WARSZAWSKIE
DEBATY
O POLITYCE SPOŁECZNEJ

POLITYKA SPOŁECZNA A PROCES INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Michał Polakowski
Dorota Szelewa

#14

Michał Polakowski
Dorota Szelewa

POLITYKA SPOŁECZNA A PROCES INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Spis treści

Wstęp 3
1. Europejski Model Społeczny 4
2. Dorobek europejskiej polityki społecznej: przegląd 5
3. Zatrudnienie i polityka społeczna w UE: najnowsze instrumenty 9
4. Integracja makroekonomiczna a polityka społeczna 11
5. Europeizacja, rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód, Polska jako członek UE. 15
5.1. Europeizacja: podstawowe podejścia 15
5.2. Integracja ekonomiczna i przyszłość Polski jako członka strefy euro 18
Podsumowanie 24
Bibliografia 27

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest zarysowanie wybranych aspektów społecznego wymiaru integracji europejskiej[1]. Dyskusja ta jest istotna, z jednej strony, dlatego, że z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (UE) wiązano duże nadzieje na modernizację polskiej polityki społecznej, z drugiej zaś, z powodu dynamicznych zmian, jakie dokonują się w ramach instytucji i regulacji unijnych. Dla wielu obserwatorów wpływ polityki unijnej na obecne rozwiązania okazał się niewystarczający do tego, by wyzwolić paradygmatyczną zmianę. Innymi słowy, rezultatem integracji europejskiej miała być konwergencja polityk społecznych państw członkowskich. O ile w pewnych wymiarach jest ona zauważalna (choć trudno stwierdzić, czy wynika z samego członkostwa), o tyle gdy mowa o standardach polityki społecznej, wyraźne są zróżnicowania w krajowych systemach prawnych.

Jednocześnie obserwujemy zacieśnianie się współpracy państw członkowskich w obszarze polityki makroekonomicznej i delegowanie uprawnień do jej kształtowania na poziom europejski. Oznacza to, że warunki do kreowania polityki makroekonomicznej przestają być domeną poszczególnych państw członkowskich, są natomiast ustalane i monitorowane na poziomie unijnym. Towarzyszy temu możliwość nakładania kar finansowych na państwa członkowskie (zwłaszcza na kraje strefy euro).

W rezultacie mamy do czynienia z procesem, który można określić mianem asymetrycznej integracji: względnie miękka koordynacja celów socjalnych i instrumentów, które mają służyć ich realizacji, w połączeniu z wiążącymi, obwarowanymi sankcjami finansowymi mechanizmami koordynacji polityki gospodarczej.

Z perspektywy politycznej taka konstelacja priorytetów społecznych i ekonomicznych może być wykorzystana na różne sposoby. W krajach takich jak Polska (kraje postsocjalistyczne i kraje południa Europy), w których polityka społeczna wymaga dalszego rozwoju już istniejących instrumentów lub rozwijania nowych, aspekt europejski jest często przywoływany jako uzasadnienie dla utrzymywania dyscypliny finansów publicznych. W takiej sytuacji realizacja celów społecznych jest podporządkowana celom stabilności makroekonomicznej.

Naszym celem nie jest dokładne prześledzenie rozwoju polityki społecznej na poziomie europejskim. Chcemy skupić się na roli integracji europejskiej dla rozwoju narodowych państw opiekuńczych, z jednej strony, a z drugiej na socjalnym i ekonomicznym wymiarze integracji. Innymi słowy, interesują nas wybrane aspekty ekonomii politycznej Unii Europejskiej. Tekst otwieramy krótkim przeglądem najważniejszych tematów i problemów najczęściej poruszanych w kontekście integracji i polityki społecznej. Najpierw skupiamy się na aspektach polityki makroekonomicznej i ich wpływie na politykę społeczną. Następnie zastanawiamy się nad znaczeniem UE dla dynamiki zmian w modelu polityki społecznej w Polsce (i generalnie – w Europie Środkowej i Wschodniej). Podsumowanie tekstu zawiera refleksje na temat konsekwencji utrzymania dotychczasowego modelu społeczno-gospodarczego na poziomie unijnym.

[1] Opracowanie powstało m.in. w oparciu o dyskusję, która odbyła się 13 maja 2014 podczas seminarium pt. „Polityka społeczna a proces integracji europejskiej" przeprowadzonego w ramach Warszawskich Debat o Polityce Społecznej. Dziękujemy naszemu gościowi, Michałowi Sutowskiemu z Krytyki Politycznej, jak również wszystkim uczestnikom spotkania za udział i dyskusję podczas seminarium.

1. Europejski Model Społeczny

Debatę nad społecznym wymiarem integracji europejskiej najczęściej zaczyna się od zdefiniowania wspólnej polityki społecznej. Jedną z najczęściej dyskutowanych koncepcji jest Europejski Model Społeczny (EMS). Jej nośność wynika z jej niedookreśloności, jest ona bowiem wystarczająco pojemna, by zawierać różne polityczne czy pojęciowe i empiryczne znaczenia.

Za Jepsen i Serrano Pascual (2009) wyróżnić możemy cztery podstawowe podejścia do Europejskiego Modelu Społecznego. Po pierwsze, EMS można rozumieć jako zbiór pewnych cech czy wartości, które stanowią o wyjątkowości europejskiego modelu gospodarczo-społecznego i postrzegane są jako specyficzny system regulacji, jak również model konkurencji gospodarczej. Po drugie, EMS może oznaczać specyficzny zbiór zróżnicowanych modeli krajowych polityk społecznych. Po trzecie, EMS można postrzegać przez pryzmat mechanizmu adaptacyjnego do zmieniających się warunków zewnętrznych, a zatem jako pewien projekt modernizacyjny. EMS można również traktować jako instrument zapewniający spójność z perspektywy kolejnych rozszerzeń.

Jak twierdzą wspomniane autorki, najczęściej EMS definiuje się przez wskazanie wspólnych cech i poglądów na takie kwestie jak partycypacja, przeciwdziałanie dyskryminacji czy zatrudnienie. Czy faktycznie z perspektywy polityki społecznej państwa członkowskie UE wyróżniają się w porównaniu do państw niebędących członkami Unii lub w porównaniu do państw znajdującymi się poza Europą (Stany Zjednoczone)? Proste zestawienie nakładów na politykę społeczną zdaje się potwierdzać ten argument: państwa europejskie rzeczywiście wydają przeciętnie więcej na zabezpieczenie społeczne.

Powstaje zatem pytanie, na jakim poziomie powinniśmy definiować Europejski Model Społeczny? Czy chodzi o procedury regulujące interakcje między poziomem państw członkowskich a poziomem unijnym, czy o rozwiązania obecne w samych państwach członkowskich? Kwestia ta pozostaje otwarta: obecnie wydaje się, że w większym stopniu chodzi o procedury, natomiast ujednolicanie standardów socjalnych jest wyzwaniem na przyszłość. Innymi słowy, aspekt europejski przejawia się obecnie w przestrzeganiu takich kwestii jak włączanie określonych aktorów, w tym potencjalnych beneficjentów, na poszczególnych etapach tworzenia strategii, monitorowania i raportowania – czyli „miękkiej" formie interakcji między państwami a instytucjami UE. W przypadku ujednolicania standardów socjalnych w przyszłości chodziłoby również choćby o obecność w prawodawstwie krajowym norm minimalnych, zwłaszcza tych dotyczących tzw. nowych ryzyk socjalnych (Hermann i Mahnkopf 2010).

Uważa się również, że Europejski Model Społeczny jest niejako nadbudowany na ekonomicznych fundamentach Unii Europejskiej. Zarazem przywoływanie go w opozycji do anglosaksońskiego modelu polityki i stosunków społecznych stało się punktem wyjścia dla zwolenników bardziej zaawansowanej integracji, którą najczęściej rozumiano jako instytucjonalizację standardów polityki społecznej na poziomie unijnym.

Następny rozdział zawiera przegląd dorobku wczesnej europejskiej polityki społecznej rozumianej jako zbiór standardów i początkowych prób ustalania wspólnego mianownika dla narodowych odmian EMS (Kvist i Saari 2007).

2. Dorobek europejskiej polityki społecznej: przegląd

Do polityki społecznej odnosiły się już Traktaty Rzymskie (podpisane w 1957 roku), ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Zawierały one zapisy o ogólnej treści i zobowiązywały powstałe organizacje do promowania poprawy warunków pracy i warunków życia pracowników. Nie towarzyszyło tej deklaracji wskazanie instrumentów, które te cele miałyby realizować (Buchs 2007).

Z kolei w Traktacie Ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą kwestie polityki społecznej są bardziej uwypuklone, do czego przyczyniły się znacznie poważniejsze dyskusje polityczne. Po pierwsze, obecni w tej dyskusji byli zwolennicy silnej deregulacji w imię integracji, nawet kosztem obniżenia obowiązujących standardów socjalnych (którym przewodziły Niemcy Zachodnie). Francja zwracała natomiast uwagę na względnie wysokie koszty pracy w tym kraju, które mogą prowadzić do utraty konkurencyjności gospodarki i dlatego francuscy politycy byli zwolennikami przynajmniej częściowej harmonizacji, tak by uniknąć problemu dumpingu socjalnego. Co istotne, przedstawiciele tego kraju wskazywali na konieczność uwzględnienia w regulacjach wspólnotowych równego traktowania kobiet i mężczyzn, co wynikało z regulacji prawnych Francji. Z kolei włoscy politycy argumentowali, że otworzenie południa tego kraju na międzynarodową konkurencję może być kosztowne społecznie. W rezultacie, zwolennicy stanowiska regulacyjno-dystrybucyjnego nie zdołali przekonać jego przeciwników i zwyciężyła liberalna wizja wzrostu gospodarczego jako przyczyniającego się do dobrobytu (Falkner 1998). Dlatego też traktat zawiera tylko trzy zapisy o charakterze socjalnym: dotyczące równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn, wprowadzające Europejski Fundusz Socjalny oraz regulujące kwestię urlopów wypoczynkowych.

