

ADAM ZADROGA

POLITYKA SPOŁECZNA UNII EUROPEJSKIEJ ZA 25 LAT.
PRZYCZYNEK DO DYSKUSJI

SOCIAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION FOR 25 YEARS.
CONTRIBUTION TO THE DISCUSSION

A b s t r a c t. The object of analysis of this study is – postulated by the author – the future shape of EU social policy for 25 years. In the starting point – the possibility of achieve a uniform social model in Europe was subjected to a critical evaluation. The author believes that this scenario is not only unrealistic, but also socially harmful. Therefore – as an alternative – the author presents the assumptions and implications of the adoption of liberal (marginal) approach to social policy.

Key words: social policy, European Union, EU policies, the welfare state, liberal social model.

Myśląc o kształcie unijnej polityki społecznej za 25 lat, uświadamiam sobie, że będę miał wówczas ponad 60 lat, moje dzieci będą dorosłe, i będę już pewnie dziadkiem. Skłania mnie to jeszcze bardziej ku napisaniu raczej scenariusza. Chciałbym, żeby ten scenariusz się zrealizował. I dla mnie, i dla moich dzieci, i dla moich wnuków.

Nie jestem zwolennikiem polityki społecznej UE w takim kształcie, jaki był i jaki jest teraz postulowany. Z przeglądu literatury na ten temat wyłania się bowiem przekonanie, że zrealizowanie głównej misji Unii Europejskiej, jaką jest jednolity unijny rynek, uzależnione jest od osiągnięcia jak najdalej

idącej jednolitości w polityce społecznej Unii¹. Do tego dosyć wyraźnie wybrzmiewa marzenie o stworzeniu europejskiego państwa opiekuńczego².

Moje krytyczne spojrzenie na tego rodzaju podejście i wynikająca z niego ocena perspektyw rozwoju będzie się opierać na (1) krótkiej analizie realnych możliwości powstania takiego „europejskiego *welfare state*”, a także na (2) konsekwencjach przyjęcia całkowicie odmiennych założeń (liberalnych) budowania modelu polityki społecznej.

(1) Wśród ekspertów panuje raczej zgodne przekonanie, że jeszcze długo realizacja tak ambitnego projektu społecznego, jak „europejskie *welfare state*” nie będzie możliwa. Osobiście uważam, że nigdy to nie nastąpi. Wynika to z układu sił społecznych i politycznych w Europie, ale przede wszystkim brakuje dziś jakichś sensownych przesłanek do przejścia od europejskich państw narodowych odpowiedzialności za regulowanie, finansowanie i świadczenie rozmaitych usług socjalnych. Patrząc realistycznie trzeba zgodzić się z opinią, że przyszłość unijnej polityki społecznej „nie będzie polegała na ujednoczeniu rozwiązań, ale na «pogłębieniu społecznego wymiaru integracji europejskiej» w sensie ściślejszych powiązań między różnymi rozwiązaniami i wzajemnego uczenia się, czego wyrazem będzie «skuteczniejszy i pełniejszy transfer z kraju do kraju pozytywnych, sprawdzonych w praktyce doświadczeń w rozwiązywaniu najpilniejszych kwestii społecznych»³.

(2) Moje ustosunkowanie się do kształtu polityki społecznej UE za ćwierć wieku jest wyrazem przekonania co do słuszności rozwiązań liberalnych w tym zakresie. Zdaję sobie sprawę, iż nie jest to podejście popularne, a może wręcz czasem „niepoprawne politycznie”. Jednak nie o poprawność

¹ Por. R. S z a r f e n b e r g, *Europejska polityka społeczna – krótkie wprowadzenie*, w: K. P ł o w i e c (red.), *Przewodnik po europejskiej polityce społecznej*, Warszawa: Wyd. Wrzos 2009, s. 4 (korzystałem z tekstu zamieszczonego na stronie: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/eps_kw.pdf). Jacques Delors 25 lat temu (!) w podobnym duchu przedstawiał perspektywę rozwoju zjednoczonej Europy: „Completion of the internal market, a central element of European integration, will become really meaningful only if it brings balanced economic and social Progress within the large frontier-free area... [These] will not be enough to make Europe a tangible reality. Each and every Community citizen needs to feel bound by the links which unite European society” (Strasbourg, January 1988). Cyt. za: J. L o d g e, *Social Europe: Fostering a People's Europe?*, w: J. L o d g e (Ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*, New York: St. Martin's Press 1989, p. 303-318.

