

Włodzimierz Aniol

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Zagajenie dyskusji

Pojęcie „europejskiego modelu społecznego” (EMS) należy w ostatnim okresie do częściej używanych w międzynarodowych debatach nad aktualnym stanem i perspektywami rozwojowymi polityki społecznej. Posługują się nim badacze prowadzący studia porównawcze nad krajowymi systemami (strategiami, reżimami) polityki społecznej nie tylko w Europie, ale i w bardziej rozległej, międzykontynentalnej skali. Kategoria ta pojawia się szczególnie często przy okazji definiowania założeń działalności Unii Europejskiej w sferze socjalnej, ale staje się też punktem odniesienia w szerszych rozważaniach wokół zasadniczych elementów europejskiej tożsamości, której ochrona ma być notabene – jak się dość powszechnie zakłada – jednym z wiodących celów UE.

Jak bowiem przekonuje wielu autorów – tym, co odróżnia dominujący w Europie wzorec i drogę rozwoju społeczno-gospodarczego od strategii i ścieżek rozwojowych w innych częściach świata, ma być przede wszystkim EMS. Przy czym jeśli dla jednych model ów traktowany jest jako główny „winowajca” obserwowanych od dłuższego czasu zjawisk kryzysowych i stagnacyjnych w europejskiej gospodarce i polityce społecznej, to dla innych, na odwrót, stanowi swoistą „wartość dodaną” i szczególny atut w cywilizacyjnej rywalizacji Europy z pozostałymi ośrodkami globalnego postępu ekonomicznego i społecznego. Zdaniem krytyków i przeciwników EMS, model ten to nieomal synonim eurosklerozy, zaś w ocenie jego zwolenników i orędowników – może być traktowany jako jedna z głównych przewag konkurencyjnych Starego Kontynentu nad Ameryką Północną czy Azją Wschodnią. Po której stronie leży więc racja?

Dodajmy, iż polska polityka społeczna – wystawiona na wzmożone oddziaływanie otoczenia międzynarodowego, zwłaszcza po naszym przystąpieniu do Unii w 2004 r. – jest

coraz częściej konfrontowana z problematyką EMS. Wszystko to uzasadnia, dlatego redakcja „Problemów” postanowiła w ramach kolejnego Forum dyskusyjnego poddać bliższemu oglądowi właśnie ten temat.

Zacząć wypada od przybliżenia znaczenia omawianego pojęcia. Z pewnością jest ono nieostre, wieloznaczne i kontrowersyjne. Często jest uznawane za mityczne i dlatego bywa w ogóle kwestionowane. Podważany jest zarówno postulatywno-ideologiczny sens i wartość EMS, jak i praktyczna użyteczność tej kategorii dla opisu rzeczywistości. Brakuje dostatecznie precyzyjnych, powszechnie akceptowanych definicji EMS. Dotyczy to także oficjalnych dokumentów Unii Europejskiej, które często posiłkują się tym pojęciem, lecz nie wyjaśniają bliżej jego istoty i bardziej szczegółowych zasad, które miałyby określać ów model.

Na potrzeby zamierzonej w ramach Forum wymiany myśli i opinii, proponuję przywołać i przyjąć za punkt wyjścia jedną z – jak sądzę – trafniejszych w literaturze naukowej interpretacji, dość dobrze odzwierciedlającą europejską specyfiką rozwoju i polityki społecznej. Chociaż warto pamiętać, że ujęcie to opiera się przede wszystkim na doktrynie i praktyce politycznej dominujących w Europie Zachodniej, w „starej piętnastce” krajów członkowskich Unii Europejskiej, zwłaszcza tych najbardziej zaawansowanych w rozwoju państwa opiekuńczego (*welfare state*).

Zdaniem holenderskiego badacza Antona Hemerijcka, EMS charakteryzują trzy podstawowe cechy (A. Hemerijck, *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, (w:) G. Esping-Andersen et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford 2002, s. 173–174). Pierwszą z nich jest **przywiązanie do zasady sprawiedliwości społecznej**, uznawanie solidarności z poszkodowanymi i upośledzonymi, akceptowanie potrzeby pełnego zatrudnienia, powszechnego dostępu do ochrony zdrowia i edukacji, odpowiedniego zabezpieczenia społecznego, pomocy socjalnej dla ubogich i wykluczonych. Drugim wyróżnikiem jest **uznawanie tezy, że społeczna sprawiedliwość może przyczyniać się do ekonomicznej efektywności i postępu**. W Europie dominuje przekonanie, że nie ma zasadniczej sprzeczności między konkurencyjnością gospodarczą a spójnością społeczną, co więcej – polityka socjalna może być traktowana jako jeden z kluczowych czynników procesów dostosowawczych w gospodarce w trakcie strukturalnych zmian, bo ogranicza związane z nimi ryzyko, sprzyja nabywaniu nowych kwalifikacji, kanalizuje konflikty społeczne itp. Po trzecie, charakterystyczną cechą EMS jest **wysoki stopień zorganizowania interesów i wszechstronnych rokowań** pomiędzy władzami państwowymi a partnerami społecznymi w sprawach związanych z polityką gospodarczą i socjalną. Stosunki przemysłowe w Europie, w porównaniu z innymi regionami świata, są bardziej ustabilizowane, większość pracowników jest objętych porozumieniami zbiorowymi, które określają warunki pracy, ochronę socjalną i standardy życia. W efekcie większą rolę niż gdzie indziej odgrywa partnerstwo i „czynnik zaufania” w rozwiązywaniu problemów społecznych.

W uzupełnieniu powyższej interpretacji przytoczę jeszcze listę czterech cech EMS, jaką zestawiał nie tak dawno znany brytyjski socjolog Anthony Giddens, zaznaczając iż model ów stanowi mieszankę wartości, dokonań i aspiracji, które w różnym stopniu i formie są realizowane w poszczególnych krajach europejskich, ale tak czy inaczej nawiązują do

koncepcji *welfare state* (A. Giddens, *The World Does not Owe us a Living!*, „Progressive Politics” 2005, vol. 4.3). Oto te najważniejsze cechy łączące:

- 1) rozwinięte państwo interwencjonistyczne, czego miarą jest poziom udziału podatków w PKB;
- 2) silny system opiekuńczy, który zapewnia skuteczną ochronę socjalną wszystkim obywatelom, ale w szczególnym stopniu obejmuje najbardziej potrzebujących;
- 3) ograniczanie lub powstrzymywanie nierówności na płaszczyźnie ekonomicznej i w innych formach;
- 4) kluczową rolę w podtrzymywaniu tych rozwiązań odgrywają partnerzy socjalni, związki zawodowe i inne agendy promujące prawa pracownicze.

Wszystkim tym cechom – jak podkreśla Giddens – powinna towarzyszyć ekspansja ekonomicznej pomyślności oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Fundamentem EMS są takie ogólniejsze wartości, jak: dzielenie ryzyka w ramach całego społeczeństwa; powstrzymywanie nierówności, które mogą zagrażać społecznej solidarności; ochrona najbardziej potrzebujących poprzez aktywną interwencję; kultywowanie konsultacji a nie konfrontacji w stosunkach przemysłowych; zapewnianie całej zbiorowości szerokiego katalogu społecznych i ekonomicznych praw obywatelskich.

We współczesnych rozważaniach naukowych i debacie publicznej wokół EMS dają się zatem wyróżnić co najmniej dwa główne poziomy refleksji. Pierwszy – opisowy, diagnostyczny, teoretyczny, w którym EMS występuje jako narzędzie analityczne, przydatne w studiach komparatystycznych, pozwalające definiować podobieństwa i różnice między politykami społecznymi, jakie spotyka się w poszczególnych krajach i regionach świata. Drugi poziom rozważań ma charakter bardziej praktyczny, w którym pojęcie EMS występuje jako hasło polityczne i postulat ideologiczny, związany z określoną wizją polityki społecznej, która w mniemaniu jej zwolenników jest godna realizacji i obrony we współczesnych realiach europejskich i globalnych.

Biorąc pod uwagę obydwa wymiary i aspekty zastosowania omawianej kategorii, warto sformułować cztery podstawowe pytania, a raczej wiązki pytań, które mogłyby ukierunkować wypowiedzi uczestników niniejszego Forum.

Po pierwsze: **Czym jest EMS i czy w ogóle on istnieje?** Jakie są cechy konstytutywne tego modelu? Co o nim przede wszystkim stanowi: pewien zespół generalnych wartości czy też katalog bardziej szczegółowych standardów socjalnych? Czy jego treść i sens można sprowadzić do swoistego „wspólnego mianownika” polityk społecznych państw członkowskich Unii Europejskiej? Czy też raczej EMS wykazuje największą zbieżność i pokrewieństwo z jednym z historycznie ukształtowanych w Europie regionalnych modeli polityki społecznej, np. systemem kontynentalnym lub nordyckim?

Po drugie: **Jaka jest dynamika rozwojowa EMS?** Która z dwóch opozycyjnych tendencji w ostatnim okresie w istocie przeważa w ewolucji polityk społecznych w UE i Europie – konwergencja czy pluralizacja krajowych strategii, rozwiązań i systemów, w tym także w ramach odrębnych modeli regionalnych? Jak na EMS wpływa globalizacja i inne dzisiejsze wyzwania dla *welfare states*? Jakie są konsekwencje niedawnego przyjęcia do Unii dziesięciu państw postkomunistycznych z Europy Środkowej i Wschodniej

dla dominujących dotychczas we wspólnocie wartości, wzorców i standardów w polityce społecznej?

Po trzecie: **Jaka jest i powinna być rola Unii Europejskiej względem EMS?** Czy Unia powinna działać na rzecz zachowania, wzmocnienia – jak chcą jedni, czy też – jak pragną inni – reformy, modernizacji EMS? Jeśli pożądane byłoby to drugie, to w jakim kierunku powinny podążać te zmiany? Które z instrumentów i środków pozostających w dyspozycji UE należałoby w tym celu stosować? Jaką rolę ma do odegrania w tej dziedzinie (ewentualnie spełnia) wspólnotowa polityka społeczna i inne, szerzej pomyślane inicjatywy, np. Strategia Lizbońska? A może w ogóle rozprawianie o EMS w Unii bardziej przeszkadza niż sprzyja korzystnym reformom polityki społecznej na gruncie krajowym?

Po czwarte: **Jak się ma EMS do polskiej polityki społecznej?** Czy nasze regulacje i rozwiązania socjalne są bliskie standardom europejskim? Pod jakim względem zbliżają się i upodabniają do konkretnych modeli krajowych, regionalnych, a także unijnego, jeśli taki istnieje? Czy rozwój wspólnotowej polityki społecznej – promującej EMS, harmonizującej niektóre normy – jest korzystny dla Polski? Jakie zmiany w tym modelu i działaniach go upowszechniających (np. w Strategii Lizbońskiej) leżałyby w polskim interesie? Czy i jak moglibyśmy i powinniśmy te procesy współkształtować?

Nie są to jedyne pytania związane z EMS, ale z uwagi na ograniczone objętościowo ramy Forum oraz gwoli uporządkowania dyskusji i skoncentrowania jej na wybranych wątkach – poprzestańmy na czterech, najważniejszych jak się zdaje, postawionych wyżej kwestiach.

Bibliografia

- Giddens, A. (2005), *The World Does not Owe us Living*, Progressive Politics, vol. 4.3.
Hemerijck, A. (2002), *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, (w:) G. Esping-Andersen et. al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Mirosław Książkowski

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Poniżej odniosę się do pytań zawartych we wprowadzeniu W. Anioła.

Ad 1.

Pojęcie europejskiego modelu społecznego (socjalnego) występuje w co najmniej dwóch podstawowych **znaczeniach**. **Pierwsze**, najbardziej rozpowszechnione, **odnosi się do charakterystycznych, wspólnych wszystkim krajom Unii Europejskiej** (chodzi o skład Unii Europejskiej sprzed ostatniego rozszerzenia w 2004 r., czyli o 15 krajów) **wartości i cech strategii polityki społecznej realizowanych w tych krajach w okresie po II wojnie światowej**. Ponieważ w krajach UE funkcjonują bardzo zróżnicowane modele polityki społecznej, elementy łączące te strategie stają się widoczne dopiero na tle strategii polityk społecznych realizowanych przez kraje pozaeuropejskie, szczególnie Stany Zjednoczone Ameryki i kraje południowo-wschodniej Azji (w tym przede wszystkim Japonię). Stąd też w praktyce pod pojęciem europejskiego modelu społecznego rozumie się te cechy polityk społecznych w krajach Unii Europejskiej, które odróżniają owe polityki przede wszystkim od modelu amerykańskiego lub od modelu wschodnioazjatyckiego. Do tego rozumienia nawiązuje też jedna z bardzo nielicznych definicji pojęcia europejskiego modelu społecznego, przyjęta przez Radę Europejską na szczycie w Barcelonie, w marcu 2002 r. Zgodnie z tą definicją: „europejski model społeczny oparty jest na wydajnej gospodarce, wysokim poziomie ochrony socjalnej i na edukacji i dialogu społecznym” (*Report of the High Level Group on the future of social Policy in the enlarged European Union, European Commission, Directorate General for Employment and Social Affairs, 2004, s. 5*).

Drugie znaczenie pojęcia europejskiego modelu socjalnego **odnosi się do różnych modeli socjalnych funkcjonujących w krajach europejskich**. W tym kontekście wymienia się model brytyjski, skandynawski, niemiecki (kontynentalny) i śródziemnomorski.

Jak sądzę, pojęcie europejskiego modelu społecznego należy utożsamiać przede wszystkim z pewnym systemem wartości, a nie z określonymi standardami socjalnymi czy też z konkretnymi strategiami polityk społecznych. Podzielam opinię wyrażoną we wspomnianym

we wprowadzeniu tekście A. Hemerijcka, że wartości socjalne wyróżniające kraje UE i decydujące o specyfice Europejskiego Modelu Społecznego (EMS), to przede wszystkim:

- **specyficznie rozumiana zasada sprawiedliwości społecznej,**
- **przekonanie, że prowadzenie polityki społecznej jest nieodzowne dla możliwości osiągnięcia postępu społeczno-gospodarczego,**
- **szerokie możliwości uczestnictwa wszystkich zainteresowanych stron w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą, czyli przywiązywanie dużej wagi do praktyki dialogu społecznego.**

W dyskusjach na temat europejskiego modelu socjalnego wymienia się także inne cechy, odróżniające polityki społeczne krajów UE od polityk społecznych innych krajów. Są to przykładowo:

- rozbudowane prawa pracownicze, silnie regulowany (*rigid*), a nie elastyczny (*flexible, deregulated*) rynek pracy;
- polityka przeciwdziałania bezrobociu nakierowana na wzrost zatrudnialności (*employability*) potencjalnych pracobiorców, a nie na dyscyplinowanie bezrobotnych (amerykańskie *workfare* czy też brytyjskie nieco bardziej subtelne *welfare to work*);
- większy nacisk na kształtowanie kapitału ludzkiego;
- mniej problemów społecznych, ubóstwa i nierówności społecznych;
- większy zasięg redystrybucji wertykalnej systemu świadczeń socjalnych w celu wyrównania poziomu zaspokojenia ważnych potrzeb przez wszystkich obywateli/mieszkańców.

