

Dr Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej
www.ips.uw.edu.pl/rszarf/
r.szarfenberg@uw.edu.pl

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 Amerykańskich (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. Wykonywanie 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 1975 (pierwszy wspólnotowy *Social Action Programme*). Torpedowanie tego trendu przez brytyjskich konserwatystów było dość skuteczne (tylko deklaratorywna Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, Traktat z Maastricht z deklaratorywnym 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 miałby to być „nowy ambitny projekt społeczny” europejskiego państwa opiekuńczego. Trzeci scenariusz może polegać na „uzgodnionej strategii społecznego rozbrojenia”, 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 miałby 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 SL 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 przedstawił 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.

Odnośnie 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. Interesujące, że panuje jednak przekonanie, że właściwie wszyscy europejscy urzędnicy i eksperci popierają jednak 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. Odnośnie 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? Odnośnie 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. Odnośnie 4, jest to bardzo mocny minimalizm, gdyż odnosi się do „wszelkiego rodzaju pomysłów”. Odnośnie 5, prawdopodobnie oznacza to brak zrozumienia dla argumentów zgłaszanych przeciwko pierwotnemu projektowi dyrektywy Bolkesteina.

M. Duszczyk w konkluzjach podkreśla, że „Próba narzucenia przez jedne państwa 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.

Literatura

- 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.