² Por. M. J o u e n, C. P a l p a n t, *For a New European Social Contract*, „Studies & Research” (Notre Europe) 2005, nr 43; W. A n i o ł, *Europejska polityka społeczna*, Warszawa: Elipsa 2005.

³ S z a r f e n b e r g, *Europejska polityka społeczna*, s. 39.

przecież tu chodzi, ale o ukazanie *mojego* sposobu myślenia o losach i kształcie społeczeństwa europejskiego. Dlatego przyjrzyjmy się argumentom związanym z krytyką instytucjonalno-redystrybucyjnego modelu polityki społecznej, typowego dla „państwa opiekuńczego”, w zestawieniu z przesłankami budowania modelu marginalnego, zwanego też liberalnym.

Welfare state, czyli – tłumacząc dokładnie – „państwo dobrobytu”, rozumieć należy jako „rozbudowaną, wszechstronną i realizowaną głównie przez państwowe podmioty politykę, przede wszystkim w sprawach zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, edukacji i mieszkalnictwa, opartą na prawach obywatelskich, pracowniczych i socjalnych”⁴. W podobnym duchu rozwijała się od lat 90. XX wieku europejska polityka społeczna UE. Dominują w niej instrumenty o charakterze regulacyjnym (np. ustalanie minimalnych standardów ochrony praw pracowniczych i socjalnych), ale także instrumenty redystrybucyjne – głównie w ramach polityki spójności oraz zatrudnienia, m.in. służą temu fundusze Unii Europejskiej⁵.

Przeciwko takiej formie polityki społecznej można przytoczyć następujące argumenty. S. Golinowska zwraca uwagę na to, że państwo dobrobytu kosztuje za dużo, powoduje deficyty budżetowe, zmniejsza poziom oszczędności i tym samym inwestycji, a wobec wysokich kosztów utrzymania osób niepracujących, wymagających coraz większej redystrybucji dochodów na ich rzecz, zmniejsza się też konkurencyjność gospodarki⁶. Można dodać do tego pogląd M. J. Radło z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, który uważa, że „główną słabością Europy okazują się nie problemy z gospodarką opartą na wiedzy [...], ale problemy z rynkiem pracy. Te zaś, jak wskazuje wiele badań, są następstwem typowych dla «modelu europejskiego» nadmiernie rozwiniętych systemów redystrybucji dochodów oraz nadmiernej ochrony zatrudnienia”⁷. To wszystko bierze się z błędnych założeń. Uważam bowiem, że zdecydowana większość ludzi jest w stanie zaspokoić swoje potrzeby samodzielnie lub przy ewentualnej pomocy rodziny czy organizacji charytatywnych. Liczenie

⁴ R. S z a r f e n b e r g, *Człowiek i polityka społeczna – Unia Europejska 2050*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psue2050.pdf>, s. 1 (dostęp: 15.06.2007) (skrócona wersja tego tekstu ukazała się w: A. K a r p i ń s k i (red.), *Europa w perspektywie 2050*, Warszawa: Komitet Prognoz Polska 2000 Plus–PAN 2007).

⁵ Por. S z a r f e n b e r g, *Europejska polityka społeczna*, s. 40.

⁶ Por. S. G o l i n o w s k a, *Przyszłość państwa opiekuńczego i zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11-12, s. 1-2.

⁷ M. J. R a d ł o, *Strategia lizbońska nie spełnia pokładanych w niej nadziei*, http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie_050129/ekonomia/ekonomia_a_4.html (dostęp: 29-30.01.2005).

natomiast na państwo (lub Unię Europejską), które do granic swoistej „nieprzystojności” mnoży instrumenty polityki społecznej, niesie ze sobą negatywne skutki w postaci utraty motywacji do pracy czy ograniczenia wolności indywidualnej (własnej inicjatywy, przedsiębiorczości, kreatywności itd.).

