

ANNA OBIEGŁO

POLITYKA RODZINNA, EDUKACYJNA
ORAZ OCHRONY ZDROWIA PUBLICZNEGO
WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ
DO POCZĄTKU LAT 90. XX WIEKU

WSTĘP

Początkowo polityka społeczna Wspólnoty Europejskiej koncentrowała się przede wszystkim na aspektach tworzonego wspólnego rynku pracy, niemniej jednak w Preambule Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 roku¹ sygnatariusze dokumentu zdecydowali się poprawiać sytuację ekonomiczno-społeczną we Wspólnocie poprzez poszerzanie zakresu wspólnej polityki oraz dążenie do osiągnięcia nowych celów. Zagadnienia praw pracowniczych były więc najwcześniej poddane regulacjom, a dopiero później podjęto inne programy z dziedziny socjalnej, m.in. z obszaru zdrowia, edukacji, wspierania osób niepełnosprawnych, starszych czy rodziny.

POLITYKA RODZINNA A MODELE PAŃSTWA OPIEKUŃCZEGO

We wspólnotowej polityce społecznej problematyka rodziny zawsze była kwestią kontrowersyjną, której specyfika (tradycje i modele rodziny ukształtowane w społeczeństwach różniły się od siebie znacząco) sprawiała, że nie sformułowano ujednoczonej polityki rodzinnej. Nie powołano instytucji ma-

Mgr ANNA OBIEGŁO – doktorantka Uniwersytetu Szczecińskiego Wydział Humanistyczny, Instytut Politologii i Europeistyki; e-mail: annaobieglo1@wp.pl

¹ *Single European Act of 28.02.1986.*, OJ L 169 of 29.06.1987.

jącej w tym zakresie kompetencje na terenie całej Wspólnoty. Nie bez znaczenia było ponadto postrzeganie rodziny jako sprawy prywatnej, która nie powinna podlegać zbyt daleko idącym wpływom zewnętrznym. Owszem, rodzinie należało udzielać wsparcia, jednak taka pomoc była rozumiana w sposób szczególny: jako pomoc dla rodzin niewydolnych, które same nie są w stanie lub nie potrafią pełnić swoich funkcji. Pomoc rodzinie była uznawana za wyłączną sprawę państw członkowskich, a w każdym z nich istnieją bardzo różne tradycje i struktury zajmujące się rodziną².

Rodzaj polityki rodzinnej w poszczególnych krajach Wspólnoty zależał zatem od funkcjonującego na ich obszarach modelu państwa opiekuńczego. „W krajach zachodnioeuropejskich ewolucja państwa opiekuńczego trwała nieprzerwanie do końca lat 1970, kiedy to starano się zaciskać doktrynalną koncepcję tego państwa oraz rozbudowywać – w miarę możliwości finansowych poszczególnych krajów – wiele jego funkcji”³. Europejskie państwa opiekuńcze różniły się między sobą, m.in. w kwestiach zakresu uprawnień i ryzyka objętego ubezpieczeniem, struktury, poziomu i źródła finansowania świadczeń, częstotliwości usług, polityki rodzinnej⁴. Z tego względu funkcjonowało kilka typologii państwa opiekuńczego/polityki społecznej. Komisja Europejska dokonała podziału realizowanej przez państwa Wspólnoty Europejskiej polityki społecznej na dwa typy: Beveridge’a i Bismarcka⁵. „W państwach członkowskich, realizujących model Beveridge’a, występuje długofalowa opieka socjalna i system zabezpieczenia społecznego, zorganizowany na wysokim poziomie dostęp do usług socjalnych dla wszystkich obywateli. [...] W krajach opartych na tym modelu często trwają debaty nt. aktualnej sytuacji społecznej w kraju, potrzeby bieżących zmian powoływania nowych instytucji społecznych”⁶. W modelu Bismarcka natomiast kwestie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych nie należały do kompetencji państwowych podmiotów po-

² J. Domańska, *Mama, tata i reszta*, „Rzeczpospolita” z dn. 20.01.2003.

³ R. Gabryszak, *Przeobrażenia europejskich państw opiekuńczych (welfarestate)*, w: *Europejska polityka społeczna*, red. R. Gabryszak, D. Magierek, Warszawa 2011, s. 24.

⁴ Y. Jorens, *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 3(2005), s. 6.

⁵ K. Głabicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001, s. 122. Te dwa modele charakterystyczne były dla okresu od początku tworzenia się WE do 1997 r. – uchwalenia Traktatu Amsterdamskiego, który wprowadził nowe zapisy z obszaru polityki społecznej.

⁶ Tamże, s. 121. Państwa realizujące ten model to Szwecja, Finlandia, Dania oraz, w mniejszym stopniu, Austria, Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg.

lityki społecznej, lecz obywatele korzystali z systemu prywatnych ubezpieczeń, jak np. w przypadku Wielkiej Brytanii czy Irlandii lub, jak w krajach śródziemnomorskich z typowym dla nich tradycyjnym społeczeństwem – ciężar opieki spoczywał na rodzinie⁷.

Mimo różnego nazewnictwa stosowanego przez teoretyków⁸, wyróżnić można zasadnicze trzy modele⁹ państwa opiekuńczego: liberalny (marginalny, rezydualny, państwo pozytywne), konserwatywny (motywacyjny, bezpieczeństwa socjalnego, konserwatywno-korporacyjny) oraz socjalny (instytucjonalno-redystrybucyjny, dobrobytu społecznego, opiekuńczy, socjaldemokratyczny)¹⁰. Do kryteriów branych pod uwagę podczas charakteryzowania tych modeli należały: uwarunkowania dostępu do świadczeń i usług, selektywność albo powszechność ochrony socjalnej, jakość oraz poziom świadczeń i usług, zakres i cele polityki rynku pracy, rola władz publicznych w zaspokajaniu podstawowych potrzeb obywateli oraz sposoby finansowania programów socjalnych¹¹.

Analizując najważniejsze cechy poszczególnych modeli, zwłaszcza pod kątem konstruowania rozwiązań z zakresu polityki rodzinnej, można stwierdzić, że w modelu liberalnym odpowiedzialność państwa była utrzymywana w ograniczonym zakresie. To obywatele powinni być odpowiedzialni za swoją sytuację, a rynek powinien walczyć ze społecznymi zagrożeniami poprzez oferty działań wspierających indywidualną aktywność obywateli i rodzin. Rolą państwa było natomiast wspieranie działań rodziny poprzez odpowiedni system podatkowy, a także świadczenia społeczne, których poziom był raczej niski. Pomoc społeczna oparta była na kryterium dochodowym. Modelowi tej polityki społecznej można przypisać model indywidualistycznej polityki rodzinnej, w którym zakłada się, że posiadanie dzieci jest prywatną sprawą rodziców. Nie wymuszało to więc specjalnych praw z tytułu rodzicielstwa. Model konserwatywny był kombinacją odpowiedzialności rodziny i mocnych regulacji ze strony państwa. System zabezpieczenia społecznego został oparty

⁷ Tamże, s. 122.

⁸ Np. R. Titmussa, N. Furnissa i T. Tilltona, G. Esping-Andersena, M. Książopolskiego.

⁹ Niektórzy autorzy dzielą współczesne państwa opiekuńcze na 5 grup: konserwatywne, kooperatywne państwo opiekuńcze, model anglosaski, i model postkomunistyczny. G a - b r y s z a k, *Przeobrażenia europejskich państw opiekuńczych...*, s. 24.

