

ZMIANA POLITYKI SPOŁECZNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Yves Jorens

Profesor Uniwersytetu w Gandawie
Belgia

WSTĘP

Sprawy społeczne nabierają, bez wątpienia, coraz większego znaczenia w ramach Unii Europejskiej. Na przestrzeni 45-letniej historii Unii wspólnotowa polityka społeczna tworzona była niejako w wyniku walki między celami gospodarczymi a społecznymi, w którym to konflikcie zwyciężały zwykle cele gospodarcze. Tym niemniej, w okresie ostatnich kilku lat obserwujemy niewielkie zmiany w dziedzinie polityki społecznej, które można było zauważyć zwłaszcza na Szczycie w Lizbonie w 2000 r. Na szczycie tym spójność społeczna została umieszczona na równym poziomie z celami gospodarczymi Unii Europejskiej, choć być może jeszcze nie na równorzędnej pozycji.

ROZWÓJ POLITYKI SPOŁECZNEJ W EUROPIE I JEJ RÓŻNE ETAPY

W jaki sposób rozwija się polityka społeczna?

Rozwój europejskiej polityki społecznej dokonał się w kilku etapach i w większości przypadków zależał też od nastawienia ówczesnych polityków.

Już od powstania Wspólnoty Europejskiej istniało przekonanie, że dobrobyt jest pochodną wzrostu gospodarczego, a nie wynikiem wprowadzenia przepisów prawnych czy polityki redystrybucji dochodów. Wyższy standard życia i lepsze warunki pracy są naturalną konsekwencją powiększania się rynku i działania mechanizmów rynkowych. Wprowadzono wprawdzie kilka aktów prawnych regulujących kwestie polityki społecznej, ale służyły one głównie usunięciu przeszkód w swobodnym przepływie pracowników, gdyż brak takiej swobody mógł być przeszkodą w rozwoju wolnego rynku. Tak więc Traktaty Europejskie nie zawierają zharmonizowanych norm prawnych regulujących sprawy społeczne, z wyjątkiem przepisów dotyczących równego traktowania kobiet i mężczyzn.

Pierwsze przepisy dotyczące spraw społecznych (notabene były to trzecie i czwarte rozporządzenie WE w całej historii prawodawstwa wspólnotowego) regulowały kwestie swobodnego przepływu pracowników i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Brak koordynacji systemu ubezpieczeń społecznych stanowiłby barierę dla swobody poruszania się osób, co w konsekwencji mogłoby mieć negatywny wpływ na wspólny rynek. Utworzono Europejski Fundusz Społeczny w celu zachęcenia obywateli państw członkowskich do większej mobilności geograficznej i zawodowej w obszarze Wspólnot Europejskich. Poza

tym w sprawach społecznych nie przyznano innym instytucjom europejskim żadnej realnej władzy decyzyjnej.

Polityka społeczna nabrała znaczenia dopiero na początku lat 70., kiedy pogorszyła się sytuacja ekonomiczna państw unijnych. Można powiedzieć, że drugi etap rozwoju wspólnotowej polityki społecznej rozpoczął się w 1974 r. Wówczas Rada Ministrów przyjęła uchwałę dotyczącą programu działań społecznych. W dokumencie tym Rada wyraźnie podkreśliła, że rozwój gospodarczy nie powinien stanowić celu sam w sobie, ale powinien prowadzić do poprawy jakości życia, a także, że polityka społeczna Wspólnot ma w tej sprawie do odegrania własną rolę. W wyniku uchwalenia tego dokumentu przyjęto w latach 70. cały szereg dyrektyw regulujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, równego traktowania i praw pracowniczych.

Trzeci etap rozwoju przypada na lata 80. Europejska polityka społeczna uzyskała wówczas nowy wymiar, głównie dzięki zaangażowaniu Françoisisa Mitteranda i Jacquesa Delorsa. Tych dwóch szefów państw rozwinęło koncepcję „*l'espace social Européen*” (europejskiej przestrzeni socjalnej). Koncepcja ta wyraźnie określiła, że zjednoczona Europa to coś więcej niż zjednoczona Europa firm. Europa to także dbałość o obywateli. Tym niemniej, rzetelność wymaga pewnego uzupełnienia, że tych bardzo ambitnych celów nie udało się w pełni zrealizować. Przyjęto nowy Artykuł 118 (a), który rozszerzył władzę Wspólnoty Europejskiej także na kwestie polityki społecznej, zwłaszcza te związane z bezpieczeństwem i higieną pracy. Artykuł ten wprowadził także system głosowania, w którym decyzje podejmowane są kwalifikowaną większością głosów.