Podsumowując trzeba stwierdzić, że wszystkie wymienione wyżej cechy charakterystyczne europejskiego modelu społecznego mają na celu:

- zagwarantowanie jednostkom i grupom społecznym ochrony przed ryzykami społecznymi i przed zachodzącymi w społeczeństwie zmianami;
- zapewnienie wszystkim obywatelom/mieszkańcom godnego standardu życia i możliwości pełnego uczestniczenia w życiu społeczeństwa;
- zminimalizowanie przejawów dyskryminacji i stworzenie w miarę równych szans dla wszystkich;
- zapobieganie marginalizacji i integrowanie osób wykluczonych ze społeczeństwa;
- przełamanie zakłętego kręgu dziedziczenia statusu społecznego;
- zmniejszenie istniejących różnic materialnych wśród jednostek i grup społecznych.

Realizacji tych celów ma służyć oparcie europejskiego modelu społecznego na następujących zasadach:

- rozbudowanego systemu praw socjalnych;
- programów polityki społecznej nastawionych na włączanie wszystkich jednostek i grup społecznych i traktowanie ich w taki sam sposób, bez uprzywilejowania kogokolwiek;
- powiązania świadczeń pieniężnych z personalnymi służbami społecznymi; te pierwsze mają gwarantować godny standard życia, zaś drugie wszystkie potrzebne usługi, przede wszystkim edukacyjne, zdrowotne i opiekuńcze;

- finansowania programów socjalnych dzięki solidarności społecznej wyrażającej się w płaceniu podatków i składek ubezpieczeniowych proporcjonalnych do osiąganych dochodów. W modelu tym marginalne znaczenie przywiązuje się do działań o charakterze charytatywnym i unika się prowadzenia „polityki Robin Hooda”, czyli zabierania pieniędzy bogatym, aby dawać je biednym.

W idei europejskiego modelu społecznego zawarte jest przeświadczenie, że zaspokojenie podstawowych potrzeb jednostki nie może zależeć wyłącznie od mechanizmów rynkowych i że w razie zaistnienia określonych zdarzeń losowych, takich jak np. brak pracy lub niezdolność do pracy z powodu wieku, inwalidztwa, choroby czy urodzenia dziecka, każdy musi mieć bezwarunkowo zapewniony odpowiedni dochód. Praca najemna nie jest traktowana wyłącznie jako towar rynkowy, a rozbudowane ustawodawstwo socjalne zapewnia wszystkim zatrudnionym wysoki poziom ochrony stosunku pracy. Gospodarka ma się opierać na mechanizmach rynkowych, ale ma to być gospodarka „odpowiedzialna społecznie”; polityki gospodarcza i społeczna są powiązane licznymi sprzężeniami zwrotnymi, a wydatki na cele socjalne są traktowane jako produktywne inwestycje. Bez odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa socjalnego i spójności społecznej niemożliwe jest osiągnięcie wzrostu gospodarczego, bo tylko w takich warunkach ludzie mogą zaakceptować zmiany struktury gospodarki i mieć odwagę podejmować nowe wyzwania. Jednocześnie realizacja praw socjalnych jest niezbędnym warunkiem prawidłowego funkcjonowania mechanizmów demokratycznych; bez odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa socjalnego, dobrego wykształcenia i zdrowia i bez w miarę równych szans uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy jest praktycznie niemożliwe.

Ad. 2

Nie zauważam tendencji do konwergencji krajowych strategii polityki społecznej; podstawowe różnice między tymi strategiami utrzymują się. W dalszym ciągu mamy do czynienia z istnieniem kilku wyraźnie wyodrębnionych europejskich strategii polityk społecznych, chociaż odrębności strategii śródziemnomorskiej są obecnie mniej widoczne niż kilkanaście lat temu.

Widoczne są natomiast podobieństwa reakcji na najważniejsze wyzwania, przed jakimi stoją współcześnie polityki społeczne w krajach UE. Chodzi tu przede wszystkim o strategie postępowania z bezrobotnymi oraz zakres regulacji rynków pracy. Kraje UE coraz chętniej stosują obecnie bardziej „miękką” wersję amerykańskiej strategii dyscyplinowania bezrobotnych (*workfare*). Przyznanie pomocy bezrobotnym nie jest już zwykle bezwarunkowe i łączy się z koniecznością podjęcia dostępnej pracy, zwiększenia intensywności poszukiwania pracy lub uczestnictwa w szkoleniu. Jednak specyfika EMS zostaje w dalszym ciągu zachowana – powyższym wymaganiom towarzyszy stosunkowo wysoka pomoc finansowa dla osób pozostających bez pracy. Dąży się także do tego, by osłabieniu zakresu ochrony stosunku pracy towarzyszyło rozwijanie działań mogących zwiększyć „zatrudnialność” osób tracących pracę.

Rozszerzenie UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej wywołało obawy, że generalnie niższe standardy socjalne w nowych krajach UE ułatwią ich obywatelom i przedsię-

biorstwom „nieuczciwą” konkurencję na rynkach pracy starych krajów Unii. Pojawiły się w związku z tym propozycje, motywowane m.in. niepokojem o możliwości przetrwania EMS, by w jakiś sposób spowodować podwyższenie standardów socjalnych w nowych krajach UE.

Mój komentarz do tych propozycji:

- 1) Konkurencja rzeczywiście jest w pewnym stopniu niezbyt „uczciwa”, ale szybkie podniesienie standardów socjalnych do średniego poziomu w UE jest po prostu niemożliwe. Ewentualne powiązanie tego typu wymogów z tempem otwierania rynków pracy w starej UE i zwiększania faktycznej swobody działalności gospodarczej (głównie usług) wydaje się w praktyce nieprawdopodobne, jako wyraźnie sprzeczne z interesami europejskich przedsiębiorców.
- 2) Istotą EMS są wartości (wymienione wyżej), a nie wysokie standardy socjalne, stąd ewentualne domaganie się ich podwyższania nie ma związku z EMS.
- 3) Obawy o „nieuczciwą” konkurencję dotyczą tylko niektórych segmentów rynków pracy krajów UE, które i tak podlegałyby jeszcze ostrzejszej rywalizacji w związku z procesami globalizacji. Odpowiedzią na problemy tych segmentów rynku pracy nie może być ich zamykanie dla napływowych pracowników, ale raczej zwiększanie zatrudnialności siły roboczej w danym kraju lub zwiększanie atrakcyjności „złych” miejsc pracy.

Konkludując, moim zdaniem prosta harmonizacja standardów socjalnych „w górę” raczej będzie niemożliwa. Nie należy również oczekiwać zbyt daleko idącego demontażu europejskiego modelu społecznego. W szczególności nie spodziewam się, by społeczeństwa krajów „starej” UE pozwoliły politykom na znaczące odejście od systemu wartości, konstytuującego europejski model socjalny. Kraje UE będą prawdopodobnie w dalszym ciągu rozwijać swe gospodarki, starając się przede wszystkim stworzyć „dobre” a nie jakiegokolwiek miejsca pracy i dążąc do zapewnienia większej spójności społecznej. Uważam zresztą, że w dalszej perspektywie taka strategia zapewni pożądany poziom konkurencyjności gospodarek krajów UE. Bez wysokiego poziomu spójności społecznej niemożliwa jest bowiem realizacja strategii rozwoju opartej na wiedzy. Zapewnienie konkurencyjności gospodarek krajów UE wymaga wysokiego poziomu wykształcenia nie tylko elit, ale wszystkich potencjalnych pracobiorców w tych krajach. Biorąc to wszystko pod uwagę najbardziej prawdopodobny scenariusz – moim zdaniem – będzie polegał na połączeniu metody otwartej koordynacji z wydawaniem dyrektyw ramowych. Za pomocą metody otwartej koordynacji upowszechniane będą najbardziej efektywne sposoby rozwiązywania problemów społecznych, a dyrektywy ramowe będą „wymuszać” przestrzeganie odpowiednio wysokich standardów socjalnych, przy czym etapy wprowadzania tych standardów będą uzależnione od poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju. W ten sposób będzie można utrudnić sprzeciw wszystkim tym członków UE, którzy będą przeciwni upowszechnieniu nowych, wyższych standardów.

Ad. 3

Odnoszę wrażenie, że politycy UE w dużym stopniu podzielają głosy krytyczne nie tyle wobec wartości EMS, ale raczej wobec ekonomicznych konsekwencji znacznej ingerencji państwa w rozwiązywanie problemów socjalnych. Boją się jednak bardziej otwarcie wystąpić z tego typu poglądami, bowiem zarówno pracownicy, jak i osoby utrzymujące się ze świadczeń socjalnych są bardzo przywiązani do wysokich standardów socjalnych. Jak sądzę, w przyszłości można się spodziewać pewnego zaostrzenia kryteriów korzystania ze świadczeń socjalnych i ograniczenia rozmiarów bezwarunkowej pomocy państwa, czyli zbliżenia EMS do strategii realizowanej w USA. O tym, jak znaczące będą to przewartościowania, zadecyduje prawdopodobnie ocena skuteczności strategii lizbońskiej – jeżeli okaże się ona niewielka, spodziewam się podjęcia przez UE pewnych kroków umożliwiających obniżenie dotychczasowych standardów socjalnych. Uważam jednak, że nie należy oczekiwać rezygnacji z wartości leżących u podłoża EMS a jedynie pewnej ich modyfikacji, to znaczy nieco bardziej ograniczonego rozumienia zasady sprawiedliwości społecznej (pomoc częściej uwarunkowana, rzadziej bezwarunkowa), zmniejszenia roli dialogu społecznego w podejmowaniu najważniejszych decyzji w państwie i pewnego osłabienia wiary w siłę pozytywnych współzależności między polityką społeczną a rozwojem gospodarczym.

Ad. 4

Jak sądzę, podstawowe wartości EMS realizowane są w Polsce w małym stopniu. Po pierwsze, nieco inaczej rozumie się w naszym kraju zasadę sprawiedliwości społecznej, bowiem prawo do pomocy nie ma charakteru bezwarunkowego obywatelskiego prawa socjalnego. Po drugie, politycy praktycznie nie dostrzegają pozytywnego wpływu polityki społecznej na rozwój gospodarczy, traktując tę politykę bardziej jako obciążenie, niż jako niezbędny warunek możliwości osiągnięcia wzrostu PKB. Po trzecie, dialog społeczny ma o wiele mniejsze praktyczne znaczenie niż w krajach UE.

Z tego punktu widzenia, samo istnienie EMS może pomóc w lepszym zrozumieniu przez polityków i opinię publiczną w Polsce potrzeby prowadzenia polityki społecznej. Nie powinno to być jednak wykorzystywane do zbyt szybkiego podwyższania standardów socjalnych do norm unijnych – proces ten powinien następować stopniowo wraz ze wzrostem PKB. To samo dotyczy procesu harmonizacji norm unijnych – jeżeli będzie ona oznaczała wymuszanie na Polsce wprowadzania standardów nie odpowiadających poziomowi rozwoju gospodarczego, będzie to miało niekorzystne konsekwencje dla tempa tego rozwoju.

Gertruda Uścińska

*Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych*

Europejski model socjalny

1. Czym jest europejski model socjalny (EMS) i czy w ogóle on istnieje?

Na początku warto podkreślić, że termin europejski model społeczny (EMS) jest często nadużywany w dyskursie dotyczącym polityki społecznej na poziomie krajowym i europejskim. Należy przypomnieć, że jedna z pierwszych definicji tego pojęcia została zawarta w Białej Księdze Polityki Społecznej w 1994 r. Została oparta na wartościach i zasadach, które uważa się za podstawowe dla europejskiego sposobu ujmowania tej polityki, tj. demokratyzacja, równość, wartość osobista, dialog społeczny, solidarność społeczna czy także adekwatny system zabezpieczenia społecznego.

Należy także dodać, że nie jest to termin normatywy, tzn. w prawie zdefiniowany, czy którego zakres ustaliło prawo wspólnotowe.

Na podstawie analizy doktryny (zwłaszcza literatury europejskiej) pojęcie to można ująć w następujący sposób.

1. EMS – jako model do naśladowania, ustanowiony przez zwyczaj, porozumienie czy w inny sposób; model do osiągnięcia czy wreszcie poziom pożądanym i niezbędny do pewnych celów jako także zespół działań dla osiągnięcia tych celów. Powinien opierać się na normach ustalonych przez państwo (*The New Lexicon Webster's Dictionary of the English Language*, *Grand Larousse Encyclopédique* czy *Brockhaus Encyklopedie*).

2. EMS – jako zbiór wartości i idei, które są podstawą Wspólnot Europejskich (WE) oraz Unii Europejskiej (UE), a także instytucje i organy unijne (WE i UE) oraz prawo wspólnotowe.
3. Daje się także wyodrębnić EMS jako działania podejmowane przez różne podmioty w celu wypracowania ponadnarodowego modelu socjalnego, mającego na celu modernizację, a także harmonizację krajowych rozwiązań w celu lepszego dostosowania do współczesnych wyzwań.
4. Trzeba także dodać, że wyróżnia się dekonstrukcyjne (*deconstruction*) rozumienie tego pojęcia jako element ideologii legitymizującej działalność instytucji i organów europejskich. Podkreśla się arbitralny charakter tego pojęcia i odrzucenie obiektywnych, empirycznych podstaw jego zakresu i znaczenia.

2. Jaka jest dynamika rozwojowa EMS?

Gdyby przyjąć, że EMS ma znaczenie konstrukcyjne i w jego pojęciu mieszczą się elementy podane w ww. pkt. 1, 2, 3, to wówczas należałoby uznać, że w ostatnich latach występuje przewaga pluralizmu. Są także podejmowane działania mające na celu przybliżenie krajowych rozwiązań, czyli konwergencja.

Trzeba pamiętać, że rozwiązania dotyczące polityki społecznej (w tym zabezpieczenia społecznego) są analizowane w ujęciach harmonizacji (*harmonisation*), koordynacji (*coordination*), konwergencji (*convergence*), polityki koordynacji (*policy coordination*) oraz otwartej metody koordynacji (*open method of coordination*). Pojęcia te nie zostały dotychczas zdefiniowane, a ich znaczenie ustalono na podstawie analizy aktów prawnych wspólnotowych, licznych dokumentów przyjmowanych w formie programów czy strategii działania Unii Europejskiej. Przykładowo, w Zaleceniu nr 442/92 z 1992 r. dotyczącym zbliżenia celów i polityk ochrony społecznej nie występuje określenie „harmonizacja”, ale „zbieżność celów”. Można więc powiedzieć, że dotyczy ono konwergencji tych celów (zbieżności). Choć w piśmiennictwie Zalecenie to jest podawane jako przykład harmonizacji w polityce społecznej (Jorens 2004b; Schulte 2000), a konwergencja jest oceniana krytycznie jako mało skuteczny instrument. Kilka lat później działania o podobnym charakterze nazwano otwartą metodą koordynacji (OMC). Jest ona realizowana na podstawie Strategii Lizbońskiej, tj. programu działania przyjętego na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2000 r. Warto przypomnieć, że jest ona realizowana w czterech etapach:

- uzgodnienie wspólnych celów;
- przeniesienie tych celów do programów narodowych czy regionalnych, uwzględniających specyficzne sposoby ich osiągnięcia;
- uzgodnienie sposobu mierzenia realizacji tych celów (wskaźniki, benchmarki);
- monitorowanie, ocena, porównanie i wymiana najlepszych praktyk.

Ta różnorodność instrumentów wskazuje na poszukiwania nowych podejść do analizy badań oceny ważnych zagadnień społecznych. Ale czy to oznacza, że Unia Europejska jest bardziej aktywna w sferze społecznej? Czy problemy społeczne uzyskały taką rangę, na jaką zasługują?

