

Georg Vobruba

Polityka społeczna dla Europy

1. Wstęp

Rozwój europejskiej polityki społecznej nie można uznać ani za zdeterminowany ekonomicznie ani też swobodnie kształtowany zgodnie z celami politycznymi.

Problemem jest więc osiągnięcie równowagi między realizmem ekonomicznym a wymogami polityki. W rozdziale tym spróbuję przedstawić ten problem posługując się dwoma sposobami argumentacji. Najpierw dokonam analizy rozwoju różnych typów narodowych welfare state (państwo dobrobytu, państwo opiekuńcze), które są doskonałe pod wpływem presji ekonomicznej i w konsekwencji integracji politycznej. Następnie spróbuję zidentyfikować główne siły i interesy polityczne, na które rozwój ten wpływa, a które jednocześnie wpływają na politykę społeczną w Europie na poziomie narodowym i ponadnarodowym. W ten sposób wyznaczę spektrum w ramach którego można realistycznie oczekiwać rozwoju polityki społecznej.

Po drugie na dwa sposoby zanalizuję zagadnienia polityki społecznej: z jednej strony zastanowię się, jaki rodzaj polityki społecznej ma szanse rozwoju w sytuacji przemian ekonomicznych i społecznych i zwrócę nieco uwagi na niektóre konsekwencje tych zmian dla osób potrzebujących zabezpieczenia społecznego; z drugiej strony zastanowię się nad polityką społeczną jako warunkiem powodzenia integracji europejskiej w trójstronnym świecie NAFTA, Wschodniej Azji i Wspólnoty Europejskiej. W końcu przejdę do rozważań na tym, czy te warunki można uznać za realistyczne.

2. Cztery modele zabezpieczenia

Dwa główne modele polityki społecznej opatrywane są zazwyczaj etykietkami „bismarkowski” i „beveridge’owski”. Świadczenia socjalne mogą wynikać albo ze statusu pracowniczego albo ze statusu obywatelskiego.

Dla powyższych rozważań wprowadzę dwa proste rozgraniczenia. Jedno dotyczy typu świadczeń socjalnych: zależne od zatrudnienia (wynagrodzenia) i powszechne; drugi podział dotyczy wysokości świadczeń: wysokie i niskie (patrz: Nissen 1990, s. 293). W ten sposób dojdziemy do czterech modeli świadczeń, charakteryzujących wydatki społeczne, a zatem:

- zależne od zatrudnienia na wysokim poziomie,
- zależne od zatrudnienia na niskim poziomie,
- powszechne na wysokim poziomie

- powszechne na niskim poziomie.

Łatwo można powiązać te typy wydatków-struktur ze szczególnymi modelami finansowania. Zazwyczaj świadczenia zależne od zatrudnienia są finansowane ze składek podczas gdy powszechne finansowane są z podatków. Te typowe związki między poszczególnymi modelami wydatków i finansowania odpowiadają dwóm wyobrażeniom sprawiedliwości: zasadzie wydajności i zasadzie obywatelstwa.

Te cztery modele świadczeń można postrzegać jako odrębne podstawowe elementy istniejących welfare state. Różne istniejące w rzeczywistości welfare state można scharakteryzować jako kombinację tych podstawowych elementów. Służą one jako wspólna baza analityczna do badania różnych rodzajów welfare state i ich rozwoju. Tak więc, w przeciwieństwie do „reżimów welfare” w rozumieniu Espinga-Andersena (1990), te cztery modele świadczeń socjalnych nie reprezentują istniejących welfare state jako takich. Niemniej niektóre narodowe welfare state są obecnie bardziej lub mniej zdominowane przez szczególny model świadczeń socjalnych. Jednak jak wykazę za chwilę, zewnętrzna i wewnętrzna presja będzie wpływać na różne elementy welfare state w sposób zróżnicowany. Tak więc pojawią się prawdopodobnie nowe kombinacje modeli świadczeń socjalnych w ramach welfare state.

Aktualnie wszystkie europejskie welfare state znalazły się pod presją. Spowodowana jest ona przez czynniki tak wewnętrzne jak i ponadnarodowe.

Główne przyczyny wewnętrzne to:

- coraz bardziej niekorzystna relacja między liczbą osób pracujących a biernych zawodowo (bezrobotnymi, emerytami)
- rozpowszechniony pogląd, że bezpieczeństwo socjalne jest elementem kosztów oraz
- przecenienie efektów transnacionalizacji ekonomicznej.

Przyczyny ponadnarodowe to prawdopodobnie:

- realny wpływ transnacionalizacji,
- przenikanie gospodarcze w ramach integracji europejskiej,
- zachwianie równowagi władzy zorganizowanych interesów oraz
- selektywność instytucji politycznych na poziomie europejskim.

W kolejnej części rozdziału użyję dwóch argumentów by rozważyć możliwe kierunki rozwoju dwóch modeli świadczeń: opartego na zatrudnieniu i uniwersalistycznego. Najpierw przyjrę się wpływowi dostrzeganych obecnie w polityce problemów występujących w ramach systemów polityki społecznej, następnie zbadam wpływ grup interesów na stabilność systemów zabezpieczenia społecznego.

Różne modele świadczeń socjalnych są na różny sposób podatne na presję ekonomiczną i społeczną. Zaczniemy od presji wewnętrznych:

Polityka społeczna oparta na zasadzie zatrudnienia jest na dwa sposoby zależna od liczby zatrudnionych. Z jednej strony ich wynagrodzenia są zależne od pracy, z drugiej strony ten typ polityki społecznej jest finansowany ze składek, które są także zależne od wynagrodzenia. Trwałe bezrobocie podważa więc funkcjonowanie polityki społecznej opartej na zasadzie zatrudnienia w dwojaki sposób: rosnąca ilość problemów musi być finansowana z kurczącego się udziału osób opłacających składki.