Kolejny ważny krok został podjęty w 1989 r., kiedy to państwa członkowskie (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) przyjęły Kartę Wspólnotową – dokument, który nie był wprawdzie wiążący dla sygnatariuszy, ale zawierał fundamentalne socjalne prawa pracownicze. Razem z Kartą przyjęto program działań społecznych, w którym Komisja Europejska zawarła 74 inicjatywy, mające na celu dalszy rozwój społecznego wymiaru polityki wspólnotowej. Jednakże zrealizowano tylko kilka z proponowanych działań. Ważnym elementem było wprowadzenie w 1992 r. Jednolitego Rynku Europejskiego, gdyż poświęcono wówczas specjalną uwagę kwestiom związanym z dumpingiem socjalnym. Pozytywnym wynikiem tych rozważań było rozpoznanie pewnych społecznych konsekwencji związanych z rynkiem wewnętrznym.

Kolejny etap rozpoczął się wraz z wprowadzeniem rozdziału społecznego do Traktatu z Maastricht w 1992 r. Zezwolono wówczas na wyłączenie się Wielkiej Brytanii z przyjęcia przepisów Traktatu regulujących kwestie społeczne i dodano specjalny pro-

tokół dotyczący polityki społecznej, który umożliwił 11 państwom członkowskim wprowadzenie w życie porozumienia w sprawie polityki społecznej. Zapobiegło to przyjęciu wielu nowych tekstów, z wyjątkiem niektórych dyrektyw dotyczących europejskich rad pracowniczych, dni wolnych z tytułu opieki nad dzieckiem, nietypowych form zatrudnienia, dyskryminacji związanej z płcią oraz czasu pracy. Obserwujemy obecnie duże zaangażowanie w proces dialogu społecznego. W kilku Księgach Komisja Europejska rozwinęła swoje wcześniejsze koncepcje społecznej Europy.

Przyjęcie Traktatu Amsterdamskiego w 1996 r. można uznać za kolejny krok w procesie rozwoju europejskiej polityki społecznej. Wcześniejsze porozumienie w sprawie polityki społecznej zostało włączone do jednolitego tekstu traktatu jako Tytuł 11 dotyczący polityki społecznej, edukacji, szkoleń zawodowych i młodzieży.

Jeszcze istotniejszym krokiem było rozszerzenie Traktatu o nowy Tytuł 8 dotyczący zatrudnienia, co odzwierciedlało powszechne obawy w Unii Europejskiej związane z rosnącym bezrobociem. W szczególności tytuł ten pozwalał ocenić, w jakim kierunku będzie następował rozwój społecznej Europy. Przedstawiono nowy sposób tworzenia europejskiej polityki społecznej i jej koordynacji, który określany jest jako trzecia metoda jej tworzenia: po tradycyjnej procedurze współdecydowania i procedurze inicjowania poszczególnych rozwiązań przez partnerów społecznych. Metoda ta posłuży jako przykład dla nowej, otwartej metody koordynacji – współczesnego instrumentu polityki – którą zaproponowano na Szczycie w Lizbonie, co stanowi nowy etap w rozwoju polityki społecznej.

Na szczycie w Lizbonie w 2000 r. sprawy społeczne nabrały rzeczywistego znaczenia. Jasno sprecyzowano, że unia gospodarcza i unia społeczna powinny rozwijać się równolegle. Dzisiejsza Unia Europejska wyznaczyła sobie nowy cel strategiczny na następną dekadę: ma stać się najbardziej konkurencyjną i dynamicznie rozwijającą się gospodarką na świecie, opartą na wiedzy, zdolną do trwałego wzrostu gospodarczego, oferującą więcej lepszych miejsc pracy i zapewniającą większą spójność społeczną. Osiągnięcie tego celu wymaga realizacji ogólnej strategii zmierzającej do:

- przygotowania przejścia do gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy poprzez rozwój społeczeństwa informacyjnego, badań, a także dzięki podniesieniu znaczenia reform strukturalnych lub konkurencyjności i innowacjom oraz przez dokończenie tworzenia rynku wewnętrznego;
- modernizacji europejskiego modelu społecznego, inwestycji w kapitał ludzki i zwalczania wykluczenia społecznego;
- utrzymania zdrowej gospodarki i korzystnych perspektyw wzrostu poprzez zastosowanie odpowiedniej polityki makroekonomicznej.