Od 2000 r. otwarta metoda koordynacji jest coraz bardziej rozpowszechniającym się instrumentem polityki społecznej. Objęte nią są, m.in. polityka zatrudnienia, zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także zabezpieczenia na starość. Zostały przedstawione przez Komisję Europejską wytyczne objęcia OMC polityki społecznej w zakresie ochrony zdrowia i opieki długoterminowej oraz w przyszłości w zakresie polityki rodzinnej. OMC nadaje wyższy stopień uzgodnieniom politycznym państw członkowskich, co stanowi alternatywę względem ustawodawstwa wspólnotowego (Schulte 2004).

Realizacja celów OMC napotyka różne trudności, które pokazują, jak złożone są poszczególne problemy społeczne. Przykładowo, ustalenie wskaźnika adekwatności świadczeń emerytalnych jest przedmiotem wielu kontrowersji. W 2002 r. państwa członkowskie w raportach OMC podawały jako miarę adekwatności świadczeń wyniki badań budżetów gospodarstw domowych. Jednak w opinii ekspertów taka metoda umożliwia ocenę bieżącej sytuacji, poziom życia osób starszych w gospodarstwach domowych. Nie spełnia jednak wymogów OMC, m.in. nie daje podstaw do oceny zmian systemowych.

Przyjęto, że takim narzędziem może być stopa zastąpienia wynagrodzeń przez świadczenia emerytalne. Zwrócono jednak uwagę na słabe punkty tego rozwiązania:

- 1) nie pozwala ono na pełną analizę sytuacji, bowiem nie bierze pod uwagę innych elementów sytuacji materialnej tych osób;
- 2) wątpliwości może budzić przyjęcie do analizy i oceny typowego emeryta, osoby z 40-letnim stażem pracy. Takie rozwiązanie nie odpowiada współczesnym tendencjom na rynku pracy, tj. elastyczności zatrudnienia i przerw na podnoszenie kwalifikacji lub zmianę i inne;
- 3) trzeci element, to uwzględnienie (nazbyt optymistyczne) w nowej metodologii liczenia stopy zastąpienia źródeł dochodu z publicznych i prywatnych systemów emerytalnych. Takie podejście należy ocenić pozytywnie w aspekcie rozwiązań na przyszłość, które w wielu krajach przewidują istotną rolę dla systemów emerytalnych publicznych, ale również prywatnych. Trzeba jednak uwzględnić fakt, że obecnie systemy emerytalne prywatne obejmują swoim zakresem niezbyt duże grupy osób pracujących i dostarczają nieznaczną część środków materialnych zabezpieczenia na starość.

Generalnie trzeba ocenić, że OMC ma istotny wpływ na praktykę społeczną w państwach członkowskich, w tym w Polsce. Wpłynęła m.in. na procedury administracyjne dotyczące monitorowania warunków społecznych poprzez wskaźniki, implementację polityki, a także w pewnym stopniu jej transparentność, czy partycypację w tworzeniu różnych podmiotów.

Nadal potrzebne są dalsze badania uwzględniające zwłaszcza różnorodność polityki społecznej w rozszerzonej Unii. Trzeba pamiętać, że na etapie projektowania założeń OMC nie uwzględniono rozszerzenia Unii o 12 kolejnych państw europejskich. Dopiero uczyniono to *post factum*.

3. Jaka jest i powinna być rola Unii Europejskiej względem EMS?

Rola instytucji i organów wspólnotowych (unijnych) wobec EMS wpisana jest w dywersyfikację unijnej polityki społecznej. Nowy model polityki społecznej w UE zakłada podążanie do jednego celu różnymi drogami, jest więc zgodny z zasadą poszanowania tradycji i dotychczasowego dorobku państw członkowskich w praktyce stanowienia i stosowania prawa. EMS według takiego scenariusza może doprowadzić w niedługim czasie do przekształcenia instytucji unijnych w koordynatora krajowych polityk społecznych, w tym systemów prawa. Na taki scenariusz wskazują doświadczenia zebrane w procesie stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 5474/72, wydanych w celu koordynowania odrębnych krajowych systemów zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Pennings 1998; Bińczycka-Majewska 1999; Świątkowski 2000; Jorens 2004b). Trzeba jednak podkreślić, że doświadczenia zdobyte w procesie kilkudziesięcioletniej koordynacji pokazują, iż krajowe systemy upodobniają się. Takiego przybliżenia krajowych systemów można także oczekiwać w wyniku rozwoju otwartej metody koordynacji. Jednak nie oznacza to zbudowania jednolitego systemu europejskiej polityki społecznej czy europejskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Trzeba mieć na uwadze dalsze pogłębienie różnic między systemami 15 dawnych i 12 nowych państw, które wstąpiły do UE 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2006 r.

Proces tworzenia EMS przechodzi ewolucję budowania „od góry do dołu”. O ile w początkowym okresie wiodąca rola należała do instytucji europejskich, o tyle obecnie uczestniczą one z państwami członkowskimi w jego konstruowaniu. Głównym obowiązkiem instytucji unijnych jest wspieranie działań podejmowanych przez państwa członkowskie w realizacji ustalonych celów. Są to także zadania do realizacji przez najbliższe lata w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Rozszerzenie UE o 12 nowych państw przyczyniło się do dynamizmu stosowania wspólnotowych zasad dotyczących koordynacji zabezpieczenia społecznego. Ich stosowanie nadało (wymusiło) większą aktywność władzy właściwej i instytucji właściwych dawnych państw członkowskich UE, które spotkały się z nowymi problemami w obszarze koordynacji (Uścińska 2007).

4. Jak się ma EMS do polskiej polityki społecznej?

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. o 10 państw pojawiają się w literaturze przedmiotu głosy, że dopuszczenie obywateli nowych państw do rozwiązań socjalnych dawnych państw może być zbyt kosztowne, a same te rozwiązania wymagają rewizji w kierunku ograniczenia ich zasięgu działania. Podaje się wprost, że w niektórych dawnych państwach członkowskich zaostrożono warunki objęcia systemem zabezpieczenia społecznego, zaostrożono kryteria decydujące o nabyciu świadczeń i wreszcie wprowadzono bardziej restrykcyjne zasady kontroli korzystania ze świadczeń, zwłaszcza w przypadku świadczeń chorobowych (w tym zdrowotnych), inwalidzkich, a także zasiłków rodzinnych¹. Pisze się w literaturze o negatywnej integracji albo „równaniu w dół”, czyli złym wpływie na poli-

¹ Wielka Brytania czy Irlandia, które nie zamknęły rynków pracy, zaostrzyły warunki dostępu do systemu zabezpieczenia społecznego. Aby otrzymać świadczenia, trzeba przepracować co najmniej

tykę krajową w związku ze stosowaniem rozporządzenia 1408/71, co oznacza generalnie obniżenie standardów ochrony.

Podkreśla się także, że stosowanie orzecznictwa ETS, który liberalnie traktuje nabycie prawa do świadczeń na podstawie pracy, wymaga stosowania szerokiej ochrony w stosunku do osób, które się przemieszczają, przestrzegania równego traktowania, co może wpłynąć na obniżenie standardów krajowych².

Należy także mieć na uwadze fakt, że zastosowanie ograniczenia dostępu do rynku pracy jest jednoznaczne z ograniczeniem dostępu do systemów krajowych ubezpieczenia społecznego czy zabezpieczenia społecznego. Bo przecież zatrudnienie jest wstępem do krajowego systemu zabezpieczenia społecznego. Ograniczenie to wpłynęło także na zamknięcie dostępu obywateli nowych państw do innych osiągnięć krajowych polityk społecznych, zwłaszcza w sferze różnych usług i świadczeń socjalnych.

Z drugiej strony trzeba pamiętać np. o zasadzie wzajemności, która w ubezpieczeniach społecznych oznacza, że z tytułu opłaconych składek spełnia się warunki nabycia prawa do świadczeń. Z tytułu legalnego zatrudnienia opłacane są składki do określonego systemu ubezpieczeniowego. W niektórych przypadkach osoby uprawnione z tego tytułu będą korzystały ze świadczeń. W innych składki zasilały te systemy i osoby je opłacające nie będą z nich korzystały, bo np. okres ich opłacania będzie za krótki (np. w ustalaniu świadczenia emerytalnego wymagany jest zasadniczo okres roku opłacania składek), albo nie zajdą zdarzenia losowe, których skutki są przedmiotem ochrony w tych systemach.

Wydaje się więc, że wiele obaw, którymi się kierowano przy wprowadzaniu tych ograniczeń, nie ma uzasadnienia merytorycznego. Jednak wskazane byłoby, aby skutki korzystania z prawa do swobodnego przepływu były także analizowane na płaszczyźnie państwo–państwo³, a nie tylko w relacji państwo a UE.

Ocena skutków rozszerzenia UE powinna dotyczyć nie tylko nowych państw, ale także i starych. W płaszczyźnie bilateralnej i multilateralnej dotychczas takiej oceny nie przeprowadzono.

Polska polityka społeczna musi w większym stopniu uwzględnić związki i zależności z polityką realizowaną w państwach członkowskich, zwłaszcza z którymi są one ściślejsze, np. ze względu na fakt, że znaczna część obywateli tam wyjeżdża w celach zarobkowych. Korzystanie z prawa do swobody przepływu osób i podejmowanie pracy zarobkowej wymaga oceny skutków dla systemów pomocy społecznej, ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia

rok albo 2 lata. Odpowiednio długi okres jest także wymagany, aby otrzymać inne świadczenia socjalne, jak dodatki mieszkaniowe i inne.

² Europejski Trybunał Społeczny bywa postrzegany jako nadmiernie „rozpychający się” i dążący do zdominowania innych organów orzeczniczych. Ale to na nim spoczywa obowiązek doprowadzenia do jednolitej interpretacji i stosowania prawa wspólnotowego. Trzeba się zdecydować: albo chcemy mieć wspólną przestrzeń prawną i jednakowe zasady stosowania prawa wspólnotowego, albo będziemy się opierać na postulatach, z których nic nie wynika, bo każde państwo UE i tak zastosuje swoje zasady. Główne postulaty słyhać z Niemiec, Francji, Danii czy Belgii, że ETS przekracza zakres swoich uprawnień, a w orzecznictwie idzie za daleko i czasem jest zbyt arbitralny. Zob. wywiad z prof. M. Safjanem, prezesem Trybunału Konstytucyjnego („Rzeczpospolita” z 23 I 2006 r.).

³ Taki postulat wysunęto także w literaturze przedmiotu (Kvist 2004).

zdrowotnego, świadczeń rodzinnych kraju opuszczanego oraz tego, do którego obywatele unijni się udają. Może bowiem się okazać, że obywatele, którzy wyjechali do innych państw członkowskich, po powrocie nie spełniają warunków do przyznania świadczeń emerytalnych czy rentowych. Mogą stać się także beneficjentami pomocy społecznej.

Po wejściu Polski do UE nastąpiło zwiększenie zainteresowania społecznego takimi problemami, jak: rodzina, dialog społeczny i udział partnerów społecznych w konsultowaniu i ocenie propozycji zmian dotychczasowych rozwiązań polityki społecznej. Nie jest to związane z wymaganiami wynikającymi z członkostwa w UE, a raczej ogólnymi tendencjami europejskimi. Co zresztą jest zgodne z kluczowym elementem EMS, który przede wszystkim opiera się na dialogu.

Trzeba także docenić wpływ (OMC) otwartej metody koordynacji na monitoring poprzez różne wskaźniki ważnych zagadnień społecznych (walka z ubóstwem, zatrudnienie), a także publiczne konsultowanie poprzez konferencje, seminaria i raporty z badań.

Natomiast włączenie Polski w realizację europejskich programów i strategii powinno być wykorzystane w opracowaniu wieloletnich strategii i rozwoju społecznego dla Polski.

Polska powinna aktywnie uczestniczyć w przygotowaniu scenariusza na przyszłość dla polityki społecznej w rozszerzonej Unii, uwzględniając narodowe uwarunkowania. Trzeba pamiętać, że duże zróżnicowania państw członkowskich wskazują na potrzebę dyferencjacji rozwiązań i działań w celu poprawy polityki społecznej w UE 27 państw. Potrzebne będą rozwiązania prawne, OMC, dialog społeczny oraz fundusze strukturalne. Za najbardziej wskazane będzie połączenie tych wszystkich instrumentów.

Na zakończenie można przywołać postulat zawarty w literaturze przedmiotu (np. Golinowska 2006). EMS może stać się istotnym elementem efektywności polityki społecznej w Polsce. Przykładowo, cele różnych europejskich strategii społecznych mogą być pomocne w ukierunkowywaniu tej polityki (np. wzrost poziomu zatrudnienia). Natomiast wymieniający w różnych dokumentach unijnych priorytet „więcej pracy” albo „aktywnej polityki społecznej”, czyli zastępowania świadczeń (zwłaszcza pieniężnych) pracą i rozwojem usług społecznych, powinien być priorytetem dla polskiej polityki społecznej.

Bibliografia

- Anioł, W. (2003), *Europejska polityka społeczna*, Aspra-JR, Warszawa.
- Bińczycka-Majewska, T. (1999), *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Warszawa.
- Golinowska, S. (2006), *Wyzwania polskiej polityki społecznej w warunkach globalizacji oraz integracji z Unią Europejską*, (w:) *Nowe dylematy polityki społecznej*, CASE, Warszawa.
- Jorens, Y. (2004a), *The evolution of social Policy in the European Union*, referat na konferencję „Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie”, Warszawa.
- Jorens, Y. (2004b), *The Open Method of Coordination as Standard Setting Instrument*, referat na konferencję „Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie”, Warszawa.

- Kvist, J. (2004), *Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member state in social policy*, „Journal of European Social Policy” nr 3.
- Pennings, F. (1998), *Introduction to European Social Security Law*, Kluwer Law International Hague/London/Boston.
- Schulte, B. (2000), *Integracja europejska a ochrona socjalna*, (w:) opracowanie zbiorowe Świątkowski, A. (2000), *Europejskie prawo socjalne*, DW ABC, Warszawa.
- Świątkowski, A. (2000), *Europejskie prawo socjalne*, DW ABC, Warszawa.
- The New Lexicon Webster's Dictionary of the English Language*, Grand Larousse Encyclopédique.
- Uścińska, G. (2007), *Country: National Report 2007*, projekt „Training and reporting on European Social Security”, Warszawa.