To powoduje powstanie zakłętego kręgu, ponieważ narastające problemy społeczne prowadzą do wzrostu obciążeń społecznych i wzrostu składek, rosnące składki prowadzą do wzrostu kosztów związanych z płacami a rosnące koszty są niekorzystne w konkurencji międzynarodowej i prowadzą do wzrostu bezrobocia; przynajmniej jest to cechą powszechnie występującą w procesie podejmowania decyzji.

Spółeczna świadomość tego zakłętego kręgu wyraża się w dwóch typach „ideologicznej” presji na politykę społeczną, o których wcześniej wspomniałem: postrzeganie świadczeń społecznych jako obciążenia ekonomicznego oraz przecenianie transnacionalizacji. Składki pracodawców i pracowników można łatwo uznać za koszty, które ponosi każde przedsiębiorstwo odgrywające znaczącą rolę w międzynarodowej konkurencji.

Uniwersalistyczne państwo dobrobytu słabiej reaguje na kurczenie się siły roboczej przez masowe bezrobocie lub starzenie populacji. Nie oznacza to jednak, że nie odczuwa wpływu tego czynnika w ogóle. Choć kurczenie się siły roboczej w mniejszym stopniu wpływa na źródła dochodów w systemie uniwersalistycznym, to oba te modele są obciążone kosztami bezrobocia i rosnącą liczbą emerytur. Systemy zabezpieczenia społecznego finansowane (w większości wypadków) przez podatki pośrednie powodują mniej kosztów bezpośrednich dla przedsiębiorstw a zatem w mniejszym stopniu wpływa na nie konkurencja międzynarodowa. Tak więc argument o transnacionalizacji i obciążeniach społecznych stają się mniej przekonujące.

Przede wszystkim nie ma zgody w europejskich elitach politycznych co do tego, w jakim kierunku powinna rozwijać się polityka społeczna w Europie. (George 1996). Przedstawione przeze mnie pobieżne porównanie polityki społecznej opartej na relacji praca-płaca oraz uniwersalistycznej może prowadzić do wniosku, że może być pożądanym rozwój polityki społecznej w Europie w kierunku tej ostatniej. Jednak można dostrzec istnienie wyraźnej tendencji powiązania jej z rynkiem pracy. (Rhodes 1995). Może to nieco dziwić ale da się łatwo wytłumaczyć.

W jakim kierunku rozwiną się prawdopodobnie narodowe welfare state? Na pierwszy rzut oka wygląda, jakby systemy bazujące na płacach były bardziej

wrażliwe (na zmiany rynku pracy - uwaga tłumacza), uniwersalistyczne mniej. Jest to jednak mylące.

Systemy świadczeń socjalnych oparte na zatrudnieniu są silniej popierane przez grupy interesów niż systemy uniwersalistyczne. Łatwo da się powiązać grupy interesu ze świadczeniami bazującymi na relacji zatrudnienia, zapewniającymi szczodre ale też selektywne świadczenia. Systemy uniwersalistyczne, z drugiej strony, przyciągają szersze lecz bardziej rozproszone interesy. Szerokie rozproszenie interesów w uniwersalistycznym welfare state sprawia, że może się pojawić pułapka racjonalizmu: duża część społeczeństwa może oczekiwać wypłacenia świadczeń lecz każdy podatnik obawia się kosztów, które przyjdzie mu za to zapłacić. Każdy korzysta z systemu zabezpieczenia społecznego ale nikt nie chce zań płacić. To utrudnia zbiorowo organizowaną obronę uniwersalistycznej polityki społecznej.

Żeby podsumować: metody świadczeń bazujące na zatrudnieniu w większym stopniu podlegają wpływom ze strony napięć ekonomicznych niż metody uniwersalistyczne jednak zorganizowanym interesom łatwiej je obronić.

Metody uniwersalistyczne świadczeń są mniej wrażliwe na wpływy, jednak słabsze są siły, które ich bronią. Jeśli chodzi o realia, to systemy świadczeń zdominowane przez uniwersalizm znajdują się w stanie większego kryzysu niż systemy oparte na zatrudnieniu.

Należy jednak dokonać pewnego zastrzeżenia.

Presja polityczna koncentruje się obecnie na tych świadczeniach, które są bardzo bliskie rynkowi pracy; tj. tych, które zastępują wynagrodzenie. Jednak wiele europejskich welfare state wciąż wykazuje szeroki gest co do ryzyk dalekich od rynku pracy, tj. takich, przy których polityki społecznej nie da się pośadzić o zakłócanie chęci do pracy. Tak więc z jednej strony widzimy coraz ostrzejsze podporządkowanie niektórych świadczeń (domniemanym) wymogom rynku pracy, z drugiej strony jednak jesteśmy świadkami inowacji w dziedzinie polityki społecznej, takich jak ubezpieczenie na wypadek potrzeb opiekuńczych w Niemczech czy (planowane) we Francji przesunięcie francuskich ubezpieczeń społecznych w kierunku uniwersalizmu. (np. Bouget 1996).

Spróbuję podsumować te wywody za pomocą schematu przedstawionego na początku.

1.1 Model świadczeń opartych na zatrudnieniu na wysokim poziomie doświadczeń (*praktyki, realizacji*)

- wzmocnienie związku między zatrudnieniem a świadczeniem. Szczególnie, by uzyskać dostęp do świadczeń z tytułu bezrobocia czy starości, trzeba długo pozostawać w zatrudnieniu.
- znacząca ekspansja tych elementów systemu, które są odległe od rynku pracy.