RÓŻNE MODELE PAŃSTWA OPIEKUŃCZEGO (WELFARE STATE) W EUROPIE

Każde państwo opiekuńcze wyrasta w sposób naturalny z własnych tradycji historycznych, własnej tożsamości historycznej i kulturowej oraz aspiracji jego obywateli. W debacie dotyczącej procesu dalszej integracji Europy zwrócono uwagę na zagadnienie, jak wiele różnych typów państw opiekuńczych można zaobserwować w rozszerzonej Unii.

W sprawie tej Anton Hemelrijck (Esping-Andersen 2002) jasno wykazał, że europejskie państwa opiekuńcze różnią się między sobą dość znacznie, głównie w kwestiach dotyczących:

- zakresu uprawnień i ryzyka objętego ubezpieczeniem,
- struktury i poziomu świadczeń,
- źródła finansowania świadczeń,
- częstotliwości usług,
- polityki rodzinnej,
- przepisów prawa regulujących kwestie zatrudnienia,
- administracyjnej struktury zabezpieczenia społecznego,
- stosunków przemysłowych.

Nie negując faktu, że każde państwo opiekuńcze charakteryzuje się unikalną kombinacją różnych swoistych dla siebie elementów, uważa się jednak, że europejskie państwa opiekuńcze można uporządkować wokół kilku ogólnych modeli. Sposób, w jaki różne państwa narodowe zorganizowały się wokół wymienionych kwestii, pozwala nam wyróżnić trzy lub cztery europejskie modele państwa opiekuńczego. Tradycyjnie rzecz ujmując, od ukazania się książki Gosty Esping-Andersena na temat trzech światów kapitalizmu społecznego, podzielono państwa socjalne na kilka grup. Wątpliwości czy są to trzy, czy cztery podstawowe modele związane są z odpowiedzią na pytanie: czy Europę Południową można uznać za elementarne państwo socjalne i za mniej rozwinięte państwo kontynentalne?

Tak więc państwa socjalne – państwa dobrobytu dzielą się na różne grupy.

Konserwatywne, kooperatywne państwo opiekuńcze

Ten model ma silne tradycje bismarckowskie. Charakteryzuje się silną władzą państwową oraz podziałem na grupy społeczne, uzależnionym od osiągniętych dochodów. Model ten oparty jest głównie na mechanizmie utrzymania poziomu dochodów przy wykorzystaniu gwarancji systemu ubezpieczenia społecznego. Forma zatrudnienia, różnice w dochodach i sytuacja na rynku pracy determinują wysokość świadczeń. Poziom świadczeń jest bezpośrednio związany z zatrudnieniem i sytuacją rodzinną. Świadczenia, których wysokość uzależniona jest od wysokości wynagrodzenia, wypłacane są w wysokości pozwalającej zastąpić utracone zarobki, na ogół w stopniu wyższym niż minimalny.

Mówiąc ogólnie, w systemie tym istnieje silne partnerstwo społeczne, które obejmuje także administrację systemu ubezpieczeń społecznych. Stosunkowo niewiele uwagi poświęca się kwestii redystrybucji dochodów, traktowanej jako cel polityki społecznej. Model ten charakteryzuje się też skromną ofertą publicznych usług socjalnych. W wielu wypadkach znaczną część tego typu zadań wypełnia trzeci sektor lub prywatni usługodawcy. Polityka rodzinna jest często skonstruowana wokół mężczyzny pełniącego rolę żywiciela rodziny. W modelu tym obserwujemy rozwiniętą ochronę zatrudnienia i system gwarancji, mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobom posiadającym stałe, wieloletnie zatrudnienie.