Maciej Duszczyk

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Nowy wymiar społeczny Europy

Debata na temat tzw. europejskiego modelu społecznego w Unii Europejskiej nie budzi obecnie tak wiele kontrowersji jak jeszcze przed dwoma laty, kiedy to ważyły się losy projektu dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym. W wyniku ówczesnej debaty zgodzono się powszechnie, iż w ramach UE możemy mówić jedynie o pewnych wspólnych wartościach społecznych, na które wskazuje również w swoim zagajeniu do dyskusji prof. Wł. Anioł, ale z całą pewnością nie o jednym, powszechnie obowiązującym modelu społecznym. Czy oznacza to, iż w najbliższym czasie temat ten nie powróci? W mojej opinii wręcz odwrotnie. Jednakże dyskusja ta nie będzie toczyć się wokół poszukiwania definicji „europejskiego modelu społecznego”, ale raczej nad wizją rozwoju Wspólnoty i wykorzystania dotychczasowego dorobku UE w zakresie standardów socjalnych i społecznych. W ogłoszonej w marcu 2007 roku „Deklaracji Berlińskiej” znalazły się zapisy bezpośrednio odnoszące się do tzw. wymiaru społecznego Wspólnoty. Co prawda są one bardzo ogólne, ale trudno oczekiwać, aby w tego typu dokumencie mogły być inne. Również w obecnie leżącym na stole projekcie nowego Traktatu Podstawowego o Unii Europejskiej znalazła się Karta Praw Podstawowych, która zawiera istotne zapisy dotyczące wymiaru społecznego. Wielka Brytania, Irlandia i Polska zgłosiły do niej zastrzeżenia, ale nie zmienia to faktu, iż zasadniczo zgodzono się na obecnym etapie co do określenia wymiaru społecznego Wspólnoty. Teraz nadchodzi czas na inny aspekt dyskusji, a mianowicie – w jaki sposób wykorzystać politykę społeczną, szczególnie tę wspomaganą przez budżet wspólnotowy, do przeprowadzenia reform ekonomicznych i społecznych w państwach członkowskich.

Czy UE może być wyspą?

Unia Europejska dramatycznie potrzebuje reform. Z poglądem tym zgadza się zdecydowana większość polityków oraz ekspertów zajmujących się problematyką integracji europejskiej. Jednocześnie jednak podawanych jest wiele recept na uzdrowienie sytuacji, tak aby udało się Wspólnocie sprostać wyzwaniom globalizacji. Jedną z nich jest dalsza harmonizacja standardów socjalnych na poziomie europejskim oraz uwzględnianie konsekwencji społecznych w każdej z planowanych reform ekonomicznych. Ma to być czynione w celu utrzymania wysokich standardów w zakresie prawa pracy, głównie w „starych” państwach członkowskich UE. Niestety, takie podejście może okazać się całkowicie zgubne. Niezmiernie trudna do wyobrażenia jest sytuacja, w której jakakolwiek reforma nie byłaby bezpośrednio związana z pewnymi kosztami społecznymi i nie oznaczała naruszenia *status quo*. Czy oznacza to, iż powinno się z nich rezygnować? Czy też raczej znajdować instrumenty, które pozwolą potencjalnym poszkodowanym odnaleźć się w nowej sytuacji? Czy przykładowo należało w latach 90. rezygnować z reform nieefektywnych branż przemysłowych, np. górnictwa, ponieważ związane było to ze zwolnieniami pracowników? Na krótką metę pewnie udałoby się utrzymać miejsca pracy, na dłuższą jednak koszty takiego zaniechania byłyby o wiele większe. Unia Europejska w ubiegłym roku zrezygnowała z jednej z takich reform, a mianowicie – z dokończenia budowy jednolitego rynku w zakresie swobodnego przepływu usług. Prawdą jest, iż przedstawiciele niektórych branż straciliby na wejściu w życie bardziej ambitnej dyrektywy. Jednocześnie jednak współczynnik procentowy zysku do strat w tym przypadku wynosił jak 20 do 80. Po prostu zrezygnowano z zysku, jaki mogło odnieść 80% społeczeństwa w celu iluzorycznej ochrony 20%. Jeżeli nadal Unia Europejska będzie chciała podążać tym tropem, lub co gorsza wpisać takie zalecenie do procesu legislacyjnego, staniemy się wyspą na morzu świata, której mieszkańcom wydaje się, iż nie dotyczy ich to, co dzieje się w innych miejscach.

Na wzór Skandynawii?

W dyskusji na temat europejskich modeli społecznych wiele osób podaje przykład Danii oraz innych krajów skandynawskich jako wzór do naśladowania. Rzeczywiście, Duńczykom udaje się łączyć wysoki poziom zatrudnienia z wysokimi podatkami oraz utrzymywać konkurencyjność gospodarki. Tymczasem jednak nawet twórcy duńskiego „cudu” socjalnego przestrzegają przed jego bezkrytycznym implikowaniem do innych państw. Przykładowo, duński minister ds. zatrudnienia Pan Claus Hjort Frederiksen w czasie swojego ostatniego pobytu w Polsce jednoznacznie stwierdził, iż wdrażanie tego modelu trwało ok. 20 lat i było uzależnione od trzech rzeczy: zaufania obywateli do instytucji rządowych i na odwrót, nadwyżki budżetowej oraz sprawnej, licznej, dobrze opłacanej i dobrze przygotowanej publicznej służby zatrudnienia, która byłaby w stanie efektywnie realizować aktywne polityki rynku pracy. Jak mi się wydaje, żaden z tych warunków zarówno w Polsce, jak i wielu innych państwach członkowskich nie jest spełniony. Dlatego też Unia Europejska, a w jej ramach i Polska, powinna korzystać z doświadczeń skandynawskich z dużym krytycyzmem,

co nie oznacza jednak, iż w modelu tym nie ma niczego, co mogłoby być implikowane do systemów społecznych innych państw członkowskich. Również sama zasada *flexicurity* funkcjonująca w Danii, łącząca ze sobą elastyczność zatrudnienia z jednoczesnym zapewnianiem bezpieczeństwa społecznego, jest jak najbardziej warta wzięcia pod uwagę w czasie projektowania reform społecznych w poszczególnych państwach członkowskich.

Koniec „Europy Socjalnej”?

Wnioski, jakie płyną z powyższych opinii mogą sugerować, iż nie ma przyszłości dla zaangażowania Unii Europejskiej w zakresie polityki społecznej. Tak jednak nie jest. Wymaga to jednak uwzględniania w debacie na temat „wymiaru społecznego” Unii Europejskiej również innych kwestii, a przede wszystkim debaty na temat przeglądu jednolitego rynku, czyli efektywności funkcjonowania w ramach UE swobodnego przepływu usług, towarów, osób oraz kapitału, jak również zapowiedzianej na przełom lat 2008/2009 dyskusji na temat zasad finansowania działalności Unii Europejskiej. Dzisiaj mamy sytuację, w której Unia Europejska nie ma praktycznie żadnych instrumentów skierowanych do osób, które mogą zostać wykluczone społecznie przez wprowadzanie reform ekonomicznych i społecznych. Jediną odpowiedzią ze strony Wspólnoty ma tu być wzrost wydatków na badania i rozwój, kosztem polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej. Jest to jednak oferta raczej dla „wygranych” procesów globalizacyjnych. Tymczasem jednak, gdyby udało się wypracować na poziomie wspólnotowym instrumenty, które przekonają potencjalnych „przegranych”, iż nie zostaną sami ze swoimi problemami, to o wiele łatwiej zgodziliby się na reformy, co w kontekście Unii Europejskiej oznaczałoby, m.in. zielone światło na przeprowadzanie bardziej ambitnych postępów na drodze do budowy jednolitego rynku. Oczywistym jest, iż takie instrumenty muszą kosztować. Jednym ze źródeł powinien być budżet wspólnotowy. Zaangażowanie środków ze wspólnego budżetu pokazałoby, iż Unia Europejska wbrew pozorom nie stała się częścią problemów związanych z globalizacją, ale nadal jest odpowiedzią na nie. W efekcie możliwym byłoby uzyskanie akceptacji społecznej dla zmian, a ich wprowadzenie pozwoliłoby lepiej zmierzyć się z wyzwaniami globalizacji, co z kolei przełożyłoby się na wzrost poparcia społecznego dla członkostwa państw w UE. W tym przypadku, podobnie zresztą jak i w wielu innych, potrzebujemy więcej a nie mniej Europy. Chodzi jednak o to, aby robić to tam, gdzie przyniesie pozytywne efekty.

Podstawy leżące u europejskich modeli społecznych przejawiające się w niespotykanym na świecie poziomie solidarności społecznej, powszechności dialogu społecznego oraz roli polityki społecznej, jaką pełni ona w gospodarce, warte są obrony. Chodzi jednak o to, aby obrona ta brała pod uwagę realia, z jakimi mamy do czynienia. Jeżeli tak się nie stanie to nie tylko w pewnej perspektywie stracimy te podstawy realizowanej polityki społecznej, które pozytywnie odróżniają nas od innych regionów świata, ale również programy rywalizację w konkurencji gospodarczej. Trzeba uczynić wszystko, aby prognoza CIA z 2004 roku, zgodnie z którą Unia Europejska nie przetrwa do roku 2025, nie ziściła się i pozostała kolejną pomyłką tej instytucji.

Tomasz Mering

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Europejski model społeczny w świetle założeń Strategii Lizbońskiej

Jak się wydaje, obecnie można wyróżnić co najmniej dwa rozumienia terminu „europejski model społeczny” (EMS). Pierwsze podejście zasadza się na wyszczególnieniu cech, które są wspólne dla modeli polityk społecznych realizowanych w państwach europejskich. Ze względu na różnorodność rozwiązań instytucjonalnych istniejących w tym zakresie, z reguły podobieństwa stają się czytelne, dopiero jeśli odwołamy się do porównań w skali światowej, konfrontując np. Europę ze Stanami Zjednoczonymi. W tym ujęciu EMS jest więc przede wszystkim kategorią analityczną, która jednak może być wykorzystywana jako punkt odniesienia dla formułowanych postulatów politycznych. W ujęciu drugim, EMS odnosi się do akcji inicjowanych w ciągu ostatnich kilku lat na forum Unii Europejskiej, związanych z realizacją Strategii Lizbońskiej. Tutaj europejski model społeczny jest już projektem stricte politycznym, w ramach którego instytucje wspólnotowe starają się wpływać na działania realizowane przez rządy państw członkowskich w sferze społecznej. Podstawowym hasłem lansowanym przez Komisję Europejską w ramach agendy społecznej jest przekonanie, że postulaty gospodarcze i społeczne wzajemnie się uzupełniają, a spójność społeczna jest nie tylko celem, ale również środkiem rozwoju gospodarczego.

W tekście zawarto skrótową analizę pojęcia europejskiego modelu społecznego. W dalszej części artykułu skoncentrowano się na analizie działań wspólnotowych, szukając odpowiedzi na pytanie: na ile unijna koncepcja EMS pokrywa się z powszechnie przyjętym w literaturze przedmiotu rozumieniem tego terminu? Wątek ten koresponduje z pytaniem sformułowanym przez prof. Włodzimierza Anioła o rolę Unii Europejskiej względem EMS.

W ujęciu analitycznym EMS jest definiowany przez następujące wyznaczniki: wspólne wartości oraz rolę państwa w ich urzeczywistnieniu (Żukowski 2005, s. 181); wysoki stopień zabezpieczenia przez państwo jednostek przed ryzykiem działania sił rynkowych, dialog społeczny, nacisk na spójność społeczną oraz wspólne wartości (Alber 2006, s. 393). Aksjologicznych źródeł EMS szuka się z reguły w dokumentach Unii Europejskiej. I tak art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wymienia pięć kluczowych elementów: nieinflacyjny wzrost gospodarczy, wysoki poziom zatrudnienia, konkurencyjność gospodarczą, wysoki poziom i jakość życia oraz wysoką jakość środowiska naturalnego¹. Podobny katalog celów i wartości został powtórzony w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W art. I-3 („Cele Unii”) mowa jest, m.in. o takich wartościach jak sprawiedliwość społeczna, ochrona socjalna, równość kobiet i mężczyzn, solidarność i ochrona praw dziecka². Można zatem uznać, że europejski model społeczny to całość działań państwa i społeczeństwa, zmierzających do zapewnienia wszystkim obywatelom: zaspokojenia potrzeb materialnych, zagwarantowania partycypacji społecznej oraz wzmocnienia spójności społecznej (Żukowski 2005, s. 181).

Z kolei geneza EMS rozumianego jako projekt polityczny Unii Europejskiej sięga 1997 r., kiedy to za czasu prezydencji holenderskiej po raz pierwszy w dokumentach wspólnotowych pojawiła się koncepcja polityki społecznej wspierającej rozwój gospodarczy. Wizja ta nabrała kształtu w przyjętej w marcu 2000 r. Strategii Lizbońskiej, która zakładała przekształcenie do 2010 r. UE w najbardziej konkurencyjną gospodarkę świata. Zgodnie z nowym paradygmatem przyjęto, iż działania skierowane na pobudzenie wzrostu gospodarczego oraz osiąganie wysokiego poziomu zatrudnienia powinny zostać ściśle powiązane z aktywną polityką społeczną. U źródeł tej koncepcji leżało optymistyczne założenie, że instytucje wspólnotowe (przede wszystkim Komisja Europejska) będą skutecznie inicjować działania, które następnie zostaną przełożone na poziom państw narodowych. Dość szybko okazało się jednak, że cele wyznaczone na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie nie są możliwe do zrealizowania. Raport przygotowany w 2004 r. przez grupę ekspertów kierowaną przez byłego premiera Holandii Wim Kok wskazał na słabości strategii, które uniemożliwiły jej realizację w praktyce: wyznaczenie zbyt dużej ilości często sprzecznych ze sobą celów oraz złą koordynację prowadzonych działań (*Facing...* 2004, s. 11–12). Dodatkowym czynnikiem wpływającym na konieczność wprowadzenia zmian w Strategii Lizbońskiej stało się poszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. o 10 nowych państw, co powiększyło istniejące różnicowanie społeczno-gospodarcze na obszarze Wspólnoty. W odpowiedzi na nowe wyzwania, w lutym 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła zreformowaną Strategię Lizbońską, która została przyjęta miesiąc później na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli. Założenia strategii odnoszą się do trzech obszarów tematycznych: wspierania innowacyjnych rozwiązań sprzyjających wzrostowi gospodarczemu; przekształcenia UE w atrakcyjne miejsce dla inwestowania i pracy; tworzenia nowych miejsc pracy

¹ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C321 E, 29 grudnia 2006.

² *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004.

wysokiej jakości (*Common Actions...* 2005, s. 3–4). Odwołania do EMS zostały zawarte w konkluzjach prezydencji, gdzie zapisano, iż europejski model społeczny oznacza dążenie do pełnego zatrudnienia i spójności społecznej (*Presidency Conclusions...* 2005, s. 9). Do priorytetów zawartych w agendzie społecznej można również dodać polityki antidyskryminacyjne, wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn oraz zapewnienie finansowej stabilności krajowych systemów zabezpieczenia społecznego (Hermas 2005, s. 14).

Od samego początku Strategia Lizbońska i lansowana w jej ramach koncepcja EMS stała się przedmiotem debaty eksperckiej. Dla jednych strategia stanowi przykład udanego połączenie celów gospodarczych i społecznych, co jest uznawane za wyznacznik europejskiego modelu społecznego. Z drugiej strony, należy wskazać na ograniczony charakter Strategii Lizbońskiej, a także niedoskonałe instrumenty zastosowane do jej wdrażania; elementy te powodują, że EMS (w kształcie, w jakim jest ujęty w Strategii Lizbońskiej), nie stanowi przeciwwagi dla gospodarczego wymiaru integracji europejskiej. Praktyczne postulaty wynikające ze Strategii Lizbońskiej skupiają się przede wszystkim na wspieraniu edukacji, szkoleń i kształcenia ustawicznego, co ma służyć osiągnięciu spójności społecznej. Katalog działań przewidzianych w Strategii obejmuje faworyzowane przez neoliberalistów instrumenty o charakterze podażowym, które jednocześnie nie są sprzeczne z zasadami europejskiej polityki gospodarczej i pieniężnej. Tym samym sfery tradycyjnie związane z krajowymi politykami społecznymi pozostały w gestii państw członkowskich. Pewne elementy współdziałania istnieją w zakresie modernizacji systemów ochrony socjalnej, jednak głównym celem jest tutaj dbałość o finansową stabilność krajowych systemów emerytalnych. Inne rozwiązania dotyczą redukcji klinów podatkowych oraz wprowadzania zachęt do poszukiwania pracy. Kolejne ograniczenie Strategii wynika z faktu, iż podstawowym narzędziem do jej realizacji jest otwarta metoda koordynacji (OMK), która jest „miękkim” instrumentem, pozbawionym realnej sankcji wykonawczej.