Komisji Europejskiej przypisano rolę koordynacyjną w takich obszarach jak zatrudnienie, prawo i warunki pracy, szkolenie zawodowe, zabezpieczenie społeczne, medycyna pracy i prewencja wypadkowa, prawo zrzeszania. Co ważne, o ile w innych obszarach rolą Komisji była dyskusja nad wiążącym prawem unijnym, o tyle w kwestiach społecznych jej działania zostały ograniczone do zaangażowania w prace analityczne i konsultacyjne (Jepsen i Serrano Pascual 2009).

Zainteresowanie regulacją ogólnie rozumianych kwestii socjalnych zaczęło rosnąć w połowie lat 70., kiedy przygotowano pierwszy Plan Działań Społecznych. Plan z 1974 roku ustanowiony został rezolucją Rady WE. Wspominano w nim między innymi o dążeniu do pełnego zatrudnienia, demokratyzacji stosunków pracy i poprawie warunków pracy. Jak argumentuje G. Falkner, dominacja aspektów ekonomicznych nad socjalnymi w projekcie integracji europejskiej oznaczała, że wprowadzanie regulacji odnoszących się do polityki społecznej i zatrudnienia było możliwe wyłącznie w przypadku, gdy te ostatnie odgrywały funkcjonalną rolę w integracji ekonomicznej. Możliwości takie były zasadniczo ograniczone przez wysoki próg poparcia wymagany do podjęcia takiej decyzji na poziomie unijnym (Falkner 1998).

Wprowadzeniu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (1987) ponownie towarzyszyły dyskusje nad miejscem polityki społecznej

w procesie integracji, częściowo podsycane ratyfikacją Europejskiej Karty Społecznej Rady Europy z 1961 roku. Tym niemniej ponownie kwestie socjalne nie znalazły należnego im miejsca, z dwoma wyjątkami. Należały do nich rozwój dialogu społecznego na poziomie wspólnotowym i harmonizacja regulacji dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa pracy. Sposób, w jaki ujęto regulację tych zagadnień (kwalifikowana większość), miał się stać w przyszłości drogą obejścia bardzo wysokich wymagań dotyczących głosowania przez wskazanie, że powinno się to odbywać w przez poparcie przez kwalifikowaną większość.

Niespodziewanie dla niektórych obserwatorów równolegle do działań w Komisji i Radzie coraz ważniejszą rolę zaczął odgrywać Europejski Trybunał Sprawiedliwości. To jego orzeczenia coraz częściej zaczęły wpływać na stosowanie wcześniej zdefiniowanych zasad w praktyce. Najczęściej przywoływanymi orzeczeniami są te dotyczące równości płci. Pomimo wprowadzenia tej zasady w końcu lat 50., do połowy lat 70. nie znalazła ona zastosowania w praktyce państw członkowskich (Falkner 1998). Kluczową rolę odegrał tutaj właśnie Trybunał, który w 1976 roku orzekł, że zasada równego wynagrodzenia ma zarówno charakter ekonomiczny jak i socjalny – i stanowi fundament Wspólnoty. Oznaczało to, że sądy krajowe musiały się nią kierować w swoim orzecznictwie, by zapewnić równe traktowanie obywateli. Co więcej, orzeczenie odnosiło się również do układów zbiorowych. Działając niejako wyprzedzająco, Komisja zaczęła pracę nad dyrektywą regulującą tę kwestię, która weszła w życie w 1975 roku. W 1976 roku zasadę równego traktowania rozciągnięto na warunki zatrudnienia, a w 1979 na obszar zabezpieczenia społecznego. W połowie lat 80. zasadę równego traktowania rozszerzono na pracownicze programy zabezpieczenia społecznego i działalność osób samozatrudnionych. Z podobnym procesem mieliśmy do czynienia w przypadku bezpieczeństwa pracy i prawa pracy, mimo że nie istniał do tego bezpośredni mandat traktatowy (Scharpf 1999). Analizując sytuację przed latami 90., można więc mówić o współdziałaniu dwóch procesów: wprowadzeniu wielu zabezpieczeń przed rozrostem regulacji polityki społecznej na poziomie unijnym, a jednocześnie o nieoczekiwanym wzroście jej roli w regulacjach unijnych.

Pewnym przełomem było przyjęcie Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników w 1989 roku, gdy przewodniczącym Komisji Europejskiej był Jacques Delors. Karta, która postuluje stworzenie minimalnych norm socjalnych dla wszystkich obywateli Unii, była owocem wieloletnich dyskusji na temat równowagi między integracją ekonomiczną i społeczną. Co symptomatyczne dla kwestii socjalnych na poziomie unijnym, Karta, mimo że niewiążąca dla rządów państw członkowskich, nie została podpisana przez Wielką Brytanię, która tradycyjnie oponowała przeciwko regulacjom ponadnarodowym w obszarze socjalnym. Istotne było jednak uznanie wyrażone przez przedstawicieli 11 państw, że wymiar socjalny ma znaczenie dla integracji – stanowiło to zmianę ich stanowisk w ciągu zaledwie kilku lat, które upłynęły od wprowadzenia Jednolitego Aktu Europejskiego. Zaczęto w tym kontekście mówić o europejskiej przestrzeni socjalnej, jak również o wypełnieniu wskazań przedstawionych w Białej Księdze pod nazwą „Wymiar socjalny Wspólnego Rynku" (Kvist i Saari 2007).

Próbę umocowania kwestii socjalnych w prawie traktatowym ponowiono w 1992 roku przez włączenie Karty do Traktatu z Maastricht w formie protokołu. I tym razem Wielka Brytania postawiła weto. Tym niemniej odniesienia do kwestii socjalnych znalazły się w artykule 2 Traktatu, co, po-

dobnie jak w 1986 roku, mogło stanowić punkt wyjścia do poszerzania europejskiego wymiaru socjalnego. Co istotne, w Traktacie z Maastricht kwestie socjalne podlegają mniej restrykcyjnemu procesowi decyzyjnemu (kwalifikowanej większości) z wyłączeniem czterech obszarów, które podlegają decyzji jednogłośnej. Są to: zabezpieczenie społeczne pracowników, ochrona pracowników po rozwiązaniu umowy, reprezentacja i zbiorowa obrona interesów pracowników i pracodawców oraz warunki zatrudnienia migrantów z państw trzecich (Falkner 1998).

Aspekty socjalne zostały bezpośrednio ujęte w kolejnych traktatach, poczynając od Traktatu Amsterdamskiego (1997) przez Traktat Nicejski (2001) po Traktat Lizboński (2007).

Regulacje kwestii zatrudnienia w Traktacie Amsterdamskim zapisane zostały w pewnej mierze na wzór regulacji dotyczących Europejskiej Unii Monetarnej. Jednak aby przeciwdziałać dominacji polityki gospodarczej, powołano Komitet ds. Zatrudnienia. W Traktacie Amsterdamskim wskazano obszar zainteresowania takimi politykami jak przeciwdziałanie dyskryminacji, walka z wykluczeniem społecznym, równe traktowanie kobiet i mężczyzn w obszarze równej płacy i pracy oraz koordynacja polityki zatrudnienia. Ciągle jednak zauważalna jest dominacja regulacji ekonomicznej nad społeczną (Buchs 2007).

Jednym z kluczowych, chociaż podlegających skrajnie różnym ocenom, momentów w rozwoju europejskiej polityki społecznej był Szczyt Lizboński z marca 2000 roku, podczas którego ustalono, że należy zmodernizować Europejski Model Społeczny. Podkreślano, że należy większy nacisk położyć na edukację i szkolenie zawodowe, przystosowywanie umiejętności i uczenie się przez całe życie, reformę systemów zabezpieczenia społecznego oraz promowanie inkluzji społecznej. Cztery nadrzędne idee miały stać za procesem modernizacji: nacisk na podażową stronę rynku pracy (z centralną koncepcją kapitału ludzkiego), równowaga fiskalna, zwłaszcza w obszarze emerytur, opłacalność pracy zarobkowej oraz inkluzja społeczna. Założenia te miały zatem służyć jednostkom do lepszego radzenia sobie w trudnych sytuacjach ekonomicznych. Stanowiło to zasadniczą redefinicję roli państwa, które przestawało pełnić centralną rolę w ograniczaniu wpływu rynków na sytuację jednostki: miałaby ona zostać wyposażona w narzędzia służące do tego, by sama mogła sobie poradzić w trudnych sytuacjach.

Modernizacyjna agenda Szczytu Lizbońskiego została skonkretyzowana w Strategii Lizbońskiej, która miała swoje źródła w Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Zwłaszcza Otwarte Metody Koordynacji (OMK) skonstruowano w taki sposób, aby przeciwdziałały nadmiernemu przyspieszaniu integracji ekonomicznej, wynikającej zwłaszcza z realizacji unii monetarnej, a z kolei ułatwiały przejście do gospodarki opartej na wiedzy. Celem Strategii Lizbońskiej było osiągnięcie do 2010 roku pozycji najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy, umożliwiającej zrównoważony wzrost, więcej miejsc pracy wysokiej jakości i większej spójności społecznej. Jak podkreśla Whyman i in., Strategia Lizbońska nie była rezultatem analiz naukowych ani dogłębnej analizy politycznej i dlatego charakteryzowała się wieloma słabościami i sprzecznościami między celami społecznymi i gospodarczymi (Whyman, Baimbridge i Mullen 2012).

Strategia Lizbońska w swoim wymiarze ekonomicznym odnosi się do nowych sposobów zarządzania gospodarczego, mających przyczynić się do dynamizacji wzrostu gospodarczego, którego dynamika w wielu państwach Europy zauważalnie malała. W założeniach wzrost miała pobudzić większa stabilność cen, wpływająca również na ograniczenia cy-

klicznych wahań. Z kolei dyscyplina fiskalna przez ograniczanie popytu miała się przyczynić do niższych długookresowych stóp procentowych i w rezultacie do ograniczenia zjawiska wypierania prywatnych inwestycji. Założenia te były przedmiotem rozległej krytyki, zwłaszcza w kontekście socjalnych celów Strategii Lizbońskiej: niektórzy badacze mówią wprost, że była ona neoliberalnym projektem, której prawdziwym celem była zasadnicza przemiana gospodarczo-społecznego modelu europejskiego. Jednocześnie argumentowano, że jej miękki charakter był przyczyną relatywnie niewielkiego oddziaływania na polityki krajowe. Mówiono o braku mechanizmów implementacji, braku poparcia dla procesu wdrażania na poziomie krajowym, zbyt dużej (i zmieniającej się) liczbie celów czy niewłaściwym monitorowaniu postępu państw członkowskich (Apeldoorn 2009).