Model śródziemnomorski (model Latin Rim)

Państwa o takim modelu określane bywają także jako elementarne państwa opiekuńcze. W ich przypadku ustawa konstytucyjna zawiera obietnice stworzenia nowoczesnego państwa opiekuńczego, ale zobowiązania konstytucyjne nie są obudowane prawną, instytucjonalną i społeczną infrastrukturą. Państwo opiekuńcze pozostaje więc na wpół zinstytucjonalizowaną obietnicą. Jakkolwiek niektóre przyjęte rozwiązania przypominają system ubezpieczeń społecznych modelu kontynentalnego, to w wielu innych kwestiach modele te różnią się w znaczący sposób. Państwa należące do tego modelu obejmują znaczną opieką osoby starsze, wypłacają wysokie świadczenia emerytalne, mają natomiast słabo rozwiniętą politykę rodzinną i system świadczeń z tytułu bezrobocia.

W państwach tych istnieje wiele systemów pracowniczych ubezpieczeń społecznych, które są bardzo zróżnicowane – niektóre grupy mają zapewnioną bardzo szeroką ochronę, jak na przykład urzędnicy państwowi czy inni pracownicy sektora publicznego, natomiast liczne, pozostałe grupy nie mają zapewnionej wystarczającej ochrony, na przykład ludzie młodzi czy długotrwale bezrobotni. Państwo w niewielkim stopniu angażuje się w działania w dziedzinie pomocy społecznej.

Społeczno-demokratyczne państwo opiekuńcze

Państwa zaliczane do tego modelu opierają się na koncepcji powszechnego prawa do świadczeń dla wszystkich obywateli, a ich główną troską jest integracja (reintegracja) na rynku pracy

osób korzystających ze świadczeń. Celem ubezpieczenia jest zapewnienie wszystkim obywatelom równego i równie wysokiego standardu opieki. Państwa te charakteryzują się wysokim poziomem świadczonych usług socjalnych i wysokimi świadczeniami. Systemy te odeszły od koncepcji odpowiedzialności za opiekę skupionej wokół rodziny po to, by z jednej strony wzmocnić rodzinę, a z drugiej wzmocnić dążenia do większej samodzielności poszczególnych osób.

W modelu tym podstawowym pojęciem jest równość. Prawo do zabezpieczenia społecznego jest uniwersalnym prawem wszystkich obywateli, a świadczenia udzielane są w formie bezpłatnych usług lub połączonych świadczeń. System ten dąży do oddzielenia socjalnych praw obywateli od mechanizmów rynkowych. Te państwa opiekuńcze przywiązują szczególne znaczenie do zapewnienia wszystkim określonego dochodu oraz wysokiej jakości usług opiekuńczych dla dzieci, osób niepełnosprawnych i osób starszych, które wymagają dodatkowej opieki. Mówiąc ogólnie, świadczenia finansowane są z podatków.

Model anglosaski

Ten model oparty jest na ryczałtowym zabezpieczeniu dochodu, któremu towarzyszy słabo rozwinięty system prawny. Państwa te charakteryzują się słabo rozwiniętym systemem wsparcia dla rodziny, centralnym finansowaniem świadczeń, słabo rozwiniętym systemem publicznych usług socjalnych oraz uprawnieniem do świadczeń ograniczonym do osób najbardziej potrzebujących.

Państwa o takim modelu poszukują rozwiązań opartych na mechanizmach rynkowych, z jednej strony zachęcając prywatne firmy do świadczenia usług socjalnych, a z drugiej ograniczając zakres odpowiedzialności służb publicznych w przypadku niepowodzenia na rynku. Ochrona zatrudnienia nie jest na wysokim poziomie. Ten ryczałtowy uniwersalizm świadczeń prowadzi jednakże do dualizmu na rynku. Obserwuje się, że właśnie klasa średnia wybiera prywatny rynek usług socjalnych, próbując uzupełnić publiczną ofertę opartą na skromnej równości świadczeń do poziomu, jaki klasa ta uważa za zadowalający poziom opieki socjalnej. Biedniejsze grupy społeczne zadowolają się dostępną ofertą publiczną.

Piąty model – postkomunistyczny

Można znaleźć argumenty na potwierdzenie tezy, że istnieje piąty model państwa opiekuńczego w krajach postkomunistycznych, które stały się teraz nowymi państwami członkowskimi. Niektórzy badacze zauważają, że jest to odrębny system, który łączy niektóre elementy z konserwatywnego, kontynentalnego modelu państwa opiekuńczego i liberalnego modelu atlantyckiego. Z drugiej strony model ten zawiera też wyraźne cechy państw postkomunistycznych, takie jak obserwowaną w praktyce wierność wartościom socjalistycznym.