Należy więc zauważyć, iż idea Strategii Lizbońskiej tylko w niewielkim stopniu jest spójna z zasadami, które w świetle literatury uważa się za konstytuujące europejski model społeczny. O ile tradycyjne państwa opiekuńcze starały się zabezpieczać jednostki przed działaniem sił rynkowych (dekomodyfikacja), o tyle modernizacja EMS w ujęciu strategii unijnej zmierza w kierunku zmniejszenia zaangażowania państwa w zakresie ochrony poszczególnych grup społecznych.

Strategia Lizbońska nie zmienia istniejącej na poziomie wspólnotowym asymetrii pomiędzy politykami promującymi efektywność gospodarczą, a działaniami nastawionymi na ochronę socjalną i niwelowanie nierówności społecznych. Analizując tą kwestię, niemiecki politolog Fritz W. Scharpf zwrócił uwagę na fakt, że europejskie państwa opiekuńcze są ograniczane przez konieczność spełnienia wymogów wspólnotowej polityki gospodarczej i pieniężnej (Scharpf 2002, s. 648–649). Kraje należące do strefy euro nie mają możliwości samodzielnego operowania stopami procentowymi, a wszystkie unijne rządy aspirujące do przyjęcia wspólnej waluty nie mogą ignorować postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu. Kolejne obostrzenia wynikają z funkcjonowania wspólnotowej polityki konkurencji, która znacznie ograniczyła możliwość przyznawania pomocy publicznej wybranym podmiotom. Podobny wpływ wywarły procesy deregulacyjne poprzedzające utworzenie jednolitego

rynku europejskiego. Komisja Europejska jest w stanie rozpocząć procedurę sprawdzającą, czy pomoc przyznana przez państwo jest zgodna z regułami wspólnotowego rynku. Nie należy również zapomnieć o roli orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który dokonuje obowiązującej wykładni wspólnotowych aktów prawnych.

Zdaniem Scharpfa, wzmocnienia europejskiego modelu społecznego może nastąpić jedynie w drodze przyjęcia aktów „twardego” wspólnotowego prawa socjalnego, co mogłoby stanowić przeciwwagę dla dominacji celów gospodarczych integracji europejskiej. Zdając sobie sprawę z ogromnego zróżnicowania krajowych modeli polityki społecznej, niemiecki naukowiec proponuje, aby nastąpiło to w drodze przyjęcia dyrektyw ramowych, które byłyby adresowane do grup państw mających podobne instytucje w zakresie *welfare state*. Wydaje się jednak, iż nawet taka elastyczna propozycja zmiany europejskiego prawa, która daje możliwość wypracowania rozwiązań odzwierciedlających specyfikę krajowych polityk społecznych, nie ma obecnie możliwości realizacji.

Bibliografia

- Alber, J. (2006), *The „European Social Model” and the USA*, „European Union Politics” No 7.
- Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Com(2005)330 final*, Brussels 2005.
- Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2004.
- Hermas, S. (2005), *The Social Agenda of the European Union and the Modernization of the European Social Model*, „Collegium” no 33.
- Presidency Conclusions of the March 2005 European Council*, Council of the European Union, Brussels 2005. (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf)
- Scharpf, F. (2002), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, „Journal of Common Market Studies” vol. 40, no 4.
- Żukowski, M. (2005), *Forum. Relacje między celami gospodarczymi i społecznymi. Wprowadzenie*, „Problemy Polityki Społecznej Studia i Dyskusje” nr 8.

Jakub Wiśniewski

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Europejski model społeczny w kontekście integracji europejskiej

Biblijny nakaz „kto ma dwa ubrania, niech da temu, który nic nie ma; kto ma jedzenie, niech uczyni podobnie” – obecny głęboko w mentalności Europejczyków – daje przyzwolenie społeczne na aktywne działania państwa na polu społecznym, nawet za cenę niższej efektywności w stosunku do rozwiązań wolnorynkowych. W świadomości zbiorowej silnie zakorzeniona jest pamięć o państwach opiekuńczych, które w Europie Zachodniej w okresie *trente glorieuse* (1945–1975) odpowiadały za opiekę „od kolebki do grobu”. Wtedy to *welfare state* stało się elementem codziennego życia Europejczyków na wzór bohaterki szwedzkiej literatury dziecięcej Pippi Langstrump, pojawiającej się w małym miasteczku z torbą pełną złotych monet. Owych „złotych monet” dostarczyła produkcja przemysłowa, która nadała istic niewiarygodny impet rozwojowi cywilizacyjnemu kontynentu. Wysoki wzrost gospodarczy z nieustannym popytem na siłę roboczą pomógł sfinansować usługi państw opiekuńczych bez uszczerbku dla płynności budżetów społecznych.

Tamte czasy przeszły jednak bezpowrotnie do historii. Wchodząc w nowe stulecie, Unia Europejska (UE) i państwa członkowskie ją tworzące znalazły się w kryzysie tożsamościowym, odzwierciedlającym po trosze zawirowania społeczno-gospodarcze na szczeblu globalnym. Wspomniany kryzys jest wywołany wieloma czynnikami i procesami, zarówno endogenicznymi, jak i egzogenicznymi, takimi jak wzrost liczby państw członkowskich czy rosnąca konkurencja za strony „wschodzących” gospodarek azjatyckich, zwłaszcza Chin i Indii. UE nie tylko z trudem dostosowuje się do zmienionych warunków światowej gospodarki, ale także nie umie odnaleźć się na tle przemian społecznych zachodzących

w samych społeczeństwach. W epoce postnowoczesnej zmieniają się nie tylko struktury gospodarcze, ale także same społeczeństwa. Inne są potrzeby i oczekiwania społeczne, uwarunkowania demograficzne, zwyczaje i postawy, co pociąga za sobą pojawienie się nieznanych wcześniej ryzyk socjalnych, którym nie są w stanie sprostać tradycyjne instrumenty państwa opiekuńczego. Oznacza to niejednokrotnie ekspansję zaangażowania środków publicznych w wielu dziedzinach i jego zmniejszenie w innych.

Co kryje się pod sformulowaniem „europejski model społeczny”?

Europejskie *welfare states* ewoluują także dlatego, że na kontynencie ma miejsce proces bez precedensu w historii – powstaje ponadnarodowa instytucja – w wymiarze ekonomicznym zbudowana w oparciu o Jednolity Rynek. Oczywiście, myliłby się ten, kto chciałby odtrącić narodziny europejskiego państwa opiekuńczego. Unia Europejska nie ma wspólnej polityki społecznej w rozumieniu takim, jak mówimy o Wspólnej Polityce Rolnej. Nie wydaje się możliwe, aby w realnej perspektywie państwa członkowskie gotowe były ujedlinić wysokość i charakter świadczeń z ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. Zbyt istotne są dysproporcje między państwami dotyczące poziomu rozwoju gospodarczego, struktury systemów polityki społecznej czy przyzwolenia na zakres ingerencji państwa w życie obywateli.

Nasuwa się jednak następujące pytanie: jaki jest wspólny mianownik dla krajowych modeli polityki społecznej realizowanych na kontynencie europejskim, który mógłby nadać sens pojęciu „europejski model społeczny” (EMS)? Otóż EMS może być rozważany na kilku płaszczyznach. Pierwsza z nich ma charakter aksjologiczny, pozostałe – bardziej praktyczny, odnoszące się do prawa socjalnego, współpracy administracyjno-politycznej, a także polityki redystrybucyjnej.

EMS dotyczy przede wszystkim katalogu wartości, którymi kierują się poszczególne państwa członkowskie UE w realizacji polityki społecznej i ekonomicznej. Innymi słowy, chodzi tutaj o fundamentalną teleologię *welfare state*, cechującą wszystkie państwa członkowskie UE – zasady solidarności społecznej, oznaczające prawo obywatelskie do otrzymania pomocy, kiedy dana jednostka znalazła się w trudnej sytuacji życiowej. Ponadto, w Europie powszechne jest przekonanie, że roztropna polityka społeczna wspiera i wzmacnia, a nie hamuje, konkurencyjność gospodarki. Co więcej, Europa w specyficzny dla siebie sposób akcentuje rolę dialogu społecznego i obywatelskiego w sferze polityczno-gospodarczej. Wspomniane wartości warunkują także przebieg szerszej debaty politycznej na temat zasad, jakimi kierować się powinny państwa członkowskie w realizacji polityki społecznej i gospodarczej oraz strategii reform.

EMS to także prawnie usankcjonowane i powszechnie obowiązujące minimalne standardy socjalne. Harmonizacja ma w większości przypadków charakter wycinkowy, związany z uchwalaniem poszczególnych aktów prawnych w konkretnych dziedzinach, takich jak zwolnienia zbiorowe czy czas pracy. Prawodawstwo wspólnotowe wymaga wysokiego stopnia harmonizacji krajowych porządków prawnych, co niewątpliwie oddziałuje na kształt krajowych modeli polityki społecznej.

EMS dotyczy także inicjatyw wspólnotowych, podejmowanych w ramach otwartej metody koordynacji. Największe zaangażowanie Unii Europejskiej dotyczy takich dziedzin, jak walka z bezrobociem (Europejska Strategia Zatrudnienia) oraz ubóstwem (Europejska Strategia Integracji Społecznej). Szczebel wspólnotowy stanowi forum wymiany informacji i koordynacji działań prowadzonych w poszczególnych państwach.

Na koniec wreszcie, można mówić o unijnej polityce redystrybucyjnej, której głównym instrumentem jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Z jednej strony Fundusz aktywnie wspiera zatrudnienie na obszarze Unii, kształcenie ustawiczne i rozwój zasobów ludzkich, aktywizację zawodową kobiet i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dodatkowo EFS dostarcza środki finansowe na tzw. interwencje strukturalne w zagrożonych sektorach gospodarki lub gałęziach przemysłu, na terenie regionów zapóźnionych w rozwoju. Instrumentem polityki łagodzenia efektów restrukturyzacji przedsiębiorstw jest także Europejski Fundusz Dostosowań do Globalizacji (EGAF – *European Globalisation Adjustment Fund*).

Jak polityka społeczna może przyczynić się do rewitalizacji projektu europejskiego?

W dobie globalizacji i innych wyzwań natury społeczno-gospodarczej Unia Europejska poszukuje recept, których zastosowanie pozwalałoby uzyskać rozwój gospodarczy gospodarkom krajowym i zapewnić powszechny dobrobyt społeczny wszystkim obywatelom, mierzony „jakością” życia społecznego. Polem wielotorowych działań jest Strategia Lizbońska, zainicjowana w 2000 roku. Przywódcy państw i rządów mieli świadomość, że działania na szczeblu unijnym nie mogą przybrać jedynie formy bolesnych cięć w wydatkach publicznych czy prostej deregulacji kluczowych sektorów gospodarki, dlatego w 2002 roku na szczycie Rady Europejskiej w Barcelonie zdecydowano o uzupełnieniu Strategii Lizbońskiej o rozbudowany wątek społeczny. W ciągu siedmiu lat od ogłoszenia realizacji Strategii kwestia „Europy Socjalnej” pojawiała się we wszystkich kluczowych dokumentach strategicznych dotyczących konkurencyjności UE. Była ona także obecna podczas przeglądu Jednolitego Rynku, koordynowanego przez Komisję Europejską, w listopadzie 2007 roku.

Unia Europejska potrzebuje pilnie podreperować swój nadszarpnięty wizerunek. W przeciwnym razie straci legitymację społeczną, co dotyczy w szczególności opinii publicznej krajów tzw. Starej Piętnastki (UE-15). Dlatego Komisja Europejska, ustami komisarza odpowiedzialnego za zatrudnienie i sprawy społeczne – Vladimira Špidli, usiłuje pogodzić „wodę z ogniem”, argumentując za kompromisem pomiędzy zabezpieczeniem społecznym a szeroko rozumianą elastycznością, zwłaszcza rynków pracy (tzw. *flexicurity*, czyli połączenia *flexibility* z *security*). Osobne pytanie dotyczy kwestii, jaką rolę w stymulowaniu i inicjowaniu reform, także na szczeblu krajowym, mają pełnić instytucje UE, a zwłaszcza Komisja Europejska (KE). Podążać drogą dalszej harmonizacji standardów socjalnych na szczeblu wspólnotowym? Zachęcać do reform krajowych polityk społecznych i ganić te państwa, które ociągają się z modernizacją systemów zabezpieczenia społecznego

i polityk zatrudnienia? A może rozbudowywać struktury ogólnoeuropejskiego dialogu społecznego (lub obywatelskiego), mnożąc fora, na których zasiadają przedstawiciele pracowników i pracodawców oraz organizacji pozarządowych na Jednolitym Rynku? Odpowiedzi na te pytania można szukać w badaniach opinii publicznej. Wszelkie ewentualne działania mające na celu pogłębienie „wymiaru społecznego” UE muszą bowiem znaleźć akceptację społeczeństw państw członkowskich, czy to bezpośrednio w referendum, czy w mandatach politycznych wybieralnych demokratycznie władz krajowych, reprezentowanych w takich ciałach, jak Rada UE¹.

W kilku ostatnich latach, w oczach obywateli Unii znacząco wzrosło znaczenie polityki społecznej i zatrudnienia. Zapytywani o obszary, w których Unia powinna być aktywna, Europejczycy coraz częściej wymieniają właśnie sprawy społeczne jako priorytetowe. Większość obywateli Unii (56%) opowiada się za zwiększeniem ilości decyzji z zakresu ochrony praw socjalnych podejmowanych na szczeblu wspólnotowym², pomimo iż uważają oni aktywność Unii Europejskiej w tym zakresie za niezadowolającą. Można zaobserwować istotne rozbieżności między opiniami obywateli poszczególnych państw członkowskich. Do zwolenników zwiększania aktywnego podejmowania decyzji w zakresie polityki społecznej na szczeblu wspólnotowym należą: Cypryjczycy, Portugalczycy, Luksemburczycy, Słowacy, Polacy, Belgowie i Austriacy. Zdecydowanie mniej skłonni poprzeć koncepcję zwiększenia roli UE są: Szwedzi, Duńczycy, Brytyjczycy, Finowie i Estończycy. Ponad dwie trzecie obywateli krajów członkowskich Unii Europejskiej popiera harmonizację rozwiązań systemowych z dziedziny polityki społecznej³. Co ciekawe, akceptacja dla harmonizacji w dziedzinie polityki społecznej jest silniejsza w dziesięciu nowych krajach członkowskich (81%) niż w krajach UE-15 (58%). Polacy najliczniej ze wszystkich krajów UE opowiadają się za harmonizacją systemów opieki społecznej. Aż 86% obywateli polskich uważa się za zwolenników tej idei, w tym 45% silnie ją popiera.