W Traktacie Nicejskim nowych regulacji w dziedzinie polityki społecznej było względnie niewiele i dotyczyły zachęt do współpracy międzyrządowej, jak również tworzenia zachęt do walki z dyskryminacją (Kvist i Saari 2007).

Z kolei w Traktacie z Lizbony dość dokładnie wyznaczono granicę między odpowiedzialnością Unii Europejskiej i państw członkowskich. Polityka społeczna jest obszarem zarówno kompetencji dzielonych (czyli takich, gdzie kompetencje prawodawcze ma zarówno Unia Europejska jak i państwa członkowskie), tylko w zakresie wskazanym w Traktacie, jak również kompetencji wspierających (czyli takich, gdzie Unia wspiera, koordynuje i uzupełnia działania swoich członków). Jednocześnie, możliwość regulacji wybranych zagadnień (wolny przepływ pracowników, usługi powszechne), jest ograniczona. Traktat utrzymuje instrument Otwartej Metody Koordynacji i wprowadza Trójstronny Szczyt Społeczny ds. Wzrostu i Zatrudnienia. Jest w nim w końcu mowa o trzecim zasadniczym (choć różnorodnie interpretowanym, zwłaszcza w Polsce) instrumencie, jakim jest Karta Praw Podstawowych, zawierająca m.in. przepisy dotyczące podstawowych praw socjalnych. Tym razem do Wielkiej Brytanii, tradycyjnie przeciwstawiającej się regulacjom unijnym w tym zakresie, dołączyła Polska. Traktat z Lizbony utrzymuje ponadto zasady podejmowania decyzji na temat obszarów socjalnych z wyłączeniem praw socjalnych migrantów. Podsumowując, traktat ten w kontekście polityki społecznej ma charakter ambiwalentny. Z jednej strony wprowadza bowiem nowe elementy do poziomu europejskiego rządzenia, takie jak OMK, co nadaje kwestiom społecznym wagi. Z drugiej zaś strony, nadal kompetencje unijne mają ograniczony charakter, co wynika z niechęci państw członkowskich do ich oddelegowania na ponadnarodowy poziom. Prawdopodobnie, tak jak w przeszłości, konkretyzacja zapisów będzie zadaniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Falkner i Treib 2009).

3. Zatrudnienie i polityka społeczna w UE: najnowsze instrumenty

Jak już wspomnieliśmy, Traktat Amsterdamski wprowadził mechanizm koordynacji polityki społecznej OMK. Są to międzyrządowe instrumenty kooperacji, oparte na wspólnie uzgodnionym zestawie celów i wskaźników monitorujących oraz na okresowym śledzeniu postępów. Istotnym elementem OMK jest wzajemne uczenie się, ale również monitorowanie sytuacji przez niezależnych ekspertów. W ramach OMK tworzy się również Narodowe Strategie oraz Krajowe Programy Działania (Natali 2008). Oba te rozwiązania łączy ograniczony wpływ na prawodawstwo państw członkowskich, co wynika z wyżej wspomnianej niechęci państw członkowskich do delegacji kompetencji w dziedzinie polityki społecznej na poziom unijny. W praktyce niewypełnienie celów założonych w ramach OMK, będącymi „miękkimi" instrumentami, nie wiązało się z wprowadzaniem żadnych sankcji.

Otwarte Metody Koordynacji nie ograniczają się tylko do kwestii socjalnych i związanych z rynkiem pracy, ale obejmują też obszary powiązane z przechodzeniem do gospodarki opartej na wiedzy: przedsiębiorczością, innowacją czy kwestiami środowiska naturalnego. Jednym z narzędzi OMK jest monitorowanie wcześniej założonych celów. Jak argumentuje von Apeldoorn, instrument tworzenia celów (benchmarków) powstał w latach 90., kiedy był skutecznie używany do promowania dyskursu konkurencyjności przez środowiska przedsiębiorców. Integralnym elementem tego dyskursu było traktowanie procesu globalizacji jako wyzwania, do którego należy się dostosować, nie zaś regulować. W rezultacie tworzenie celów, monitorowanie postępów i powtarzające się porównywanie do innych uczestników tego procesu jest według autora składową neoliberalnej restrukturyzacji. Z kolei, jak podkreśla C. de la Porte (2012), w założeniu OMK miała być narzędziem socjalizacji rządów państw członkowskich, tak by osiągać założone cele, jednak to właśnie ci aktorzy są najmniej do tego skorzy. De la Porte podkreśla, że agenda OMK jest używana selektywnie tam, gdzie jest to zbieżne z interesami rządów krajowych. Na przykład, w przypadku krajów Europy Środkowej postulaty deregulacji rynku pracy trafiają na szczególnie podatny grunt, przy jednoczesnym ignorowaniu postulatów dotyczących większej ochrony socjalnej bezrobotnych. W tym sensie OMK może przyczyniać się do ograniczania roli *welfare state*.

Obecnie polityka społeczno-gospodarcza Unii Europejskiej opiera się na dwóch zasadniczych elementach: strategii Europa 2020, która zawiera ogólne cele związane ze wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem, oraz na Pakcie Stabilności i Wzrostu, który jest instrumentem kontroli polityki budżetowej.

Strategia Europa 2020 określa wizję gospodarki Europy w XXI wieku. Europa 2020 zastąpiła Strategię Lizbońską, o której pisaliśmy powyżej. Jej celem jest wspomaganie tak zwanego inteligentnego wzrostu (przez wzmacnianie wiedzy i innowacyjności jako jego źródeł), mającego zrównoważony i włączający społecznie charakter. W ramach Strategii Europa 2020 określono następujące cele do zrealizowania do 2020 roku:

- wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 20–64 lata powinien wynieść 75%,
- 3% unijnego PKB powinno być przeznaczone na badania i rozwój, tak by prze-

ścignąć Stany Zjednoczone i Japonię w nakładach na ten cel,

- cele energetyczne i klimatyczne powinny zostać zrealizowane według reguły 20/20/20: redukcja emisji gazów cieplarnianych powinna zostać zredukowana o przynajmniej 20% w porównaniu z poziomem z 1990 roku, 20% energii powinno pochodzić ze źródeł odnawialnych, jak również powinien nastąpić wzrost wydajności energetycznej w stosunku do prognoz z 2007 roku,
- odsetek uczniów opuszczających przedwcześnie szkoły powinien nie być wyższy niż 10%, a 40% osób w wieku 30–34 powinno mieć ukończoną edukację na poziomie uniwersyteckim,
- liczba osób żyjących w ubóstwie lub zagrożonych ubóstwem powinna być zmniejszona o 25%.

Istotną kwestią jest to, jak wiele celów związanych z polityką społeczną może być skutecznie osiągniętych na poziomie unijnym, biorąc pod uwagę kompetencje Komisji i sposoby podejmowania decyzji, jak również poziom nadzoru fiskalnego, o których piszemy dokładniej w następnym rozdziale (Whyman, Baimbridge i Mullen 2012)

W 2011 roku zaczęto procedurę tzw. Semestru Europejskiego, czyli sześciomiesięcznych cykli zarządzania ekonomicznego w Unii. Celem semestru jest zharmonizowanie planu prezentacji i ewaluacji programów stabilności (dla państw-członków strefy euro) i programów konwergencji (dla państw-członków z krajowymi programami reform [KPR]), będących elementem Strategii Europa 2020.

Semestr Europejski zaczyna się w marcu każdego roku, gdy Rada Europejska określa główne wyzwania gospodarcze i wydaje strategiczne zalecenia na podstawie raportu Komisji Europejskiej nazywanego Roczną analizą wzrostu gospodarczego. Państwa członkowskie uwzględniają te zalecenia podczas przeglądów ich średniookresowych strategii budżetowych w kwietniu i podczas przygotowania KPR w obszarach np. zatrudnienia i wykluczenia społecznego (Natali 2014).

Jak podkreślają Sabato i in. w oparciu o dwa semestry 2013 roku, Roczne Analizy Wzrostu Gospodarczego jako kluczowe wskazują takie zagadnienia, jak prowadzenie zróżnicowanej prowzrostowej polityki konsolidacji fiskalnej, przywracanie zdolności kredytowania gospodarki, promowanie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności, walka z bezrobociem i społecznymi skutkami kryzysu oraz modernizacja administracji publicznej (Sabato, Natali i Barbier 2014).

Dwa dodatkowe elementy towarzyszą Semestrowi Europejskiemu. Jest to Pakt Euro Plus, przyjęty przez Radę Europejską w marcu 2011 roku i podpisany przez 23 państwa, którego sygnatariusze zobowiązują się dobrowolnie, w ramach kompetencji krajowych, do zwiększania konkurencyjności strefy euro i Unii Europejskiej. Działania te są uwzględniane w programach stabilności i konwergencji, jak również w KPR.

W 2012 roku, podczas przygotowań do Semestru Europejskiego w następnym roku, Roczna Analiza Wzrostu została uzupełniona pierwszym Raportem o Stanie Integracji Jednolitego Rynku. Jest to druga metoda włączania funkcjonowania jednolitego rynku w cykl Semestru (Zeitlin i Vanhercke 2014).