Systemy, które były oparte na ideologii komunistycznej i szczodrym państwie opiekuńczym, musiały szybko zastąpić własność państwową, centralnie sterowaną gospodarkę i totalitarny autokratyzm własnością prywatną, wolnym rynkiem i procedurami demokratycznymi.

Ogólnie mówiąc, w niektórych sektorach nadal możemy natknąć zarządzanie centralne i jednorodną strukturę organizacyjną, jak na przykład w systemie opieki zdrowotnej, w przypadku którego narodowy fundusz ubezpieczeń zdrowotnych można odnaleźć we wszystkich nowoprzyjętych państwach członkowskich.

Ile modeli?

Interesującym punktem dyskusji jest ustalenie z iloma modelami państwa opiekuńczego mamy do czynienia w Europie? Czy możemy stwierdzić, że poszerzona Europa ma 3 lub 4 modele państwa opiekuńczego, czy może tylko 1, a może 25 modeli? Odpowiedź na to pytanie jest trudna i zależy raczej od punktu widzenia. Odległość od przedmiotu badań określa liczbę różnych modeli, które można

zidentyfikować. Z dalszej odległości wszystkie państwa opiekuńcze są do siebie podobne.

Rzeczą oczywistą jest to, że nie ma jednego modelu europejskiego, i że mamy do czynienia z wieloma różnymi narodowymi państwami opiekuńczymi. Model europejski nie jest więc sumą wszystkich obecnie działających systemów i ich systemów ubezpieczeń społecznych, ale raczej odzwierciedleniem podstawowych zasad, które kryją się za powstaniem tych państw. Tak więc pojęcie europejskiego modelu państwa opiekuńczego jest nieokreśloną mieszaniną idei i zasad, wykorzystywaną jako baza dla dalszego rozwoju polityki społecznej.

EUROPEJSKA POLITYKA SPOŁECZNA: OBSZAR DLA WIELOPOZIOMOWYCH RZĄDÓW

W jaki sposób powstała socjalna Europa?

Rozwój europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego pokazuje, że odbywał się on na podstawowym założeniu, że prawo zabezpieczenia społecznego i polityka społeczna były zawsze podporządkowane celom gospodarczym wyznaczanym przez Wspólnotę Europejską. Nie można jednak nie zauważyć, że prawna i polityczna władza państw narodowych powoli zanika w wyniku postępującej europeizacji. W tym znaczeniu polityka społeczna Unii Europejskiej może być określana jako obszar dla wielopoziomowych rządów, w którym egzekwowanie praw socjalnych na poziomie państwa czy regionu musi być osadzone w systemie rządów Unii Europejskiej i konstytucji społeczno-gospodarczej (Leibfried, Pierson 1995). W pewnym sensie możemy mówić o trzech poziomach rządów (Leibfried 2000).

Po pierwsze, poziom redystrybucji. Jest to najbardziej ograniczony poziom, gdyż transfery pieniędzy z Brukseli do poszczególnych państw narodowych są sporadyczne. Niewielki wyjątek stanowią tu fundusze strukturalne.

Drugim, bardzo istotnym poziomem, jest poziom uregulowań prawnych. Sfera uregulowań społecznych należała przede wszystkim do wewnętrznych kompetencji państwa narodowego, a państwo opiekuńcze tworzyły poszczególne państwa narodowe. Jak zauważył Trybunał Sprawiedliwości przy okazji kilku rozstrzygnięć, nawet tak wewnętrzna kwestia jak prawo zabezpieczenia społecznego nie jest samotną wyspą i musi uwzględniać uregulowania prawa europejskiego. Nie można chyba znaleźć żadnej sfery polityki państwa, dla której nie można wykazać przekonywującego związku z koniecznością zagwarantowania swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału, a więc z fundamentalnymi założeniami Unii Europejskiej. Możemy pokazać jako przykład wpływ, jaki wywiera europejski rynek wewnętrzny na politykę zdrowotną.

