

PIOTR BURGOŃSKI

DOI : 10.14746/rie.2022.16.19

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
ORCID: 0000-0002-7526-6175

„Konferencja w sprawie przyszłości Europy” wobec zmian polityki równościowej i antydyskryminacyjnej

Konferencja w sprawie przyszłości Europy (KwsPE) trwała od wiosny 2021 r. do wiosny 2022 r. Stanowiła wspólne przedsięwzięcie Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Komisji Europejskiej i państw członkowskich, na które złożyło się wiele debat i dyskusji z udziałem obywateli UE na temat wyzwań, priorytetów i przyszłości Europy. Podczas sesji kończącej, dnia 9 maja 2022 r., zarząd KwsPE wręczył przewodniczącym najważniejszych instytucji UE sprawozdanie końcowe z wyników konferencji, w którym znalazły się dwie propozycje zmian w zakresie polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE. Dotyczą one sfery zatrudnienia, rynku pracy i społecznej. Pierwsza z nich przewiduje wypłacanie dotacji lub udzielanie ulg podatkowych przedsiębiorcom, którzy zatrudnią ustalony przez UE odsetek (kwoty) kobiet, osób młodych, starszych i pochodzących z mniejszości przez określony minimalny okres. Zgodnie z drugą propozycją UE miałyby zobowiązać przedsiębiorstwa (w zależności od liczby pracowników) do tworzenia w nich przedszkoli i placów zabaw oraz udzielać przedsiębiorstwom dotacji na tworzenie przedszkoli przystępnych cenowo.

Celem niniejszego artykułu jest określenie, czy propozycje uczestników KwsPE w obszarze równości i niedyskryminacji potwierdzają, czy też wyznaczają nowy kierunek polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE. Badania ograniczyły się do wymiaru ideacyjnego, który był analizowany w aspektach ważnych dla prowadzenia polityki w obszarze zatrudnienia, rynku pracy i społecznej. Cel artykułu został zrealizowany poprzez próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 1) w jakim zakresie propozycje uczestników KwsPE są zbieżne z obecną polityką równościową i antydyskryminacyjną UE? 2) w jakim zakresie propozycje uczestników KwsPE różnią się od aktualnej polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE? 3) w jaki sposób proponowane przez KwsPE nowe elementy zmieniają kierunek obecnej polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE. Materiałem badawczym poddanym analizie, prócz literatury przedmiotu, były dokumenty z ostatnich etapów prac KwsPE, zawierające ustalenia uczestników poszczególnych paneli, w tym raport końcowy (Konferencja w sprawie przyszłości Europy, 2022), a także dokumenty Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego z zakresu polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE. Jako ogólne podejście teoretyczne przyjęto konstruktywistyczny instytucjonalizm (*constructivist institutionalism*), który zakłada, że instytucje zbudowane są na ideacyjnych fundamentach (Hay, 2006, s. 65). Zgodnie z nim propozycje KwsPE potraktowano jako idee, które jeszcze nie doczekały się

instytucjonalizacji, zaś funkcjonującą politykę równościową i antydyskryminacyjną jako zbiór instytucji powstałych na bazie określonych idei. Badanie przeprowadzono z wykorzystaniem jednej z odmian analizy dyskursu, a mianowicie jakościowej analizy zawartości (*qualitative content analysis*). Analizy miały charakter kontekstualny, gdzie kontekstem była dotychczasowa polityka równościowa i antydyskryminacyjna UE oraz modele polityki zatrudnienia, rynku pracy i społecznej. W pierwszym etapie badań określono kryteria wyodrębnienia różnych modeli polityki zatrudnienia, rynku pracy i społecznej. Posłużyły one do analizy zarówno aktualnej polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE, jak i propozycji KwsPE. W drugim etapie opisano model dotychczasowej polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE. W trzecim etapie wyodrębniono idee wchodzące w skład propozycji uczestników KwsPE i porównano je z obecną polityką UE. Następnie podjęto próbę określenia, czy i w jakim zakresie propozycje KwsPE potwierdzają/zmieniają kierunek dotychczasowej polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE.

1. Modele polityk: zatrudnienia, rynku pracy i społecznej

Przedstawienie rozwiązań modelowych ma na celu ustalenie, w jaki sposób (jakimi kryteriami) można analizować politykę zatrudnienia, rynku pracy i społeczną, jako że właśnie do tych obszarów należą propozycje zgłoszone przez uczestników KwsPE w zakresie zmian polityki równościowej i antydyskryminacyjnej.