4. Integracja makroekonomiczna a polityka społeczna

Sytuacja kryzysu gospodarczego w państwach członkowskich uruchomiła debatę na temat niewystarczającego nadzoru nad polityką finansów publicznych ze strony instytucji unijnych. Stan gospodarek i polityk fiskalnych takich krajów jak Hiszpania, Portugalia, Grecja czy Irlandia spowodował wprowadzenie szeregu dodatkowych instrumentów i mechanizmów ograniczających swobodę zarządzania finansami publicznymi, zwłaszcza gdy porówna się je z sytuacją z połowy ubiegłej dekady (Burret i Schnellenbach 2014). Przewaga integracji „negatywnej" nie oznacza zupełnego odejścia od prób koordynacji polityk społecznych państw członkowskich. Tworzeniu silniejszych mechanizmów koordynacji ekonomicznej towarzyszą instrumenty mające za zadanie włączanie wymiaru społecznego do polityki unijnej. Jak argumentują przedstawiciele Komisji Europejskiej, wprowadzenie tablicy wyników (*scoreboard*) do procesu Semestru Europejskiego pozwala na dokładniejsze monitorowanie sytuacji społecznej w państwach członkowskich. Należy podkreślić, że zasadniczym problemem, wspólnym dla poprzednich instrumentów koordynacji i monitoringu wymiaru społecznego, jest brak sankcji w przypadku niewdrożenia rekomendacji w obszarze społecznym (Apeldoorn 2009).

Negatywna sytuacja gospodarcza, spowodowana kryzysem, przyczyniła się do przeglądu Paktu Stabilności i Wzrostu, wprowadzonego już w ubiegłym wieku i mającego stać na straży dyscypliny finansów publicznych państw członkowskich. Trzy zasadnicze elementy, które modyfikują Pakt, to „Sześciopak", „Dwupak" i „Pakt fiskalny".

Na „Sześciopak", który obowiązuje od grudnia 2011, składa się pięć regulacji i jedna dyrektywa, których celem jest wzmocnienie mechanizmów nadzoru i sankcji w obszarze finansów publicznych – głównie dotyczy to długu publicznego i deficytu budżetowego. „Sześciopak" wprowadził nową procedurę głosowania w sprawie sankcji: tak zwane głosowanie odwróconą większością głosów. W praktyce oznacza to, że sankcje nakładane przez Komisję Europejską stają się niemal automatycznie ważne. Aby ich uniknąć, kwalifikowana większość Rady musiałaby zagłosować przeciw takiej propozycji. „Sześciopak" wzmacnia zatem asymetrię celów fiskalnych i tych zdefiniowanych w strategii Europa 2020: o ile pierwsza grupa celów jest obwarowana sankcjami, o tyle nieosiągnięcie celów społecznych nie wiąże się z „twardymi" konsekwencjami finansowymi ze strony Komisji. Uważa się wręcz, że „Sześciopak" utrudniać będzie rozwój polityki społecznej w państwach członkowskich (Sabato, Natali i Barbier 2014).

Koncepcja „Dwupaku" narodziła się w ramach Semestru Europejskiego w końcu 2011 roku i wywodzi się z Artykułu 136 Traktatu o Funkcjonowania Unii Europejskiej, który umożliwia członkom strefy euro ściślejszą współpracę, aby wymusić dyscyplinę budżetową w ramach Europejskiej Unii Monetarnej. Jego celem jest jeszcze bardziej zaawansowane monitorowanie i ocena projektów ustaw budżetowych, zwłaszcza z perspektywy procedury nadmiernego deficytu, jak również ściślejsze monitorowanie gospodarek strefy euro zagrożonych niestabilnością fiskalną. „Dwupak" ma się też przyczynić do

ściślejszej kontroli tych państw, które zwracają się do komisji o pomoc finansową (Armstrong 2013).

Pakt Fiskalny (oficjalnie Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej), podpisany przez 25 państw członkowskich, idzie jeszcze dalej w nadzorze polityki budżetowej. Pakt oparty jest na zasadach Paktu Wzrostu i Stabilności, obowiązuje od stycznia 2013 roku i zobowiązuje sygnatariuszy do wprowadzenia do ustawodawstwa krajowego (najlepiej konstytucji) stabilizującej reguły wydatkowej do końca 2013 roku. Ponadto Pakt Fiskalny wzmacnia rolę Europejskiego Banku Centralnego (*ibidem*).

Jeśli chodzi o stronę przychodową, to realizacji celów Strategii Europa 2020 ma służyć wprowadzenie Wieloletnich Ram Finansowych na okres 2014–2020, które przewidują wydatki w wysokości 325,1 miliardów euro. Finansowanie uzyskał również program Gwarancja dla Młodych, którego celem jest likwidacja utrudnień w przechodzeniu z systemu edukacji na rynek pracy.

O ile najbardziej radykalne propozycje nadania społecznego wymiaru polityce europejskiej zakładają zmianę Traktatów, o tyle bardziej umiarkowane stanowisko reprezentowane jest przez partie konserwatywno-liberalne, które argumentują, że przy zachowaniu miękkich instrumentów koordynacji społecznej, należy nadać im większą widoczność polityczną. Warto przy tym podkreślić, że dokładnie tego typu argumenty towarzyszyły optymistycznym głosom, gdy wprowadzano Otwarte Metody Koordynacji. Jak wspomniano wyżej, nagłaśnianie problemów społecznych przez Komisję Europejską nie uruchamiało jednak mechanizmu wpływu na polityków przez media i, szerzej, opinię publiczną. Analitycy zwracają również uwagę, że jeśli większe znaczenie zyska np. walka z ubóstwem, będzie to stało w sprzeczności z już istniejącymi celami leżącymi u podstaw Strategii Lizbońskiej i Europa 2020, takimi jak ograniczanie postulatów płacowych czy dalsze uelastycznianie rynku pracy (Vandenbroucke i Vanhercke 2014).

Pojawia się zatem pytanie, na ile w ramach obowiązującego systemu prawnego i klimatu ekonomicznego możliwa jest zmiana paradygmatu europejskiego wymiaru społecznego. Obiecującym krokiem wydaje się w tym kontekście przyjęcie Pakietu Inwestycji Społecznych (Social Investment Package), którego celem jest (częściowe) przeorientowanie hierarchii wydatków społecznych z „biernych" (takie jak „klasyczne" świadczenia społeczne) na rzecz społecznych wydatków inwestycyjnych: aktywną politykę rynku pracy, kształcenie ustawiczne czy usługi opiekuńcze. Pakiet nie zakłada jednak wzrostu wydatków socjalnych, tam gdzie jest to niezbędne, lecz ich przesuwanie w ramach istniejących zasobów (ETUC 2013). Podejście takie rodzi ryzyko, że założenia Paktu zostaną potraktowane instrumentalnie w celu ograniczenia wydatków „biernych", czemu nie będzie towarzyszyć przesunięcie środków na cele „aktywne" (opieka nad dziećmi czy szkolenia dla osób poszukujących pracy). Ryzyko to niesie „ekonomizacja" polityki społecznej, sprowadzająca się do określenia ekonomicznej stopy zwrotu z inwestycji w dany program polityki społecznej. Pojawiają się już pierwsze sygnały takiej taktyki politycznej, posługującej się argumentem o opłacalności inwestycji społecznych do usprawiedliwienia cięć w tych dziedzinach, w których tę opłacalność trudno udowodnić. Podsumowując, skuteczne wdrażanie Pakietu musi być oparte na dodatkowej przestrzeni fiskalnej (dodatkowymi środkami na ten cel), która umożliwi sfinansowanie dodatkowych programów polityki społecznej. Tymczasem dyskusja na temat tworzenia rachunków narodowych wskazuje na to, że przyszłe zobowiązania finansowe

coraz częściej będą uwzględniane w ocenie sytuacji makroekonomicznej państw członkowskich (np. ukryty dług emerytalny) – i, co wysoce prawdopodobne, będzie to kolejna przeszkoda w tworzeniu nowych programów socjalnych.

Podsumowując, w Strategii Europa 2020 cele stabilności budżetowej dominują nad celami społecznymi, skonkretyzowanymi w Krajowych Programach Reform. Odnosi się to również do monitorowania państw członkowskich w ramach Semestru Europejskiego, gdzie górują wskaźniki fiskalne. Kwestia ta została dostrzeżona i obecnie Komisja Europejska pracuje nad uzupełnieniem obecnych wskaźników takimi, które ściślej odniosą się do sytuacji społecznej. Po pierwsze, propozycje idą w kierunku uzupełnienia systemu wskaźników monitorujących niestabilność fiskalną wskaźnikami skutków społecznych tych nierównowag. Wskaźniki te powinny być włączone do tzw. mechanizmu ostrzegania w razie zakłóceń równowagi makroekonomicznej, czyli corocznego raportu na temat przestrzegania 11 wskaźników makroekonomicznych. Nowe wskaźniki powinny obejmować takie kwestie jak uczestnictwo w rynku pracy, stopa bezrobocia długookresowego, stopa bezrobocia osób młodych z uwzględnieniem osób nieobjętych zatrudnieniem, edukacją i szkoleniami (NEET) czy zagrożenie ubóstwem. Druga propozycja dotyczy rozwinięcia tablicy wyników głównych wskaźników zatrudnienia i włączenia społecznego, tak aby lepiej identyfikować problemy społeczne na wczesnym etapie. Komisja proponuje, aby uwzględnione były następujące wskaźniki: poziom bezrobocia i jego zmiany, poziom NEET i bezrobocia młodych, realny dochód rozporządzalny brutto gospodarstw domowych, wskaźnik zagrożenia ubóstwem i w wieku produkcyjnym oraz wskaźnik nierówności (S80/S20) (Sabato, Natali i Barbier 2014).

Niezrównoważenie celów społecznych i ekonomicznych wynika zarówno z kontekstu kryzysu, który skupił uwagę unijnych decydentów na problemie stabilności finansów publicznych, jak i z wymowy traktatów. Na przykład kwestie edukacji są dość luźno zdefiniowane w artykule 6 TFUE, w którym mowa jest o wsparciu i koordynacji działań państw członkowskich. Inne obszary polityki społecznej są przywoływane w artykule 5 TFUE: ponownie jest tutaj mowa wyłącznie o koordynacji i harmonizacji polityki rynku pracy i polityki społecznej. Jednocześnie podkreśla się tam, że należy uwzględnić zróżnicowane praktyki państw członkowskich, co w jeszcze większym stopniu ogranicza zakres możliwych zmian.