¹⁰ G ł ą b i c k a, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, s. 114.

¹¹ M. K s i ę ż o p o l s k i, *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2008, s. 144.

na zasadzie ubezpieczeniowej. Świadczenia ubezpieczeniowe były uzupełniane przez świadczenia uniwersalne, takie jak zasiłki dla dzieci lub usługi społeczne, a także przez pomoc społeczną opartą na kryterium dochodowym, ukierunkowaną na osoby niewłączone w sferę pracy. System tradycyjnie zakładał, że to mężczyzna jest głównym żywicielem rodziny i to jego zdolności w tym zakresie powinny być wspierane przede wszystkim. Pomimo społecznych wyzwań, wynikających z wyższego poziomu wykształcenia i uczestnictwa kobiet na rynku pracy, pomoc kobietom w godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi była raczej ograniczona. W modelu socjalnym decydującą rolę odgrywało państwo. Uniwersalne, szczodre świadczenia społeczne połączono z polityką aktywizacji i nastawiono na przeniesienie jak największej liczby osób, zarówno mężczyzn jak i kobiet, do sfery zatrudnienia. Towarzyszył temu wysoki poziom rozwoju usług dla dzieci i rodziny, osób niepełnosprawnych i starszych. Usługi te zmniejszyły wyłączną odpowiedzialność rodziny za sprawowanie opieki i stwarzały obojgu rodzicom możliwość godzenia pracy z życiem rodzinnym. Model ten generował wysokie koszty i był uzależniony od utrzymywania wysokiej stopy podatkowej oraz wysokiego poziomu zatrudnienia. U podstaw polityki rodzinnej w tym modelu leżał m.in. pogląd, że dzieci są warunkiem zachowania ciągłości społeczeństwa, a zatem do obowiązków społeczeństwa należy pokrycie kosztów ich posiadania i wychowania¹².

TENDENCJE DEMOGRAFICZNE OBSERWOWANE W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH W DRUGIEJ POŁOWIE XX W.

Na zainteresowanie problematyką rodziny na szczeblu wspólnotowym w latach osiemdziesiątych XX wieku wpłynęło kilka czynników. Przede wszystkim niepokój wzbudziła obserwowana zmiana tendencji demograficznych we wszystkich krajach Wspólnoty, mająca miejsce od końca lat sześćdziesiątych. Jednocześnie spadek wskaźnika urodzeń i przewaga liczby zgonów nad liczbą urodzeń w Zachodniej i Południowej Europie jawiły się jako zjawiska powszechne i występujące bez względu na warstwę społeczną, status materialny,

¹² B. B a l c e r z a k - P a r a d o w s k a, *Ogólne kierunki zmian w polityce rodzinnej krajów Unii Europejskiej*, w: *Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Biuletyn RPO – Materiały Nr 67, Zeszyty Naukowe, Warszawa 2009, s. 15-16.

religię, wykształcenie, proporcje obecności kobiet na rynku pracy, stopę bezrobocia i niezależnie od wzrostu gospodarczego w poszczególnych krajach. Ponadto spadek narodzin określono nie jako odosobniony fenomen, lecz jako zjawisko współwystępujące ze wzrostem liczby rozwodów, wzrostem liczby par mieszkających bez ślubu, spadkiem liczby zawieranych małżeństw (o 20% na początku lat osiemdziesiątych w stosunku do początku lat siedemdziesiątych), wydłużającym się okresem pomiędzy zawarciem małżeństwa a narodzinami pierwszego dziecka, spadkiem dzietności¹³. Ponadto zaobserwowano zjawisko zwiększania się średniej długości życia ludzkiego – różnica między średnią długością życia ludzkiego w okresie od 1965 do 1990 roku wyniosła 6 lat (wzrosła z 71 lat do 77; porównując te liczby ze średnią długością życia w 1930 r. – 59 lat; średnia długość życia Europejczyka wzrosła w ciągu 60 lat o 18 lat)¹⁴. Niekorzystne tendencje demograficzne to również skutek zmian w europejskiej strukturze zatrudnienia, polegających na eskalacji udziału na rynku pracy siły roboczej kobiet, co uważa się za jeden z kluczowych czynników zmian dzietności w Europie *in minus*.

Od 1970 roku wzrosło zatrudnienie kobiet we wszystkich krajach Europy Zachodniej. W większości krajów europejskich wskaźnik uczestnictwa kobiet na rynku pracy wzrósł z nieco poniżej 50% w połowie 1970 roku do około 60% w połowie lat dziewięćdziesiątych¹⁵. Prognozy wskazywały na systematyczny spadek udziału w społeczeństwie ludzi młodych, a wzrost udziału seniorów. W 1950 roku 40 % ludności Europy miało poniżej 25 lat; szacowano, że w roku 2000 udział ludzi młodych w społeczeństwie spadnie do ok. 30%, a w 2025 – do 25%). I odwrotnie – w 1950 roku tylko 1 osoba na 10 miała powyżej 65 lat, przewidywano, że w 2000 roku będzie to 1 osoba na 6, a w 2025 – 1 na 4. Liczby te wskazywały na głębokie przeobrażenia w strukturze konsumpcji, potrzeb mieszkaniowych, potrzeb w zakresie opieki, zachowań społecznych i priorytetów polityki publicznej¹⁶.

¹³ *Communication from the Commission on family policies*, Commission of the European Communities, COM(89) 363 final, Brussels 8 August 1989, s. 4.

¹⁴ A. W a s z k i e w i c z, *Wspólnoty Europejskie 1951-1999*, Toruń 2002, s. 96.

¹⁵ G. N e y e r, *Family Policies and Low Fertility in Western Europe*, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock July 2003, s. 2.

¹⁶ *Opinion of the European Economic and Social Committee on the "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Promoting solidarity between the generations"*, COM(2007) 244 final, 2008/C 120/16. Więcej na temat niepokojących demografów trendów w populacji europejskiej i światowej oraz ich przyczynach i skutkach zob.: R. G a b r y -

OBSZARY ZAINTERESOWANIA I ZASADY KREOWANIA WSPÓLNOTOWEJ POLITYKI RODZINNEJ

W obliczu nieuchronnych zmian społecznych i ekonomicznych (niosących m.in. ryzyko niedoboru siły roboczej oraz nadmiernego obciążenia świadczeniami socjalnymi na rzecz wysokiej liczby osób niezdolnych do pracy z powodu wieku) zaczęto zastanawiać się na poziomie Wspólnoty nad perspektywami, celami i metodami działania na rzecz rodziny, aby przeciwdziałać tym zagrożeniom. Zainteresowanie Wspólnoty wynikało nie tyle z ideologicznych przesłanek, ile ze stwierdzenia znaczenia dla jej przyszłości obiektywnych faktów, takich jak: ekonomiczna rola rodziny, odpowiedzialność rodziny za wychowanie dzieci, solidarność międzypokoleniowa, potrzeba zapewnienia rodzinie odpowiedniego środowiska dla jej harmonijnego rozwoju z poszanowaniem wolności wyboru co do liczby dzieci. Przewidziano, że działania Wspólnoty muszą być pragmatyczne i powinny uwzględniać szczególne cechy oraz różne konteksty społeczno-ekonomiczne realizowanych polityk krajowych¹⁷.