Co ciekawe, obywatele, którzy w największym stopniu popierają harmonizację oraz są skłonni zwiększyć rolę Unii Europejskiej w procesie podejmowania decyzji z dziedziny polityki społecznej, pochodzą z krajów, w których istnieje raczej kontynentalny system

¹ Nie brakuje głosów mówiących, że ponadnarodowa struktura socjalna mogłaby stać się spoiwem przyszłego „europejskiego społeczeństwa obywatelskiego”. Według takiego rozumowania droga do pożądanej demokratyzacji UE wiedzie przez dalsze rozszerzanie kompetencji Wspólnot na sprawy socjalne lub – mówiąc szerzej – społeczne. Wynika to z powszechnego przekonania, że dotychczasowe płaszczyzny integracji (gospodarka, prawo) służą przede wszystkim sektorowi przedsiębiorstw, a nie zwykłym obywatelom. W opinii federalistów europejska polityka społeczna może w przyszłości służyć wykształceniu się tożsamości europejskiej, której kamieniem węgielnym będzie koncepcja „europejskiego obywatelstwa socjalnego”. Por. J. Gelissen, *Popular Support for Institutionalised Solidarity: A Comparison Between European Welfare States*, „International Journal of Social Welfare”, No. 9/2000, s. 290.

² 56% obywateli UE-25 uważa, że więcej decyzji z zakresu ochrony praw socjalnych powinno być podejmowanych na szczeblu wspólnotowym, podczas gdy 32% jest zdania, że decyzje w tym zakresie powinny być w mniejszym stopniu podejmowane na szczeblu unijnym, *The Future of Europe*, Special Eurobarometer 251, maj 2006.

³ *The Future of Europe*, Special Eurobarometer 251, maj 2006.

państwa opiekuńczego. Dotyczy to głównie krajów, gdzie jest spory dług publiczny (który często znamionuje istnienie rozbudowanego systemu powszechnych ubezpieczeń społecznych). Mogą oni postrzegać harmonizację systemów opieki społecznej jako narzędzie polityki redystrybucji, które wzmocni solidarność między państwami członkowskimi oraz stworzy poczucie pewności dzięki – jak w przypadku krajów UE-10 – korzystaniu z funduszy w ramach Unii Europejskiej. Z drugiej strony, państwa, których obywatele w mniejszym stopniu oczekują harmonizacji, charakteryzują się często otwartą gospodarką, wyższym od przeciętnego standardem życia, wysoką stopą wzrostu gospodarczego, a także dobrze rozwiniętym systemem opieki społecznej.

Badanie CBOS z października 2006 roku zrealizowane na zlecenie UKIE⁴ w dużym stopniu potwierdziło wyniki Eurobarometru wskazujące na to, iż Polacy są zdecydowanymi zwolennikami harmonizacji modeli polityki społecznej na poziomie wspólnotowym, szczególnie w zakresie rozwiązań dotyczących prawa pracy. Polacy są pozytywnie nastawieni do wprowadzania jednolitych zasad w wielu aspektach polityki społecznej na poziomie wspólnotowym. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie pytania dotyczącego wprowadzenia płacy minimalnej. Aż 61% Polaków uważa, że Unia Europejska powinna dążyć do wprowadzenia jednolitej płacy minimalnej we wszystkich krajach członkowskich, bez względu na poziom ich zamożności. Obywatele Polski opowiadają się również chętnie za ustanawianiem minimalnych standardów w takich kwestiach, jak system orzecznictwa rent inwalidzkich, jednolity czas pracy czy wiek emerytalny. Nieco ponad połowa badanych (53%) uważa, że wprowadzenie jednolitych zasad przyznawania rent w całej Unii Europejskiej byłoby bardziej korzystne niż pozostawienie tej sprawy władzom państw członkowskich (34%).

Cytowane wyżej badania opinii publicznej sugerują, że Europejczycy czerpią dumę ze swojego unikatowego w skali światowej systemu organizacji społeczeństwa, gdzie, co do zasady, nikt nie jest wyrzucony poza margines – biedni, niepełnosprawni, ludzie starsi, kobiety, młodzież czy mniejszości etniczne. Społeczeństwa europejskie zdają się nie być gotowe na obniżenie standardów socjalnych w zatrudnieniu, nawet jeśli oznaczałoby to wygenerowanie środków na aktywność instytucji publicznych na polu społecznym w innych obszarach zabezpieczenia społecznego.

Jednocześnie nie sposób przeoczyć różnic dotyczących fundamentalnych celów i instrumentów państw opiekuńczych⁵. Wербalizują je przedstawiciele państw członkowskich na różnego rodzaju unijnych forach. Część państw członkowskich (zwłaszcza tych reprezen-

⁴ *Oczekiwania dotyczące roli Unii Europejskiej w polityce społecznej*, CBOS na zlec. DA/UKIE, październik 2006. Badanie zostało zrealizowane w dniach 6-9 października 2006 roku na liczącej 999 osób reprezentatywnej próbie dorosłych mieszkańców Polski.

⁵ Mówiąc żartobliwie, europejskie modele społeczne w swym zróżnicowaniu mogą być porównane do uświęconych tradycją narodowych wypitków. Niemcy i Francuzi upodobali sobie model *welfare state*, nazywany kontynentalnym, który przypomina trochę szampan – jest luksusowy, wyśmienity w smaku, ale zabójczy dla portfela. Państwa rejonu śródziemnomorskiego upodobały sobie politykę społeczną, przypominającą ouzo lub grappę – wszyscy nań narzekają, a jej przedawkowanie może skończyć się tragicznie. Model nordycki jest jak aquavit – bliski sercu Szwedów czy Finów, orzeźwiający, choć bardzo kosztowny. Model anglosaski można porównać natomiast do piwa – jest niezbyt

tujących kontynentalny model państwa opiekuńczego – Niemcy, Francja, Włochy, Belgia) sprzeciwiała się postulatowi obniżenia poziomu zabezpieczenia społecznego, który zdaniem tych krajów gwarantuje swego rodzaju „parasol ochronny” obywatelom. Inne państwa (Wielka Brytania, Irlandia, część „nowych” państw członkowskich), poparte przez Komisję Europejską, argumentują za głęboką modernizacją krajowych systemów społecznych, forsowaniem polityk *zatrudnieniotwórczych* oraz uelastycznieniem prawa pracy.

Pierwsza z wymienionych grup krajów członkowskich usiłuje wykorzystać globalizację dla zwiększenia skali protekcjonizmu i ochrony *status quo* w sprawach społecznych. Przykładem działań wpisujących się w ten punkt widzenia był spór o tzw. dyrektywę usługową oraz postulaty zmierzające do zamykania rynków krajowych i niedopuszczania do wzrostu konkurencyjności wewnątrz Unii Europejskiej. Znamienne w tym kontekście są chociażby propozycje zmniejszania wsparcia z unijnej polityki spójności dla tych państw, które stosują u siebie niższe stawki podatku od osób prawnych (CIT). Tak zwany dumping fiskalny idzie według przeciwników ekonomii neoliberalnej w parze z „dumpingiem socjalnym”, stymulując zjawisko „wyścigu do dna” (*race to the bottom*), którego ofiarą padają rzekomo krajowe polityki społeczne. Co szczególnie niepokojące, można w ostatnim czasie zaobserwować niefortunny podział na „dobrego gline” (państwa członkowskie podejmujące się ochrony swoich obywateli przed zawirowaniami na globalnym rynku) i „złego gline” (Unia Europejska realizująca konieczne, liberalne, acz bolesne reformy na rynkach pracy, kapitału i produktów)⁶. Innymi słowy, UE jest „rozgrywana” przez rządy państw członkowskich stanowiących nieformalną grupę „etatystyczną”, które próbują zrzucić odpowiedzialność za bolesne reformy modernizacyjne na Komisję Europejską.

Drugi punkt widzenia zakłada otwartość i wykorzystanie globalizacji dla wzrostu liberalizacji i konkurencyjności gospodarki europejskiej. Perspektywa reformatorska, bo tak w dużym uproszczeniu scharakteryzować należy to podejście, uwzględnia konieczność modernizacji europejskich modeli społecznych, ostateczne zniesienie barier w działaniu czterech swobód rynku wewnętrznego, ale również nie negujące aktywnych form łagodzenia efektów restrukturyzacji przedsiębiorstw, jak na przykład wspomniany Fundusz Dostosowań do Globalizacji. Nie brakuje jednak i takich, dla których hasło modernizacji oznacza prostą deregulację i wycofywanie się państwa z pozycji opiekuńczych wbrew jasno werbalizowanym oczekiwaniom społecznym.

Wnioski

Europa (zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie) nie może pozostać bierna na wyzwania związane ze zmianami demograficznymi czy umiędzynarodowieniem procesów gospodarczych. Trudno także ignorować oczekiwania społeczne związane z polityką społeczną, tak na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym. Rozbudowa długiej listy

wyrafinowany, dla niektórych gorzki w smaku, choć pozwala zaspokoić swoje minimalne potrzeby (The Economist, *Choose Your Poison*, September 29th 2005).

⁶ E. Wasmer, J. Von Weizsäcker, *A Better Globalisation Fund*, Breugel Policy Brief, issue 2007/01, February 2007, s. 3.

wartości i celów społecznych, z definicji mających charakter abstrakcyjny i deklaracyjny, nie zaspokoi żądań obywateli. Nie poprawi ona „społecznego” wizerunku UE. Wszelkie działania reformatorskie muszą przybrać postać wymiernych działań, a ponadto uwzględniać zarówno wymiar ekonomiczny (potrzebny do podniesienia konkurencyjności UE), jak i społeczny (w celu odzyskania lub podtrzymania poparcia społecznego dla integracji europejskiej i legitymizacji działań rządów krajowych).

Jaki winien być zatem polski punkt widzenia? Z pewnością nie jest dobrze, że opinia publiczna w kluczowych dyskusjach na szczeblu wspólnotowym jest traktowana instrumentalnie. Obóz „neoliberalny” zdaje się bagatelizować niepokoje i troski zwykłych ludzi, żonglując danymi statystycznymi i wskaźnikami ekonomicznymi (skądinąd prawdziwymi) wskazującymi na dobrodziejstwa nieregulowanej, dynamicznej gospodarki. „Protekcjonisci” prowadzą odrębną, nieco cyniczną grę, przedstawiając Unię Europejską jako siłę działającą destrukcyjnie na jakość życia zwykłych obywateli, gwarantowaną przez standardy socjalne, które przez dziesiątki lat zapisały się trwale w strukturach krajowych modeli państwa opiekuńczego.

Podnoszenie prawnie usankcjonowanych standardów minimalnych (przede wszystkim prawo pracy) nie będzie w dającej się przewidzieć przyszłości możliwe, pomimo bardzo dużych oczekiwań społecznych, na co wskazuje jednoznacznie przebieg negocjacji nad nowelizacją dyrektywy normującej czas pracy czy trudne rozmowy wokół dyrektywy regulującej agencje pracy tymczasowej. Jeśli będą powstawać nowe akty prawne, dla przykładu zbliżające krajowe systemy emerytalne czy zatrudnienia, to postęp ograniczać się będzie do poprawy koordynacji odrębnych krajowych systemów.

Kluczowym obszarem, gdzie „europejski model społeczny” może przyczynić się do poprawy wizerunku UE, jest natomiast polityka redystrybucyjna prowadzona na szczeblu wspólnotowym. W przypadku „nowych” krajów członkowskich (UE-10 i UE-2) kluczowe znaczenie mają transfery w ramach polityki spójności, a konkretniej Europejskiego Funduszu Społecznego. W odniesieniu do państw UE-15 istotnym instrumentem będzie Europejski Fundusz Dostosowań do Globalizacji. Oczywiście nie należy się spodziewać, że ów instrument będzie w znaczący sposób eliminował proklamowane negatywne konsekwencje procesu delokalizacji. Chodzi tutaj raczej o efekt psychologiczny – zaszczepienie w obywatelach świadomości, że UE pamięta o „przeigranych” na Jednolitym Rynku, wbrew argumentom polityków, takich jak prezydent Francji, Nicolas Sarkozy. Chodzi o wysłanie klarownego przesłania – skoro wyzwania dla gospodarek i społeczeństw europejskich są w dużej mierze wspólne, obywatele oczekują wspólnych środków zaradczych, swoje nadzieje pokładając w europejskim modelu społecznym.

Mirosław Grewiński

*Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP
Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej*

Europejski model społeczny – w kierunku welfare system

Zastanawiając się nad tym, czym jest *europejski model społeczny*, wydaje mi się, że można wyróżnić dwa podejścia do tego zagadnienia. Pierwsze związane jest z analizą tego co różni poszczególne państwa opiekuńcze (*welfare state*) od siebie w Europie i/lub co je łączy. W tym kontekście badane są i wyróżniane różnorodne modele socjalne w Europie, takie jak: model anglosaski, kontynentalny, skandynawski lub śródziemnomorski (Książkowski 1999). Drugie podejście dotyczy kontekstu ponadnarodowego, czyli jaki model społeczny realizuje Unia Europejska jako wspólnota pewnych wartości, praw i zasad (Kleinhenz 1996). Zarówno pierwsze, jak i drugie ujęcie można odnosić do innych modeli społecznych, istniejących w USA czy w państwach azjatyckich. Z pewnością to co wyróżnia model „europejski” związane jest z większym zainteresowaniem poszczególnych państw europejskich, jak i samej UE, sprawami socjalnymi i prowadzeniem aktywnej polityki w tym zakresie, co przekłada się na większą równość dochodową obywateli, aniżeli w innych regionach świata, lepszą dostępność do różnorodnych usług socjalnych, mniejsze różnice w statusie pomiędzy kobietami i mężczyznami, czy wreszcie wyższe wydatki publiczne na cele społeczne (Anioł 2003). Region europejski, jak twierdzi wielu badaczy, ma opinię najbardziej egalitarnego terytorium na świecie (Golinowska 2002).

Na poziomie ogólnym dosyć łatwo jest wskazać, że europejski model społeczny istnieje. Większość państw europejskich akceptuje podstawowe wartości socjalne, takie jak: sprawiedliwość, równość, subsydiarność, partnerstwo czy samorządność (Głąbicka 2001).

Większość akceptuje i respektuje także obywatelskie prawa socjalne, które były rozwijane przez ostatnie dziesięciolecia w ramach ponadnarodowych organizacji, takich jak Wspólnota Europejska czy Rada Europy. Związane jest to także z genezą powojennego *welfare state* i rozwojem zbliżonego prawodawstwa socjalnego oraz rozwiązań w poszczególnych krajach Europy Zachodniej. Należy pamiętać, że duża część państw europejskich czerpała w pierwszych latach po II wojnie światowej z rozwiązań brytyjskich, kiedy powszechnie akceptowana doktryna Keynesa została dowartościowana przez Raport Beveridge'a i koncepcję socjalnych praw obywatelskich T.H. Marshalla (Grewiński 2007; Kaźmierczak 2006). Z pewnością, szczególnie w ostatnim dwudziestoleciu, na ujednocianie rozwiązań socjalnych w poszczególnych krajach wpływ miała integracja europejska i pogłębianie współpracy socjalnej od połowy lat 80. XX wieku. Wprawdzie polityka kreowania ponadnarodowych przepisów socjalnych w ramach UE wydaje się być raczej w odwrocie, to jednak wprowadzenie *metody otwartej koordynacji* w podstawowych politykach socjalnych daje szansę na rozwój tzw. europejskiego modelu społecznego. To właśnie z tym instrumentem polityczno-koordynującym wiąże się w UE największe nadzieje. Dziesięcioletnie doświadczenia z koordynacji, np. wspólnotowej polityki zatrudnienia przez instytucje UE, pozwalają napawać optymizmem co do dalszego rozwoju tego instrumentu, którym są już objęte inne polityki socjalne Wspólnoty.