Politykę zatrudnienia zwykle definiuje się jako świadome i zgodne z interesem ogólnospołecznym oraz indywidualnych pracowników kształtowanie procesów związanych z przygotowaniem, włączeniem do sfery pracy użytecznej, alokacją oraz racjonalnym spożytkowaniem zasobów ludzkich. Polityka ta powinna zatem dostarczyć narzędzi umożliwiających optymalizację decyzji w dziedzinie zatrudnienia (Jarmołowicz, Knapińska, 2008, s. 71–72). Kryteriami wyróżnienia poszczególnych modeli polityki zatrudnienia są: sposób traktowania pracy, podejście państwa do mechanizmów rynkowych w sferze zatrudnienia oraz postrzeganie zadań państwa w odniesieniu do zatrudnienia. W jej modelu neoklasycznym zakłada się, że podaż i popyt na pracę samoczynnie równoważą się poprzez mechanizm cenowy, więc wszelka ingerencja państwa na rynku pracy jest niepożądana. Państwo powinno jedynie tworzyć warunki dla rozwoju mechanizmów rynkowych, usuwać ograniczenia w ich funkcjonowaniu oraz usprawniać działania rynku pracy (np. przez rozwój usług pośrednictwa i poradnictwa zawodowego). W innym modelu, zwanym keynesistowskim, krytykuje się podejście neoklasyczne, które traktuje pracę jak inne dobra. Podkreśla się odmienną siłę roboczej choćby ze względu na takie cechy człowieka jak jego preferencje, odczucia, motywacje, wrażliwość na sprawiedliwe traktowanie. Ponadto uznaje się, że w warunkach swobodnego działania mechanizmów rynkowych występuje niewystarczający popyt na towary, czego skutkiem jest tendencja do pojawienia się nadwyżki globalnej podaży pracy nad globalnym popytem na pracę, oznaczająca istnienie bezrobocia. Ma ono dość trwały charakter i nie może być zlikwidowane w wyniku działania samoczynnych mechanizmów rynkowych. Dlatego konieczna jest ingerencja państwa w procesy gospodarcze po-

legająca na stymulowaniu popytu na towary za pomocą instrumentów polityki makroekonomicznej (głównie fiskalnej i pieniężnej) oraz generowanie popytu w drodze wykorzystania wydatków publicznych. W efekcie działania te doprowadzą do zwiększenia popytu na pracę (Kryńska, Kwiatkowski, 2010, s. 1). Natomiast w modelu ordoliberalnym w przeciwieństwie do modelu keynesistowskiego wyklucza się interwencjonizm państwa w celu zapewnienia pełnego zatrudnienia. Państwo ma jedynie korygować rynek, tzn. przywracać wolną i równą konkurencję, nie niszcząc mechanizmu cenowego. Powinno tworzyć warunki równego i swobodnego dostępu do rynku pracy, zapewniać prawo do bogacenia się zarówno z pracy, jak i kapitału, popierać partycypację pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem, przeciwdziałać wykluczeniu jednostek z rynku pracy, a jeśli to się nie udaje świadczyć pomoc społeczną (Jarmołowicz, Szarzec, 2008, s. 24–27).

O ile polityka zatrudnienia optymalizuje decyzje w sferze zatrudnienia, o tyle polityka rynku pracy jest skoncentrowana na rozwiązywaniu problemów strukturalnych tego rynku i poprawianiu skuteczności jego funkcjonowania. Wskazuje się na cztery jej główne cele: zatrudnieniowy – ograniczanie poziomu bezrobocia; strukturalny – zmniejszanie poziomu niedopasowań strukturalnych na rynku pracy; produkcyjny – dążenie do podniesienia poziomu wydajności siły roboczej; socjalny – zapewnienie zabezpieczenia finansowego osobom bezrobotnym oraz adaptacji zawodowej tych bezrobotnych, którzy mają szczególne trudności na rynku pracy. Kryteriami wyróżnienia poszczególnych modeli polityki rynku pracy są przede wszystkim: cel tej polityki i rodzaj środków, zakres wspierania/ograniczania jednostek w konkuro- waniu na rynku pracy, stopień prorynkowej orientacji polityki, zakres zwiększania kapitału ludzkiego. W literaturze przedmiotu można znaleźć kilka modelowych ujęć tej polityki. Pierwsze z nich stanowi podział na model substytucyjny bazujący na aktywnych środkach i programach rynku pracy oraz model komplementarny polegający na zintegrowanej polityce społeczno-gospodarczej ukierunkowanej prozatrudnieniowo, gdzie polityka aktywna jest ważnym, ale nie jedynym elementem. Drugie ujęcie to podział na model wolnorynkowy, który charakteryzuje się: słabą rolą związków zawodowych, niskim poziomem lub brakiem ochrony przed zwolnieniem, negocjacjami płacowymi prowadzonymi indywidualnie lub na niskim szczeblu, mocnym uelastycznieniem rynku pracy, słabo finansowaną polityką rynku pracy ograniczającą się głównie do wypłacania niewysokich zasiłków dla bezrobotnych oraz model oparty na konsensusie społecznym, w który polityka rynku pracy bazuje na silnych związkach zawodowych, niwelowaniu różnicowań dochodowych, wysokich wydatkach na politykę rynku pracy (głównie aktywną), łączeniu elastyczności rynku pracy z bezpieczeństwem socjalnym. Trzecie ujęcie polityki rynku pracy jest powiązane z modelami polityki społecznej czy też państwa dobrobytu stworzonymi przez Gøstę Esping-Andersena i poszerzonymi przez André'go Sapira. W oparciu o ich myśl można wyróżnić cztery modele polityki rynku pracy: skandynawski (nordycki), korporacyjny (kontynentalny), śródziemnomorski (łaciński) oraz liberalny (anglosaski). Różnią się one między sobą podejściem do: celów tej polityki (integracja, pełne zatrudnienie, zabezpieczenie bezrobotnych *versus* skupienie się na wykluczonych z rynku pracy, wsparcie sektora prywatnego, mechanizmów rynkowych), aktywnej polityki rynku pracy (niskie *versus* wysokie wydatki na aktywiza-

cję zatrudnienia) oraz systemu zasiłków dla bezrobotnych (niewielki *versus* hojny system wsparcia bezrobotnych). Czwarte ujęcie stanowi typologia odwołująca się do rodzajów zarządzania publicznego. Składają się na nią następujące modele polityki rynku pracy: biurokratyczny, nowego zarządzania publicznego, współzarządzania publicznego oraz neoweberowski. Kryterium ich wyróżnienia stanowi m.in. rola rządu, struktura organizacyjna polityki, rodzaj zasobów, mechanizmów zarządzania, racjonalności, kryteria sukcesu, relacje z otoczeniem (Frączek, 2021, s. 139–141).