W 1983 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie europejskiej polityki rodzinnej¹⁸. Postulowano w niej, aby polityka ta stała się częścią wszystkich polityk kreowanych we Wspólnocie. Zaznaczono w ten sposób po raz pierwszy na scenie europejskiej politykę rodzinną, a przede wszystkim rok później umożliwiono uruchomienie pozycji budżetowej przeznaczonych na promowanie działań na rzecz rodzin¹⁹. Wezwano także Komisję do opracowania, w porozumieniu z organizacjami reprezentującymi rodzinę, programu działania promującego zaangażowanie państw członkowskich w kreowanie polityki rodzinnej, a w razie potrzeb – harmonizację tych polityk na poziomie Wspólnoty. Komisja, w Komunikacie z 24 lipca 1986 roku dotyczącym problemów zabezpieczenia społecznego jako obszaru wspól-

s z a k, *Tendencje demograficzne w starzejącym się świecie i ich konsekwencje*, „Polityka Społeczna” 3(2005), s. 15-18.

¹⁷ *Conclusions of the Council and Of the Ministers Responsible for Family Affairs meeting within the Council of 29 September 1989 regarding family policies*, 89/C 277/02, OJ No C 277/2 of 31.10.1989.

¹⁸ *Resolution of 9 June 1983 on family policy in the European Community*, OJ C 184, 11.07.1983, s. 116.

¹⁹ *Opinion of the European Economic and Social Committee on the „Communication from the Commission...”* Kryzys spowodował, że w 1998 r. zlikwidowano pozycję budżetową przeznaczoną na wsparcie dla rodzin.

nego zainteresowania, podkreśliła potrzebę gromadzenia istotnych informacji w tym zakresie, opracowania wykazu środków i przepisów, a także podjęcia badań nad długoterminowymi tendencjami demograficznymi i ich konsekwencjami²⁰.

W przyjętej przez Parlament Europejski 12 kwietnia 1989 roku Deklaracji Podstawowych Praw i Wolności²¹, wśród postanowień ogólnych znalazł się zapis stanowiący, że „rodzina korzysta z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej”²². W sierpniu 1989 roku Komisja Europejska opracowała obszerny Komunikat²³, w którym podkreśliła niepokojącą sytuację demograficzną w Europie, wpływ sytuacji społeczno-ekonomicznej na rodziny oraz jej znaczenie jako podstawowej komórki społeczeństwa dla przekazu wartości i solidarności międzypokoleniowej. Nakreśliła obszary wspólnego zainteresowania, a działania podjęte w ich obrębie miały podlegać analizie. Te sfery to: poszukiwanie dróg do pogodzenia pracy z życiem zawodowym oraz podział obowiązków rodzinnych, przyjęcie działań na rzecz pomocy niektórym kategoriom rodzin, zwrócenie uwagi na rodziny najbardziej potrzebujące wsparcia oraz wpływ wspólnotowych polityk na rodziny, w szczególności na ochronę dzieciństwa. W dokumencie tym wskazano na działania już podjęte na poziomie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym w odpowiedzi na identyfikowane problemy w tym obszarze. Na poziomie Wspólnoty Europejskiej podjęto się także opracowania raportów, m.in. Raportu Burnela z 1984 roku dotyczącego tendencji demograficznych, w którym podkreślono, że obywatele Europy powinni uświadomić sobie potrzebę kreowania polityki rodzinnej, czy raportu z 1987 roku, dotyczącego socjalnych aspektów wspólnego rynku, w którym podkreślono znaczenie rodziny i wezwano do wspierania działań ukierunkowanych na pomoc rodzinie, a także wzmacniania i wspierania zachowania przez nią jedności, gdyż jest to korzystne dla całego społeczeństwa.

Godnym uwagi działaniem, któremu przyświecała idea badania rozwoju polityk rodzinnych w państwach Wspólnoty, było powołanie w 1989 roku Europejskiego Obserwatorium Krajowych Polityk Rodzinnych – sieci ekspertów krajowych, których zadanie miało polegać na monitorowaniu trendów

²⁰ *Communication from the Commission on family policies*, Commission of the European Communities, COM(89) 363 final, Brussels 8 August 1989, s. 15.

²¹ *Resolution adopting the Declaration of fundamental rights and freedoms*, Doc. A2-3/89, OJ No c 120/51 of 16.05.89.

²² Tamże, Art. 7.

²³ *Communication from the Commission on family policies*.

demograficznych, analizie sytuacji rodzin oraz działań podejmowanych na ich rzecz przez poszczególne państwa, a także formułowanie wniosków i przekazywanie ich Komisji Europejskiej²⁴. Nadaniu odpowiedniego znaczenia polityce rodzinnej Wspólnoty miało też służyć powołanie grupy urzędników rządowych wysokiego szczebla do spraw rodzin, utworzenie przez Komisję międzywydziałowej grupy zajmującej się aspektem rodzinnym różnych obszarów polityki wspólnotowej, jak również zinstytucjonalizowanie przez Radę kontaktów z organizacjami działającymi na rzecz rodzin oraz z Intergrupą ds. Rodziny i Ochrony Dzieciństwa Parlamentu Europejskiego²⁵.

Rada oraz Ministrowie właściwi do spraw rodziny na spotkaniu w sprawie polityki rodzinnej 29 września 1989 roku przyjęli szereg wniosków²⁶ dotyczących kontynuowania lub podjęcia działań na poziomie wspólnotowym w obszarze kreowania polityk rodzinnych w krajach członkowskich. Za nieodzowne uznano: podjęcie działań informacyjnych, w szczególności dotyczących opracowywania przez ekspertów i publikowania informacji na temat demografii i sytuacji rodzin (jak struktura gospodarstw domowych, poziom zatrudnienia kobiet, trendy dotyczące urodzeń) oraz włączenie wymiaru rodziny w tworzenie odpowiednich polityk Wspólnoty (np. politykę swobodnego przepływu osób, równości mężczyzn i kobiet). Za priorytet uznano także regularną wymianę informacji i poglądów na poziomie Wspólnoty w odniesieniu do polityki rodzinnej i demografii, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu innych polityk Wspólnoty na sytuację rodziny, przyjmowania środków pozwalających na realizację polityki równych szans dla kobiet i mężczyzn oraz działań na rzecz rodzin, w tym uwzględniających specyfikę i problemy doświadczane przez niektóre rodziny. Co istotne, zaplanowano monitoring podjętych działań poprzez okresową ocenę Rady, a także regularną ocenę, dokonaną na podstawie pluralistycznych kryteriów, działań podjętych

²⁴ European Observatory on National Family Policies. Wyniki prac Obserwatorium opublikowano w formie książkowej, np. W. A. D u m o n, *European Observatory on Family Policies: national family policies in EC-countries in 1990 (evolutions and trend in 1989-1990)*, Commission of the European Communities, Brussels 1991; W. A. D u m o n, T. N u e l a n t, *National family policies in EC-countries in 1991*, Commission of the European Communities, Brussels 1993; W. A. D u m o n, T. N u e l a n t, *European Observatory on National Family Policies: trends and developments in 1992*, Directorate General for Employment, Industrial Relations, and Social Affairs, Leuven 1994.

²⁵ *Opinion of the European Economic and Social Committee on the „Communication from the Commission”*.

²⁶ *Conclusions of the Council and Of the Ministers Responsible for Family Affairs...*

w wyniku konsultacji Komisji z grupą roboczą wyższych urzędników odpowiedzialnych za sprawy rodziny oraz organizacjami reprezentującymi rodzinę na poziomie Wspólnoty.