Europejski model społeczny oczywiście ewoluuje. Tradycyjnie model ten, rozumiany jako działalność UE, a opierający się głównie na instrumentach prawnych, sprowadzał się do zabezpieczania społecznego pracowników migrujących i ich rodzin w obrębie Wspólnoty, ujednociania przepisów dotyczących warunków, bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy, prowadzenia polityki równości i zwalczania dyskryminacji (m.in. *gender* i inne), prowadzenia dialogu społecznego i obywatelskiego. W ostatnich dziesięciu latach europejski model społeczny został przekonstruowany w taki sposób, że zbliżył się bardziej do polityki gospodarczej i regionalnej prowadzonej przez UE. Miało to związek z rozszerzeniem Wspólnoty o nowe kraje, presją globalizacji i internacjonalizacji stosunków gospodarczo-handlowych i przyjęciem nowej, bardziej konkurencyjnej strategii rozwoju dla Wspólnoty w ramach procesu lizbońskiego. Strategia Lizbońska, szczególnie po reformie z 2005 r., została bardziej zintegrowana z polityką spójności społeczno-gospodarczej na obszarze państw członkowskich. Wprawdzie nie należy traktować, jak chcieliby niektórzy, polityki spójności społecznej jako synonimu polityki społecznej UE, to jednak większe zainteresowanie spójnością w tej chwili ma związek z ogromnymi transferami w ramach funduszy strukturalnych do państw biedniejszych w ramach Wspólnoty (Głąbicka, Grewiński 2005). Europejski Fundusz Społeczny stał się zatem, szczególnie w ostatnich latach, obok instrumentów prawnych i koordynujących w UE, poważnym instrumentem wspierania „rozwiązań w duchu europejskim” (Grewiński 2001, 2006a). To właśnie w ramach tego funduszu stosuje się całe spektrum nowoczesnych instrumentów, takich jak: benchmarki, dobre praktyki czy mainstreaming. Poszukuje się także nowych, innowacyjnych rozwiązań w zakresie społecznym i dokonuje wymiany międzynarodowych doświadczeń (np. w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL).

Jednocześnie trzeba podkreślić, że obok realizacji wspólnych celów i priorytetów w ramach programów UE, poszczególne państwa europejskie wyraźnie różnią się od siebie

w rozwiązaniach systemowych i instytucjonalnych z dziedziny polityki społecznej. Pluralizacja rozwiązań, instytucji i instrumentów, a także sposobów dostarczania usług społecznych jest dosyć duża i wynika z różnorodnych tradycji systemów zabezpieczenia społecznego. Z tego powodu, moim zdaniem, raczej nie należy się spodziewać powstania jakiegoś ponadnarodowego modelu społecznego, oprócz oczywiście tego co proponuje dla swoich członków Unia Europejska. Poszczególne państwa różnią się od siebie tradycją i kulturą, strukturą społeczną, potencjałem kapitału społecznego i obywatelskiego, systemami politycznymi, stąd też wprowadzanie identycznych szczegółowych rozwiązań raczej nie będzie możliwe w najbliższej perspektywie. Wcześniej musiałyby powstać europejskie społeczeństwo, ale jak twierdzą eksperci, nawet przy masowych migracjach, idea ta jest póki co bardzo dalekim celem albo realną utopią (Kleinhenz 1994). Trudności ujednoczenia rozwiązań socjalnych w ramach poszczególnych państw europejskich pojawiają się bardzo często już na etapie transferu idei, a co tu dopiero mówić o implementacji tych idei do praktyki. Można posłużyć się tutaj przykładem idei gospodarki społecznej, która w wielu państwach europejskich spowodowała znaczące ograniczenie kwestii społecznych przez obywatelskie i prywatne zaangażowanie, ale która napotyka poważne trudności w zastosowaniu, np. w Polsce, pomimo że wiąże się z nią ogromne nadzieje (Grewinski, Kamiński 2007).

Wydaje mi się, że problemem z europejskim modelem społecznym jest to, że dotychczas był on przedmiotem analizy z punktu widzenia tradycyjnego *welfare state*. Być może należałoby prowadzić analizę takiego modelu z punktu widzenia *welfare system*. Gdybyśmy się bowiem zastanowili na przykładach Szwecji czy Północnych Włoch, to być może doszlibyśmy do wniosku, że już dawno powinniśmy nazywać te państwa opiekuńczymi społeczeństwami (*welfare society*) a nie państwami opiekuńczymi (*welfare state*). W obu tych państwach kluczowe znaczenie mają bowiem występujące tam silne więzi społeczne i zaufanie (Hausner 2007). W analizie systemowej można byłoby poszukiwać także europejskich modeli lub modelu wielosektorowej polityki społecznej (*welfare pluralism*), polegającej na dostarczaniu usług społecznych przez różnorodne sektory – publiczny, obywatelski, komercyjny i nieformalny (Grewinski 2006b, 2007). Analizy europejskiego modelu *welfare mix* można napotkać coraz częściej w nowszej literaturze przedmiotu (Ranci 2002).

Europejski model społeczny, pomimo licznych krytyk, w mojej opinii ma swoją przyszłość. Wpływ na to ma, po pierwsze – pogłębianie i poszerzanie procesów integracji europejskiej, po drugie – bliska współpraca państw i regionów oraz transfer idei w rozwiązywaniu problemów społecznych, wreszcie podobne problemy socjalne, z którymi musi sobie radzić cała Wspólnota (migracje i wielokulturowość, starzenie się społeczeństwa, zmiany na rynku pracy, zmiany modelu rodziny). Najważniejszym elementem jest jednak chyba to, że państwa europejskie w prowadzeniu polityki społecznej różnią się od innych regionów świata, zarówno od USA, jak i państw azjatyckich. Wysokie nakłady na edukację (gospodarka oparta na wiedzy), przywiązywanie dużej wagi do działań równościowych, wyważona polityka *flexicurity*, rozbudowany dialog obywatelski powodują, że obywatele w wielu państwach europejskich są bardziej szczęśliwi, aniżeli w innych regionach świata, a przy okazji ich gospodarki uważane są za najbardziej innowacyjne na świecie (np. państwa skandynawskie). Może to oznaczać, że Europa będzie poszukiwała dalej swojego

własnego modelu socjalnego i nie ugnie się presji „amerykanizacji” (Albert 1992). Szczególnie istotne znaczenie dla dalszego rozwoju europejskiego modelu społecznego mogą mieć wyzwania przyszłości, do których zaliczyć z pewnością należy: bezrobocie, demografię, migracje i wykluczenie społeczne.

Wydaje mi się, że cechami wspólnymi europejskiego modelu społecznego, które będą charakteryzować w przyszłości zarówno działania UE, jak i wewnętrzne polityki poszczególnych państw europejskich to:

1. Dalsza decentralizacja i dowartościowanie regionalnego i lokalnego szczebla samorządu terytorialnego.
2. Reforma instytucji państwa i sektora publicznego w kierunku nowego zarządzania publicznego.
3. Demonopolizacja dostarczania usług socjalnych z sektora publicznego na inne sektory.
4. Coraz większe urynkowanie i komercjalizacja usług.
5. Rozwijanie dialogu obywatelskiego i społecznego.
6. Zgoda większości środowisk decyzyjnych co do ograniczenia transferów stricte socjalnych.
7. Kontynuowanie polityki *workfare* przez programy aktywizacji i przedsiębiorczości,
8. Rozwijanie koncepcji społeczeństwa/gospodarki opartej na wiedzy, z ukierunkowaniem na innowacyjność i adaptacyjność zasobów ludzkich.
9. Położenie większego nacisku na integrację społeczną (osób starszych, niepełnosprawnych, wykluczonych, migrujących) poprzez aktywną pracę socjalną i środowiskową.
10. Większe zaangażowanie społeczności lokalnych i wykorzystanie potencjału podmiotów gospodarki społecznej i grup nieformalnych.

Nie ulega wątpliwości, że Polska, jako były kraj bloku socjalistycznego, skorzystała na dorobku europejskiego modelu społecznego po akcesji do Unii Europejskiej. Przez ostatnie kilka lat wiele zmieniło się w Polsce, jeśli chodzi o problematykę społeczną. Wspólnota wymusiła na nas wiele rozwiązań, ale także sami dojrzewialiśmy do reform społecznych, obserwując niewydolność systemu społecznego w latach 90. XX wieku. Z pewnością objęcie nas metodą otwartej koordynacji, w ramach polityk socjalnych UE, polityką spójności z transferem środków finansowych, jak również konieczność implementacji socjalnego dorobku prawnego Wspólnoty, spowodowało, że sytuacja społeczna Polaków znacznie się poprawiła – oczywiście nie tylko dlatego (*Diagnoza Społeczna 2007*). Wzmocniliśmy, po akcesji, nasze instytucje i służby społeczne, wprowadziliśmy nowoczesne rozwiązania prawne i finansowe. Niemniej należy podkreślić, że wiele jest jeszcze do zrobienia. Nie spełniamy jeszcze wielu standardów socjalnych, które są stosowane w „starych” państwach UE. Warto w tym miejscu także zauważyć, że nie wszystkie programy i strategie europejskie są pisane „pod” Polskę. Pojawiają się nawet głosy, że nowe państwa członkowskie UE nie są w stanie osiągnąć zakładanych celów Strategii Lizbońskiej, bo ta jest kierowana do państw o innym poziomie rozwoju (Radło 2003). Kwestionowane jest także nie najlepsze adresowanie środków pomocowych Wspólnoty, co może poważnie ograniczyć rzeczywiste efekty tych inwestycji, także w zakresie społecznym (Tyrowicz 2007).

Polska jako stosunkowo nowy członek UE powinna aktywnie włączyć się w rozwój europejskiego modelu społecznego. Nasze doświadczenia po transformacji ustrojowej i droga, jaką przeszliśmy w ostatnich 17 latach może w tej chwili być bardzo przydatna takim krajom, jak Rumunia, Bułgaria czy Ukraina. Potrzeba tu jednak wizji dzielenia się naszymi doświadczeniami i dalszego rozwoju polityki społecznej, nie tylko w kontekście UE, ale także w kontaktach bilateralnych. Tymczasem wydaje się, że w Polsce brakuje publicznej debaty na temat przyszłości modelu społecznego w wymiarze krajowym, jak i europejskim. Dlatego należy wyrazić podziękowanie Redakcji „Problemów Polityki Społecznej” za zainicjowanie dyskursu naukowego na ten temat.

Bibliografia

- Albert, M. (1992), *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Campus, Frankfurt am Main.
- Anioł, W. (2003), *Europejska polityka społeczna- implikacje dla Polski*, Aspra-JR, Warszawa.
- Brok, E. (1997), *Die Bedeutung der europäischen Sozialpolitik für Integration und Erweiterung der Europäischen Union*, (w:) W. Schmähl (Hrsg.), *Europäische Sozialpolitik*, Verlag für Sozialwissen-Schafen, Baden-Baden.
- Diagnoza Społeczna 2007*, Warszawa 2007.
- Głąbicka, K. (2001), *Polityka społeczna Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa.
- Głąbicka, K., Grewinski, M. (2005), *Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE*, Elipsa, Warszawa.
- Golinowska, S. (2002), *Europejski model socjalny a otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 11/12.
- Grewinski, M. (2001), *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej UE*, Warszawa.
- Grewinski, M. (2006a), *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument welfare mix*, (w:) *Twoja wiedza Twój sukces*, książka podsumowująca III edycję projektu OHP, Warszawa.
- Grewinski, M. (2006b), *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism*, „Polityka Społeczna” 5/6.
- Grewinski, M. (2007), *Od państwa opiekuńczego do wielosektorowości w kształtowaniu dobrobytu społecznego – zmieniający się kontekst polityki społecznej w Polsce*, (w:) A. Rączaszek, W. Koczur (red.), *Polityka społeczna w życiu społeczno-gospodarczym kraju*, AE Katowice, Katowice.
- Grewinski, M. (2007), *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? O przeobrażeniach welfare state*, (w:) K. Głąbicka (red.), *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom.
- Grewinski, M., Kamiński S. (2007), *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa.
- Hausner, J. (2007), *Modele polityki społecznej – doświadczenia europejskie*, materiał pokonferencyjny, Warszawa.

- Kaźmierczak, T. (2006), *Praca socjalna między upośledzeniem a obywatelskością*, Wyd. Śląsk, Katowice.
- Kleinhenz, G. (1994), *Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion*, (w:) G. Rübel (Hrsg), *Perspektiven der Europäischen Integration*, Nomos, Heidelberg.
- Kleinhenz, G. (1996), *Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa*, (w:) G. Kleinhenz (Hrsg), *Soziale Integration in Europa II*, Berlin.
- Książopolski, M. (1999), *Modele polityki społecznej*, IPiSS, Warszawa.
- Radło, M. (2003), *Wyzwanie konkurencyjności – Strategia Lizbońska w poszerzonej UE*, ISP, Warszawa.
- Ranci, C. (2002), *The Mixed Economy of Social Care in Europe*, (w:) *Dilemmas of the welfare mix*, Springer, New York.
- Schmähl, W. (1997), *Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration*, (w:) W. Schmähl, H. Rische (Hrsg), *Europäische Sozialpolitik*, Nomos, Baden-Baden.
- Tyrowicz, J. (2007), *Podmioty Ekonomii Społecznej a perspektywy rozwojowe Polski 2007–2013*, „Wiadomości Społeczne” 2 (red. M. Grewiński).

Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Zamieszanie wokół EMS

Polityka społeczna w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) jest na tyle zróżnicowana, że mówi się o jej kilku modelach, z charakterystycznymi dla nich krajami – Szwecją, Niemcami i Wielką Brytanią. Do tego można dodać odrębności charakterystyczne dla Europy Południowej oraz kolejne, dotyczące krajów postkomunistycznych. Z kolei, przy porównaniach modelowych Europy Zachodniej z USA różnice wewnątrz-europejskie są pomijane i traktuje się politykę społeczną w krajach tego pierwszego obszaru jako niezróżnicowaną jedność (np. Alesina, Glaeser 2004). W obu przypadkach (różne modele w Europie, model Europy a inne modele) mamy do czynienia z badaniami porównawczymi, w których pojęcie modelu nie ma charakteru normatywnego, tzn. nie jest istotne, który model powinien być naśladowany, a którego należy unikać. Określenia typu „model skandynawski” lub „model europejski” są w tym kontekście użytecznymi naukowo abstrakcjami, skrótowymi nazwami dla wzorów stwierdzonych w wyniku analizy danych z jednostek, takich jak państwa lub większe ich zbiory.