Politykę społeczną najczęściej definiuje się jako celową działalność państwa, podmiotów samorządowych, związków zawodowych i innych organizacji, zmierzającą do poprawy ogólnych warunków pracy i bytu szerokich warstw ludności, a także stosunków społeczno-kulturowych, które prowadzą do optymalnego zaspokojenia potrzeb społecznych i indywidualnych ludności. Jednym z pierwszych, powstałym wraz z pojawieniem się państwa opiekuńczego, jest ujęcie polityki społecznej, które wyróżnia dwa modele działania państwa: rezydualny i instytucjonalny. W modelu rezydualnym wsparcie państwa pojawia się jedynie w sytuacji, gdy zawodzi mechanizm rynkowy i/lub wsparcie rodziny, a działalność państwa jest ograniczona do konkretnych przypadków lub grup społecznych. W przypadku modelu instytucjonalnego działania państwa wspierające obywateli kierowane są do całej populacji (Laurisz, 2021, s. 112). Najbardziej rozpowszechnionym ujęciem modelowym polityki społecznej jest typologia zaproponowana przez Gøstę Esping-Andersena i uzupełniona przez Bruna Paliera. W tym ujęciu do opisu modeli zastosowano następujące kryteria i komponenty: 1) komodyfikację/dekomodyfikację (powiązanie/brak powiązania wsparcia państwa z mechanizmem rynkowym); 2) instytucje, które dają uprawnienia do podziału dobrobytu: prawa socjalne, ustawy zasadnicze, ustawy; 3) kryteria redystrybucji: według potrzeb, uniwersalne, selektywne, uzależnione od dochodu; 4) mechanizmy finansowania (kto i jak płaci); 5) rodzaje świadczeń: pieniężne, rzeczowe i usługi; 6) rolę rodziny; 7) pozycję kobiet oraz 8) rolę organizacji pozarządowych. Ostatnio do opisu modeli polityki społecznej coraz częściej włącza się obszary pozasocjalne, należące do tzw. inwestycji społecznych: edukację, ochronę zdrowia, mieszkania. Na podstawie tych kryteriów można wyróżnić model liberalny, konserwatywny i socjaldemokratyczny polityki społecznej. W modelu liberalnym zakres redystrybucji na cele społeczne jest ograniczony, a komodyfikacja znaczna. Świadczenia społeczne adresowane są do najbardziej potrzebujących, a kryterium jest dochód. Inne społeczne interwencje państwa są uzasadnione, gdy tworzą warunki do samodzielności, aktywności i samopomocy. W modelu konserwatywnym redystrybucja związana jest z zabezpieczeniem się przed ryzykiem; państwo pomaga zorganizować ją głównie w postaci ubezpieczenia społecznego. Uprawnienia do świadczeń związane są z zatrudnieniem i regulowane w ramach solidaryzmu pracodawców i pracowników z udziałem społeczeństwa obywatelskiego. Rozwiązania w polityce społecznej pozostają względnie stabilne. W modelu socjaldemokratycznym państwo opiekuńcze ma najszerszy zasięg, co wymaga wysokich podatków, ale gwarantuje powszechny dostęp do świadczeń, głównie usług społecznych. Prawo do świadczeń mają wszyscy obywatele, ale ich podstawą jest praca. Zatrudnienie kobiet jest wysokie, rozwijane są usługi godzenia funkcji opiekuńczych rodziny z pracą. Świadczenia pieniężne są na ogół uniwersalne (Golinowska, 2018, s. 19–20).

2. Polityka równościowa i antydyskryminacyjna UE na tle rozwiązań modelowych

Politykę równościową i antydyskryminacyjną UE dotyczącą zatrudnienia, pracy i innych problemów społecznych można ocenić w świetle kryteriów, w oparciu o które powstały przywołane wyżej modele. Polityka ta po wielu latach rozwoju osiągnęła stan znacznej złożoności, tzn. posiada kilka koncepcji celu, do którego dąży i problemu, który stara się rozwiązać, adresowana jest do grup wyróżnionych na podstawie sześciu kryteriów (płeć, pochodzenie rasowe i etniczne, religia i przekonania, niepełnosprawność, wiek, orientacja seksualna), ma zastosowanie w czterech obszarach życia społecznego (zatrudnienie, zabezpieczenie społeczne, dostęp do dóbr i usług, edukacja). Ponadto poprzez strategię *gender mainstreaming*, która polega na włączaniu perspektywy równości płci do każdej polityki UE na wszystkich poziomach i etapach jej tworzenia, polityka równości ze względu na płeć jest obecna w wielu dziedzinach życia. UE w swojej polityce równościowej i antydyskryminacyjnej podejmuje trzy rodzaje działań: wprowadza formalne zakazy dyskryminacji UE, stara się zagwarantować faktyczną równość (np. równy dostęp do dóbr i usług) oraz dąży do stworzenia warunków ułatwiających osiągnięcie równości (np. przyjmując regulacje na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego). Polityka ta zajmuje dzisiaj znaczące miejsce w społecznej agendzie UE. W 2017 r. UE utworzyła Europejski filar praw socjalnych. Wśród jego 20 zasad, których realizacja ma doprowadzić do wzmocnienia wymiaru socjalnego integracji europejskiej, znalazły się zarówno zasady bezpośrednio związane z równością i niedyskryminacją (równouprawnienie płci, równe szanse w dziedzinie zatrudnienia, ochrony socjalnej, edukacji, dostępu do dóbr i usług, równe traktowanie w zatrudnieniu i warunkach pracy, równy dostęp do urlopów służących wypełnianiu obowiązków w zakresie opieki), jak i wspomagające osiągnięcie równości (np. prawo rodziców do odpowiednich urlopów i elastycznej organizacji pracy, prawo dzieci do opieki i wczesnej edukacji) (Parlament Europejski, Rada, Komisja, 2017).