1.2. Model świadczeń opartych na relacji zatrudnieniu na niskim poziomie doświadczenia (jw.)

- mniejsza lub większa stagnacja w ich rozwoju

2.1. Uniwersalistyczny model świadczeń socjalnych na wysokim poziomie doświadczeń (jw.)

- gładkie przejście w kierunku schematu bardziej opartego na relacji płaca-praca, organizowanego przez państwo,
- oraz stabilizacja lub stagnacja innych elementów.

2.2. Uniwersalistyczny model świadczeń socjalnych na niskim poziomie doświadczenia (jw)

- także gładkie przejście w kierunku schematu płaca-praca jednak w efekcie częściowej prywatyzacji, ponieważ zasiłki z prywatnych schematów ubezpieczeniowych są wyższe.
- łagodne wycofywanie innych elementów.

3. Silniejsze powiązanie z pracą

Ekonomiczna presja na narodowe welfare state może się pojawiać wraz z rosnącymi kosztami polityki społecznej. Presja ideologiczna wywierana w imię „zachęcania do pracy” - także towarzyszy wydatkom socjalnym.

Presja ekonomiczna nastawiona na ograniczanie kosztów polityki społecznej wpływa na systemy świadczeń socjalnych powiązanych z zatrudnieniem, finansowanych przede wszystkim ze składek. Z powodu współzawodnictwa międzynarodowego można oczekiwać, że w najbliższym czasie składki nie będą podnoszone. Przeciwnie, jesteśmy świadkami publicznej debaty o konieczności zwiększenia udziału budżetowego finansowania w systemach świadczeń opartych na składkach. W Hiszpanii np. jest to powszechną tendencją (Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung 1994: 147) W Niemczech „wykorzystanie przez państwo” składek ubezpieczonych na cele inne niż ubezpieczenia społeczne stało się po zjednoczeniu dostrzeganym problemem i tematem publicznej debaty.

Istnieją jednak dość ograniczone możliwości zastąpienia składek podatkami. Istnieje oczywisty dylemat: z jednej strony przesunięcie finansowania ze składek na podatki bezpośrednie nie rozwiąże w rzeczywistości problemu kosztów pracy. Z drugiej strony dzięki planowanemu ujednoliceniu VAT w Unii Europejskiej istnieją ograniczone możliwości przesunięcia finansowania w kierunku wyższych podatków bezpośrednich. Jest to jednym z powodów dla których bardziej niż zmiana sposobu finansowania prawdopodobne są cięcia w wydatkach socjalnych. Dodatkowym powodem jest obawa, że w efekcie przesunięcia finansowania ze składek do podatków może pojawić się

niestabilność między zasobami a wydatkami. Dlaczego? Zakładając, że w coraz większym stopniu bezpieczeństwo socjalne będzie finansowane z podatków bezpośrednich zamiast ze składek, pod presją znajdzie się także ścisły związek między płacami a świadczeniami socjalnymi. Jest to prawdopodobne, gdyż kombinacja finansowania świadczeń z podatków z kształtowaniem tych świadczeń w oparciu o kryteria płacowe jest trudna do obrony: może też naruszać publiczne zaufanie do idei sprawiedliwości, spowodować może bowiem odwrócenie kierunku redystrybucji w polityce społecznej.

Jednak głównym czynnikiem jest to, że świadczeniobiorcy systemu opartego na zasadzie zatrudnienia będą bronić obecnego schematu wydatków. Zarówno zorganizowana praca i zorganizowany kapitał próbują bronić powiązania świadczeń z płacami. Jednak bronią go z innych powodów a więc bronią jego różnych aspektów. (Nissen 1988). Zorganizowana praca jest zainteresowana w relatywnie szczodrych zasiłkach i dystrybucji, ponieważ ten schemat sprzyja jej członkom. Zorganizowany kapitał jest zainteresowany jedynie samym schematem podziału, gdyż traktuje ścisły związek między świadczeniami socjalnymi a rynkiem pracy jako gwarancję dyscypliny pracy. Co więcej, w okresach dużego deficytu miejsc pracy w polityce socjalnej opartej na relacji płaca-praca, pracodawcy są tymi, którzy decydują: zapewniając regularne miejsca pracy nie tylko oferują płacę ale regulują dostęp do systemu zabezpieczenia społecznego lepszego, bo opartego na stosunku pracy (Deutschmann 1989). Tak więc w wypadku presji ekonomicznej, zorganizowana praca optuje za wyższymi składkami podczas gdy zorganizowany kapitał za niższymi świadczeniami. Ten klasyczny konflikt jest dobrze znany w związku z doświadczeniem niemieckim w okresie Wielkiego Kryzysu po roku 1929 (Preller 1978).

Podstawową różnicą między kapitałem a pracą jest to, że ta pierwsza może być oddzielona od jej właściciela, podczas gdy druga nie. Ten fakt powoduje większą mobilność kapitału niż pracy: pieniądze przemieszczają się szybciej niż ludzie. W efekcie istnieje szerszy zakres wyboru dla kapitału niż dla pracy, co powoduje uprzywilejowanie dla interesów kapitału, zwłaszcza na poziomie ponadnarodowym. Ponieważ nie ma wątpliwości, że zorganizowany kapitał będzie korzystał ze swego uprzywilejowania, możliwe jest, że w narodowych welfare state wystąpi tendencja do przekształceń w kierunku polityki społecznej opartej na relacji zatrudnienia na relatywnie wysokim poziomie.

Dodatkowe przesunięcie w tym kierunku może nastąpić w efekcie działań kandydatów na członków Unii ze Środkowej i Wschodniej Europy. Od 1989 roku większość z nich rozwijała w mniejszym lub większym stopniu systemy świadczeń oparte na relacji płaca-praca (Standing 1996). Różne aspekty modelu niemieckiego były kopiowane gdzie indziej. Tak więc, przynajmniej po integracji, niektóre systemy zabezpieczenia społecznego oparte na relacji płaca-

praca w krajach Środkowej i Wschodniej Europy staną się przeważającą większością w Unii Europejskiej.

