos profesinėms sąjungoms ir darbdavių organizacijoms teko Europos institucijų patarėjų vaidmuo. Tačiau tik po 1997 m. Amsterdamo sutarties minėtosios organizacijos galėjo priimti bendrus sprendimus. Nuo to laiko socialiniai partneriai pasirašytus susitarimus gali pateikti ES institucijoms, kad minėtųjų susitarimų nuostatos būtų perkeltamos į ES teisę. Taigi darbuotojų ir darbdavių asociacijos įgijo didesnę reikšmę užimtumo ir socialinėje politikoje, nes tapo partnerėmis, o tai yra esminė sąlyga, kurią būtina užtikrinti, kad politika atlaikytų Europoje vykstančių ekonominių ir socialinių pokyčių lemiamus išbandymus.

Išvados

ES užimtumo politika yra sudėtinė ES vykdomos socialinės politikos dalis ir pagrindinis socialinio saugumo garantas.

ES darbuotojų socialinės teisės susijusios su 4 sritimis:

- teisės, tiesiogiai susijusios su laisvu asmenų judėjimu. Jos koordinuoja nacionalines socialinio saugumo sistemas ir profesinio mobilumo nediskriminavimo principą (ES sutarties 48–57 str.);
- teisės, garantuojančios sveikatos apsaugą ir saugumą darbo vietoje (ES sutarties 117–118 str.);
- vyrų ir moterų teisė į vienodas darbo sąlygas (ES sutarties 119 str.);
- socialinių partnerių dialogas (ES sutarties 118b str.).

Palyginti su nacionalinėmis darbuotojų teisėmis, ES darbuotojų socialinių teisių sąrašas ganėtinai limituotas. Daugelis esminių sričių, tokios kaip atlyginimų, įvairių organizacijų kūrimo, streikų ir kt., yra už ES socialinės politikos kompetencijos ribų. ES užtikrinamos socialinės darbuotojų teisės išreiškia Europos Bendrijos esmę – jos susijusios su laisvu asmenų judėjimu ir vidaus rinkos sukūrimu. Laisvą darbuotojų judėjimą garantuoja ES įstatymai bei Europos teisingumo teismo jurisdikcija.

Amsterdamo sutartis pradėjo naują ES socialinės ir užimtumo politikos raidos etapą: šiuos klausimus pradėta spręsti ES lygiu. Tačiau tokia ES socialinė politika nereiškia nacionalinių socialinio saugumo sistemų, teikiančių darbuotojams ir jų šeimoms skirtingas teises, suderinimo.

LITERATŪRA

1. **Anderson J. J.** Structural funds and the social dimension of EU policy: spingboard or stumbling block? // S. Leibfried and P. Pierson (eds). *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration.* – Washington: The Brookings Institution, 1995.
2. **Aškiniš D.** Belgijos pirmininkavimas Europos Sąjungoje 2001 m. antrąjį pusmetį // *Integracijos žinios.* 2001. Nr. 7 (27).
3. **Beck W., van der Maesen L. and Walker A.** (eds). *The Social Quality of Europe.* – The Hague, London, Boston: Kluwer Law International, 1997.
4. **Bosco A. and Hutsebaut M.** (eds). *Social Protection in Europe: facing up to changes and challenges.* – Brussels: European Trade Union Institute, 1997.
5. **Clasen J.** (ed). *Comparative Social Policy: concepts, theories and methods.* – Oxford: Blackwell, 1999.
6. **European Commission.** *Vade-mecum budgetaire.* – Luxemburg, 1996.
7. **European Union.** *Consolidated versions of the treaty on European Union and the treaty establishing the European Community, European Communities.* 1997.
8. **Europos Bendrijos** steigimo sutartis // *Europos Sąjunga. Steigimo dokumentų rinktinė.* – Vilnius, 1998.
9. **Europos** užimtumo ir socialinė politika: politika žmonėms // *Europos Komisija.* 2001.
10. **Eurostat** news release. 16 May, 2000. No. 56.
11. **Forum:** *Special years of Social Policy.* – Belgium, 1999.
12. **Gold M. and Mayes D.** *Rethinking a social policy for Europe* // R. Simpson and A. Walker (eds). *Europe: for richer or poorer?* – London: CPAG, 1993.
13. **Guogis A.** *Socialinės politikos modeliai.* – Vilnius, 2000.
14. **Hantrais L.** *Social policy in the European Union.* – London: Macmillan Press LTD, 1995.
15. **Junevičius A.** *Europos Sąjunga.* – Kaunas, 1999.
16. **Lietuvos** darbo rinka 2001 m. sausio 1 d. // *Darbo biržos naujienos. Lietuvos darbo biržos informacinis biuletenis.* 2001. Nr. 1 (37).
17. **Room G.** *New Poverty in the European Community.* – Basingstoke: Macmillan Press Ltd., 1990.
18. **Veidenfeldas V., Veselsas V.** *Europa nuo A iki Z. Europos integracijos vadovas.* – Liuksemburgas, 1997.

EMPLOYMENT POLICY – SOCIAL GUARANTEE IN EUROPEAN UNION**Assoc. Prof., Dr. Leta Dromantiene**

Law University of Lithuania

Summary

The emphasis in the Community's and Union's treaties and charter on workers' rights and on the need to create conditions that would facilitate freedom of movement of labour between member states explains why issues concerned with the employment and equalization of working conditions have always been high on the policy agenda.

With the launch of the European Monetary Union (EMU) and Euro, the debate on European solutions shifted focus towards structural policies, which are the necessary complement to the macroeconomic policy mix under EMU. Employment is the key ingredient of this debate. Indeed employment cuts across all the challenges of enlargement, the new financial framework and the EU structural funds, the promotion of economic and social cohesion, and institution reform. Throughout the 1970's and 1980's employment was present in the minds of the leaders of the then EEC when the four freedoms of movement of goods, services, capital and labour were promoted in Single Market.

The subsequent evolution of employment strategy can be divided into two periods, the watershed of which is marked by new Treaty of Amsterdam, signed in October 1997. Before Amsterdam, employment and labour market policy was the sovereign domain of the Member States. The treaty does not change the basic principle that Member States take primary responsibility for employment policy. But it does entrust the European institutions, the Council and the Commission with a much stronger role, new tasks and more forceful tools. It involves the European Parliament more closely with the decision making process. Also, the responsibilities of the social partners and their opportunities to contribute are enhanced through the inclusion of the Social Protocol into the Treaty. Leaders of many Member States have been at the forefront in coordinating and implementing the European employment strategy.