Mając świadomość, że na kondycję rodzin wpływało znacząco ponoszenie dużych kosztów związanych z opieką, wychowaniem i wykształceniem dzieci, przy jednoczesnym dążeniu do zachowania dobrej pozycji na rynku pracy, Rada Wspólnoty Europejskiej skonkretyzowała działania, które powinny podjąć i rozwijać państwa członkowskie w ramach wspierania rodzin. Stwierdzono, że jakkolwiek w tej dziedzinie występują różnice pomiędzy państwami członkowskimi, a nawet między ich regionami, to i tak we wszystkich tych państwach istniała niewystarczająca infrastruktura podmiotów świadczących usługi na rzecz dzieci, za przystępną cenę, a ponadto brakuje w nich inicjatyw wspierających godzenie odpowiedzialności za rodzinę i wychowanie dzieci z zatrudnieniem, edukacją i szkoleniem zawodowym rodziców, umożliwiającym im zdobycie pracy. Co niepokojące, bezsprzecznie to kobietom było trudniej zaistnieć na rynku pracy i w pełni uczestniczyć we wszystkich dziedzinach życia społecznego. W swoim zaleceniu z marca 1992 roku²⁷ Rada podkreśliła, że państwa powinny promować i wspierać rodziny oraz zachęcać je do podejmowania decyzji o prokreacji poprzez ułatwianie rodzicom godzenia ich funkcji zawodowych z obowiązkami rodzicielskimi. Służyć temu celowi powinny sprzyjające przepisy dotyczące urlopów macierzyńskich i wychowawczych, kształtowanie środowiska, struktury i organizacji pracy tak, aby wspierały realizację potrzeb rodziców opiekujących się dziećmi, a przede wszystkim rozwój infrastruktury dostosowanej do wieku i potrzeb dzieci na wszystkich etapach ich rozwoju oraz możliwości finansowych rodziców.

Konkludując, państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej, mimo różnic w podejściu do zagadnień wpływu państwa na instytucję rodziny, stanęły przed problemem obserwowanych i prognozowanych skutków procesów demograficznych, niesprzyjających rozwojowi tych państw. Wysiłki podejmowane na poziomie Wspólnoty Europejskiej w celu zapobieżenia w przyszłości negatywnym skutkom tych prognoz zmierzały w kierunku obligowania państw członkowskich do przyjęcia takich środków, aby cała Wspólnota sprostała pojawiającym się nowym wyzwaniom. Remedium na problemy ubytku siły roboczej, będącej skutkiem zahamowania dzietności i starzenia się populacji

²⁷ *Council Recommendation of 31 March 1992 on child care, 92/241/EEC, OJ L 123, 8.05.1992, s. 16-18.*

europiejskiej, było upatrywane w zaangażowaniu państw członkowskich w rozwój polityk rodzinnych. Wywiązywanie się z obowiązku kreowania polityki sprzyjającej godzeniu obowiązków zawodowych z rodzicielskimi oraz stwarzanie ludziom w wieku aktywności zawodowej i prokreacyjnej warunków zachęcających ich do posiadania potomstwa, przy zachowaniu aktywnej roli na rynku pracy, było i jest żywotnym interesem poszczególnych państw i całej Wspólnoty.

GENEZA ZAINTERESOWANIA WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ WYBRANYMI OBSZARAMI EDUKACJI

Przechodząc do analizy wspólnotowej polityki edukacyjnej warto zwrócić uwagę, że pod tym mianem należy rozumieć ogół założeń i działań praktycznych na polu edukacji, opartych na odrzuceniu koncepcji strukturalnej harmonizacji systemów edukacyjnych państw członkowskich na rzecz realizacji wspólnych programów społeczno-kulturalno-oświatowych²⁸, nie zaś jako politykę w tradycyjnym znaczeniu tego słowa. Niemniej jednak pojęcie to przyjęło się w literaturze przedmiotu²⁹.

Zainteresowanie Wspólnoty sprawami edukacji miało miejsce od początku integracji europejskiej, jednak zainteresowanie to miało swój kontekst ekonomiczny i związane było ściśle z budowaniem jednolitego rynku pracy. We wprowadzeniu w życie wspólnej polityki w dziedzinie kształcenia zawodowego upatrywano bowiem wsparcie harmonijnego rozwoju zarówno gospodarki wewnętrznej poszczególnych Państw Członkowskich, jak i wspólnego rynku³⁰.

Do kluczowych zagadnień z obszaru edukacji, będących przedmiotem zainteresowania i regulacji Wspólnoty do końca lat osiemdziesiątych, należały szkolenia zawodowe, wspieranie wymiany młodych pracowników polegającej na organizowaniu dla nich szkoleń w innych państwach członkowskich, zagadnienia związane z dostępem do kształcenia dzieci imigrantów oraz wza-

²⁸ M. P e r k o w s k i, R. S z c z e p a n k o w s k i, *Unia Europejska wobec edukacji*, w: *Integracja europejska*, red. M. Perkowski, Warszawa 2002, s. 326.

²⁹ J. M i e r z w a, *Podstawy traktatowe polityki edukacyjnej Unii Europejskiej – ich ewolucja i perspektywy*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Szkice z dziedzin nauki” 1(1)(2006), s. 11.

³⁰ Art. 128, *Treaty establishing the European Economic Community (EEC)*, Rome of 25.03.1957, not publisher.

jemna uznawalność kwalifikacji zawodowych i wykształcenia pracowników przemieszczających się w obrębie Wspólnoty.

SZKOLENIA I KSZTAŁCENIE ZAWODOWE

W każdym z trzech traktatów założycielskich zostały poruszone wątki dotyczące szkoleń zawodowych, jak: potrzeba finansowania przekwalifikowania zawodowego pracowników w sytuacji konieczności zmiany zawodu³¹, skuteczna koordynacja wysiłków podejmowanych w dziedzinach kształcenia zawodowego w rolnictwie³² czy możliwość tworzenia jednostki szkolenia specjalistów w ramach Wspólnego Ośrodka Badań Jądrowych³³. Ponadto w Traktacie o EWG powierzono Komisji Europejskiej zadanie propagowania ścisłej współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie zagadnień społecznych, w tym w zakresie szkolenia i doskonalenia zawodowego, a także wnioskowanie do Rady o ustalenie ogólnych zasad dotyczących wprowadzenia w życie wspólnej polityki w tym zakresie. Co istotne, Wspólnota w określonych sytuacjach dofinansowywała koszty szkoleń zawodowych przez uruchomienie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego³⁴. Należy zaznaczyć, że do lat dziewięćdziesiątych Fundusz wspierał przede wszystkim pracowników zatrudnionych w upadających sektorach gospodarki, jak przemysł stoczniowy, tekstylny, stalowy czy górnictwo³⁵.

Celem efektywnej wspólnej polityki kształcenia zawodowego, uwzględniającej dostęp pracowników do uzyskiwania kwalifikacji na poziomie podstawowym i zaawansowanym, a w razie potrzeby do przekwalifikowania, na różnych etapach ich życia zawodowego³⁶, było zapewnienie rynkowi pracy takich pracowników, na jakich istniało zapotrzebowanie w poszcze-

³¹ Art. 56, *Treaty establishing the European Coal and Steel Community*, Paris of 18.04.1951, not published, http://www.digicollege.nl/files/losse_paginas/treaty_establishing_european_coal_steel_community_paris_18_april_1951-2-16303.pdf

³² Art. 41, *Treaty establishing the European Economic Community (EEC)*.

³³ Art. 9, *Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom)*, Rome of 25.03.1957, not published.