Koordynacja polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia odbywa się za pomocą zaleceń i wskazówek opracowywanych na poziomie unijnym, natomiast ich wdrażanie odbywa się w państwach członkowskich. Oznacza to, że rola Parlamentu Europejskiego jest względnie niewielka w przygotowywaniu zintegrowanych zaleceń, co może świadczyć o osłabianiu demokratycznego mandatu Parlamentu. Europejski Bank Centralny utrzymał natomiast swoją niezależność pomimo przekształcenia go w instytucję Unii Europejskiej, choć doświadczenie reakcji na kryzys wskazuje, że często działa na granicy traktatowych uprawnień (Zeitlin i Vanhercke 2014).

Po 3 latach funkcjonowania Strategii 2020 zasadniczo nie odwróciły się negatywne trendy gospodarcze, zwłaszcza w krajach, które najbardziej ucierpiały na skutek kryzysu. Jednocześnie można zaobserwować powolne postępy, jeśli chodzi o dążenie do osiągnięcia takich ustalonych w niej celów jak wzrost udziału odnawialnej energii w produkcji energii ogółem, wcześniejsze opuszczanie edukacji czy edukacja trzeciego stopnia. Natomiast w obszarze zatrudnienia sytuacja uległa

pogorszeniu, zwłaszcza jeśli przyjmiemy za punkt wyjścia okres przed kryzysem gospodarczym. Podobnie jest w przypadku wskaźnika ubóstwa. O ile w okresie obowiązywania Strategii Lizbońskiej zauważalny był spadek odsetka Europejczyków zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, to od 2010 roku trend ten się odwrócił.

Czy strategia Europa 2020 i, szerzej, kierunek rozwojowy, na jaki stawia Unia Europejska mogą zakończyć się sukcesem? Pojawiają się wątpliwości, że mimo wzięcia pod uwagę wielu aspektów polityki gospodarczej, Unii wciąż brak spójnej prowzrostowej strategii. Wynika to po części z niedopasowania wskaźników do celów, ale także z różnej wagi poszczególnych priorytetów. Europa 2020 nie ma ponadto ambicji regulacji rynków kapitałowych i zasadniczego zmniejszania różnic między państwami członkowskimi, w za dużym stopniu zaś skupia się na równowadze fiskalnej. W rezultacie trudne może być osiągnięcie celów zatrudnieniowych, a z kolei inne niż wzrost bezrobocia negatywne społeczne skutki strategii konsolidacji stawiają pytanie o jej sens (Sabato, Natali i Barbier 2014).

Doświadczenia pokazują więc, że antykryzysowe działania Komisji Europejskiej przynoszą dalekosiężne negatywne skutki. Widać to zwłaszcza w państwach południa Europy: Hiszpanii, Portugalii i Grecji. Jak podkreśla S. Theodoropoulou, o ile kwestie dyscypliny budżetowej istnieją od momentu zainicjowania Europejskiej Unii Monetarnej oraz Paktu Stabilności i Wzrostu, o tyle w praktyce przywracania równowagi fiskalnej nastąpiła zasadnicza zmiana. Przed kryzysem zwracano uwagę na konieczność osiągnięcia zrównoważonego budżetu, natomiast w ostatnich latach zaczęto wskazywać instrumenty i obszary polityki, dzięki którym ma się to dokonać. Dotyczy to zwłaszcza pomocy finansowej (*bail-out*) opartej na warunkowości. Niedostosowanie się do narzuconych przez Trojkę warunków oznaczać może zawieszenie kolejnych transz pomocy (Theodoropoulou 2014).

5. Europeizacja, rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód, Polska jako członek UE

Jednym z ważniejszych etapów integracji europejskiej było rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód. Po upadku muru berlińskiego dążenie do członkostwa we Wspólnotach Europejskich, a następnie w Unii Europejskiej, stanowiło nieodłączny kontekst polityki wewnętrznej, społecznej i gospodarczej państw byłego bloku socjalistycznego. Z jednej strony Unia stała się nowym punktem odniesienia w dążeniu tych państw, w tym Polski, do „powrotu do Europy", z drugiej wyznaczyła konkretne standardy i instrumenty polityki publicznej. Już w latach 90. perspektywa członkostwa w UE oznaczała też integrację ekonomiczną, a zniesienie barier w handlu zagranicznym z krajami Europy Zachodniej miało być bodźcem rozwojowym dla rozwijających się dopiero, wschodnioeuropejskich gospodarek wolnorynkowych (Potucek 2004; Vachudová 2005). Z drugiej strony, silny nacisk na negatywną integrację ekonomiczną przyspieszył w tym regionie, zdaniem niektórych badaczy, zakwestionowanie roli państwa w organizacji i finansowaniu polityki społecznej (Lendvai 2004; Ferge i Tausz 2002). W tym rozdziale postaramy się odpowiedzieć na pytania o proces europeizacji i wpływ integracji na rozwój narodowych państw opiekuńczych w Europie Środkowo-Wschodniej.

5.1. Europeizacja: podstawowe podejścia

Europeizacja jest pojęciem dość ogólnym, najczęściej jednak rozumie się przez nią proces konwergencji instytucji i idei w ramach integracji europejskiej, a dokładniej: „skuteczność polityk podejmowanych na poziomie wspólnotowym, jak również wpływ na narodową politykę ponadnarodowego procesu integracyjnego" (Nowak i Riedel 2013, s. 213). Europeizacja jest nie tylko procesem instytucjonalizacji wspólnie ustalonych standardów dotyczących różnych dziedzin życia, ale również przekazywaniem wspólnych idei. Do nich należy choćby idea europejskiego modelu społecznego. Kształt przekazu formowanego przez centralne instytucje UE (czy też wypracowanego przez liderów największych państw, o czym poniżej), jak i jego kompatybilność z lokalnym kontekstem kulturowym oraz kształtem intencjonalnym państwa opiekuńczego, mają wpływ na ostateczny efekt procesu europeizacji. Najczęściej rozróżnia się europeizację jako proces przesyłania (*uploading*) lub pobierania (*downloading*) prawodawstwa, idei, modelu polityki, przy czym proces pobierania przebiegać może odgórnie (*top-down downloading*) lub oddolnie (*bottom-up downloading*) (Wach 2011 za: K. Dyson i K.H. Goetz 2003).

Stroną, którą przeważnie uważa się za „biorcę" polityki europejskiej, są państwa członkowskie: jako rządy, które odgórnie wprowadzają rozwiązania wypracowane na szczeblu unijnym do systemów krajowych (*top-down downloading*). Polityczna kompozycja poszczególnych rządów może mieć zasadnicze znaczenie dla wyniku procesu europeizacji: stosunek do integracji europejskiej jest częścią politycznej charakterystyki danej

partii, niekoniecznie bezpośrednio związanej z tradycyjnym podziałem na lewicę i prawicę (Parsons 2000). Postawa eurosceptyczna jest więc często charakterystyczna dla partii prawicowych, które podkreślają wartości i odrębność narodową, w tym obwarowanie dostępu do programów polityki społecznej zasadą posiadania obywatelstwa (a więc zamknięcie się na imigrację). Z kolei po stronie części partii lewicowych i lewicowych organizacji społecznych powstać może niechęć do ekonomicznego wymiaru integracji, który, ich zdaniem, ma negatywny wpływ na instytucje państwa opiekuńczego i prowadzi do dumpingu socjalnego. Jak zauważa Martinsen (2007) , implementacja rozwiązań wypracowanych na poziomie unijnym, czy też przepływ idei, to proces, w którym biorą udział również inni aktorzy instytucjonalni, biurokraci, eksperci, organizacje pozarządowe, czy wreszcie władze lokalne.

Inną linią podziału w studiach nad europeizacją jest postrzeganie roli rządów państw narodowych i ich interesów w grze o ostateczny kształt rozwiązań, które stać się mają przedmiotem „pobierania". Zwolennicy liberalnego podejścia międzyrządowego (*liberal integovernmentalism*) twierdzą, że głównymi architektami integracji europejskiej są rządy poszczególnych państw członkowskich reprezentujących interesy tych krajów, które instytucje unijne traktują instrumentalnie (Moravcsik i Schimmelfennig 2009). Podejście to można z perspektywą dyskursywną czy też socjologicznym konstruktywizmem instytucjonalnym (Sedelmeier 2006). Badacze przyjmujący tę perspektywę podkreślają z kolei znaczenie idee paneuropejskiej i niemożliwość dostatecznego wyjaśnienia procesu integracji europejskiej za pomocą interesów państw. Śledząc etapy integracji, zobowiązania poszczególnych państw członkowskich i ich interesy materialne, badacze ci wskazali na wiążący charakter idei wspólnej Europy, który sprawia, że pogłębianie czy rozszerzanie integracji wymyka się interpretacji racjonalnej traktującej efekt procesu europeizacji jako wynik gry interesów państw członkowskich (McNamara 2006; Parsons 2002; Schmidt 2002). Ujmując to w języku nowych instytucjonalistów, przebieg integracji europejskiej można zrozumieć lepiej, używając logiki powinności (logic of appriopriateness), a nie logiki konsekwencji (logic of consequence) (March i Olscen 2009).

Na początku lat 90., kiedy upadł mur berliński, przywódcy krajów europejskich zgodnie opowiedzieli się za ideą wspólnej Europy, ale członkostwo wielu krajów z byłego bloku socjalistycznego stało pod znakiem zapytania jeszcze przez wiele lat. Obawy związane z rozszerzeniem Unii na wschód, zauważane w społeczeństwach zachodnich, nie przyczyniały się do przyspieszenia tego procesu, również ze względów politycznych: partie polityczne musiały jakoś odpowiedzieć na niepokoje swoich wyborców. Co więcej, rozszerzenie UE nie wydawało się zgodne z interesami starych członków wspólnot, chociażby ze względu na konieczność objęcia nowych państw członkowskich kosztownymi programami, takimi jak polityka spójności czy wspólna polityka rolna. Ogromne koszty integracji europejskiej zobrazowane były przykładem integracji Niemiec Wschodnich i Zachodnich, która wiązała się z wielkim wysiłkiem finansowym i organizacyjnym. A mimo wszystko projekt objęcia integracją europejską krajów Europy Środkowej i Wschodniej nie został zarzucony. Jak przekonują zwolennicy podejścia konstruktywizmu instytucjonalnego, część liderów państw Europy Zachodniej stała się zakładnikiem deklaracji o umożliwieniu krajom naszego regionu pełnego „powrotu do Europy", inni z kolei uważają, że wielu z nich rzeczywiście przekonanych było do idei zjednoczenia Europy. Oba te podejścia konstruktywistyczne poddawały w wątpliwość

główną tezę liberalizmu międzyrządowego, którego zwolennicy za centralne dla rozszerzenia Unii na wschód uważali interesy materialne poszczególnych krajów.