W przywołanych wyżej modelach polityki jedno z kryteriów wyróżniających stanowią adresaci danej polityki. Przez długi czas polityka równościowa i antydyskryminacyjna UE dotyczyła grup wyróżnionych ze względu na płeć, a więc całego społeczeństwa, choć w praktyce skierowana była do kobiet jako grupy mniej uprzywilejowanej niż mężczyźni. Po przyjęciu Traktatu Amsterdamskiego w 1997 r. prócz tego ochroną objęto grupy wyróżnione ze względu na pochodzenie rasowe i etniczne, religię i przekonania, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną. W ten sposób utrwalono, a nawet pogłębiono stopień oparcia tej polityki na tożsamościach grupowych.

Od samego początku polityka równościowa i dyskryminacyjna UE miała spełniać dwa cele: ekonomiczny i społeczny. Takiej interpretacji art. 119 TEWG wprowadzającego zasadę wynagrodzenia za taką samą pracę bez dyskryminacji ze względu na płeć dokonał Trybunał Sprawiedliwości EWG. Stwierdził on, że przepisy art. 119 mają na celu poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem społecznego postępu (*social progress*). Zdaniem Trybunału przepisy art. 119 miały też służyć realizacji celu gospodarczego, tzn. regulacji jednolitego rynku skutkującej warunkami równej konkurencji (Trybunał Sprawiedliwości EWG, 1976). Jednak w całym ustawodawstwie równościowym i antydyskryminacyjnym UE

jednostki i grupy społeczne postrzega się wyłącznie w perspektywie ekonomicznej: są one uczestnikami rynku albo jako pracownicy albo konsumenci. Omawianą tu politykę można z jednej strony uznać za w pełni kompatybilną z zasadami rynku, ponieważ zabraniając dyskryminacji ze względu na nerelewantne cechy nakazuje kierować się kryterium merytokratycznym, zaś w przypadku jednolitego rynku UE zabiegając o równość, np. wynagrodzeń, zapewnia warunki równej konkurencji (Somek, 2011, s. 9). Z drugiej strony narusza ona zasady rynku, ponieważ zakazując nierównego traktowania ingeruje w swobodę zawierania umów w ramach rynku, a ponadto wprowadza korektę rynku, zwiększając dostęp do niego określonych osób. Wysoki stopień komodyfikacji, czyli powiązania z rynkiem, został nieco osłabiony poprzez umieszczenie w Karcie Praw Podstawowych UE równości i niedyskryminacji, a więc uznania ich za prawa podstawowe. W prawie wtórnym UE z dekomodyfikacją, czyli zerwaniem z logiką utowarowienia ludzkiej pracy, mamy do czynienia jedynie w przypadku ochrony kobiet w ciąży i w okresie macierzyństwa. Ich dyskryminacja jest zakazana, a ponadto gwarantowane są im prawa do urlopu i dochodu (Haberl, 2016, s. 291). Warto zauważyć, że polityka równościowa i antydyskryminacyjna nie każde nierówne traktowanie uznaje za niedozwoloną dyskryminację. Przewiduje wyjątki, które pokazują, że istnieją sytuacje, w których skuteczność rynkowa jest ważniejsza niż cel społeczny (Somek, 2011, s. 99–100). Ponadto w wielu swoich wyrokach Trybunał Sprawiedliwości UE uznawał prorynkowe argumenty jako obiektywne uzasadnienie dyskryminacji, a cele społeczne wspierał jedynie wówczas, kiedy były one spójne z ekonomicznymi interesami lub je wspomagały (Somek, 2011, s. 31).

Polityka równościowa i antydyskryminacyjna UE, z jednej strony, dąży do zagwarantowania równości formalnej (tzn. równego traktowania podobnych sytuacji), z drugiej, jej celem jest równość substancjalna. Ta ostatnia najczęściej jest rozumiana jako równość szans, czyli usuwanie barier w dążeniu do dóbr albo jako zastosowanie pozytywnych środków w celu zapewnienia jednakowej sytuacji wyjściowej jednostkom ubiegającym się o różne dobra. Równość substancjalna może mieć też formę równości rezultatów, czego przykładem są przepisy dyrektywy 2000/78 (Rada, 2000) i 2004/113 (Rada, 2004) pozwalające państwom przyjmować środki mające zapobiegać lub wyrównywać nierówności (tzw. działania pozytywne), a także projekt dyrektywy, zgodnie z którą 40% osób zasiadających w radach nadzorczych spółek giełdowych będzie musiała stanowić płęć słabiej w nich reprezentowana (Komisja Europejska, 2012). W kontekście rozważań nad rodzajami efektu końcowego omawianej tu polityki powstaje pytanie, czy zapewnia ona redystrybucję dóbr w społeczeństwie. Jak wydaje się, odpowiedź na to pytanie jest pozytywna, choć skala tej redystrybucji jest relatywnie niewielka, a odpowiedzialne za nią są podmioty prywatne. Sam zakaz dyskryminacji wiąże się z redystrybucją, np. zakaz dyskryminacji pracowników w zakresie wynagradzania oznacza, że pracodawcy mają obowiązek z własnych zasobów zapewnić im odpowiednią płacę. Ponadto niekiedy w przepisach UE wprost jest mowa o obowiązku wyrównywania szans, co również oznacza redystrybucję, jak na przykład w dyrektywie Rady 2000/78, która zobowiązuje pracodawców do dokonywania na własny koszt usprawnień dla pracowników z niepełnosprawnościami (Rada, 2000).