³⁴ Art. 125, *Treaty establishing the European Economic Community (EEC)*.

³⁵ Dopiero w późniejszych latach skoncentrował się na kształceniu zawodowym młodzieży czy osób bezrobotnych. G ł ą b i c k a, *Polityka Społeczna w Unii Europejskiej*, s. 280.

³⁶ *Council Decision of 2 April 1963 laying down general principles for implementing a common vocational training policy*, 63/266/EEC, OJ 063, 20.04.1963.

gólnych sektorach gospodarki oraz sprostanie wymaganiom wynikającym z postępu technicznego, nowych metod produkcji i rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Rada EWG Decyzją 63/266 przyjęła 10 ogólnych zasad wprowadzania w życie wspólnej polityki kształcenia zawodowego, m.in.: tworzenie i wdrażanie przez państwa członkowskie programów zapewniających każdej osobie otrzymanie odpowiedniego kształcenia, z poszanowaniem prawa do swobody wyboru zawodu, miejsca kształcenia i miejsca pracy, uwzględnianie prognoz dotyczących potrzeb w zakresie rynku pracy, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym, bezpośrednia wymiana doświadczeń w dziedzinie kształcenia zawodowego, odpowiednie kształcenie nauczycieli i instruktorów, jak również ustalanie odpowiednich programów kształcenia³⁷. Realizacji tych zamierzeń miało służyć powołanie w 1975 roku Europejskiego Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego³⁸. Wśród zadań Centrum można wymienić m.in. urzeczywistnianie wspólnej polityki w dziedzinie szkolenia zawodowego poprzez działalność naukową i techniczną oraz przyczynianie się do rozwoju i koordynacji badań w tej dziedzinie, rozpowszechnianie wszelkiej potrzebnej dokumentacji i informacji, a także promowanie i wspieranie inicjatyw, które mogą ułatwić uzgodnione działania wobec problemów szkolenia zawodowego, a w szczególności problemu zbliżenia poziomów szkolenia zawodowego w krajach Wspólnoty. Biorąc pod uwagę sytuację i strukturę bezrobocia we Wspólnocie, w 1983 roku Rada ustaliła ogólne założenia dotyczące polityki szkolenia zawodowego we Wspólnocie Europejskiej w latach osiemdziesiątych³⁹, uznając, że polityka ta powinna być aktywnym instrumentem polityki zatrudnienia oraz instrumentem promowania równych szans dla wszystkich pracowników w zakresie dostępu do rynku pracy.

Wspieraniu kształcenia zawodowego we Wspólnocie miało też służyć przyjmowanie przez Radę EWG na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych specjalnych programów, takich jak: Comett z 1986 i 1989 roku

³⁷ *Council Decision of 2 April 1963...*

³⁸ *Regulation (EEC) No 337/75 of the Council of 10 February 1975 establishing a European Centre for the Development of Vocational Training*, OJ L 039, 13/02/1975. W roku 1976 Rada wydała rozporządzenie w sprawie przepisów finansowych, mających zastosowanie do Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego. *Council Regulation (EEC) No 1416/76 of 1 June 1976 on the financial provisions applying to the European Centre for the Development of Vocational Training*, OJ L 164, 24.06.1976.

³⁹ *Council Resolution of 11 July 1983 concerning Vocational Training Policies in the European Community in the 1980s*, OJ No C 193, 20.07.1983.

(program na rzecz edukacji i kształcenia technicznego, a także współpracy pomiędzy uniwersytetami technicznymi)⁴⁰, Eurotecnet z 1989 roku (dotyczącego wspierania innowacji w kształceniu zawodowym, wynikających z postępu technologicznego)⁴¹, czy Force z 1990 roku (dotyczącego wspierania dalszego kształcenia zawodowego we Wspólnocie)⁴².

Sporo uwagi poświęcono zagadnieniom wspierania wymiany młodych robotników pomiędzy państwami członkowskimi⁴³, przy czym w obszarze zainteresowania znalazło się na poczesnym miejscu ich szkolenie i doskonalenie zawodowe.

Jednym z pierwszych dokumentów dotyczącym tych zagadnień był przyjęty w 1964 roku Program Wymiany Młodych Robotników⁴⁴. Zważywszy, że doświadczenia zdobyte w realizacji programu okazały się pozytywne, był on kontynuowany; w 1979 roku przyjęto drugi wspólny program⁴⁵, zaś w 1984 – trzeci⁴⁶. Ideą programu było m.in. korzystanie przez młodych pracowników z innych, niż to oferuje własne państwo, możliwości udziału w szkoleniach zawodowych, a także poszerzanie ich horyzontów kulturowych, umiejętności językowych. Za cele realizacji programu przyjęto rozwój wiedzy zawodowej i wzbogacanie doświadczenia praktycznego młodych pracowników, wspieranie ich adaptacji ze środowiskiem pracy kraju przyjmującego, a także rozbudzanie ich świadomości na temat problemów świata pracy oraz poszerzanie ich wiedzy na temat warunków życia i stosunków społecznych w kraju przyjmującym. Przyjęty przez Radę w 1987 roku wspólnotowy pro-

⁴⁰ *Programme on Cooperation between Universities and Industry regarding Training in the Field of Technology*, Council Decision No. 86/365 EEC, Council Decision No. 89/27 EEC.

⁴¹ *Action Programme to Promote Innovation in the Field of Vocational Training resulting from Technological Change in the European Community*, Council Decision No. 89/657 EEC.

⁴² *Action Programme for the Development of Continuing Vocational Training in the European Community*, Council Decision No. 90/267 EEC.

⁴³ Na mocy art. 50 Traktatu o EWG, Państwa Członkowskie popierają, w ramach wspólnego programu, wymianę młodych pracowników. *Treaty establishing the European Economic Community (EEC)*.

⁴⁴ *First Joint Programme to encourage the exchange of young workers within the Community*, 64/307/EEC, OJ 78, 22.05.1964, s. 1226-1228.

⁴⁵ *Second Joint Programme to encourage the exchange of young workers within the Community*, OJ No L 185, 21.07.1979.

⁴⁶ *Council Decision of 13 December 1984 establishing a Third Joint Programme to encourage the exchange of young workers within the Community*, 84/636/EEC, OJ L 331, 19.12.1984, s. 36-38.

gram wspierania wymiany młodej siły roboczej otrzymał nazwę „Petra”⁴⁷. „Petra” to program Wspólnoty na rzecz kształcenia zawodowego młodzieży oraz ich przygotowania do życia dorosłego i zawodowego.

Działania Wspólnoty w tym obszarze miały uzupełniać politykę wewnętrzną państw członkowskich tak, aby zapewnić wszystkim młodym ludziom, którzy tego pragną, możliwość skorzystania ze szkolenia zawodowego, trwającego co najmniej jeden rok, oprócz obowiązkowej edukacji. Program miał także na celu wspieranie modernizowania i różnicowania szkoleń zawodowych oraz dostosowywania ich do zmian gospodarczych, technologicznych i społecznych, a także wspieranie kreatywności, inicjatywy i przedsiębiorczości wśród młodych ludzi. Warto wspomnieć, że program „Petra” był m.in. odpowiedzią na podkreślony w 1983 roku⁴⁸ w problem bezrobocia wśród ludzi młodych wkraczających na rynek pracy. Z tego względu uznano za priorytetowe zapewnienie im możliwości zdobycia kwalifikacji zawodowych w drodze szkoleń oraz potrzebę ściślejszej współpracy między właściwymi organami administracji, w szczególności w zakresie kształcenia i szkolenia, w celu ułatwienia przejścia młodzieży ze szkoły do życia zawodowego.