Odpowiedzią Andrew Moravtsika, czołowego przedstawiciela nurtu liberalizmu międzyrządowego, była teza o materialnych, wymiernych korzyściach, jakie dla krajów Europy Zachodniej przyniosła integracja z krajami postsocjalistycznymi (Moravtsik i Vachudova 2003). Oprócz kosztów związanych z rozszerzeniem, kraje zachodnie z pewnością czerpały korzyści z integracji ekonomicznej: wystarczy choćby wspomnieć o nowych rynkach zbytu i przynajmniej 100 mln nowych konsumentów na Wschodzie Europy. Perspektywa integracji z Unią Europejską oznaczała także konieczność dostosowania instytucji polityki gospodarczej i społecznej, a konkretnie np. stworzenia dogodnych warunków dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Oznaczało to, co prawda, wzmocnienie transparentności procesów gospodarczych i politycznych, razem określanych jako jakość rządzenia (*governance*). Jednocześnie udogodnienia dla inwestorów wiązały się z bezpośrednim lub pośrednim osłabianiem krajowych podmiotów gospodarczych przez obowiązkowe zaniechanie pomocy publicznej, otwarcie na prywatyzację i ogólne zmniejszenie roli państwa w gospodarce – i to już w latach 90., kiedy wiele krajów, w tym Polska, podpisała umowę stowarzyszeniową ze Wspólnotami (podpisana w 1991 umowa weszła w życie w 1994 roku).

Nawet jeśli rozszerzenie było w ogólnym interesie państw europejskich, odbywało się ono oczywiście przy wtórze głosów sławiących idee jedności Europy. Konieczność dostosowania się państw byłego bloku socjalistycznego do kryteriów z Maastricht była wyrazem większego nacisku na negatywną integrację ekonomiczną. Z jednej strony był to wyraz dominującego w latach 90. wśród ekonomistów głównego nurtu przekonania o zestarzeniu się tradycyjnego europejskiego *welfare state* i konieczności rozszerzenia sfery oddziaływania mechanizmów rynkowych z gospodarki na politykę społeczną. Z drugiej, przekonanie liderów państw Europy Środkowo-Wschodniej o konieczności otwarcia się na inwestorów zagranicznych powodowało, że wdrażali oni reformy zmniejszające rolę państwa w polityce gospodarczej i społecznej.

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska, proces integracji z Unią Europejską traktowały więc nie tylko jako cywilizacyjny „powrót do Europy". Gospodarki i społeczeństwa państw postsocjalistycznych w latach 90. traktowały inwestycje zagraniczne, w tym otwarcie się na inwestorów z Europy Zachodniej, jako instrument w walce z bezrobociem i zubożeniem całych grup populacji – byłych pracowników przedsiębiorstw państwowych czy młodych ludzi poszukujących pracy (w wiek produkcyjny powoli wchodziły roczniki echa wyżu demograficznego). Jednoczesne otwarcie się na bezpośrednie inwestycje zagraniczne wszystkich państw Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Słowacja, Polska, Węgrzy) oznaczało konkurencję w zakresie oferowania niskich kosztów pracy czy zachęt podatkowych. Powodowało to dalsze obniżanie wsparcia państwa i wycofywanie się z polityki społecznej.

Otwarcie się na inwestycje zagraniczne często za cenę rezygnacji z pewnych instrumentów polityki społecznej zostawiło wiele grup społecznych poza nawiasem transformacji postrzeganej wyłączenie jako sukces ekonomiczny. Dopiero populistyczna prawica politycznie zagospodarowała niezadowolenie osób czujących się przegranymi transformacji. Chęć obrony czy wręcz przywrócenia bezpieczeństwa socjalnego przekuwają oni często w niechęć do integracji europejskiej.

Nowa fala eurosceptycyzmu wzmocniona jest też przez pokolenie młodych bezrobotnych bądź pracujących w miejscach pracy o niskiej jakości (niska pensja, kontrakt w oparciu o kodeks cywilny, brak uprawnień socjalnych związanych z zatrudnieniem, niepewność co do przedłużenia umowy itp.). Tak jak na Węgrzech poparcie dla Viktora Orbána pojawiło się najpierw ze strony osób niezadowolonych z rezultatów transformacji ustrojowej, tak też w Polsce krytyka transformacji przyszła w politycznym głównym nurcie w przeważającej mierze ze strony partii prawicowych, z PiS na czele. W ten sposób UE i kwestia integracji europejskiej, z jednej strony, i krytyka transformacji, z drugiej, po raz pierwszy od początku lat 90. przesuwa kwestie społeczne do centrum debaty publicznej.

5.2. Integracja ekonomiczna i przyszłość Polski jako członka strefy euro

Jaka jest przyszłość integracji regionu Europy Środkowej i Wschodniej z krajami zachodnimi? Czy polityka społeczna okaże się następnym potencjalnym polem pogłębienia procesu integracji? Trudno odpowiedzieć jednoznacznie na te pytania, jednak bardziej realnym niż unijny poziom regulacji polityki społecznej scenariuszem pogłębienia integracji jest na przykład poszerzenie strefy euro. Jak dotąd, do strefy euro przystąpiły cztery spośród ośmiu krajów postsocjalistycznych, które stały się członkami UE w 2004 roku: Łotwa, Estonia, Słowacja i Słowenia, a od stycznia 2015 piąte państwo tego regionu, Litwa. Polska, jako największy nowy członek UE od 1986 roku, kiedy do (wówczas) Wspólnot europejskich przystąpiła Hiszpania, stanowi największy nowy rynek dla waluty euro. Mimo euroentuzjastycznego nastawienia kolejnych rządów po 1989 roku, perspektywa dołączenia do Europejskiej Unii Walutowej (EUW) była wciąż odległa. Pierwszym rządem, który otwarcie zakwestionował potrzebę szybkiej integracji walutowej, był rząd współtworzony przez PiS w latach 2005–2007.

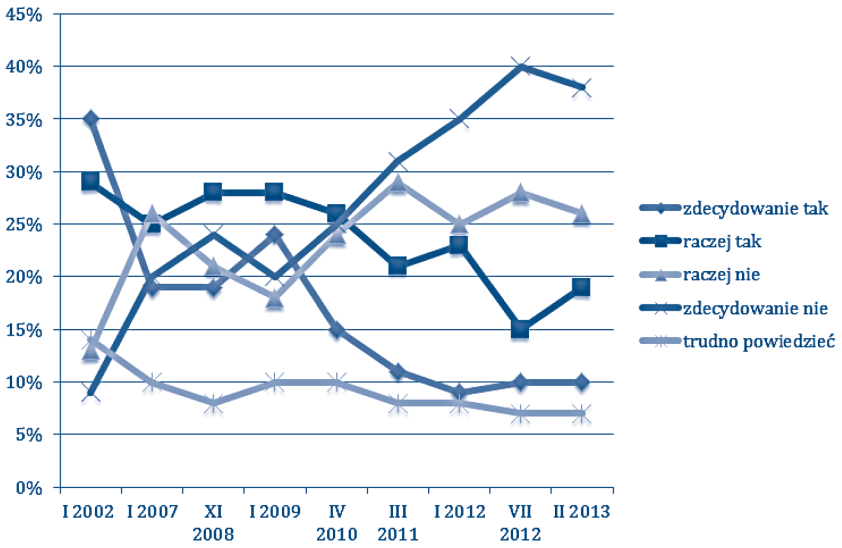
Co ciekawe, odejście od idei włączenia Polski w strefę euro miało miejsce tuż przed światowym kryzysem ekonomicznym. Państwa, które zostały szczególnie przez kryzys dotknięte (Grecja, Włochy, Irlandia, Hiszpania), a jednocześnie były członkami unii monetarnej, straciły możliwość uruchomienia instrumentów wewnętrznej polityki monetarnej jako sposobu walki ze skutkami kryzysu. Głównym narzędziem polityki stabilizacyjnej stała się więc polityka fiskalna, co wpłynęło negatywnie na możliwość stosowania instrumentów stymulujących popyt wewnętrzny, takich jak inwestycje publiczne czy świadczenia od bezrobocia. Co prawda w początkowym etapie kryzysu (2008–2010) państwa takie jak Grecja czy Hiszpania wdrożyły pakiety stymulacyjne. Jednak w kolejnych latach, mimo rosnących potrzeb społecznych związanych z pogarszającą się sytuacją materialną gospodarstw domowych, państwa te zmuszone były do redukcji wydatków na cele socjalne bądź też obniżki wynagrodzenia w sektorze publicznym, aby sprostać wymaganiom unijnym w odniesieniu do dyscypliny budżetowej.

Rząd PO-PSL, na czele którego stanął Donald Tusk, choć znacznie bardziej proeuropejski niż poprzednie rządy tworzone przez PiS, nie był już tak entuzjastycznie nastawiony do wprowadzenia w Polsce euro. Chociaż Polacy nadal ogólnie popierają integrację z UE (78%, CBOS 2013), społeczne poparcie dla idei przyjęcia nowej waluty jest o wiele mniejsze

(patrz wykres 1). W porównaniu do 2002 roku poziom poparcia dla przyjęcia euro w Polsce spadł o 35 punktów procentowych, czyli z 64% (2002) do 29% (2013). Jednocześnie wzrósł odsetek respondentów zdecydowanie negatywnie odnoszących się do idei przyjęcia przez Polskę euro, z 9% w 2002 do 35% w 2013, a wśród pytanych o stosunek do euro respondentów jest to obecnie grupa najliczniejsza. Największy spadek poparcia dla wejścia Polski do strefy euro miał miejsce pomiędzy rokiem 2009 a 2012, kiedy to odsetek osób zdecydowanie negatywnie nastawionych do przyjęcia nowej waluty wzrósł z poziomu 20% (2009) do 40% (2012), czyli aż o 20 punktów procentowych w ciągu trzech lat.