Jak wydaje się, omawiana tutaj polityka w bardzo niewielkim stopniu kreuje solidarność między obywatelami, a raczej dąży do zagwarantowania sprawiedliwości

grupom, które są adresatami równościowych i antydyskryminacyjnych działań. Zasadniczo bowiem nie zakłada, by jedni obywatele brali odpowiedzialność za los pozostałych i przejmowali na siebie obowiązki tych, którzy są w gorszej sytuacji. Raczej dąży do tego, aby określone grupy otrzymały to, co im się słusznie należy.

Przepisy UE przewidują, że podmiotem odpowiedzialnym za realizację polityki równościowej i antydyskryminacyjnej będą państwa oraz inni aktorzy jak np. pracodawcy, przedsiębiorcy i usługodawcy. Jednak rola państwa sprowadza się jedynie do pilnowania reguł rynkowych i korygowania ich, np. poprzez przeciwdziałanie wykluczeniu z rynku i tworzenie warunków równego i swobodnego dostępu do niego, czyli podobnie jak w modelu ordoliberalnym. Za aktywne środki można by uznać tylko wspomniane już wyżej działania pozytywne wyrównujące niedogodności, u których podstaw leży jedna z cech chronionych. Najczęściej polegają one na określeniu docelowego poziomu zatrudnienia grup będących adresatami polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE (Dudek, 2021, s. 309).

3. Propozycje uczestników KwsPE

W niniejszym rozdziale zostaną wyodrębnione i scharakteryzowane aspekty wymiaru ideacyjnego propozycji uczestników KwsPE (tab. 1). Wyróżnienie poszczególnych aspektów nastąpi w oparciu o kryteria, które zaczerpnięto z modelu polityki zatrudnienia, rynku pracy i społecznej. Analiza obejmie też porównanie z dotychczasową polityką UE i określenie, w jakim zakresie propozycje KwsPE są z nią zgodne, a w jakim nie. A jeśli różnią się, to w jaki sposób zmieniają kierunek obecnej polityki UE. Propozycje KwsPE w zakresie zmian polityki równościowej i antydyskryminacyjnej zostały zgłoszone w ramach drugiego europejskiego panelu obywatelskiego „Demokracja europejska/Wartości i prawa, praworządność i bezpieczeństwo” (Dziedzina 1. Poszanowanie praw i niedyskryminacja, Poddziedzina 1.1. Niedyskryminacja oraz Poddziedzina 1.2. Równość płci) (Konferencja w sprawie przyszłości Europy, 2022).

3.1. Kwoty w zatrudnieniu

Pierwsza z propozycji przewiduje wypłacanie dotacji lub udzielanie ulg podatkowych przedsiębiorcom, którzy zatrudnią ustalony przez przepisy UE odsetek (kwoty) kobiet, osób młodych, starszych i pochodzących z mniejszości. Ponadto przepisy UE określałyby minimalny okres tego zatrudnienia. Propozycja ta, wyselekcjonowana przez uczestników panelu spośród wielu zgłoszonych i diskutowanych, pokazuje, że myśląc o problemach, które są do rozwiązania w UE, postrzegają oni obywatele UE głównie jako uczestników rynku, w tym przypadku rynku pracy. Dokładnie w ten sam sposób ujmują obywatela przepisy dotychczasowej polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE.

Propozycje KwsPE utrwalają oparcie omawianej tu polityki UE na tożsamości grupowej, ponieważ uczestnicy KwsPE adresują swe propozycje do określonych grup:

kobiet, osób młodych, starszych i pochodzących z mniejszości. Trzeba przy tym dodać, że w dyskusjach w ramach panelu nie potrafią osiągnąć porozumienia co do definicji mniejszości. Warto też zauważyć, że uczestnicy KwsPE wprost nie przywołali dotychczas uwzględnianych w polityce UE grup wyróżnionych ze względu na pochodzenie rasowe i etniczne, religię i przekonania, niepełnosprawność oraz orientację seksualną. Z tego względu przyjęcie tej propozycji może stanowić zachwianie dotychczasowego kierunku polityki UE, która opierała się na większej liczbie tożsamości niż w propozycji KwsPE. Skoro polityka równościowa i antydyskryminacyjna, zdaniem wielu jej badaczy, prócz innych swoich celów zapewniła uznanie chronionym grupom (O'Conneide, 2013, s. 133), to pominięcie kilku z nich może skutkować wzmocnieniem rywalizacji międzygrupowej. Przyjęcie propozycji KwsPE może też zostać uznane przez pominięte grupy za przejaw niesprawiedliwości, co zmieniłoby obraz polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE, która bywa określana jako sprawiedliwość oparta na tożsamościach grupowych (Caruso, 2002, s. 20).