Obecnie, w uniwersalistycznych welfare state na wysokim poziomie powszechne jest rozwijanie ściślejszego związku między wydatkami socjalnymi a rynkiem pracy. W ten sposób kraje te częściowo zmieniają swój schemat aktywności społecznej i politycznej. W uniwersalistycznych welfare state na niskim poziomie istnieje tendencja prywatyzowania zabezpieczenia społecznego. Bezpieczeństwo socjalne, które jest cedowane na prywatne agencje ubezpieczeniowe zależy od indywidualnej zdolności opłacania składek ubezpieczeniowych a więc od indywidualnych dochodów. Tak więc ustanawiany jest ściślejszy związek między rynkiem pracy a zabezpieczeniem społecznym - jednak poza zakresem aktywności państwa.

Czy różne narodowe welfare state muszą przejąć wspólny schemat europejski? Nie ma obecnie ani wyraźnej woli politycznej ani politycznej zdolności na poziomie Unii Europejskiej kształtowania narodowych welfare states zgodnie z jakimś ogólnym schematem (Vobruba 1995). Jednak istnieje znaczący pośredni wpływ na narodowe welfare states, ponieważ polityka społeczna jest politycznie uznawana za element warunkujący Europejską integrację ekonomiczną.

Niewielki był jak dotąd bezpośredni wpływ europejskiej polityki na narodowe polityki społeczne. Pośredni wpływ polityki europejskiej na politykę społeczną jest ważniejszy. Jest to efektem dominującego schematu europejskiej integracji, tzw. modelu „negatywnej integracji” (Scharpf 1996). Schemat negatywnej integracji wynika z faktu, że integracja europejska była od początku integracją ekonomiczną. Tak więc polityki na poziomie unii miały nachylenie w kierunku środków, które ułatwiałyby mobilność towarów, pracy i kapitału. Nie oznacza to, że brak jest w ogóle inicjatyw w dziedzinie polityki społecznej (Ross

1995), jednak efekty polityki społecznej z trudem się przemieszczały. W efekcie postęp dotyczył przede wszystkim standaryzacji produkcji, w tym zasad bezpieczeństwa towarów. Europejskie zasady świadczeń socjalnych były słabo rozwijane i mało prawdopodobne jest, że będą się rozwijać w przewidywalnej przyszłości. Ale negatywna integracja uzupełniana jest innymi schematami europejskiej polityki społecznej, które można określić jako „regulację na koszt innych”. Z powodu ograniczonej zdolności redystrybucyjnej na poziomie europejskim, europejska polityka społeczna będzie bardziej skłonna do koncentrowania się na środkach, które obciążają inne podmioty (firmy) kosztami niż takimi, które wymagają środków na redystrybucję. Jest to przyczyna pojawienia się europejskich środków osłony socjopolitycznej w miejscu pracy (Eichener, Voelzkow 1994). Europejska polityka społeczna w ramach takiej logiki rozwinęła schemat regulacji w sferze polityki społecznej, ściśle związanej z miejscem pracy. „W niektórych obszarach ekonomicznej i

społecznej regulacji dyrektywy Unii wychodzą poza poziom osiągnięty w ustawodawstwie najbardziej rozwiniętych krajów członkowskich.” (Majone 1994: 98) W przeciwieństwie do pesymistycznych prognoz nieuniknionego zaniku welfare state w społeczeństwach ponadnarodowych, taki rozwój nie tylko redukuje ale także zastępuje ważną część suwerenności poszczególnych państw w sferze polityki społecznej. Po trzecie można się spodziewać rosnącej „przenośności uprawnień socjalnych”. Oznacza to prawo przemieszczania się po Europie z uzyskanymi uprawnieniami. Ponieważ polityka społeczna oparta na ścisłym związku płaca-praca ułatwia przenoszenie uprawnień społecznych, wymóg przenośności jako warunek mobilności (Leibfried, Pierson 1995: 57) niewątpliwie wzmocni przesuwanie polityki społecznej w Europie w kierunku jej ściślejszego związku z zatrudnieniem. Efektem będzie schemat polityki społecznej „w którym mobilni pracownicy będą posiadali przenośne uprawnienia powiązane ze schematami opartymi na rynku pracy. To będzie zgodne z tymi tendencjami, ..., które pojawiły się we wszystkich europejskich welfare state w odniesieniu do zasiłków powiązanych ze statusem zawodowym.”(Rhodes 1995: 11, 12; patrz także Acker 1996).

Tak więc możemy zaobserwować dwa typy sprzeczności, które wynikają z różnego rodzaju presji, które w rzeczywistości wpływają na europejskie welfare state.

1. Welfare state, w których świadczenia powiązane są z placami, finansowane ze składek, powodując wysokie koszty pracy. Wysokie koszty pracy zagrażają międzynarodowej konkurencji. Presja ekonomiczna może prowadzić do obniżenia składek. Mogą one być albo obcinane albo zastępowane przez rosnący udział finansowania budżetowego polityki społecznej. Jednak przesunięcie w kierunku finansowania podatkowego polityki społecznej sprawi, że utrzymywanie struktury wydatków opartych na zatrudnieniu stanie się dyskusyjne. Jest to sprzeczne z interesami tak zorganizowanej pracy jak i zorganizowanego kapitału. Efektem będzie więc pewna redukcja poziomu świadczeń socjalnych w ogóle i (prawdopodobnie) łagodna tendencja w kierunku zwiększenia skali uniwersalizmu w ramach welfare state opartego na zasadzie zatrudnienia.