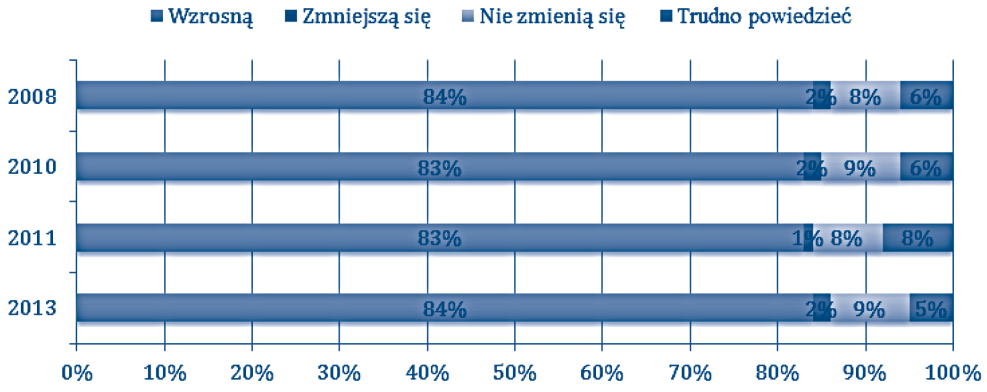
Raport CBOS podaje również prawdopodobne przyczyny tej niechęci: przykładowo, znakomita większość respondentów (84%) obawia się, że wprowadzenie euro w Polsce doprowadzi do wzrostu cen większości produktów (patrz wykres 2). Jednocześnie, Polacy zdają sobie sprawę, że Polska nie jest przygotowana na unię walutową, również jeśli chodzi o konieczność spełnienia kryteriów formalnych: twierdzi tak 71% respondentów, w tym 35% jest o tym zdecydowanie przekonanych.

Wykres 1: Rozkład odpowiedzi na pytanie: „CZY ZGODZIŁ(A)BY SIĘ PAN(I) NA ZASTĄPIENIE POLSKIEGO PIENIĄDZA (ZŁOTEGO) WSPÓLNYM DLA WIELU PAŃSTW UE EUROPEJSKIM PIENIĄDZEM – EURO?”



Źródło: CBOS 2013

Wykres 2: Rozkład odpowiedzi na pytanie: „CZY SPODZIEWA SIĘ PAN(I), ŻE PO WPROWADZENIU W POLSCE EURO CENY WIĘKSZOŚCI PODSTAWOWYCH TOWARÓW I USŁUG WZROSNĄ, ZMNIEJSZĄ SIĘ CZY TEŻ SIĘ NIE ZMIENIĄ?”



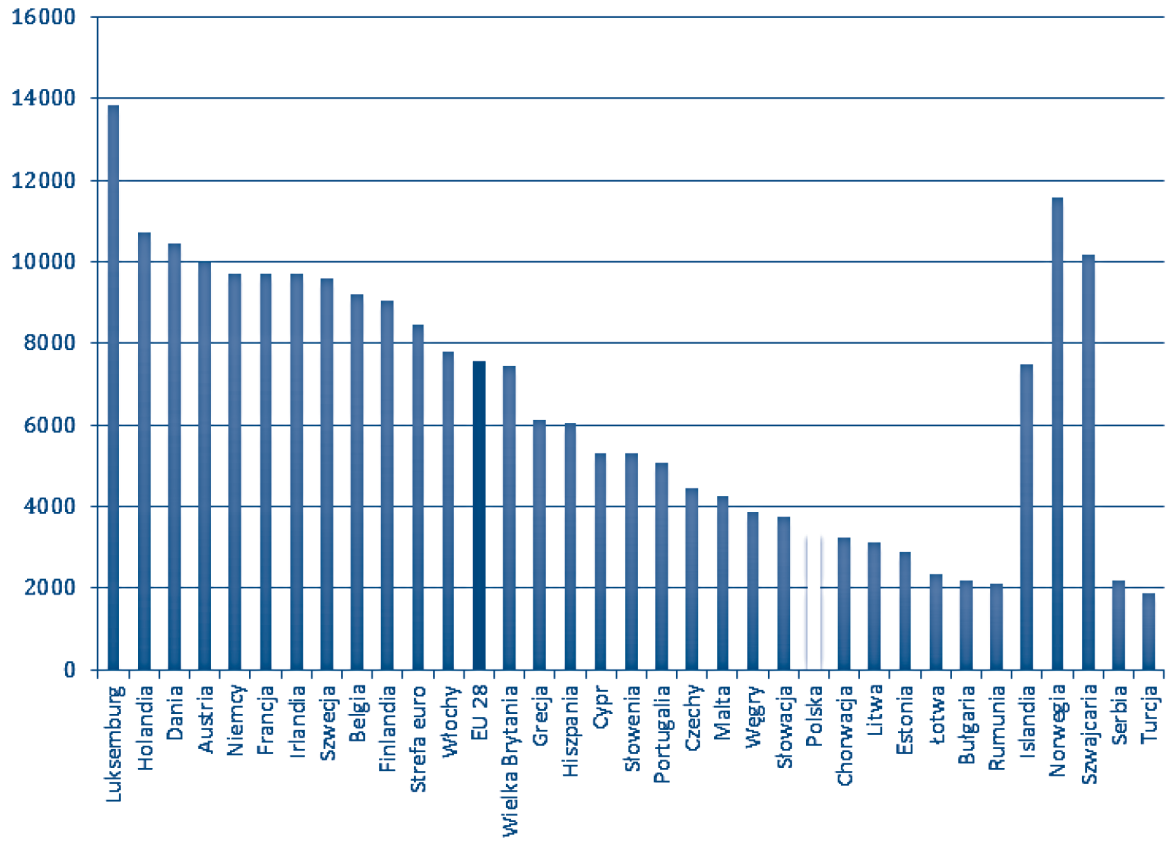
Źródło: CBOS 2013

O braku gotowości Polski do przyjęcia nowej waluty można się przekonać w trakcie lektury najnowszego (listopad 2014) raportu Narodowego Banku Polskiego (NBP 2014). Jak przekonują autorzy opracowania pt. *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro,* w obecnym stanie polska gospodarka i rynek pracy byłyby za bardzo narażone na szok związany z przystąpieniem do eurostrefy. Jednym z problemów jest np. elastyczny, dualny rynek pracy, czyli wysoki odsetek pracowników zatrudnionych w oparciu o umowę na czas określony lub umowę cywilnoprawną: w 2013 roku Polska miała największy odsetek tego typu pracowników wśród wszystkich krajów UE (=35%, NBP 2014, s. 137). Co prawda, daje to możliwość elastycznej reakcji na kryzys, ale grozi również szybkim wzrostem poziomu bezrobocia. Kraje takie jak Grecja, Hiszpania czy Portugalia przed kryzysem, a będąc już członkami unii walutowej, miały podobną strukturę rynku pracy z wysokimi odsetkami pracowników zatrudnionych na czas określony – a to właśnie w tych krajach najszybciej wzrosła stopa bezrobocia. Biorąc pod uwagę również inne cechy polskiego rynku pracy i małe nakłady na aktywną politykę rynku pracy (ale też: niskie wsparcie pieniężne dla bezrobotnych), analitycy NBP sugerują, że przystąpienie Polski do EUW narażałoby polską gospodarkę m. in. na wzrost długotrwałego bezrobocia.

Jednym z zabiegów, które (między innymi) mają przygotować Polskę do wejścia do strefy euro, ma być w założeniu nowa reguła wydatkowa, uzależniająca poziom wydatków publicznych od stanu gospodarki. Antycykliczny charakter nowej reguły miałby polegać m. in. na zwiększeniu możliwości reagowania na zmiany w gospodarce w sytuacji, gdy Polska stałaby się już członkiem strefy euro. Wymagałoby to równocześnie, jak sugerują autorzy wspomnianego raportu NBP, „utrzymywania relacji długu do PKB na poziomie zbliżonym do 40% PKB" (NBP 2014, s. 161), czyli dalsze zmniejszanie tej wielkości (do 40%) w porównaniu do obecnego, tzw. konstytucyjnego punktu ostrożnościowego (60%). Z jednej strony, nowa reguła wydatkowa wprowadza zatem więcej elastyczności (w związku z odniesieniem do tempa wzrostu PKB). Z drugiej jednak strony, jednym z celów twórców reformy wprowadzającej nową regułę było między innymi zabezpieczenie nieprzekraczalności konstytucyjnie wyznaczonego progu (60%) i progu ostrożnościowego z ustawy o finansach publicznych (55%, do 2013 – 50%).

Co to oznacza dla przyszłego rozwoju polityki społecznej w Polsce? Przypomnijmy, że poziom wydatków na cele socjalne w Polsce (19%) od lat należy do jednych z niższych w Unii Europejskiej (średnia wynosi 28%). W innych rankingach, w przeliczeniu na poziom wydatków mierzony za pomocą standardów siły nabywczej, Polska plasuje się na miejscu siódmym od końca, za Rumunią, Bułgarią, Łotwą, Estonią, Litwą i Chorwacją. Jednocześnie od lat Polska narzuca sobie dyscyplinę w poziomie wydatków publicznych, co bardzo zawęża pole do rozwijania polityki społecznej. Od momentu umieszczenia w konstytucji z 1997 roku zapisu o wysokości progu ostrożnościowego na poziomie 60%, Polska stosuje taktykę wyprzedzającego narzucania sobie standardów i sankcji w sferze finansów publicznych, którą można określić jako wyraz ambicji bycia „najlepszym uczniem Europy". Innym wyrazem takiej postawy jest choćby dobrowolne przystąpienie Polski do Paktu Fiskalnego, który wszedł w życie 1 stycznia 2013. Traktat nakłada na kraje strefy euro dodatkowe sankcje za przekroczenie progów ostrożnościowych i niepodjęcie kroków w celu poprawy sytuacji fiskalnej: w ostateczności nawet w postaci kary pieniężnej (nie większej jednak niż 0,1% PKB). Sankcje te, co prawda, nie dotyczą krajów spoza strefy euro, jednak warto wspomnieć, że mimo tego Wielka Brytania i Czechy nie przystąpiły do paktu.