Propozycje KwsPE w zakresie ustalenia kwot z jednoczesnym minimalnym okresem obowiązywania umów o pracę przy zatrudnianiu kobiet, osób młodych i starszych oraz należących do mniejszości mocniej niż dotychczasowa polityka UE ingerują w swobodę zawierania umów na rynku pracy. Proponując kwoty, minimalny okres zatrudnienia oraz dotacje dla pracodawców w większym niż dotychczas stopniu dokonują dekomodyfikacji ludzkiej pracy i uwolnienia człowieka spod presji rynku. Dotychczasową równowagę między wymiarem rynkowym i społecznym przechylają na korzyść tego drugiego. Nie znoszą jednak reguł rynku, gdyż zatrudnianie mogłoby wciąż odbywać się w oparciu o kryterium merytokratyczne, a sam system kwotowy proponowany jest jako dobrowolny, choć z drugiej strony wspieranie dotacjami naruszałyby warunki konkurencji.

Propozycja systemu kwot w zatrudnieniu na okres nie krótszy niż określony przepisami oznacza rozszerzenie celu polityki UE o równość substancjalną rozumianą jako równość rezultatów, co w dotychczasowej polityce UE uznawane było za działanie wyjątkowe (tzw. działania pozytywne). Dotychczasowy cel, jakim jest inkluzja społeczna przez rynek (pracy) zostałyby utrzymany, ale uzupełniony celem, jakim jest bezpieczeństwo socjalne. Przyjęcie propozycji KwsPE oznacza, że zmianie uległby charakter redystrybucji i rola państwa. Zamiast redystrybucji, do której zobowiązane są podmioty prywatne mielibyśmy do czynienia z redystrybucją w postaci dotacji/ulgi ze strony państwa, które do tej pory nie pełniło takiej roli w omawianej polityce, a tylko troszczyło się o zachowanie reguł rynku i zajmowało się działaniami pozytywnymi, jeśli tego chciało.

3.2. Przedszkola i place zabaw w przedsiębiorstwach

W myśl drugiej propozycji uczestników KwsPE Unia miałaby zobowiązać przedsiębiorstwa (w zależności od liczby pracowników) do tworzenia w nich przedszkoli i placów zabaw, a także udzielać dotacji przedsiębiorstwom na tworzenie przedszkoli przystępnych cenowo. W tej propozycji, podobnie jak w pierwszej, obywatele UE są postrzegani jako uczestnicy rynku (pracy). Przy czym w drugiej propozycji dodatkowo

pełnią oni rolę rodziców, co nie jest nowością w polityce równościowej i antydyskryminacyjnej UE, która adresuje niektóre swoje działania do rodziców, np. w zakresie urlopu rodzicielskiego (Rada, 2010). Propozycja KwsPE skierowana jest do rodziców obojga płci, choć w praktyce zapewne w większym stopniu do kobiet, ponieważ zwykle one przejmują ciężar opieki nad dziećmi. Niemniej odciążenie rodziców w obowiązku opieki nad dzieckiem poprzez tworzenie przedszkoli w przedsiębiorstwach zneutralizuje różnice między płciami, gdyż będzie można każdego z rodziców traktować po prostu jako pracownika (Ciervo, 2010, s. 124 i 130). W tym sensie druga propozycja KwsPE w przeciwieństwie do pierwszej nie stanowi polityki opartej na tożsamości grupowej.

Druga propozycja uczestników KwsPE jest ambiwalentnie zorientowana w stosunku do rynku. Z jednej strony, odciążając rodziców, pozwala im swobodnie konkurować na rynku pracy. Nie podważa logiki rynkowej, przeciwnie, legitymizuje komodyfikację ludzkiej pracy przez procesy rynkowe. Tak więc z pewnością nie jest to rozwiązanie, które by uwalniało człowieka spod presji rynku. Z drugiej strony, zobowiązanie przedsiębiorców do tworzenia przedszkoli stanowi ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Ingerencję w rynek stanowi również dotowanie przez państwo przedszkoli przystępnych cenowo.

Tabela 1

Charakterystyka oraz porównanie propozycji uczestników Konferencji w sprawie przyszłości Europy w zakresie zmian polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE

	Progi (kwoty) dotyczące zatrudnienia młodzieży, kobiet, osób starszych, mniejszości + dotacje/ulgi dla przedsiębiorstw spełniających te warunki	Obowiązek tworzenia w firmach przedszkoli i placów zabaw w zależności od liczby pracowników. Zachęty/dotacje do tworzenia przez pracodawców przedszkoli przystępnych cenowo
<i>Postrzeganie człowieka</i>	uczestnik rynku	uczestnik rynku
<i>Polityka zorientowana na jednostki/oparta na tożsamościach grupowych</i>	polityka oparta na tożsamościach grupowych	polityka skierowana do jednostek
<i>Orientacja na rynek</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ingerencja w swobodę zawierania umów na rynku pracy, • ingerencja w warunki konkurencji 	<ul style="list-style-type: none"> • legitymizuje logikę rynkową, • ingerencja w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, • dwojakie oddziaływanie na warunki konkurencji
<i>Komodyfikacja/dekomodyfikacja</i>	dekomodyfikacja	komodyfikacja
<i>Cel polityki</i>	<ul style="list-style-type: none"> • równość substancjalna (rezultatów), • inkluzja społeczna (przez rynek) uzupełniona bezpieczeństwem socjalnym 	<ul style="list-style-type: none"> • równość szans, • inkluzja społeczna (przez rynek)
<i>Redystrybucja</i>	tak	tak
<i>Solidarność/sprawiedliwość</i>	sprawiedliwość	solidarność
<i>Rola państwa/podmiotów prywatnych</i>	<ul style="list-style-type: none"> • rola państwa aktywna, • rola podmiotów prywatnych aktywna 	<ul style="list-style-type: none"> • rola państwa pasywna, • rola podmiotów prywatnych aktywna

Źródło: Opracowanie własne.

