

Ryszard Szarfenberg

Dlaczego powinniśmy uczestniczyć w tej debacie

Europejski model społeczny

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 też model charakterystyczny dla Europy Południowej i krajów postkomunistycznych. Z kolei, przy porównaniach modelowych Europy z USA różnice wewnątrz europejskie są pomijane i traktuje się politykę społeczną w Europie jako niezróżnicowaną jedność. Modelowanie dla celów naukowych należy jednak odróżnić od politycznej i ideologicznej debaty, która dotyczy symboli, wartości i celów oraz dyskusji o konkretnych rozwiązaniach w zakresie prawa pracy i prawa socjalnego.

Od wielu już dziesiątków lat rozwijane są dwa ponadnarodowe projekty europejskie, jednym jest Rada Europy (RE), a drugim Unia Europejska, początkowo przede wszystkim Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG). Pierwszy projekt miał charakter polityczno-społeczno-kulturowy, a drugi – gospodarczy. W wymiarze społecznym głównym źródłem informacji o tym, czym jest model społeczny w perspektywie dokonań RE jest Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z 1996 (pierwsza wersja Karty pochodzi z wczesnych lat 60.) i system jej implementacji, Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego (też ma wersję zrewidowaną, czyli rozszerzoną) oraz Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej z 2004 r.

Różnice między misją i celami RE i EWG zaczęły się nieco zacierać, gdy w latach 80. zaczęto podkreślać, że wspólnotowym swobodom gospodarczym (jednolity wolny rynek) powinien towarzyszyć wyraźny wymiar społeczny, nie tylko w postaci koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego związanej ze swobodą migracji pracowników. Po ponad dziesięciu latach kontrowersji i oporu ze strony Wielkiej Brytanii znalazło to wyraz w Traktacie Amsterdamskim z 1997 r. oraz Karcie Praw Podstawowych UE z 2000 r., a w wymiarze praktycznym w prawie UE niższego poziomu oraz w programach zatrudnieniowych (Europejska Strategia Zatrudnienia) i społecznych (m.in. Europejska Strategia Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym) będących częścią Strategii Lizbońskiej UE z 2000 r.

Europejski Model Społeczny (EMS) ma więc u podstaw silne przekonanie, że obywatele, poza obowiązkami i prawami cywilno-politycznymi, mają też prawa pracownicze i socjalne. Ideał polityki społecznej opartej na prawach, a nie na łasce dobroczyńców wyrażono w Zrewidowanej Strategii Spójności Społecznej (ZSSS) tak:

„Prawa tworzą najtrwalsze podstawy polityki społecznej. To one zapewniają wszystkim członkom społeczeństwa równe szanse. Gdy prawa człowieka stanowią bazę, działania państwa w obszarze polityki społecznej przestają być kwestią dobroczynności lub opieki ukierunkowanej na członków społeczeństwa, którym w mniejszym stopniu dopisało szczęście; stają się natomiast sprawą zagwarantowania wszystkim takich samych praw”.

Za poszanowanie, ochronę i realizację wszystkich tych praw, traktowanych integralnie (tzn. nie należy jednych praw uznawać za ważniejsze od innych), odpowiedzialne jest państwo. Jak należy to rozumieć wyjaśniono w dalszej części ZSSS:

„Zdolność zapewnienia dobrobytu każdemu powinna być postrzegana jako obowiązek wszystkich grup społecznych. W dwudziestym wieku często uważano, że poza rodziną i innymi tradycyjnymi formami więzi społecznych, obowiązek zapewnienia dobrobytu

spoczywał na państwie ('państwo dobrobytu'), natomiast rozwój gospodarczy należał do obowiązków biznesu. Problemy ekonomiczne ostatnich dziesięcioleci oraz globalizacja gospodarki wykazały, że model ten nie jest już odpowiedni, i że dobrobyt dla wszystkich musi stać się wspólnym celem każdego z aktorów społecznych: państwa, biznesu i jednostki ('społeczeństwo dobrobytu'). Ta nowa sytuacja nie zakłada wycofania się państwa, lecz prowadzi ku poszukiwaniu bardziej urozmaiconych form działania, z zaangażowaniem nowych partnerów”.