2. Uniwersalistyczne welfare state poddane są mniejszej presji ekonomicznej lecz muszą także poradzić sobie z mniej zorganizowanym wsparciem na rzecz ich istnienia. Rozwój UE, reorganizacja zarówno ze strony państw jak też prywatyzacja mogą spowodować wbudowanie do niej niektórych elementów polityki społecznej opartej na zasadzie zatrudnienia.

Z punktu widzenia wymogów polityki społecznej jest to rozwój wątpliwy. Ogólna tendencja w kierunku ściślejszego związku między rynkiem pracy a

świadczeniami nieuchronnie wzmacnia selektywność polityki społecznej. Istotą polityki społecznej opartej na zatrudnieniu jest ścisły związek między standardem pracy a świadczeniami socjalnymi, wynikający z trzech podstawowych warunków (Vobruba 1990: 28): w celu posiadania dostępu do świadczeń socjalnych jednostka musi

1. uczestniczyć wcześniej w rynku pracy i/lub
2. dowieść chęci do pracy
3. wypłaty są procentem wcześniejszego wynagrodzenia.

Tak więc polityka społeczna oparta na zatrudnieniu jest zbudowana na trzech milczących założeniach. Po pierwsze, że każdy, kto potrzebuje i kto rzeczywiście chce pracować może pracę znaleźć. Następne założenie jest takie, że standardowa kariera zawodowa robotnika nie jest w ogóle lub tylko rzadko i na krótkie okresy przerywana przez bezrobocie. I w końcu, że płaca żywiciela kształtuje się powyżej pewnego poziomu, tak, by rodzina mogła żyć także w oparciu o pewien procent tej płacy.

Standardowego robotnika dobrze zabezpiecza polityka oparta na zasadzie zatrudnienia. Ale w miarę, jak coraz większa grupa osób nie może sprostać tym trzem podstawowym warunkom, selektywność polityki opartej na zatrudnieniu prowadzi (w takim samym porządku jak przedstawione wcześniej warunki)

1. do wypchnięcia ich z lepszych segmentów systemu zabezpieczenia społecznego,
2. do spirali bezradnych wysiłków by dowieść chęci do pracy, braku zaufania do instytucji oraz wyraźnych lub milczących oczekiwań pod adresem społeczeństwa
3. do świadczeń socjalnych zapewniających utrzymanie się powyżej linii ubóstwa.

Tak więc ludzie znajdujący się poza wyżej sformułowanymi standardami pracy, stają się ofiarami selektywności polityki socjalnej opartej na zatrudnieniu.

Jak to dzieje się we wszystkich zachodnich społeczeństwach kapitalistycznych liczba „standardowych miejsc pracy” ma tendencję spadkową, zatem tendencja w kierunku ściślejszego związku między rynkiem pracy a dobrobytem powoduje wzrost liczby osób gorzej chronionych lub wcale nie chronionych. Jak pokazuje przykład niemiecki - przypadek wyraźnie zorientowanej na stosunek pracy polityki społecznej (Vobruba 1990; Clasen 1994) ta selektywność powoduje ubóstwo. Ubóstwo tak samo jak obawa przed

ubóstwem jest poważną przeszkodą rozwoju nowoczesnych społeczeństw. Tak więc jest to nie tylko problem społeczny ale też problem dla przyszłej integracji europejskiej.

Jak te fakty wpływają na postęp i ewentualny sukces integracji europejskiej?

4. Winny unik (*winę ponosi unikanie, postawić zarzut zaniechania*)

Istnieją dwie ważne różnice między trwałym procesem transnacionalizacji a procesami ekonomicznej i politycznej integracji typu UE.

- Politycznie sterowane procesy są szybsze, bardziej widoczne a więc wywołują więcej niezadowolenia.

- Politycznie sterowane procesy integracji można przypisać łatwym do zidentyfikowania sprawcom a więc to oni mogą stać się adresatami niezadowolenia.

Obie cechy stawiają wysokie wymagania legitymizacji procesów integracji UE.

Nie chcę więcej rozwodzić się na temat złożonego problemu procesów legitymizacji UE w ogóle (Andersen, Eliassen 1996). Mam tylko jedno pytanie o to, czy UE może sobie pozwolić na to, by winiono ją za ograniczenia w zakresie polityki społecznej w ramach różnych welfare state.

Obecnie powszechne stosuje się we wszystkich krajach członkowskich UE usprawiedliwianie socjalnych ograniczeń przez odwoływanie się do kryteriów przyjętych w traktacie z Maastricht. W pewnym sensie UE znalazła się w pułapce. Z jednej strony występują w niej konserwatywne siły polityczne, które wykorzystują UE dla usprawiedliwiania cięć socjalnych, które w innych warunkach nie miałyby miejsca. Z drugiej strony istnieją segmenty społeczeństwa, które winią UE przynajmniej w części za taką politykę. I co więcej: Absolutnie niemożliwe jest rozróżnienie między ograniczeniami socjalnymi „spowodowanymi przez czynniki wewnętrzne” i tymi, które „wynikają z członkostwa w Unii”. Unia Europejska, raz zdefiniowana jako siła działająca przeciw polityce społecznej, nie potrafi się odciąć od ponoszenia winy także za te elementy, które wynikają z uwarunkowań wewnętrznych. Jednak to tylko połowa prawdy. Druga wynika z tego, że w opiniach narodowych elektoratów UE z trudem tylko może być uznana za jedyne i jedynie winnego sprawcę. Przeciwnie, można zakładać, że ludzie nie tylko winią UE za surowe polityki rządów narodowych ale także rządy narodowe za przystąpienie do Unii. W ostatnich wyborach sukcesy partii anti-UE zmusiły rządy narodowe do odcinania się od idei dalszej integracji europejskiej. W efekcie uniki wynikające z poczucia winy mogą prowadzić do eskalacji problemów europejskiej legitymizacji.