Jaka jest zatem alternatywa i przyszłość europejskiego wymiaru polityki społecznej według mnie? Dla mnie nie ma innej drogi wyjścia z tego „bankrutującego” i „demoralizującego” ludzi modelu socjalnego, jak tylko podjęcie działań na rzecz wprowadzenia modelu marginalnego (liberalnego). Przypomnę, że opiera się on na założeniu, że „najlepszymi kanałami zaspokajania potrzeb obywateli są rynek prywatny i rodzina. Państwo (wspólnota państw) powinno ingerować jedynie w ostateczności i tylko w odniesieniu do tych grup, które nie są w stanie same sobie poradzić. [...] W modelu marginalnym to jednostka jest w pierwszej kolejności uważana za podmiot odpowiedzialny zarówno za występowanie różnych problemów, jak i radzenie sobie z nimi. Powinny one być rozwiązywane przede wszystkim poprzez konkurencję na wolnym rynku. Państwo, nawet jeżeli interweniuje, zawsze zostawia dostatecznie dużo miejsca na aktywność innych podmiotów. [...] Władze publiczne nie tylko nie starają się zastępować instytucji rynkowych czy pozarządowych, ale często stymulują ich rozwój i je wspomagają”⁸.

Docelowo reforma europejskiego modelu polityki społecznej powinna – w mojej opinii – zbliżyć się do modelu, który funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych, a więc powinna polegać na zmniejszaniu standardów bezpieczeństwa socjalnego, egalitaryzmu, powszechności itd. Uczciwy, dobrze przemyślany plan zmierzający do reformy systemu pomocy socjalnej bądź obejmujący obcięcie wydatków państwowych (unijnych) na zasiłki pomoże wielu klientom opieki społecznej wziąć odpowiedzialność za swoje życie. Stany Zjednoczone przodują m.in. w pozbawianiu uprawnień socjalnych tych „ubogich”, których bardzo trudno zmusić do pracy – po wyczerpaniu limitu stałego korzystania z pomocy społecznej traci się do niej prawo na zawsze⁹.

Pewne przesłanki ku temu, że taki scenariusz jest realny w Europie, można odnaleźć w niektórych opracowaniach. Na przykład P. Wilding zauważa, że głównie z powodu przewidywanego pogłębiania się procesów globalizacji

⁸ M. K s i ę ż o p o l s k i, *Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA 2013, s. 57.

⁹ Por. A. G i d d e n s, *Social Model for Europe?*, w: A. G i d d e n s, P. D i a m o n d, R. L i d d l e (red.), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge: Polity Press 2006, s. 31; S z a r f e n b e r g, *Człowiek i polityka społeczna*, s. 20.

wzrośnie skłonność polityków do ograniczania polityki społecznej. Wynikać to będzie nie tylko z podejścia neoliberalnego, ale także z potrzeby skoncentrowania uwagi państw europejskich na kwestiach międzynarodowej konkurencyjności i światowego wolnego rynku. A to oznacza w praktyce cięcia wydatków społecznych¹⁰.

Podsumowując powyższe rozważania, można wyciągnąć kilka następujących wniosków na temat kształtu polityki społecznej w Unii Europejskiej w przyszłości¹¹:

- nastąpi bankructwo tzw. europejskiego modelu socjalnego; funkcjonującego na wzór tradycyjnego „państwa opiekuńczego” („państwa dobrobytu”);

- „państwo opiekuńcze” zostanie zastąpione przez „państwo konkurencyjne”, w którym realizowane będą aktywizujące programy rynku pracy;

- samo pojęcie „państwa opiekuńczego” odejdzie w przeszłość i zostanie zastąpione przez inne, np. „państwo szans” albo wspomniane wyżej „państwo konkurencyjne”;

- nastąpi wzrost zakresu indywidualnej odpowiedzialności w sferze poziomu życia i zatrudnienia; powszechność zabezpieczenia społecznego odejdzie w przeszłość;

- dostęp do świadczeń socjalnych będzie coraz bardziej ograniczany i pojawią się liczne bodźce wypychające w kierunku otwartego rynku pracy;