Rola państwa i instytucji publicznych jest nadal zasadnicza: 1) jest ono „gwarantem praw człowieka i demokracji realizowanej poprzez uczestnictwo”; 2) „przywraca w wystarczającym stopniu sprawiedliwość podziału zasobów dzięki takim mechanizmom solidarności, jak redystrybucyjne opodatkowanie i zabezpieczenie społeczne”; 3) „działa tak, by chronić słabe, nie posiadające żadnych zabezpieczeń grupy, którym grozi wykluczenie społeczne”.

Jeżeli przejdziemy od praw do działań, to oczywiście staje się, że poszanowanie, ochrona i realizacja praw wymaga aktywności wszystkich organizacji, w tym niepaństwowych, zarówno podmiotów gospodarczych nastawionych na zysk (m.in. zobowiązanych do przestrzegania praw pracowniczych, a także do uznania swojej odpowiedzialności za społeczne skutki swojego działania), jak i organizacji społecznych. Lothar Witte zdefiniował EMS następująco:

„jest to całość działań państwa i społeczeństwa, zmierzających do zapewnienia wszystkim obywatelom: zaspokojenia potrzeb materialnych, zagwarantowania uczestnictwa w społeczeństwie, wzmocnienia spójności społecznej”.

Zapewnienie dobrobytu materialnego wszystkim jest wielkim wyzwaniem, ale na tym zadania EMS się nie kończą. Obywatele mają również prawo do współuczestniczenia w podejmowaniu decyzji, które wpływają na ich życie oraz prawo do uczestnictwa w społecznym podziale szeroko rozumianej pracy (każda użyteczna dla innych działalność), który wyraża współzależność wszystkich ludzi, jest podstawą do wyrażania ocen moralnych i utrzymania szacunku dla samego siebie. To jednak nie wszystko, możemy mieć zaspokojone potrzeby i uczestniczyć w społeczeństwie, a przy tym czuć się obywatelami drugiej kategorii, np. praca w złych warunkach i za marne pieniądze, w zestawieniu z wystawnym luksusem życia ustosunkowanych elit, oznacza osłabienie spójności społecznej, a nie jej wzmocnienie.

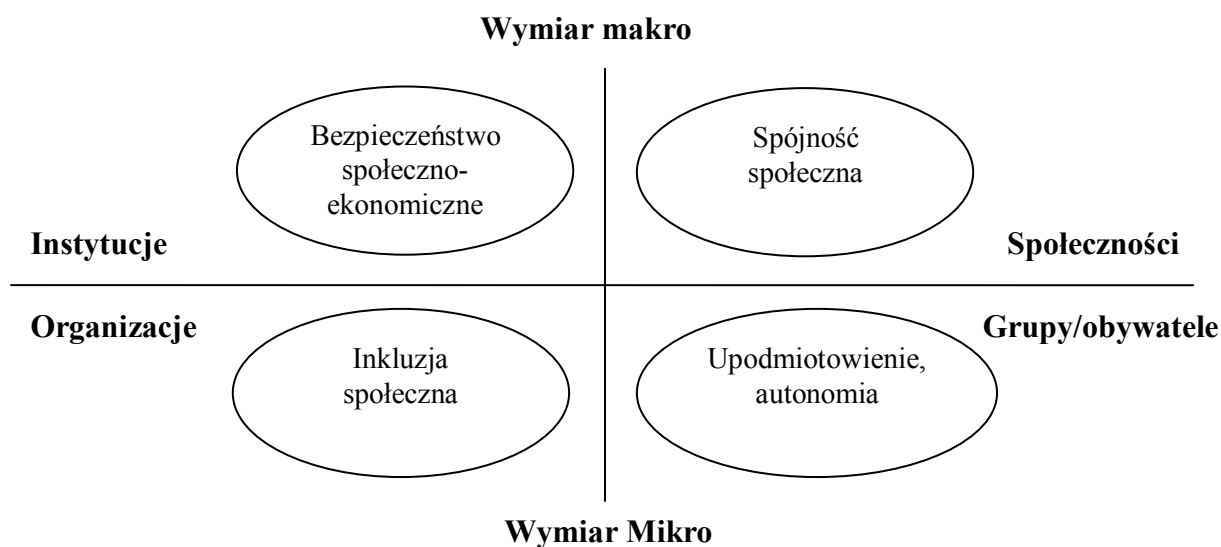
W tym kontekście warto jeszcze przypomnieć Amsterdamską Deklarację o Jakości Społecznej Europy z 1997 r., w której napisano m.in.:

„Szacunek dla godności ludzkiej wszystkich obywateli sprawia, że musimy zadeklarować, iż nie zgadzamy się na coraz większą liczbę żebraków, włóczęgów i bezdomnych w europejskich miastach. Nie akceptujemy również rosnącej liczby bezrobotnych i ubogich oraz tych, którzy mają coraz bardziej ograniczony dostęp do służby zdrowia i usług społecznych. Te i inne negatywne wskaźniki pokazują niezdolność Europy do zapewnienia wszystkim swoim obywatelom jakości społecznej. Zamiast tego pragniemy, aby społeczeństwo Europy odnosiło sukcesy gospodarcze, jednocześnie promując sprawiedliwość społeczną i uczestnictwo dla wszystkich obywateli... Jakość społeczna zależy od zakresu w jakim wszyscy mieszkańcy Europy korzystają z pełnego obywatelstwa pod względem gospodarczym, społecznym i politycznym. W zglobalizowanej gospodarce należy wspierać konkurencyjność równocześnie ze spójnością społeczną i realizacją pełnego potencjału każdego obywatela Europy”.

Podstawowe warunki dla zapewnienia jakości społecznej wszystkim obywatelom to m.in.: bezpieczeństwo i ochrona przed przemocą i zagrożeniami ekologicznymi; przyzwoite mieszkanie, ogrzewanie, ubranie i żywność dla wszystkich; dostęp do usług zdrowotnych i społecznych dla wszystkich, którzy ich potrzebują; praca polegająca nie tylko na odpłatnym zatrudnieniu dla wszystkich; dochód, który pozwala uczestniczyć w pełni w społeczeństwie

dla wszystkich pracowników; dostęp do systemów zabezpieczenia społecznego, które solidarnie zapewniają odpowiedni poziom życia w razie wystąpienia ryzyk socjalnych; dostęp do edukacji i szkoleń dla wszystkich przez całe życie; sprawiedliwy system podatkowy; wyeliminowanie wszelkiej dyskryminacji.

W przypadku jakości społecznej wyróżnia się również skale mikro i makro oraz bardziej i mniej formalne sposoby koordynowania ludzkich działań. Skrzyżowanie tych wymiarów pozwala określić cztery podstawowe składniki jakości społecznej (W. Beck i in. red. *The Social Quality of Europe*, 1997 r.).



Dla bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego zasadnicze znaczenie mają skuteczne instytucje zabezpieczenia społecznego realizujące prawo każdego do takiego poziomu zasobów, który wystarcza na minimalnie godne życie. Dla inkluzji społecznej kluczowe jest uczestnictwo w społecznym podziale pracy. Spójność społeczna wiąże się z procesami makro, które wpływają na wzajemne więzi między ludźmi (np. solidarność), na ich trwałość i jakość, co ma związek z problemem nierówności. Ostatni składnik łączy się z podmiotowością obywateli, szczególnie tych, których życie podporządkowane jest, często paternalistycznym, praktykom profesjonalistów oraz arbitralnym decyzjom polityków. Uczestnictwo w instytucjach i procesach, które wpływają na nasze codzienne życie oraz rozwijanie umiejętności i motywacji w tym kierunku ma tu zasadnicze znaczenie.