Propozycja obowiązku tworzenia przedszkoli i placów zabaw przez przedsiębiorców i wspierania tworzonych w przedsiębiorstwach przedszkoli przystępnych cenowo nie stanowi, jak w przypadku pierwszej propozycji KwsPE, działania, którego celem jest równość rezultatów, a raczej politykę, która ma na celu zapewnienie równości szans (dla kobiet i mężczyzn będących rodzicami). Znosi bowiem barierę w postaci konieczności opieki nad dziećmi i w ten sposób umożliwia swobodny i równy dostęp do zatrudnienia. Dotychczasowy cel, jakim jest inkluzja społeczna przez rynek (pracy), zostałby utrzymany. Propozycja ta zwiera element redystrybucyjny: z jednej strony prywatni aktorzy z własnych środków tworzą przedszkola, z drugiej zaś strony UE przeznacza środki na przedszkola przystępne cenowo. Kwestia tworzenia miejsc opieki już pojawiła się w dotychczasowej polityce równościowej i antydyskryminacyjnej UE. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 2002 r. uznał za dopuszczalne działanie pozytywne istnienie w ministerstwie subsydiowanych miejsc przedszkolnych pod warunkiem, że mężczyźni osobiście opiekujący się dziećmi będą mieć taki sam dostęp do tych miejsc jak kobiety (Trybunał Sprawiedliwości UE, 2002, pkt 50). Jeśli chodzi o rolę państwa, to druga propozycja uczestników KwsPE nie przewiduje takiej, odpowiedzialność za realizację propozycji przypisując pracodawcom oraz UE. Ponoszenie przez przedsiębiorców kosztów opieki nad dziećmi pozwala widzieć w tej propozycji próbę wygenerowania solidarności między obywatelami UE.

Wnioski

Przyjęcie propozycji uczestników KwPE w zakresie polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE zasadniczo nie zmieniłoby jej kształtu, ponieważ powielają one istniejące już rozwiązania i tendencje. Propozycja pierwsza, czyli wypłacanie dotacji lub udzielanie ulg podatkowych przedsiębiorcom, którzy zatrudnią ustalony przez UE odsetek (kwoty) kobiet, osób młodych, starszych i pochodzących z mniejszości przez określony okres, wzmocniłaby tendencję do opierania polityki na tożsamościach grupowych, choć mogłaby również wzmocnić antagonizmy międzygrupowe. Byłaby też ważnym impulsem rozwijania polityki w kierunku osiągania równości rezultatów, która jest dzisiaj uznawana za wyjątek. Umocniłaby też istniejące już dążenia do inkluzji społecznej, redystrybucji, dekomodyfikacji, tendencje do kwestionowania logiki rynkowej i redystrybucyjnej, aktywniejszą rolę państwa. Z kolei druga z propozycji KwsPE, czyli zobowiązanie przedsiębiorstw do tworzenia w nich przedszkoli i placów zabaw oraz udzielanie przedsiębiorstwom dotacji na tworzenie przedszkoli przystępnych cenowo wpisuje się w tendencję ukierunkowania polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE na jednostki. Natomiast ze względu na swoją ambiwalencję odnośnie do logiki rynkowej druga z propozycji KwsPE niewiele by zmieniła w tym zakresie, choć w pewnym stopniu mogłaby umocnić komodyfikację i rolę państwa jako stróża i korektora reguł rynkowych. Tak więc, wydaje się, że propozycje KwsPE nie przyczyniłyby się do zasadniczych zmian, a jedynie mogłyby wzmocnić istniejące już rozwiązania i tendencje w obecnej polityce równościowej i antydyskryminacyjnej UE.