W każdym razie, z perspektywy UE (niekoniecznie z perspektywy poszczególnych krajów członkowskich) kryteria traktatu z Maastricht są pułapką samą w sobie. Unia proklamowała obcięcie wydatków publicznych jako kryterium ogólne dla unii monetarnej lecz pozostawia do decyzji rządów narodowych, jak to kryterium spełnić. Tak więc UE nie ma środków w ramach których można byłoby regulować cięcia w taki sposób, by minimalizować zagrożenie dla akceptacji integracji przez społeczeństwo.

Propozycja, by uzupełnić kryteria z Maastricht celami społecznymi nie jest tylko wyrazem troski o osoby znajdujące się w potrzebie ale warunkiem wstępnym dla powodzenia integracji. Ten element przystaje do ważnego aspektu postrzegania przez Unię funkcji polityki społecznej. W swej zielonej ksiedze Komisja podkreśla, że „wydaje się być powszechnym życzeniem Europa mniej zdominowana przez rozważania ekonomiczne i technokratyczne, której bliższe są potrzeby życia i pracy ludności. W tym kontekście polityka społeczna musi nabierać znaczenia i zapewniać realizację innych celów strategicznych takich jak rynek wewnętrzny czy ekonomiczna unia monetarna”. (Commission of the European Communities 1993: s.13) To jest szansa wykorzystania polityki społecznej (Vobruba 1996, także UNRISD 1995: 53) w procesie integracji europejskiej.

Na rozwiązanie tego problemu może wpłynąć przemysłany interes własny centralnych instytucji UE. Jednak nawołując do postępu w dziedzinie polityki społecznej reprezentanci polityczni i eksperci UE muszą wziąć pod uwagę to, że ich ogólna orientacja w kierunku uniwersalnej polityki socjalnej będzie coraz bardziej przeciwstawna obecnym tendencjom w kierunku ściślejszego powiązania między bezpieczeństwem socjalnym a rynkiem pracy.

5. UE, NAFTA, Azja Wschodnia

Jednak nawet jeśli uda się wykazać, że integracja europejska potrzebuje polityki społecznej, nie jest pewne, czy Europa może sobie na nią pozwolić.

Generalne pytania brzmią: Czy Europa może sobie pozwolić na bezpieczeństwo socjalne na dotychczasowym poziomie w przyszłości? Jak będą rozwijały się globalne stosunki ekonomiczne i jak zareaguje na nie Europa? Te pytania prowadzą mnie do ostatniego punktu rozważań. Jakiego typu stosunki wyłonią się między trzema blokami NAFTA, Azja Wschodnia i UE w przyszłości?

Obecnie narastające globalne współzawodnictwo stawia największe wyzwania dla utrzymania i dalszego rozwoju europejskich welfare state. Przedstawia się zazwyczaj ten argument w odniesieniu do sukcesów ekonomicznych dalekiego Wschodu i (rzadziej) USA. Pytania ważne z punktu widzenia tych rozważań brzmią:

- Czy rzeczywiście narasta współzawodnictwo między krajami i blokami? Jeśli tak, to: Czy Europa ma szanse na sukces? Oraz:
- Czy bezpieczeństwo socjalne jest przeszkodą czy warunkiem ekonomicznego powodzenia Europy?

Już w odniesieniu do zachodnich społeczeństw uprzemysłowionych argument o rosnącym współzawodnictwie między państwami stosunkowo słabo się broni. Przedsiębiorstwa konkurują ale państwa na ogół nie. Dane wskazują, że handel międzynarodowy jak też bezpośrednie inwestycje zagraniczne są zjawiskiem opartym na wzajemności (Jungnickel 1995: 52; Reich 1991). „Na początku lat 90-tych 75% ogólnych inwestycji i 60% ich przepływu było lokowane w trzech miejscach. Północna Ameryka, Europa i Japonia dominują zarówno jako inicjatorzy jak i kierunki dla międzynarodowych inwestycji.” (Hirst, Thompson 1996: 63). 80% inwestycji zagranicznych niemieckich przedsiębiorstw jest kierowane do krajów o wysokich płacach. Transfer kapitału z krajów o wysokich płacach do krajów o niskich płacach rośnie ale wciąż jest na bardzo niskim poziomie. (World Development Report 1995). Tak więc stosunki ekonomiczne między krajami zachodnimi są dużo bardziej komplementarne niż konkurencyjne. Dlaczego to samo nie ma dotyczyć relacji między wielkimi blokami, szczególnie między Europą a Azją Wschodnią?

Przynajmniej po przyjęciu do UE krajów Europy Środkowej i Wschodniej różnice płacowe między trzema blokami będą dużo większe niż różnice między średnimi kosztami płac między blokami. Jeśli doda się do tego tendencję podnoszenia płac na Dalekim Wschodzie, można argumentować, że w przyszłości różnice w płacach-kosztach nie będą niemal powodować jednostronnego przepływu kapitału zmuszającego blok o wysokich płacach do wstępowania w rywalizację globalną na rzecz ograniczania kosztów.

Jednym słowem: Ryzyko rywalizacji zmniejsza się a szanse na wymianę międzynarodową i współpracę rosną wraz ze wzrostem jakościowych różnic między krajami zintegrowanych regionów.