Stanowiska w debacie i nowy początek Strategii Lizbońskiej

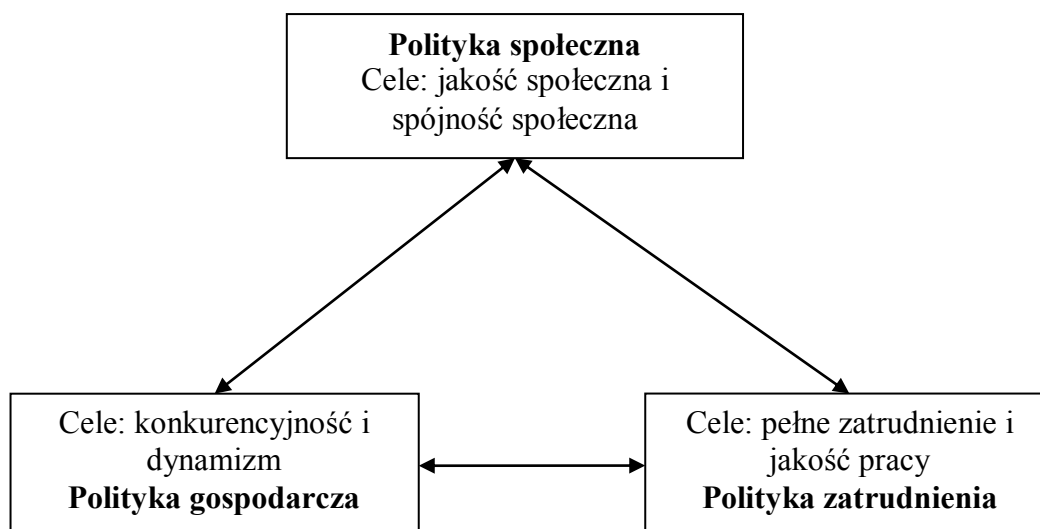
Nowoczesna polityka społeczna z większym zaangażowaniem państwa i rządu centralnego, traktowana jako prawo obywatelskie, od swojego zarania w XIX wieku, spotykała się z krytyką zarówno ze strony progospodarczych liberałów, jak i prospołecznych socjalistów. W obu przypadkach zasadniczym źródłem obaw było państwo, widziane przez pierwszych jako szkodliwa dla wolnego rynku biurokratyczna ingerencja, a przez drugich – jako instytucja wyrażająca interesy klas panujących, po której nie można się spodziewać niczego dobrego. W pierwszym przypadku ideałem jest wolnorynkowa gospodarka z minimalnym państwem, a w drugim – wolne i samoorganizujące się społeczeństwo wyzyskiwanych i spychanych na margines. Wiek XX, a w szczególności okres po II Wojnie Światowej przyniósł w Europie Zachodniej konsensus w sprawie rozbudowy systemu praw pracowniczych i socjalnych oraz odpowiedzialności państwa za ich poszanowanie, ochronę i realizację.

Dopiero kryzys gospodarczy lat 70., ofensywa neoliberalna w polityce i ideologii wraz z upadkiem etatystycznych ustrojów w centralnej i wschodniej Europie sprawiły, że ten ideologiczny konsensus został naruszony i popularne stały się krytyki państwowej polityki społecznej oraz postulaty reform w tym zakresie. Prawa pracownicze i socjalne zaczęto przedstawiać jako przeszkody dla rozwoju gospodarczego i wzrostu zatrudnienia oraz źródło demoralizacji pracowników i świadczeniobiorców, przejawiającej się w pasywnych postawach roszczeniowych. Przyszła moda na deregulację i liberalizację rynku pracy, czyli zmniejszenie poziomu ochrony pracowników w stosunkach z zatrudniającymi, przy przeciwstawianiu interesów zatrudnionych interesom bezrobotnych. Drugi trend to szybka kariera aktywnej polityki społecznej, czyli takiej, w której świadczenia pieniężne czyni się coraz bardziej tymczasowymi i w coraz większym stopniu uzależnia się je od dodatkowych aktywności tych, którzy chcieliby je otrzymać. Ma to być remedium na domniemane postawy roszczeniowe, uzależnienie od świadczeń oraz wykluczenie rozumiane bardzo wąsko jako długotrwałe bezrobocie lub bierność zawodowa.

Mamy więc dwa zachodzące na siebie obszary debaty. W pierwszym i ogólniejszym można wyróżnić jej dwie główne strony: neoliberalów i ich krytyków. Dla pierwszych ważna jest wolnorynkowa gospodarka i jej kondycja, gdyż są przekonani, że jest to najlepszy sposób na ogólny wzrost zamożności i postęp w innych dziedzinach. Hołdują oni nadal wizji minimalnego państwa, jak najniższych podatków itd. Dla drugich sprawy gospodarcze są na drugim planie, o ile w ogóle mają jakieś znaczenie. Liczy się dla nich to, jakim życiem muszą żyć ci, którzy mają najniższą pozycję na konkurencyjnym rynku umiejętności, zdolności, znajomości, sprawności itd. Podkreślają przy tym, że ogólna kondycja gospodarki i zamożność społeczeństwa może nie mieć dla jakości tego życia większego znaczenia. Dla pierwszych wzorem do naśladowania jest zwykle polityka gospodarcza i społeczna USA, a dla drugich – Szwecji, Niemiec lub Francji.