PRAWO DO KSZTAŁCENIA I SZKOLENIA DZIECI PRACOWNIKÓW MIGRUJĄCYCH W OBRĘBIE WSPÓLNOTY

Prawo pracowników swobodnie migrujących w obrębie Wspólnoty do połączenia z rodziną oraz do integracji rodziny w środowisku kraju przyjmującego pociągnęło za sobą konieczność uregulowania także kwestii dostępu do kształcenia i szkolenia ich dzieci. Nastąpiło to już w 1968 roku w Rozporządzeniu Rady w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty⁴⁹, w którym postanowiono, że dzieci tych pracowników mają dostęp do powszechnego systemu kształcenia, nauki zawodu oraz szkolenia zawodowego na takich samych zasadach, jak obywatele państwa, na terenie

⁴⁷ *Council Decision 87/569/EEC of 1 December 1987 concerning an action programme for the vocational training of young people and their preparation for adult and working life*, OJ L 346, 10.12.1987.

⁴⁸ *Council Resolution of 11 July 1983 concerning Vocational Training Policies...*

⁴⁹ Art. 12, *Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community*, OJ L 257, 19/10/1968.

którego zamieszkują. Rozporządzenie nakładało na państwa członkowskie nie tylko zobowiązanie do zapewnienia równych warunków dostępu do szkolnictwa, ale również do zapewnienia pomocy pośredniej. Dyrektywa Rady z 1977 roku⁵⁰ przyznawała każdemu dziecku pracownika – obywatela państwa członkowskiego Wspólnoty – prawo do bezpłatnego kształcenia, obejmującego nie tylko naukę języka państwa przyjmującego, ale także naukę języka kraju macierzystego oraz jego kultury.

Kończąc analizę tego aspektu polityki edukacyjnej Wspólnoty warto podkreślić, że dostęp do szkolenia zawodowego i możliwość korzystania z niego przez wszystkich pracowników w obrębie Wspólnoty, bez względu na narodowość, określono we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 roku⁵¹ jako jedno z ich praw fundamentalnych. Ponadto ustanawianie systemów ciągłego szkolenia, umożliwiającego przekwalifikowanie, nabywanie nowych kwalifikacji czy doskonalenie zawodowe, wskazano w tym dokumencie jako powinność władz publicznych.

KWESTIA WZAJEMNEGO UZNAWANIA KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH PRACOWNIKÓW MIGRUJĄCYCH

Konieczność rozwiązania problemu uznawania kwalifikacji zawodowych pracowników przemieszczających się na obszarze państw członkowskich w celu podjęcia pracy na własny rachunek została przewidziana już w Traktacie o EWG⁵². W 1974 roku Rada przyjęła rezolucję w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji⁵³, w której postulowała o elastyczne i jakościowe podejście do przyszłych działań dotyczących wzajemnego uznawania tych dokumentów. W okresie od 1962 roku do połowy lat osiemdziesiątych Rada Europejska, wydała kilkadziesiąt dyrektyw resortowych, zalecających wzajemne uznanie spełnienia warunków niezbędnych do wykonywania poszcze-

⁵⁰ Council Directive of 25 July 1977 on the education of the children of migrant workers, 77/486/EEC, OJ L 199, 06.08.1977, s. 32-33.

⁵¹ Pkt 15, *Community Charter of Fundamental Social Right*, 22.12.1989, OJ No C 322 of 27.12.89.

⁵² Art. 57, *Treaty establishing the European Economic Community (EEC)*, tamże.

⁵³ Council Resolution of 6 June 1974 on the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications, OJ C 098, 20.08.1974.

gólnych zajęć i zawodów. Jak się okazało, wydanie szczegółowych dyrektyw w sprawie każdego zawodu nastroczało trudności, ponieważ każdy z nich miał odrębny program kształcenia. Stąd w 1985 roku przyjęto bardziej ogólną dyrektywę w sprawie porównywalności kwalifikacji wynikających z kształcenia zawodowego pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty⁵⁴. Dyrektywa określiła przede wszystkim zasady tej porównywalności oraz poleciła ściśle współdziałanie Komisji z państwami członkowskimi przy ustalaniu zawodów i grup zawodów, sporządzaniu ich szczegółowych opisów, dopasowywaniu kwalifikacji uzyskanych w wyniku kształcenia zawodowego i uznawanych w różnych państwach do opisu zawodów. Wydana trzy lata później dyrektywa⁵⁵ uregulowała kwestię uznawania dyplomów i świadectw ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego trwającego co najmniej trzy lata⁵⁶.

Przytoczone wyżej regulacje wspólnotowe w obszarze edukacji potwierdzają tezę, że służyły wyłącznie dostosowaniu pracowników do rynku pracy oraz swobodzie przepływu pracowników i ich rodzin. Było to zrozumiałe z uwagi na fakt, że organy Wspólnoty były skoncentrowane przede wszystkim na przyjmowaniu regulacji służących postępowi ekonomicznemu, wynikającemu z kreowania rynku pracy i polityki zatrudnienia. Ponadto w kompetencjach Wspólnoty Europejskiej nie leżała organizacja systemów nauczania, zapewnianie im odpowiednich podstaw finansowych, określanie zasad zarządzania oświatą czy konieczność ustalania kształtu i treści nauczania.

NOWE KIERUNKI EUROPEJSKIEJ POLITYKI EDUKACYJNEJ

Przyjęcie Traktatu z Maastricht⁵⁷ w 1992 roku spowodowało poszerzenie zakresu zagadnień edukacyjnych będących obiektem zainteresowania Wspólnoty. Przede wszystkim w dokumencie pojawił się rozdział zatytułowany

⁵⁴ *Council Decision of 16 July 1985 on the comparability of vocational training qualifications between the Member States of the European Community*, 85/368/EEC.

⁵⁵ *Council Directive 89/48/EEC of 21 December 1988 on a general system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration*, OJ L 019, 24.01.1989, s. 16-23.

⁵⁶ Dyrektywa 89/48/EEC została uzupełniona przyjęciem *Council Directive 92/51/EEC of 18 June 1992 on a second general system for the recognition of professional education and training to supplement Directive 89/48/EEC*, OJ L 209, 24.07.1992, s. 25-45.

⁵⁷ *Treaty on European Union (Maastricht Treaty)*, OJ C 191 of 29.07.1992.

„Edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież.” Art. 126 tego rozdziału stanowił, że działania Wspólnoty mają zmierzać do: rozwoju wymiaru europejskiego w edukacji, zwłaszcza przez nauczanie i upowszechnianie języków państw członkowskich, sprzyjania mobilności studentów i nauczycieli, promowania współpracy między instytucjami edukacyjnymi, rozwoju wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach wspólnych dla systemów edukacyjnych, sprzyjania rozwojowi wymiany młodzieży i wymiany instruktorów społeczno-oświatowych, a także popierania rozwoju kształcenia na odległość. Natomiast Art. 127 dotyczył urzeczywistniania przez Wspólnotę polityki kształcenia zawodowego poprzez działania polegające na: ułatwianiu przystosowania się do zmian w przemyśle, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie, poprawie kształcenia zawodowego wstępnego i ustawicznego w celu ułatwienia integracji zawodowej i reintegracji z rynkiem pracy, ułatwieniu dostępu do kształcenia zawodowego i sprzyjaniu mobilności instruktorów i osób kształcących się, a zwłaszcza młodzieży, pobudzaniu współpracy w dziedzinie kształcenia między instytucjami edukacyjnymi lub kształcenia zawodowego a przedsiębiorstwami oraz rozwoju wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach wspólnych dla systemów kształcenia państw członkowskich.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że rolę Wspólnoty w kreowaniu polityki edukacyjnej określono jako wspierającą i uzupełniającą w stosunku do działalności państw członkowskich. Jej zadaniem było przyczynianie się do rozwoju wysokiej jakości edukacji, z poszanowaniem prawa tych krajów do autonomii w ustalaniu treści nauczania i organizacji systemów edukacyjnych, treści i organizacji kształcenia zawodowego, a także ich różnorodności kulturowej i językowej. W dalszym ciągu nie ma zatem mowy o jakiegokolwiek harmonizacji polityk oświatowych państw członkowskich na szczeblu Wspólnoty.