Bibliografia

- Caruso D. (2002), *Limits of the classic method: positive action in the European Union after the New Equality Directives*, Jean Monnet Working Paper 10/02, NYU School of Law, New York, NY.
- Ciervo A. (2010), *The Rhetorical Strength of the Anti-Discrimination Principle: Insights on the Case of Sabine Mayr vs Flöckner OHG*, w: *Dignity in Change. Exploring the Constitutional Potential of EU Gender and Anti-Discrimination Law*, red. S. Niccolai, I. Ruggiu, European Press Academic Publishing, Florence.
- Dudek T. (2021), *Dopuszczalne odstępstwa od zakazu dyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, w: *Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Szczerba, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.
- Frączek M. (2021), *Polityka rynku pracy*, w: *Polityki publiczne*, red. A. Wołek, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie, Kraków.
- Golinowska S. (2018), *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Haberl S. (2016), *Anti-discrimination law and social policy-making*, w: *Reshaping Markets. Economic Governance, the Global Financial Crisis and Liberal Utopia*, red. B. Lomfeld, A. Somma, P. Zumbansen, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hay C. (2006), *Constructivist Institutionalism*, w: *The Oxford Handbook of Political Institutions*, red. R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, B. A. Rockman, Oxford University Press, Oxford.
- Jarmołowicz W., Knapieńska M. (2008), *Polityka zatrudnienia a polityka rynku pracy – aspekty teoretyczne i realizacyjne*, w: *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, red. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań.
- Jarmołowicz W., Szarzec K. (2008), *Funkcjonowanie rynku pracy w świetle doktryn ekonomicznych*, w: *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, red. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań.
- Komisja Europejska (2012), *Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie i odnośnych środków*, COM(2012) 614 final, Bruksela.
- Konferencja w sprawie przyszłości Europy (2022), *Drugi europejski panel obywatelski „Demokracja europejska / Wartości i prawa, praworządność i bezpieczeństwo”*. Zalecenia, <https://futureu.europa.eu/assemblies/citizens-panels?locale=pl>, 2.08.2022.
- Kryńska E., Kwiatkowski E. (2010), *Polityka państwa wobec rynku pracy: idee ekonomiczne i rzeczywistość*, „Polityka Społeczna”, nr 5–6.
- Laurisz N. (2021), *Polityka społeczna*, w: *Polityki publiczne*, red. A. Wołek, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie, Kraków.
- O’Cinneide C. (2013), *Complementing the picture: the complex relationship between EU anti-discrimination law and ‘Social Europe’*, w: *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Parlament Europejski, Rada, Komisja (2017), *Europejski filar praw socjalnych*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf, 28.09.2022.
- Rada (2000), *Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy*, Dz. Urz. L 303, 02/12/2000 P. 0016-0022.
- Rada (2004), *Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług*, Dz. Urz. UE L 373, 21.12.2004.

- Rada (2010), *Dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE*, Dz. Urz. UE L 68, 18/03/2010.
- Somek A. (2011), *Engineering Equality. An Essay on European Anti-Discrimination Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Trybunał Sprawiedliwości EWG (1976), *Wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r., Defrenne II, C-43/75, EU:C:1976:56*.
- Trybunał Sprawiedliwości UE (2002), *Wyrok z dnia 19 marca 2002 r., Lommers, C-476/99, EU:C:2002:183*.

Streszczenie

Konferencja w sprawie przyszłości Europy (KwsPE) trwała od wiosny 2021 r. do wiosny 2022 r. Stanowiła wspólne przedsięwzięcie Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Komisji Europejskiej i państw członkowskich, na które złożyło się wiele debat i dyskusji z udziałem obywateli UE na temat wyzwań, priorytetów i przyszłości Europy. Uczestnicy KwsPE sformułowali dwie propozycje zmian w zakresie polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE. Pierwsza z nich przewiduje wypłacanie dotacji lub udzielanie ulg podatkowych przedsiębiorcom, którzy zatrudnią ustalony przez UE odsetek (kwoty) kobiet, osób młodych, starszych i pochodzących z mniejszości przez określony minimalny okres. Zgodnie z drugą propozycją UE miałyby zobowiązać przedsiębiorstwa (w zależności od liczby pracowników) do tworzenia w nich przedszkoli i placów zabaw oraz udzielać przedsiębiorstwom dotacji na tworzenie przedszkoli przystępnych cenowo. Celem niniejszego artykułu było określenie, czy propozycje uczestników KwsPE potwierdzają, czy też wyznaczają nowy kierunek polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE. Badania, które przeprowadzono metodą jakościowej analizy zawartości ograniczyły się do wymiaru ideacyjnego wspomnianej polityki. Analizy miały charakter kontekstualny, gdzie kontekstem była dotychczasowa polityka równościowa i antydyskryminacyjna UE oraz modele polityki zatrudnienia, rynku pracy i społecznej. Przeprowadzone analizy pozwoliły stwierdzić, że ewentualne przyjęcie propozycji KwsPE nie przyczyniłoby się do zasadniczych zmian, a jedynie mogłyby wzmacniać istniejące już tendencje i rozwiązania w obecnej polityce równościowej i antydyskryminacyjnej UE.

Słowa kluczowe: równość, dyskryminacja, Unia Europejska, Konferencja w sprawie przyszłości Europy

“Conference on the Future of Europe” in the face of changes in the equality and anti-discrimination policy

Summary

The Conference on the Future of Europe (CoFoE) ran from spring 2021 to spring 2022. It was a joint venture of the European Parliament, the Council of the EU, the European Commission and the Member States, involving many debates and discussions with EU citizens on Europe's challenges, priorities and future. The participants of the CoFoE formulated two proposals for changes in the equality and anti-discrimination policy of the EU. The first is to pay subsidies or give tax credits to entrepreneurs who employ an EU-set percentage (quota) of

women, young, elderly and minority people for a certain minimum period. According to the second proposal, the EU would oblige companies (depending on the number of employees) to set up kindergartens and playgrounds there, and grant companies subsidies to create affordable kindergartens. This article aimed to determine whether the proposals of the participants of the CoFoE confirm or mark a new direction of the EU equality and anti-discrimination policy. The research, which was carried out by the method of qualitative content analysis, was limited to the ideational dimension of the aforementioned policy. The analyses were contextual, where the context was the current EU equality and anti-discrimination policy as well as the employment, labour and social market policy models. The conducted analysis allowed to conclude that the possible adoption of the CoFoE proposal would not contribute to fundamental changes but could only strengthen the already existing tendencies and solutions in the current EU equality and anti-discrimination policy.

Key words: equality, discrimination, European Union, Conference on the Future of Europe