Drugi obszar debaty związany jest z kontrowersjami wokół reform deregulacyjno-aktywizujących. Po jednej stronie mamy ich entuzjastów, do których niekoniecznie należą tradycyjni neoliberalowie, można tam również spotkać współczesnych socjaldemokratów. Po drugiej stronie są sceptycy i krytycy, którzy kwestionują uzasadnienia tych reform i ich skuteczność oraz uważają, że silniejsza ochrona pracowników i wzmocnienie tradycyjnej polityki społecznej są lepszym sposobem na osiągnięcie celów społecznych.

Stanowisko kompromisowe między różnymi skrajnościami w tej dziedzinie pojawiło się w UE wraz z rozpoczęciem realizacji Strategii Lizbońskiej. Założono wówczas, że można jednocześnie realizować cele gospodarcze, zatrudnieniowe i społeczne, a także ekologiczne. W Agendzie Polityki Społecznej 2000-2005 pisano o „*strategii wzajemnie wzmacniających się polityk społecznych i gospodarczych*”, co zilustrowano następującym schematem.



Kolejny cytat z tego dokumentu obrazujący wzajemne zależności między osiągnięciem poszczególnych celów:

„Trwały wzrost gospodarczy przy niskiej inflacji i zdrowych finansach publicznych jest zasadniczy dla wzrostu zatrudnienia i społecznej spójności... Dobrze adresowana ochrona socjalna jest zasadnicza dla adaptacji gospodarki do zmian i dostarczenia wydajnej i dobrze wykszcolonej siły roboczej. Wysoka jakość kształcenia i szkoleń dostępnych dla wszystkich wzmacnia inkluzję społeczną i konkurencyjność. Wzrost stopy zatrudnienia podtrzymuje trwałość finansowania systemów ochrony społecznej. Spójność społeczna zapobiega i minimalizuje niedostateczne wykorzystanie zasobów ludzkich. Zarządzanie współzależnością polityk powinno prowadzić do takiej ich konfiguracji, która podtrzymuje postęp gospodarczy i społeczny”.

Dodatkowym elementem, podtrzymującym kruchą równowagę między Europą socjalną a Europą rynkową, była deklaracja, że celem UE jest eliminacja ubóstwa do 2010 r. oraz Europejska Strategia Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (Social Inclusion Process) realizowana za pomocą Otwartej Metody Koordynacji – m.in. państwa członkowskie ustalają wspólne cele i wskaźniki ich realizacji, a następnie samodzielnie opracowują plany ich realizacji.

W 2005 r. dokonano rewizji Strategii Lizbońskiej i większości towarzyszących jej programów pod hasłem „Wzrost gospodarczy i miejsca pracy”. Dla przeciwników Europy rynkowej symbolem nowych inicjatyw stała się dyrektywa w sprawie usług na rynku wewnętrznym UE. Cele społeczne zeszły na dalszy plan i rozpoczęła się kolejna ofensywa deregulatorów rynku pracy i modernizatorów zabezpieczenia społecznego, głównie ze względów gospodarczych i finansowych. Wywołało to falę protestu w całej Europie i postulaty powrotu do bardziej zrównoważonej polityki społeczno-gospodarczej.

Głos związków zawodowych i socjalnych organizacji obywatelskich

Misją związków zawodowych jest obrona ludzi pracy. Pod wpływem postępu technologicznego i globalizacji współczesna praca jest raczej zatomizowana i rozproszona, a pod wpływem neoliberalnej propagandy wizerunek organizacji pracowniczych został naruszony, ich liczebność, środki działania i wpływy maleją. Niezależnie od tej – zapewne zbyt ponurej – diagnozy, ich stanowisko w powyżej określonych debatach jest oczywiste: sprzeciwiać się osłabieniu ochrony pracowników na rynku pracy i podważaniu praw socjalnych, a jeżeli nie ma innego wyjścia wobec nacisku ze strony rządów i organizacji reprezentujących interesy właścicieli przedsiębiorstw, starać się przynajmniej łagodzić

rozmiar strat i szukać nowych alternatyw i propozycji. Jedną z nich jest idea *flexicurity*, czyli takiej organizacji rynku pracy, która jednocześnie zapewni bezpieczeństwo oraz elastyczność tam, gdzie sprzyjać to będzie interesom pracowników. Ograniczanie się związków zawodowych do działalności na poziomie krajowym jest błędem, ponieważ po akcesji do UE większość trendów w polityce rynku pracy i polityce socjalnej wyznaczana jest na poziomie europejskim przez przedstawicieli rządów państw członkowskich.