Z tego punktu widzenia europejski model społeczny (EMS) istnieje tam, gdzie da się stwierdzić różnice jakościowe lub stopnia między nim a modelami społecznymi związanymi z innymi obszarami czy organizacjami. Najpierw trzeba sprecyzować, o jaką podstawę chodzi i najprościej przyjąć, że mamy do czynienia z organizacjami międzynarodowymi oraz ich wymiarem społecznym. Dyskusje wokół EMS prowadzone są w kontekście funkcjonowania UE (UEMS), a nie tak, jakby chodziło po prostu o kontynent czy jakoś inaczej postrzeganą Europę, czy cywilizację europejską. Przedmiotem badań mogą być porównania wymiaru społecznego takich organizacji, jak: UE, Organizacja Państw Ame-

rykańskich (OAS), Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu (NAFTA), Wspólny Rynek Południa w Ameryce Południowej (MERCOSUR lub MERCOSUL), Strefa Wolnego Handlu Ameryk (FTAA), Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), Układ o Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku (APEC), Unia Afrykańska (AU), Wspólnota Rozwoju Południowej Afryki (SADC) czy Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS). Wyniki tego rodzaju badań porównawczych dla organizacji MERCOSUR, SADC i ASEAN przedstawił B. Deacon (2001), a wymiar społeczny ECOWAS był przedmiotem badania R. Roberta (2004). Każda z tych organizacji ma więc swój model społeczny.

Często przyjmuje się, że EMS dotyczy wartości, a nie instytucji. Moim zdaniem, takie stanowisko wynika z pomieszania poziomów rozważań. Myśląc w kategoriach zbioru poszczególnych państw, od razu widzimy, że ich polityki społeczne bardzo się różnią, a więc o wspólnym modelu można mówić ewentualnie tylko w sferze tego, co powinno być, a nie tego co jest (i tak jest to bardzo mocna teza, gdyż nawet bardzo różne narodowe polityki społeczne mogą mieć wspólne cechy). Co innego, gdy wchodzimy na poziom organizacji międzynarodowych, wówczas trudno od razu przyjąć za pewnik to, że nie mają one własnej polityki społecznej, która stanowi nową jakość w porównaniu ze zbiorem polityk społecznych państw członkowskich. Weźmy abstrakcyjny przykład, dwa kraje A i B, z polityką społeczną PSA i PSB, postanowiły się połączyć w organizację gospodarczo-społeczną AB ze wspólnymi instytucjami, które mają również pewne kompetencje w dziedzinie polityki społecznej. Wykonywaniem tych kompetencji będzie więc PSAB, przy istnieniu nadal odrębnych PSA i PSB. Dlatego też nie ma sprzeczności między stwierdzeniem, że są różne modele polityki społecznej w państwach europejskich i jest też jej model europejski, który nie sprowadza się do kilku ogólnych haseł, co do których wszyscy się zgadzają.

Drugie źródło zamieszania związane jest z normatywną stroną całej dyskusji. Stwierdzenie o nieistnieniu lub istnieniu EMS to jedno, ale gdy już zgodzimy się, że EMS jednak istnieje (część dyskutantów odpada upierając się, że nie), pojawiają się interesujące pytania o to, jaki on jest, jak się zmieniał, jaki może być oraz w końcu o to, jaki być powinien. W tym ostatnim przypadku spektrum możliwych stanowisk należy rozpatrywać w różnych wymiarach, np. mniej czy więcej kompetencji wspólnotowych; mniej lub bardziej pośrednie formy ich realizacji; mniej czy więcej redystrybucji za pomocą funduszy unijnych itd. Można zebrać wszystkie „mniej” i ulepić z nich stanowisko minimalistyczne oraz zrobić to samo z „więcej”, żeby uzyskać przeciwstawne do niego podejście maksymalistyczne. Minimalistami będą zapewne euro-liberałowie i zwolennicy jednolitego wspólnego wolnokonkurencyjnego rynku a maksymalistami euro-socjaliści zapewne bardziej sceptyczni co do dobroczynnych skutków strategii rynkowej, a więc cała ideologicznie uwarunkowana dyskusja wokół polityki społecznej toczona dotychczas na scenie krajowej lub w sferze ogólnej teorii przenosi się na poziom europejski.

Ujmując sprawę dynamicznie, minimalistami byli zapewne twórcy Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), niemniej poparcie dla rozwijania wymiaru społecznego wspólnoty rosło wraz z pogarszającą się sytuacją gospodarczą w Europie, co miało również instytucjonalny wyraz od roku 1975 (pierwszy wspólnotowy *Social Action Programme*).

Torpedowanie tego trendu przez brytyjskich konserwatystów było dość skuteczne (tylko deklaracyjna Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, Traktat z Maastricht z deklaracyjnym protokołem dotyczącym spraw społecznych, zakwestionowanie programu *Poverty IV*), ale skończyło się to wraz z oddaniem przez nich władzy w 1997 roku (Traktat Amsterdamski dający podstawy do prowadzenia wspólnej Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz wspólnej polityki przeciwko ubóstwu w postaci Procesu Inkluzji Społecznej i innych programów tego rodzaju). Strategia Lizbońska (SL) z 2000 roku, z uwzględnieniem aspektów zatrudnieniowych, społecznych i ekologicznych, to kolejny krok w kierunku rozszerzania wymiaru społecznego UE. Szybko jednak podniosły się głosy oponentów, co uwidoczniło się w zrewidowanej SL z 2005 roku. Jednocześnie podejmowano działania w kierunku, m.in. liberalizacji europejskich standardów czasu pracy, radykalnego otwarcia konkurencji na wspólnotowym rynku usług (tzw. dyrektywa Bolkesteina i jej pokłosie w postaci dyskusji o usługach użyteczności publicznej, w tym socjalnych) oraz nacisków na reformy narodowych polityk rynku pracy (uelastycznianie prawa pracy) i zabezpieczenia społecznego (zwiększenie bodźców prozatrudnieniowych w systemach świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych i nie tylko). Inicjatywa w postaci projektu Traktatu Konstytucyjnego upadła, co można wiązać z tym, że był to dokument postrzegany przez jednych jako zbyt liberalny w sferze społeczno-gospodarczej, a jednocześnie zbyt daleko idący w integracji politycznej.

Jaka będzie przyszłość EMS lub polityki społecznej UE (UEPS)? Posłużę się tu rozważaniami dwóch francuskich autorek. M. Jouen i C. Palpant, które wyróżniły cztery scenariusze rozwoju europejskiej polityki społecznej w krótkim i średnim okresie (2005).

Pierwszy z nich i najbardziej prawdopodobny został nazwany leseferystycznym. Charakteryzuje go „powolna i nieunikniona erozja prawa wspólnotowego” w wyniku orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz przetargów prowadzących do nowelizacji dyrektyw społecznych przez Radę Europejską.

Drugi scenariusz ma być z kolei najmniej prawdopodobny ze względu na układ sił społecznych i politycznych w Europie oraz to, że „powrót do państwa opiekuńczego z lat 60. dla niektórych państw członkowskich jest nie do przyjęcia”. Autorki nazwały go więc „rewolucyjnym”, gdyż miałyby to być „nowy ambitny projekt społeczny” europejskiego państwa opiekuńczego.

Trzeci scenariusz może polegać na „uzgodnionej strategii społecznego rozbrowienia”, czyli na powrocie do całkowitej suwerenności państw członkowskich w sprawach społecznych z tezą o nieistnieniu jednego europejskiego modelu społecznego w tle.

Czwarta i ostatnia możliwość to „nowa europejska umowa społeczna” przystosowana do „potrzeb i aspiracji naszych narodów na początku XXI wieku”. Autorki wyraźnie preferują ten ostatni scenariusz i uważają, że rozszerzenie Unii o nowe biedniejsze państwa stwarza szansę na jego realizację.

Na czym miałyby on polegać? Głównie na wykorzystaniu w większym zakresie programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych UE, zasad wprowadzanych zaleceniami i komunikatami Komisji Europejskiej, europejskiego dialogu społecznego z włączeniem do niego organizacji społecznych, a także otwartej metody koordynacji, która polega na

wspólnym ustalaniu celów (oraz ich wskaźników), przy pozostawieniu państwom członkowskim może nieco ograniczonej swobody w projektowaniu planów ich realizacji. Jest to więc program bardziej intensywnego wykorzystania dotychczas wprowadzonych instrumentów. Reforma Strategii Lizbońskiej z 2005 roku szła raczej w przeciwnym kierunku.

Polskie standardy socjalne są niedorozwinięte, czego przykładem najogólniejszym jest niezdolność do ratyfikacji kilku rozdziałów Konwencji 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego z 1952 roku, a także wybiórcza ratyfikacja Europejskiej Karty Społecznej z 1961 roku; oraz krytyka realizacji tego, co przyjęliśmy wytykana nam przez Komitet Praw Społecznych Rady Europy (głównie w dziedzinie zabezpieczenia społecznego dla bezrobotnych). Do modelu *flexicurity* też nam raczej daleko, mamy co prawda już dość elastyczne prawo pracy, ale do tego potrzeba też odpowiednich zasiłków, instrumentów aktywizacyjnych oraz sprawnych i profesjonalnych publicznych służb zatrudnienia (PSZ). Te ostatnie pozostawiają jednak wiele do życzenia (OECD 2007). Przodujemy chyba tylko w reformach emerytalnych, ta z 1999 była tak radykalna, że w projekcjach mamy najwyższy spadek wydatków na emerytury w krajach UE do 2050 roku (EC 2006). Pewnie dlatego obrona tej reformy jest tak silna w środowiskach eksperckich zdominowanych przez oszczędnościowy punkt widzenia (jak najmniej wydawać na cele społeczne).

Główni projektanci naszych dotychczasowych stanowisk w sprawach EMS-UEPS prezentują daleko posunięty minimalizm. M. Duszczyk opisał oficjalne stanowiska przedstawicieli Polski na ten temat następująco (2005): 1) sam termin EMS jest niejednoznaczny (istnieje bowiem co najmniej pięć modeli polityki społecznej w Europie), a więc kompromis w sprawie modernizacji tego co on oznacza, będzie trudny do osiągnięcia; 2) konieczne jest „promowanie zatrudnienia nad korzystaniem z systemu zabezpieczenia społecznego”; 3) stosunki pracy powinny być uelastyczniane; 4) „zdecydowany sprzeciw” był reakcją na „wszelkiego rodzaju pomysły dalszej harmonizacji przepisów socjalnych czy też przenoszenia odpowiedzialności za działania w sferze polityki społecznej na poziom wspólnotowy”; 5) polscy przedstawiciele domagali się też sprecyzowania, na czym będzie polegał negatywny wpływ dyrektywy o rynku usług na europejski model socjalny.

Odnosnie 1. – równie niejasne jest znaczenie pojęcia *social protection*, którego używa się w żargonie dokumentów UE. Tak jak jest wiele modeli polityki społecznej, tak też jest wiele modeli zabezpieczenia społecznego w Europie i w związku z tym osiąganie kompromisów będzie tu również bardzo trudne. Panuje jednak przekonanie, że właściwie wszyscy europejscy urzędnicy i eksperci popierają modernizację polityki zabezpieczenia społecznego i polityki rynku pracy zalecane przez Bank Światowy (np. systemy emerytalne) i OECD (np. uelastycznianie rynku pracy). Mimo niejasności i różnych modeli *social protection* zapanowała więc powszechna zgoda, jak je mamy reformować w Europie.

Odnosnie 2. – jest to popularne hasło, za którym kryją się same wątpliwości, ponieważ po to stworzono systemy zabezpieczenia społecznego, aby dać ludziom dochody, gdy nie są zdolni do pracy, nie mogą jej znaleźć lub nie powinni pracować. Czy chodzi więc o to, aby pracowali niezdolni do pracy, nie mogący jej znaleźć i ci, którzy powinni robić coś innego?

Oдноśnie 3. – priorytet dla zatrudnienia w systemie zabezpieczenia społecznego oraz uelastycznianie prawa pracy łącznie oznaczają program zmniejszania realizacji praw pracowników i osób, które z różnych uzasadnionych powodów nie pracują. Trudno więc oczekiwać, aby spotkał się on z powszechną akceptacją, poza kręgami urzędników i ekspertów.

Oдноśnie 4. – jest to bardzo mocny minimalizm, gdyż odnosi się do „wszelkiego rodzaju pomysłów”.

Oдноśnie 5. – prawdopodobnie oznacza to brak zrozumienia dla argumentów zgłaszanych przeciwko pierwotnemu projektowi dyrektywy Bolkesteina.

M. Duszczyk w konkluzjach podkreśla, że „Próba narzucenia przez jedno państwo innym swojego modelu społecznego, czy też harmonizowanie poszczególnych działań jest ze wszech miar niewskazane”, „Państwa członkowskie powinny poszukiwać własnych rozwiązań, które pozwolą im uwzględnić własną specyfikę oraz doświadczenia”, a także same decydować o tempie wprowadzania zmian.

Interesujące, że w polityce gospodarczej poszukiwanie własnych rozwiązań dostosowanych do własnej specyfiki nie jest jakoś szczególnie bronione. Wygląda na to, że wokół europejskiej polityki gospodarczej ucichły jakiegokolwiek debaty i nie jest potrzebna żadna narodowa innowacyjność (wręcz przeciwnie – jest ona niepożądana), a w europejskiej polityce społecznej sytuacja jest odwrotna. Taki obraz jest jednak fałszywy lub co najmniej mylący, na co dowodem są kolejne raporty ekonomistów europejskich zrzeszonych w Euromemorandum Group, bardzo krytyczne wobec obecnego kształtu polityki gospodarczej UE.

Osobiście nie mam nic przeciwko rozwojowi EMS-EUPS w duchu nowego kontraktu społecznego zaproponowanego przez Jouen i Palpant. Argumenty minimalistów zwykle są uzasadniane obawami o wpływ klasycznej polityki społecznej na rozwój gospodarczy i poziom zatrudnienia. Badania na ten temat nie dostarczają jednoznacznych konkluzji, o czym możemy już nawet przeczytać w raportach OECD (2007). Podobnie jak niejednoznaczne są oceny skutków uelastyczniania rynku pracy (Tangian, 2005), programów skłaniania obywateli do pracy za pomocą zabezpieczenia społecznego (Handler, Babcock, 2006) oraz prywatyzacji polityki społecznej (Pearson, Martin, 2005). Poza tym, jeżeli już uda się dostosować rzeczywistość do ideologicznych dogmatów i będziemy musieli wybrać między zwiększaniem średniej indywidualnej konsumpcji a zwiększaniem dostępności i jakości dóbr publicznych, wybieram oczywiście to drugie.

Bibliografia

- Alesina, A., Glaeser, E. (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe: A world of Difference*, Oxford University Press, Oxford.
- Deacon, B. (2001), *The Social Dimension of Regionalism, Globalism and Social Policy Programme (GASPP)*, Helsinki.

- Duszczyk, M. (2005), *Europejski model społeczny*, (w:) M. Duszczyk (red.), *Wybrane aspekty konkurencyjności europejskiej. Stan debaty*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- EC (2006), *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, healthcare, long-term care, education and unemployment transfers (2004–50)*, European Economy, Special Report nr 1/2006, European Commission.
- Handler, J.E., Babcock, A.S. (2006), *The Failure of Workfare: Another Reason for the Basic Income Guarantee*, „Basic Income Studies” nr 1 tom 1.
- Jouen, M., Palpant, C. (2005), *For a new European social contract*, Studies & Research nr 43, Notre Europe.
- OECD (2007), *OECD Employment Outlook*, Organisation for Economic Co-Operation And Development.
- Pearson, M., Martin J.P. (2005), *Should We Extend the Role of Private Social Expenditure?* Discussion Paper nr 1544, The Institute for the Study of Labor, Bonn, marzec.
- Robert, R. (2004), *The Social Dimension of Regional Integration in ECOWAS*, Working Paper nr 49, Policy Integration Department International Labour Office, Genewa.
- Tangian, A. (2005), *Monitoring flexicurity policies in the EU with dedicated composite indicators*, Hans Böckler Stiftung, 11 marzec.