KOMPETENCJE WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ
W DZIEDZINIE ZDROWIA
I POCZĄTKI WSPÓLNOTOWEJ POLITYKI
OCHRONY ZDROWIA PUBLICZNEGO

Wspólnota, podobnie jak w odniesieniu do polityki rodzinnej czy edukacyjnej, nie posiadała wyłącznych kompetencji w zakresie ochrony zdrowia, pozostawiając kwestie funkcjonowania systemów ochrony zdrowia państwom

członkowskim. Sposób wykonywania praktyki medycznej oraz system organizacji i finansowania opieki zdrowotnej w dużej mierze były uwarunkowane modelem *welfare state*, funkcjonującym w poszczególnych państwach członkowskich. Niemniej jednak kwestie zdrowia znalazły się w obszarze zainteresowania Wspólnoty niemal od samego początku jej istnienia⁵⁸.

Zdrowie publiczne można zdefiniować jako system wiedzy i działań służących utrzymaniu oraz pomnażaniu stanu zdrowia w skali społecznej. „Zdrowie publiczne obejmuje szeroki obszar działań, dotyczy wielu aspektów zdrowia społeczeństwa, wpływa na kształt polityki społecznej i zdrowotnej państwa oraz współdziała ze wszystkimi sektorami społeczno-gospodarczymi, organizacjami społecznymi oraz ludźmi⁵⁹. W początkowym okresie nie została, co prawda, wyodrębniona wspólna polityka EWG w kwestii zdrowia publicznego, propagowano jednak ścisłą współpracę między państwami członkowskimi w dziedzinach dotyczących zagadnień społecznych, do których zaliczono ochronę przed wypadkami i chorobami zawodowymi. Założyciele Wspólnoty przyjęli jako główny cel swoich wysiłków „stałą poprawę warunków pracy i życia narodów”⁶⁰. Uszczegółowiono to pojęcie dopiero w 1972 roku, kiedy to „na szczycie szefów Państw i Rządów w Paryżu podjęto decyzję, że poprawa warunków życia oznacza także ochronę zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów oraz ochronę ich interesów gospodarczych. [...]. Na podstawie tej decyzji, po raz pierwszy szczegółowe interesy konsumentów zostały ujęte w formie prawnej w Uchwale Rady z 14 kwietnia 1975 roku w sprawie wstępnego programu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, który uwzględniał zadania Wspólnoty w dziedzinie bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i ochrony interesów ekonomicznych konsumentów”⁶¹.

⁵⁸ Art. 118, *Treaty establishing the European Economic Community (EEC)*, tamże; Art. 55 *Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom)*, tamże.

⁵⁹ M. P a s z k o w s k a, *Finansowanie systemu opieki zdrowotnej w wybranych państwach UE*, Finansowy Kwartalnik Internetowy „e-Finanse” 1(2006), s. 2.

⁶⁰ Preambuła, *Treaty establishing the European Economic Community (EEC)*, tamże.

⁶¹ W. N o w a c k i, *Polityka zdrowotna Unii Europejskiej*, „Aspekty zdrowotne integracji europejskiej – dodatek do Biuletynu Informacyjnego Krajowego Centrum ds. AIDS” 2(6)(2001), s. 1.

ROZWÓJ, OBSZARY ZAINTERESOWANIA I ZAKRES WSPÓLNOTOWEJ POLITYKI OCHRONY ZDROWIA PUBLICZNEGO

Działania Wspólnoty w zakresie zdrowia publicznego, zainicjowane w latach siedemdziesiątych, wyrażały się poprzez regularne spotkania ministrów właściwych ds. zdrowia w państwach członkowskich. Rada Ministrów Zdrowia zaczęła formułować wspólną politykę w tym zakresie dla Komisji Europejskiej. Działania Wspólnoty miały na celu uzupełnianie polityk zdrowotnych w poszczególnych państwach i były ukierunkowane przede wszystkim na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie epidemiom i innym zagrożeniom ludzkiego zdrowia. Pod koniec lat osiemdziesiątych w Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej powołano jednostkę do spraw zdrowia publicznego – Public Health Unit⁶².

Kraje członkowskie realizowały programy zdrowotne z zakresu zdefiniowanych zagrożeń zdrowia populacji europejskiej, jak choroby nowotworowe⁶³ czy AIDS⁶⁴, przyjęły także wiele rezolucji i deklaracji w sprawie walki z narkomanią i profilaktyki tego zjawiska⁶⁵.

⁶² G ł ą b i c k a, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, s. 312.

⁶³ *The First Plan of Action, „Europe Against Cancer” 1987-1989; “Europe Against Cancer” Programme Report on the implementation of the First Plan of Action 1987-1989, COM (90) 185 final Brussels 8 May 1990.; The Second Action Plan „Europe Against Cancer” 1990-1994.* A ponadto przyjęto *Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7 July 1986, on a programme of action of the European Communities against cancer.*

⁶⁴ *“Europe Against Aids” Programme 1991-1993, OJ L 175 of 4.06.1991.*

⁶⁵ Np.: *European Parliament’s 1972 resolution on the drugs problem (Laudrin report, Doc. 229/71); Resolution of 10 March 1980 on the fight against drug abuse, OJ No C 85, 8.04.1980; Resolution on the combating of drugs, OJ C 149, 14.06.1982; Recommendations of the Assembly of the Council of Europe R(82) 5 on the role of health education in preventing drug dependency; Resolution on drug-taking by children, OJ C 172, 02.07.1984.; Resolution on measures to combat the spread of drugs, OJ C 262, 14.10.1985; Resolution of 9 October 1986 on the drugs problem, based on the report and recommendation of its Committee of Inquiry on the drugs problem, OJ No C 283, 10.11.1986, s. 80.; Council resolution 89/C3/01 of 23 November 1988 on health education in school; welcoming the consequent creation of a working party of representatives of Member States on health education in schools; Council of 3 December 1990 on the role of education in the fight against drugs; Resolution on education for health and drugs misuse in the Member States of the European Community and the Council of Europe, OJ C 150, 15.06.1992. Communication from the Commission to the Council, Report on National Programmes for Drug Demand Reduction in the European Community, COM(90)527 final, Brussels 8 November 1990.*

Przeciwdziałanie paleniu papierosów było jednym z pierwszych dużych zamierzeń lansowanych przez Wspólnotę, a z czasem stało się jednym z najbardziej rozbudowanych kierunków działań w dziedzinie zdrowia publicznego. W lipcu 1989 roku przyjęto zalecenie⁶⁶ mające na celu ochronę osób szczególnie narażonych na skutki „biernego palenia,” dotyczące możliwości wprowadzenia zakazu palenia w miejscach publicznych oraz wyznaczania stref dla palących. Dostrzeżono także potrzebę podjęcia problemu nadmiernej konsumpcji alkoholu w kontekście czynnika silnie wpływającego na zdrowie, determinującego również takie zjawiska, jak przemoc, konflikty i problemy rodzinne, chuligaństwo, wykluczenie społeczne, czy wypadki drogowe⁶⁷.