Jak już zauważyliśmy, polityka społeczna państw członkowskich była kształtowana przez WE raczej poprzez stosowanie przepisów dotyczących europejskiej przestrzeni gospodarczej niż poprzez bezpośrednią rezygnację z części władzy państw narodowych na rzecz Wspólnoty (Vandenbroucke 2002). Oczywiście jest też, że postępująca integracja europejska i utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego zwiększyło presję wywieraną na Unię Europejską, by stała się bardziej aktywna w sferze społecznej. Zatem celem UE nie było wypracowanie jasnej polityki europejskiej, ale stworzenie warunków niezbędnych dla funkcjonowania wspólnego rynku. Rola Wspólnoty Europejskiej była ograniczona do koordynacji, a nie harmonizacji działań. Nie można także zapominać o znanym fakcie, że jakkolwiek forma koordynacji prowadzi, przynajmniej po części, do harmonizacji.

Jednym z najważniejszych działań podjętych w związku z koordynacją było wydanie Rozporządzeń WE nr 1408/71 i nr 574/72 w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących. Jakkolwiek rozporządzenia te mają wyraźny charakter koordynujący, prowadzą także, w pewnym stopniu, do harmonizacji. Na przykład udzielanie świadczeń społecznych nie może być ograniczane wyłącznie dla obywateli danego kraju – świadczenia te muszą być także eksportowane do innych państw członkowskich UE.

W tej dziedzinie kluczową rolę odgrywa Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Jego orzeczenie w sprawie Molenaar rozstrzygające problem, czy niemieckie świadczenia udzielane w ramach długookresowej ochrony ubezpieczeniowej powinny być eksportowane, w bezpośredni sposób wpłynęło na podjęcie przez Austrię decyzji, czy tego typu świadczenia należy finansować z budżetu (podatków) czy ze składek ubezpieczeniowych. Dyskutowana obecnie możliwość zastosowania zasad konkurencji i uregulowań Traktatu UE w sprawach dotyczących pomocy udzielanej przez państwa członkowskie instytucjom zabezpieczenia społecznego jest kolejnym przykładem pokazującym silne wzajemne związki między gospodarką a sferą społeczną.

Ostatnią, ale równie ważną funkcją jest inspirowanie zmian. Być może jest to obecnie najważniejsza funkcja, która określi przyszłą formę europejskiej polityki społecznej. W coraz większym stopniu polityka europejska wpływa na kształt polityki społecznej poszczególnych państw członkowskich. Większa liczba kontaktów i wspólnych działań państw członkowskich i instytucji europejskich wywołuje oczekiwania, że prawo materialne podaży za postępującą konwergencją systemów zabezpieczenia społecznego. Być może jest to przesłanie, które chce przekazać Unia Europejska, pozwalając nam zastanowić się najpierw nad celami, które chcemy osiągnąć, a następnie nad pytaniem, w jaki sposób chcemy je zrealizować. Tak więc europejskie prawo społeczne staje się modelem dla reform podejmowanych w różnych państwach członkowskich.

INSTRUMENTARIUM POLITYKI SPOŁECZNEJ

Jakimi instrumentami dysponuje Unia Europejska w odniesieniu do polityki społecznej?

Można je określić jako sposób przejścia od harmonizacji do koordynacji, od konwergencji do koordynacji polityki i otwartej metody koordynacji. Oczywiście jest, że harmonizacja była nie tylko celem niemożliwym do osiągnięcia, ale także celem wyjątkowo nieatrakcyjnym. Było to powodem, dla którego trudno znaleźć w Traktatach Europejskich jakiegokolwiek przykłady harmonizacji. Wyjaśnia też, dlaczego podejmowane działania ograniczono do (prawnej) koordynacji, która zakłada sugerowanie rozwiązań w takich przypadkach, gdy zachodzi konflikt między prawodawstwem dwóch państw. Wraz z utworzeniem rynku wewnętrznego wprowadzono konwergencję, jako niewiążący instrument prawny, który wydawał się nie stanowić zbyt dużego zagrożenia dla interesów poszczególnych państw. Z uwagi na fakt, że państwa członkowskie chciały zapobiec dalszemu rozwojowi swoich systemów zabezpieczenia społecznego w różnych kierunkach, strategia konwergencji zakładała wskazanie państwom członkowskim kierunków, w których krajowe systemy zabezpieczenia społecznego powinny się rozwijać. W 1992 r. przyjęto europejskie Zalecenie w sprawie konwergencji zabezpieczenia społecznego. Nie było ono jednak wielkim sukcesem. Cele zawarte w Zaleceniu zostały określone w otwarty sposób, a Komisja nie uzyskała żadnej realnej możliwości skontrolowania, czy państwa członkowskie zastosowały się do celów w nim określonych, czy też nie.