„Główne kraje uprzemysłowione, gdy sprzedają swoje towary konkurencyjne z innymi, są też dla siebie głównymi importerami i eksporterami.” (Krugman 1996: 9) Jest to prawdopodobnie jeszcze bardziej oczywiste w stosunkach między UE a Wschodnią Azją, ponieważ profil ekonomiczny gospodarek zachodnioeuropejskich, także amerykańskich i azjatyckich różni się bardzo. NAFTA, Azja Wschodnia i UE mają bardzo odmienne profile gospodarcze, sposoby produkcji, instytucje polityczne i uwarunkowania kulturowe. Krótko je scharakteryzuję:

- w ramach gospodarek krajów NAFTA społecznie akceptowane są szerokie rozpiętości płacowe. To prowadzi do wyraźnego rozwoju świadczeń w gospodarce (?) *(czy chodzi o zapewnienie przez gospodarkę, sferę pracy,*

wysokich świadczeń czy o rozwój sektora usług w gospodarce?) ale nie do osiągnięć w dziedzinie produktywności. Struktura makroekonomiczna zakłada rozbudowany dług publiczny, prowadzący do „de facto Keynesizmu”, chronionego przez konserwatywno-liberalną retorykę (Borchert 1995: 192). Ta konstalacja zakłada stosunkowo niską stopę bezrobocia ale znaczącą liczbę ubogich pomimo zatrudnienia, bez możliwości uzyskiwania dodatkowych dochodów przy stosunkowo niskim wzroście przeciętnej wydajności.

- ekonomiczny sukces gospodarek Azji Wschodniej oparty jest jak dotąd na intensywnym wzroście ekonomicznym, czymś, co można byłoby nazwać „inwencyjną imitacją”, wysokim stopniem dyscypliny pracy silną orientacją pracobiorczą i oparciem dyscypliny pracy i legitymizacji na religii.

- gospodarki UE opierają się na „wtopionym liberalizmie”. To zakłada liberalną politykę ekonomiczną, zorientowaną na wysokie kwalifikacje, inowacyjność i wysoki poziom produktywności z jednej strony oraz szczodry system zabezpieczenia społecznego z drugiej. Funkcja tego ostatniego jest zapewnienie miejsca dla działań, które umożliwiają inowacyjność, absorbuje jej koszty społeczne i umożliwia inicjatywę poza rynkiem. Ta strategia w sposób nieunikniony zakłada wysoką stopę bezrobocia.

W porównaniu z NAFTA i Azją Wschodnią Unia Europejska jest najbardziej ambitnym politycznie projektem integracji regionalnej (Winter 1995). Jeśli jest prawdą, że trwały sukces integracji europejskiej musi oprzeć się na czynnikach pozaekonomicznych, jest to najbardziej istotna różnica między UE z jednej strony a NAFTA czy Azją Wschodnią z drugiej.

Jednym słowem, jakościowe różnice między UE, NAFTA a Azją Wschodnią jako miejscem aktywności ekonomicznej są ogromne. Wydaje się, że jest to dobry warunek dla współpracy. Jednak „duże stosunki” między wielkimi blokami ekonomicznymi nie rozwijają się automatycznie, muszą być rozwijane środkami politycznymi. Tak więc obecna sytuacja niesie zarówno szanse jak i zagrożenia. Jeśli ludzie postrzegają relacje jako konkurencyjne, w efekcie stają się konkurencyjni, jeśli postrzegają je jako zdominowane przez współpracę, zaczną współpracować.

Interpretowanie cudzych zysków jako swoich strat jest prawdopodobnie najważniejszym hamulcem dla transformacji i modernizacji współczesnych społeczeństw w ogóle. (Vobrub 1996). Myślenie w kategoriach pełnego zrównoważenia (zysków i strat - uwaga tłumacza) występowało powszechnie schematem w byłych krajach socjalistycznych. Większość uczonych zgadza się, że przejście od takiego sposobu myślenia do interpretacji w kategoriach gry o saldo dodatnie jest istotnym warunkiem powodzenia ich transformacji (Kornai 1990). Tym bardziej zadziwiające jest, że obecnie interpretacje, jak też organizacja instytucjonalna w krajach zachodnich zwraca się coraz bardziej w kierunku myślenia w kategoriach gry o sumę zerową. Usiłowania realizacji kryteria Maastricht takie stanowisko silnie wspierają. Równoczesne kurczenie

się narodowych nakresów dystrybucji już doprowadziło do wzrostu konfliktów na tym tle w ramach krajów Unii, i niesie niebezpieczeństwo podobnych konfliktów między nimi. A co więcej, doprowadziło to do „listy przebojów” sukcesów w kształtowaniu polityki monetarnej, przedsięwzięcie może zabawne lecz z pewnością „niebezpieczna obsesja”, by znowu zacytować Krugmana (1996: 3).

Jednak argumentowanie przeciw prostej tezie „głowa za głowę”(Thurrow 1992) nie znaczy, że można poniechać wysiłku ekonomicznego. W celu nawiązania efektywnej współpracy trzeba mieć coś do zaoferowania. Pytaniem jest, co? Powodzenie w ramach współpracy nie wymaga współzawodnictwa w obcinaniu płac lecz zarządzania jakościowymi różnicami między blokami. To większe wyzwanie.

Czy Europa powinna obawiać się tego wyzwania? Ponieważ obecnie większa jest obawa w USA przed dominacją ekonomiczną ze strony Unii niż odwrotnie (Kennedy 1993: 255), ograniczę się do pytania najważniejsze dla UE: Na ile gospodarki wschodnioazjatyckie będą odnosić sukcesy w przyszłości? Czy nie jest niemożliwe, by gospodarki te w przewidywalnej przyszłości rozwinęły sukces? Ekstensywny rozwój ekonomiczny wymaga stałej mobilizacji dodatkowej siły roboczej. „Świeżo uprzemysłowione kraje Azji, jak ZSRR w latach 50-tych, osiągnęły gwałtowny wzrost w dużej części przez zadziwiającą mobilizację zasobów. Niewiele więcej da się wyjaśnić poza wskazaniem roli gwałtownie rosnących wkładów w rozwoju tych krajów. Wzrost ekonomiczny w Azji, jak ten w ZSRR w okresie wysokiego rozwoju, wydaje się być realizowany przez nadzwyczajny wzrost nakładów takich jak praca i kapitał, bardziej niż efektywność pracy.” (Krugman 1996: 174, 175) Nie jest po prostu możliwe kontynuowanie takiego wzrostu przez dłuższy czas. Zwłaszcza, że płace Koreańczyków osiągnęły 2/3 płac w Niemczech. Obecnie (styczeń 1997) wydaje się niemożliwe, by politycznie autorytarny sposób dyscyplinowania związków zawodowych, pracowników i płac przyniósł efekty w przyszłości. Obok gwałtownie rosnącej ilości bezpośrednich inwestycji zagranicznych Korei w reformującej się Wschodniej Europie (Suddeutsche Zeitung 28., 29. 9 1996: 29) fakty te wskazują na narastający niedobór siły roboczej. Z drugiej strony przesunięcie w kierunku gospodarki wysokoproduktywnej będzie wymagało reorganizacji całego społeczeństwa, w tym rozwijania systemu zabezpieczenia społecznego. To nie wydaje się prawdopodobne. Dlatego też zgadzam się z Catherine Jones, że „Czas nie jest po ich stronie.” (Jones 1993: 199, Palat 1996)