- państwo straci na znaczeniu, jeśli chodzi o bezpośrednie dostarczanie świadczeń społecznych, większą rolę odgrywać będą inne sektory (prywatny i pozarządowy);

- nastąpi przejście do modelu liberalnego polityki społecznej: uelastyczenie, deregulacja, liberalizacja, aktywizacja itd., które lepiej niż tradycyjne instrumenty państwa opiekuńczego będą służyły interesom socjalnym i pracowniczym obywateli Unii Europejskiej;

- nie będzie istniał jeden europejski model społeczny;

- dominować będzie znaczna suwerenność państw członkowskich w sprawach społecznych.

¹⁰ Por. P. Wilding, *The Welfare State 2000-2050*, referat przygotowany na pięćdziesiątą coroczną konferencję „Political Studies Association – UK”, 10-13 kwietnia 2000 r., Londyn, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/wilding2.pdf>, s. 20 (dostęp: 15.06.2013). Por. także S z a r f e n b e r g, *Człowiek i polityka społeczna*, s. 5.

¹¹ Por. Wilding, *The Welfare State 2000-2050*, s. 4-9. Szerzej na ten temat pisze także: S z a r f e n b e r g, *Człowiek i polityka społeczna*.

BIBLIOGRAFIA

- A n i o ł W., Europejska polityka społeczna, Warszawa: Elipsa 2005.
- G i d d e n s A., Social Model for Europe?, w: A. G i d d e n s, P. D i a m o n d, R. L i d d l e (red.), Global Europe, Social Europe, Cambridge: Polity Press 2006, s. 14-36.
- G o l i n o w s k a S., Przyszłość państwa opiekuńczego i zabezpieczenia społecznego, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11-12, s. 1-9 (tekst dostępny także na stronie: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/kierunki/golinowska.pdf>).
- J o u e n M., P a l p a n t C., For a New European Social Contract, „Studies & Research” 2005, nr 43, Notre Europe (tekst dostępny pod adresem: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000034001-000035000/000034716.pdf>).
- K s i ę ż o p o l s k i M., Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA 2013.
- L o d g e J., Social Europe: Fostering a People’s Europe?, w: J. L o d g e (Ed.), New York: St. Martin’s Press 1989, s. 303-318.
- R a d ł o M. J., Strategia lizbońska nie spełnia pokładanych w niej nadziei, http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie_050129/ekonomia/ekonomia_a_4.html (dostęp: 29-30.01.2005).
- S z a r f e n b e r g R., Człowiek i polityka społeczna – Unia Europejska 2050 (wersja z 15.06.2007), <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psue2050.pdf> (dostęp: 15.06.2013).
- S z a r f e n b e r g R., Europejska polityka społeczna – krótkie wprowadzenie, w: K. P ł o w i e c (red.), Przewodnik po europejskiej polityce społecznej, Warszawa: Wyd. Wrzos 2009, s. 21-72.
- W i l d i n g P., The Welfare State 2000-2050, referat przygotowany na pięćdziesiątą coroczną konferencję „Political Studies Association – UK”, 10-13 kwietnia 2000 r., Londyn, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/wilding2.pdf> (dostęp: 15.06.2013).

POLITYKA SPOŁECZNA UNII EUROPEJSKIEJ ZA 25 LAT
PRZYCZYNEK DO DYSKUSJI

S t r e s z c z e n i e

Przedmiotem analiz tego opracowania jest – postulowany przez autora – przyszły kształt polityki społecznej Unii Europejskiej za 25 lat. W punkcie wyjścia krytycznej ocenie poddano możliwość osiągnięcia jednolitego modelu socjalnego w Europie – czegoś na kształt „europejskiego *welfare state*”. Zdaniem autora jest to scenariusz nie tylko nierealny, ale także społecznie szkodliwy. Dlatego jako alternatywne rozwiązanie przedstawiono założenia oraz konsekwencje przyjęcia liberalnego (marginalnego) podejścia do polityki społecznej.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, Unia Europejska, polityki unijne, państwo dobrobytu, liberalny model społeczny.