Ważne zmiany przyniosło włączenie do Traktatu Amsterdamskiego nowego Tytułu 8 dotyczącego zatrudnienia, który wprowadził taką metodę koordynacji polityki, która stała się przykładem tzw. otwartej metody koordynacji. Nowym pojęciem stał się *benchmarking*. *Benchmarking* jest sformalizowanym procesem porównywania polityk przyjętych przez państwa członkowskie w celu wybrania najlepszych z nich, ustalenia najbardziej efektywnych i wyznaczenia pożądanych rezultatów zastosowania tych polityk. *Benchmarks* zakładają zdefiniowanie wskaźników wykorzystywanych do monitorowania i mierzenia rezultatów celów społecznych, ustalania celów dla pożądanych procesów i wykorzystywanie wymiany informacji i analiz w celu ustalenia „najlepszych praktyk” umożliwiających odniesienie sukcesu.

Otwarta metoda koordynacji pozwala na nawiązanie współpracy bez zmiany zakresu kompetencji i na pokonanie ogromnych różnic dzielących systemy poszczególnych państw członkowskich.

Jest to otwarta – ale zobowiązująca – metoda koordynacji, która określa wspólne cele strategiczne i bezpośrednie, weryfikowalne cele do osiągnięcia, wspólne wskaźniki skoncentrowane na problemach, możliwościach i zasobach posiadanych przez dane państwo członkowskie. Metoda ta zakłada także proces monitorowania i porównywania efektów między podobnymi sobie państwami, co prowadzi do uzyskania lepszych wyników przez wszystkich uczestników tego procesu. Pozostaje wszakże otwarta w odniesieniu do samego procesu, jak i zaangażowanych uczestników.

W praktyce Rada decyduje, czy zastosowana otwarta metoda koordynacji powinna mieć silny, czy słabszy efekt polityczny. Może być stosowana jako silny instrument polityczny mający duży wpływ na opinię publiczną w państwach członkowskich lub wykorzystywana jako zinstrumentalizowana metoda współpracy między państwami członkowskimi, pozwalająca na wymianę doświadczeń.

Różnica między koordynacją polityki określoną w rozdziale dotyczącym zatrudnienia a otwartą metodą koordynacji polega mniej więcej na tym, że w przypadku tej pierwszej wytyczne i cele są opisane w bardziej konkretny sposób.

Prawdą jest, że można przedstawić wiele krytycznych uwag w stosunku do tego nowego instrumentu polityki oraz że otwarta metoda koordynacji nie przyznaje Komisji żadnych kompetencji pozwalających na monitorowanie całego procesu. Z drugiej jednak strony wydaje się, że w obecnej chwili jest to najbardziej skuteczna metoda.

Korzystanie z otwartej metody koordynacji może mieć też inne konsekwencje. Jej stosowanie może zaowocować tym, że wspólne cele strategiczne staną się w przyszłości materialnymi standardami europejskiego modelu społecznego, czyli ustalającymi uprawnienia do świadczeń, a także określającymi ich poziom i inne rozwiązania składające się na politykę społeczną.

NOWY MODEL PAŃSTWA OPIEKUŃCZEGO W XXI WIEKU?

Podczas Szczytu w Lizbonie w 2000 r. wypracowano jasne stanowisko stwierdzające, że polityka społeczna, polityka gospodarcza i polityka zatrudnienia powinny być postrzegane jako wzajemnie uzupełniające się działania, a polityka społeczna nie może być traktowana jako wynik działalności gospodarczej, ale jako jej istotny składnik.

Jednakże, aby osiągnąć te cele, nowy, zmodernizowany europejski model społeczny powinien być zgodny z tymi celami. Jak to określiła Komisja Europejska, wyzwaniu osiągnięcia wyższego poziomu zatrudnienia i większej elastyczności rynku pracy można sprostać bez konieczności rezygnacji z podstawowych zasad solidarności i praw społecznych, na których zbudowano społeczeństwa europejskie.