W odniesieniu do palenia papierosów i nadużywania alkoholu istotnym działaniem podjętym na szczeblu Wspólnoty było przyjęcie dyrektywy dotyczącej przepisów regulujących wykonywanie telewizyjnej działalności transmisyjnej⁶⁸. Dyrektywa wprowadziła całkowity zakaz jakiegokolwiek formy reklamy wyrobów tytoniowych oraz zakaz sponsorowania audycji przez podmioty czerpiące zyski z obrotu tymi wyrobami; ustalono również kryteria dopuszczające reklamę napojów alkoholowych. Kryteria te obejmowały: zakaz adresowania reklamy do małoletnich i przedstawiania ich w sytuacji picia alkoholu, przedstawiania alkoholu jako środka sprzyjającego zwiększonej wydolności fizycznej, wpływającego na sukces społeczny czy seksualny, stymulującego bądź uspokajającego, jak również zachęcanie do picia nieumiarkowanego, a deprecjonowanie abstynencji lub umiarkowanego spożycia.

PERSPEKTYWY ROZWOJU POLITYKI OCHRONY ZDROWIA PUBLICZNEGO PO 1992 ROKU

Wydawało się oczywiste, że Europa powinna skoncentrować się na zdrowiu publicznym, wszak choroby nie znają granic, a uwarunkowania zdrowia

⁶⁶ *Resolution of the Council and the Ministers of Health of the Member States, meeting within the Council of 18 July 1989 on banning smoking in places open to the public*, 89/C189/01, OJ C 189, 26.07.1989, s. 1-2.

⁶⁷ C.W. W ł o d a r c z y k, *Zdrowie publiczne w perspektywie międzynarodowej. Wybrane problemy*, Kraków 2007, s. 58.

⁶⁸ *Council Directive of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities 89/552/EEC*, OJ L 298, 17.10.1989, s. 23-30.

są podobne w każdym państwie członkowskim. Było zatem dość zaskakujące, że Wspólnota nie miała formalnego mandatu w dziedzinie zdrowia publicznego przed 1992 rokiem⁶⁹. Zmiana w tej dziedzinie nastąpiła dzięki przyjęciu Traktatu z Maastricht⁷⁰. W Art. 129 tego dokumentu określono wprost powinności Wspólnoty w obszarze zdrowia publicznego, a mianowicie podejmowanie aktywności na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony ludzkiego zdrowia. Rola Wspólnoty miała polegać przede wszystkim na zachęcaniu państw członkowskich do współpracy na tym polu oraz, w razie konieczności, na wspieraniu ich działań. Cele tych działań to: zapobieganie chorobom, zwłaszcza epidemiom i uzależnieniom od narkotyków, poprzez wspieranie badań nad ich przyczynami, sposobami ich rozprzestrzeniania się oraz zapobieganie im, a także informację i edukację zdrowotną. Kompetencje Wspólnoty w zakresie zdrowia publicznego, określone w postanowieniach Traktatu, stworzyły po raz pierwszy perspektywę opracowania spójnego stanowiska wspólnotowego w sprawie zdrowia publicznego, prowadzącego do integracji różnych działań w zwartą, kompleksową strategię⁷¹. Nie mniej istotne było wprowadzenie zapisu stanowiącego, że wymogi dotyczące ochrony zdrowia są nieodłączną częścią składową pozostałych polityk Wspólnoty, co nakłada na jej instytucje, a także na kraje członkowskie, obowiązek brania pod uwagę aspektu podnoszenia poziomu zdrowia obywateli podczas ustalania polityk z innych obszarów. Od lat 90. XX wieku. Wspólnota zaczęła zaznaczać coraz wyraźniej swoją rolę w zakresie zdrowia publicznego. Związane to było z jednej strony z uzyskaniem kompetencji formalnych w tym zakresie, z drugiej zaś z intensywnym rozwojem tej dziedziny. Ponadto za wpływające na tę politykę należy uznać czynniki epidemiologiczne i ekonomiczne. Ze względu na kryzys większości europejskich systemów finansowania opieki zdrowotnej zwrócono większą uwagę na promocję zdrowia i zapobieganie chorobom, bowiem te działania w dalszej perspektywie przynoszą duże oszczędności dla budżetów, z których pochodzą środki na leczenie.

⁶⁹ *Statement by Wilfried Kamphausen-European Commission DG "Health and Consumer Protection", European Conference on Health Promotion in General Practice and Community Pharmacy – Experiences and Perspectives Brussels, November 10-11, 2000.*http://www.univie.ac.at/phc/e/tx_10502_28.htm

⁷⁰ *Treaty on European Union (Maastricht Treaty)*, tamże.

⁷¹ N o w a c k i, *Polityka zdrowotna Unii Europejskiej*, s. 1.

ZAKOŃCZENIE

Reasumując, z biegiem lat Wspólnota Europejska stopniowo, pod wpływem obserwowanych procesów globalnych, jak również w związku z dążeniem do podniesienia spójności ekonomicznej i społecznej, zwiększała swoje zainteresowanie sprawami społecznymi. Podtrzymując zasadę poszanowania dla autonomii państw członkowskich w kreowaniu przez nie polityki społecznej w takich dziedzinach, jak wspieranie rodziny, edukacja czy zdrowie, zaczęła wyznaczać ogólne standardy w tym zakresie, mając na uwadze, że dalszy harmonijny rozwój nie byłby możliwy bez podejmowania przedsięwzięć w celu rozwiązywania problemów wspólnych dla wszystkich państw członkowskich i wykraczania poza wąskie ramy interesów ekonomicznych. Przełomowy Traktat z Maastricht (oraz dołączone do niego załączniki: „Protokół w sprawie polityki społecznej” i „Umowa o Polityce Socjalnej”) nadał Wspólnocie szersze kompetencje w tej dziedzinie, co w następnych latach przyniosło potwierdzenie znaczenia i umocnienie wspólnej polityki społecznej.

FAMILY AND EDUCATION POLICIES
AND PUBLIC HEALTHCARE WITHIN THE EUROPEAN COMMUNITY UNTIL
THE EARLY 1990S.

S u m m a r y

The article focuses on the process of shaping social policy in the European Economic Community as well as the factors conditioning it in the fields of family support, education and public healthcare. It covers the period from the inception of the EEC to the signing of the Treaty on European Union in 1992 in Maastricht. The characteristic feature of Community social policy in mentioned-above areas was monitoring global trends in social issues and determining the EEC desired direction of aspirations along with defining general standards in the area of social policy. It was concluded that the further harmonious development of the Community would not be possible without making arrangements to solve problems common to all the Member States, such as unfavorable demographic projections, the need for adjusting the methods of education and training to the changing trends in the labor market or the epidemiological threats to the health of European citizens.

Słowa kluczowe: Wspólnota Europejska, polityka społeczna, modele państwa opiekuńczego, polityka rodzinna, polityka edukacyjna, ochrona zdrowia publicznego.

Key words: European Community, social policy, models of the welfare state, family policy, education policy, public health care.