5. Praca wspierana przez politykę społeczną

Pozwolę sobie na podkreślenie specyficznych cech modelu UE:

- wysoki poziom kwalifikacji, innowacyjności, produktywności i

- stosunkowo szczodry system zabezpieczenia społecznego.

Europejski system zabezpieczenia społecznego musiał przystosować się do ostatecznej utraty tradycyjnie pełnego zatrudnienia, faktu szeroko uznawanego w naukach społecznych ale nie w praktyce politycznej. Może to oznaczać, że trzeba sfinansować utrzymującą się wysoką liczbę bezrobotnych. To najgorsza droga, jaką mogą wybrać społeczeństwa europejskie obecnie. Lepszym sposobem będzie zreorganizowanie rynku pracy i zabezpieczenia społecznego w taki sposób, by powstawały „miksy dochodowe” (Vobruba 1997), co oznacza życie z dwóch lub więcej różnych źródeł dochodu.

Wymagałoby to deregulacji rynku pracy z jednoczesnym przesunięciem w kierunku zwiększenia uniwersalizmu polityki społecznej. To pierwsze będzie prowadziło do większego zróżnicowania pracy, ostatnie do większego zróżnicowania systemów zatrudnienia. W tym kontekście można pomyśleć o przebudowaniu welfare state przez inkorporowanie aspektów negatywnego podatku dochodowego w istniejące systemy, by umożliwić ludziom łączenie płacy i świadczeń socjalnych by mogli te zróżnicowania przetrwać (Vobruba 1991); Scharpf 1995). Rozważania w ramach Komisji prowadziły czasem w tym kierunku, niestety proponuje ona „zbadanie możliwości negatywnego opodatkowania zamiast obecnych form gwarancji dochodów.” (European Commission 1993) Uznając fakt, że obecnie niemal każde europejskie welfare state, czy to oparta na tradycji Bismarcka, czy Beveridge’a zapewnia zasiłki dla bezrobotnych w oparciu o wymiar płac (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) także oparte na płacach emerytury, na realizację idei ogólnego zastąpienia nie ma szans.

Niezależnie od faktu, że w okresie trwałego masowego bezrobocia dyscyplina pracy nie jest problemem a bezrobocie na życzenie nie jest przedmiotem troski, społeczeństwo i elity postrzegają świadczenia socjalne (zwłaszcza dla bezrobotnych) jako hamulec sukcesu ekonomicznego. Dominującym poglądem jest to, że osiągnięcie efektywności ekonomicznej jest problemem dyscypliny rynku pracy, wymagającym ostrzejszej regulacji. Nie postrzega się tego jako problemu modernizacji i innowacyjności, które można byłoby rozwiązać przez zwiększenie swobody działania. Ten pogląd jest dramatycznie mylący i spowoduje poważne straty ekonomiczne. Najlepszą drogą dla Europy byłoby łagodne przekształcenie europejskich welfare state w kierunku szczodrego uniwersalizmu, ponieważ systemy uniwersalistyczne przynoszą mniej skutków destrukcyjnych dla rynku. W pewnym sensie można powiedzieć, że uniwersalistyczne systemy przekształcają rynek pracy w rzeczywisty rynek, w tym sensie, że uniwersalistyczna polityka społeczna zrównuje zdolność działania zarówno pracy jak i kapitału. Na dłuższą metę mogłoby to przynieść poważne korzyści ekonomiczne. Jednak taki kierunek rozwoju jest mało prawdopodobny. W najgorszym scenariuszu może zdarzyć się tak, że za kilka dziesięcioleci Europejczycy zdemontują swoje welfare state i

staną do konkurencji z azjatyckimi gospodarkami, które zbudują swoje własne systemy zabezpieczenia przez inowacyjne naśladownictwo.

Szczególną cechą gospodarek europejskich są wysokie kwalifikacje pracowników, pokój społeczny, nowoczesne produkty i usługi, terminowość. Wszystkie te cechy zależą od stosunkowo stałych warunków życia. Obecnie takie rozumienie ekonomicznej funkcji zabezpieczenia społecznego (2) jest pożądane i powinno być wspierane wbrew tym, którzy widzą zabezpieczenia społeczne jako ciężar finansowy. Praca obudowana polityką społeczną stanie się korzystnym gospodarczo elementem dla Europy w globalnym podziale pracy.

Przypis 2. Obecnie trwa szeroka międzynarodowa dyskusja na temat ekonomicznej doniosłości (przegląd dyskusji w: Vobruba 1991 a i Gough 1996). Sytuacja może być podobna do tej w latach światowego kryzysu lat 30-tych. Być może zainicjowanie tego rodzaju dyskusji może być samo w sobie widziane jako objaw poważnych problemów przed jakimi stają obecnie welfare states.