Ten nowy, zmodernizowany europejski model społeczny został wyczerpująco opisany przez G. Esping-Andersena i jego współpracowników na prośbę Belgii w okresie, gdy przewodniczyła pracom UE (Esping-Andersen 2002). Autorzy zwracają uwagę, że konieczne jest wypracowanie nowych zasad i kierunków. Powinniśmy zrobić wszystko, co możliwe, aby uniknąć sytuacji skazania przez całe życie na niskopłatną pracę, marginalizację społeczną i zatrudnienie w zawodach niewymagających kwalifikacji.

System ochrony społecznej w Europie powinien być restrukturyzowany w zależności od etapu życia obywatela, a specjalną uwagę należy poświęcić następującym kwestiom: dzieciństwu, biedzie i edukacji, wychowywaniu dzieci w środowisku równości płci, a także kwestiom zachowania równowagi między życiem rodzinnym a pracą, warunkom pracy, utrzymaniu i rozwijaniu zasobów ludzkich, starzeniu się, reformie systemu emerytalnego i wzrostowi wskaźnika zatrudnienia. Potrzebna jest nam strategia inwestycji społecznych, skupiona wokół dziecka. Jeśli polityka społeczna ma być rzeczywiście traktowana jako istotny składnik, a nie wynik procesów gospodarczych, należy położyć większy nacisk na zagadnienie równości.

WNIOSKI

Znajdujemy się w przededniu ważnego etapu rozwoju polityki społecznej w Unii Europejskiej. Niewątpliwie od czasu Szczytu Lizbońskiego polityka społeczna stała się ważną kwestią dla rozszerzającej się Europy. Utworzono nowy instrument – otwartą metodę koordynacji. Jeśli jednak rzeczywiście chcemy, aby polityka społeczna stała się istotnym składnikiem polityki, traktowanym na równi z polityką gospodarczą i polityką zatrudnienia, powinniśmy zadbać, by zauważono potrzebę utworzenia lepszych ram prawnych. Istnieje realne zagrożenie, że cele społeczne mogą nie tylko ulec wpływowi, ale wręcz być kontrolowane przez cele gospodarcze i fiskalne. Trzeba więc podjąć działania na różnych szczeblach (na przykład włączenie Karty Praw Podstawowych, rezygnacja z wymogu jednomyślności w odniesieniu do kwestii społecznych, akceptacja polityki społecznej jako wspólnej polityki...) w celu wzmocnienia społecznej Europy.

LITERATURA

- Abrahamson P. (1999), *The Welfare Modelling Business*, Social Policy & Administration” nr 33 (4), s. 394–415.
- de la Porte C., Pochet P. (2002), *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, P.I.E.-Peter Lang, Brussels.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G. i in. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferreira M., Rhodes M., red. (2000), *Recasting European Welfare States*, Routledge, London & New York.
- Handrais L. (2000), *Social Policy in the European Union*, Macmillan Press, Hampshire.
- Jorens Y., red. (2002), *The influence of international organization on national social security law in the European Union, The example of old-age pension*, Nomos, Baden-Baden.
- Jorens Y., red. (2003), *Open method of Coordination – Objectives of European Health Care Policy*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Kleinman M. (2002) *A European Welfare State?*, Palgrave, Hampshire.
- Leibfried S. (2000), *National Welfare States, European Integration And Globalization: A Perspective For The Next Century*, „Social Policy & Administration”, vol. 34, s. 44–63.
- Leibfried S., Pierson P., red. (1995), *European Social Policy, between Fragmentation and Integration*, Brookings Institution, Washington.
- Mossialos E., McKee M. (2002), *EU Law and the Social Character of Health Care*, Peter Lang, Brussels.
- Pierson P. (1996), *The New Politics of the Welfare States*, „World Politics” nr 48.
- Scharpf F. (2002), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, Max-Planck-Institute for the Study of Societies, working paper 02/8.
- Social protection in Europe, Convergence, Integration, Accession and the Free Movement of Labour* (w druku), The Policy Press, University of Bristol.
- Vandenbroucke F. (2002), *The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?*, paper presented at the Max-Planck Institute for the Study of Societies, 17 June, Köln.
- von Maydell B., Nußberger A. (2000), *Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa*, Duncker & Humboldt, Berlin.