Jaka jest rola socjalnych organizacji obywatelskich w tej debacie? Odpowiedź na to pytanie jest już trudniejsza i zależy od tego, jaką wizję swojej roli one mają. Jeżeli ich główną misją jest udzielanie ubogim i wykluczonym usług społecznych sponsorowanych przez rząd, samorząd i firmy prywatne, to powinny one na poziomie krajowym i europejskim głośno żądać dalszego uspołecznienia polityki społecznej. Popierać taki jej model, w którym uznaje się znaczenie społeczeństwa obywatelskiego w zaspokajaniu podstawowych potrzeb obywateli oraz walczyć o lepsze warunki prawne i finansowe dla pozarządowej działalności socjalnej.

Gdybyśmy uznali, że misja socjalnych organizacji obywatelskich polega również na reprezentowaniu interesów pracowników w gorszej sytuacji na rynku pracy, ludzi ubogich i wykluczonych, to wówczas należy zabierać głos nie tylko w sprawie udogodnień prawnych i zwiększenia strumieni finansowych na usługi społeczne dostarczane przez trzeci sektor. Trzeba wyjść poza ten wąski horyzont i zastanowić się, jaka polityka społeczna na szczeblu krajowym i europejskim będzie najlepiej sprzyjać poprawie sytuacji politycznej, prawnej, społecznej i socjalnej tych grup i taką właśnie politykę popierać z pomocą federacji krajowych i europejskich takich, jak m.in. European Anti-Poverty Network, European Federation of National Organisations working with the Homeless, European Disability Forum, European Federation of Older Persons oraz Social Platform, której celem jest reprezentacja opinii socjalnych organizacji społecznych na poziomie europejskim.

O ile w pierwszym ujęciu misji nie widać na horyzoncie konfliktów, to w drugim przypadku można przewidywać podział wśród socjalnych organizacji społecznych na te, które będą popierały neoliberalne reformy, dzielając założenie ich twórców, że najlepszą polityką przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu jest polityka wzrostu gospodarczego i minimalizacji roli państwa, a tradycyjna polityka pełnego zatrudnienia, ochrony pracy i praw socjalnych jest anachronizmem, zbędnym i szkodliwym balastem, którego trzeba się jak najszybciej pozbyć. Po drugiej stronie byłyby te organizacje, które zgadzają się z krytyką takich reform i ich założeń. Na poziomie krajowym występują one w obronie tradycyjnych instrumentów, które sprawdziły się w przeszłości, czyli polityki społecznej opartej na prawach. Z kolei na poziomie europejskim przeciwstawiają się rozwadnianiu celów związanych z ograniczaniem ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także starają się wzmocnić wymiar społeczny UE.

Żeby uniknąć takiej – specjalnie przeze mnie przerysowanej polaryzacji – należy przyjąć stanowisko pośrednie. Nie idealizować tego, co było i dostrzegać możliwości takich reform tradycyjnej polityki społecznej, które poprawią sytuację i wzmocnią pozycję tych, którzy na otwartym rynku są w gorszej sytuacji, albo nie mają tam większych szans na przetrwanie. Ponadto, należy odrzucić pogląd, iż w najlepszym interesie ubogich i wykluczonych jest symbioza wolnego rynku i sponsorowanego przezeń społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ oznacza to koniec idei polityki społecznej opartej na prawach, a więc uderza w samo serce Europejskiego Modelu Społecznego.

Konkluzja

Związki zawodowe, broniące praw pracowniczych i socjalnych, oraz socjalne organizacje społeczne, będące rzecznikami zmarginalizowanych i wykluczonych, powinny

razem stworzyć wspólny front przeciwko idei Europy rynkowej oraz krajowym reformom powodującym dalszą erozję poszanowania, ochrony i realizacji praw pracowniczych i socjalnych. Przeciwstawić tej idei należy Europejski Model Społeczny, który na poziomie symbolicznym wyraża podstawowe wartości takie, jak solidarność i wolność, a w wymiarze instrumentalnym oznacza zrównoważoną politykę społeczno-gospodarczą. W tym celu potrzebny jest dialog i wypracowanie programu współpracy między związkami zawodowymi i socjalnymi organizacjami obywatelskimi, aby w sposób skoordynowany zajmować wyraźne stanowiska w sprawach bieżącej polityki społecznej i odnośnie jej szerzej zakrojonych reform – zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.