Wykres 3: Poziom wydatków na cele socjalne w Unii Europejskiej i kilku innych krajach według standardów siły nabywczej (pps-*purchase power standards*)



Źródło: Eurostat

W podobną logikę wpisuje się wprowadzenie nowej reguły wydatkowej w Polsce, teoretycznie dające więcej pola do manewru w sytuacji spowolnienia gospodarczego (z uwagi na swój antycykliczny charakter). Przy czym wspomniana wyżej sugestia NBP może jednak wskazywać na jeszcze bardziej restrykcyjne podejście do finansów publicznych. Jak przekonuje Ministerstwo Finansów, nowa reguła finansowa przygotowywana była już od trzech lat i odpowiada zarówno na dyrektywę Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, natomiast w zakresie reguł fiskalnych stanowi realizację rekomendacji Rady z maja 2013 roku, która nie jest wiążąca dla państw członkowskich. Po raz kolejny więc rządzący odnoszą się pośrednio lub bezpośrednio do Unii Europejskiej i regulacji na poziomie wspólnotowym jako do ważnej inspiracji dla restrykcyjnego podejścia do finansów publicznych.

Być może za wcześnie na stwierdzenie, że nowa reguła wydatkowa będzie czynnikiem ograniczającym rozwój polityki społecznej w Polsce, czyli inwestycje w zaniedbane obszary, takie jak usługi opiekuńcze dla małych dzieci czy osób starszych czy w aktywną politykę rynku pracy i realne wsparcie dla bezrobotnych. Nawet jeśli formalnie nowa reguła nie ogranicza wydatków na cele socjalne czy teoretycznie nie wpływa bezpośrednio hamująco na rozwój czy choćby utrzymanie wydatków na politykę społeczną w Polsce, zaczyna być błędnie interpretowana jako rekomendacja do cięć. Warto jeszcze dodać, że omawiana nowa reguła wydatkowa przeszła praktycznie bez echa w mediach: tym bardziej

konieczne wydaje się monitorowanie wydatków socjalnych i uzasadnień ewentualnych decyzji o cięciach czy też zaniechaniu inwestycji w nowe programy.

Pojawia się również pytanie o przyszłe finansowanie polityki społecznej, teraz w pewnym stopniu odbywające się z użyciem funduszy strukturalnych. Obecnie fundusze nie są wliczane jako część wydatków państwa, natomiast finansują tak ważne programy, jak rozwój usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3, programy aktywizacji osób bezrobotnych, dofinansowanie szkolnictwa zawodowego, politykę równych szans na rynku pracy itp. W momencie wygaśnięcia tych środków istnieje zagrożenie braku ciągłości finansowania tych ważnych przedsięwzięć, ponieważ ich kontynuacja będzie wymagała zaangażowania środków z budżetu centralnego lub z budżetów lokalnych. Jeśli ten niekorzystny scenariusz się urzeczywistni, będzie świadczył o ścieraniu się dwóch kierunków oddziaływania Unii Europejskiej: modernizacyjnego, wspierającego progresywną politykę społeczną, oraz drugiego, wywierającego presję na dyscyplinę budżetową za wszelką cenę, przy czym to ten drugi okaże się istotniejszy.

Ramka 1: Polityka rodzinna, gender, polityka równych szans?

Unia Europejska stała się z pewnością ważnym sojusznikiem ruchów społecznych, których działalność ukierunkowana jest na podniesienie standardów równości płci w krajowej polityce i debacie publicznej (Pascall i Lewis 2004; Leibfried i Pierson 1995; Anderson 2006). Jest to szczególnie istotne w kontekście Europy postkomunistycznej, przez którą przetoczyła się w latach 90. fala antyfeminizmu, utrudniającego rozmowę o równości płci, zwłaszcza podanej w wersji gotowej, przez Polskę nieustalanej, o obco brzmiącej i trudnej do przetłumaczenia nazwie *gender mainstreaming*. Z jednej strony, Polska musiała przyjąć pakiet prawa antydyskryminacyjnego, w tym poprawki do Kodeksu Pracy, przepisy o molestowaniu seksualnym w miejscu pracy czy udostępnieniu urlopu wychowawczego ojcom (w roku 1996). Z drugiej strony, zwraca się uwagę na marginalizowanie polityki równości płci przez kraje członkowskie i same instytucje europejskie oraz zbyt powolne włączanie perspektywy gender do głównego nurtu krajowych polityk publicznych (Bretherton 2001; Petho 2003), co osłabia możliwość posłużenia się argumentem UE w celu „zewnętrznej" legitymizacji polityki równych szans przez krajowe ruchy społeczne i „progresywnie" nastawione partie polityczne.

Badacze procesu europeizacji polityki społecznej zwracają również szczególną uwagę na rolę Unii Europejskiej jako instytucjonalnego wzmocnienia procesów konwergencji modelu polityki rodzinnej w Europie, a w szczególności odchodzenia od tradycyjnego modelu męskiego żywiciela rodziny. Kierunek obrany przez instytucje UE wydaje się przy tym dość jednoznaczny: zwiększony udział kobiet na rynku pracy wspomagać ma rozwinięta sieć usług opiekuńczych, w tym opieki dla dzieci poniżej trzeciego roku życia. Wyznaczone zostały tzw. cele barcelońskie, według których odsetek dzieci poniżej trzeciego roku życia objętych opieką żłobkową powinien osiągnąć co najmniej 33%, a dzieci w wieku przedszkolnym (od 3 do 5 lat) 90%. W odniesieniu do pierwszego wskaźnika (33%) przy obecnym tempie wzrostu dostępności tych usług w Polsce jego osiagnięcie zajmie trzy dekady. Innymi problemami poruszanymi przez rozmaite dokumenty unijne jest znaczenie wczesnej edukacji dla wyrównywania szans już na etapie przedszkola, podniesienie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin, czy wprowadzenie do systemów urlopów rodzicielskich specjalnych zachęt dla ojców. Najbardziej aktualne dokumenty, które dotyczą polityki rodzinnej, odnoszą się bezpośrednio do strategii inwestycji społecznych, czyli wskazania na pozytywny finansowy efekt dla budżetu państwa, jaki w średnim i długim okresie daje inwestycja choćby w usługi opiekuńcze dla małych dzieci.

Ponieważ sama strategia Europa 2020 nie zajmuje się bezpośrednio instrumentami wspomagającymi zawodową karierę kobiet, odpowiednie zapisy znalazły się w Strategii na rzecz Równości między Kobietami i Mężczyznami 2010–2015, w której Komisja poleciła zwrócić szczególną uwagę na standardy związane z urlopem macierzyńskim i rodzicielskim, jak również urlopem ojcowskim (Szelewa 2014a). Jak zwracają uwagę Villa i Smith (2014), nowe dokumenty i strategie zatracają nieco równościowy wymiar unijnej polityki zatrudnienia: odniesienia do równości płci pojawiają się coraz rzadziej, natomiast zwiększa się nacisk na kwestie zatrudnienia. Polska przyjęła co prawda obowiązkowe rozwiązanie z tzw. dyrektywy o uropie rodzicielskim, która zobowiązuje państwa członkowskie do wydzielenia przynajmniej jednego miesiąca urlopu rodzicielskiego dla drugiego rodzica dziecka (w praktyce dla ojca), ale odbyło się to przez zarezerowanie jednego z 36 miesięcy właściwie bezpłatnego urlopu wychowawczego.

Obserwując najważniejsze reformy polityki rodzinnej w państwach-członkach UE, nie można jednoznacznie stwierdzić, że mamy do czynienia z konwergencją polityk rodzinnych w kierunku modelu dwojga żywicieli rodziny/dwojga opiekunów. Warto również wspomnieć o szerszym, w tym makroekonomicznym, kontekście wprowadzania reform polityki rodzinnej, zwłaszcza tych, które pociągają za sobą wydatki z budżetów publicznych. Argument o pozytywnym wpływie inwestycji społecznych na przyszłą kondycję budżetu państwa może znaczyć niewiele w przypadku rządów, które zmuszone są ciąć wydatki socjalne ze względu na efekty kryzysu ekonomicznego. Z kolei państwa Europy Środkowej i Wschodniej wciąż finansowo korzystają na europejskich programach strukturalnych, np. na programie rozwoju kapitału ludzkiego, z którego część przeznaczana jest na wsparcie udziału kobiet w rynku pracy przez rozwój usług opiekuńczych. Tak stało się na przykład w przypadku polskiej reformy usług opiekuńczych, finansowanej ze środków europejskich (więcej informacji o tym w innym opracowaniu z serii Warszawskich Debat o Polityce Społecznej, Szelewa 2014b).

Podsumowanie

Wielu obserwatorów z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wiązało nadzieje na zasadniczą zmianę w obszarze polityki społecznej. Oczekiwano, że integracji ekonomicznej, wpływającej pozytywnie na wzrost gospodarczy i zbliżającej Polskę do bogatszych krajów Unii, towarzyszyć będzie również konwergencja modelu polityki społecznej. W tle tych oczekiwań stały rozważania na temat tego, czym rzeczywiście jest Europejski Model Społeczny. Jak staraliśmy się pokazać w tym opracowaniu, Europejski Model Społeczny nie posiada jednoznacznej definicji i pojęcie to jest często używane instrumentalnie. Rzadko mówi się przy tym o „twardej" regulacji standardów socjalnych, najczęściej zaś o miękkiej koordynacji i monitoringu.

Już od samego początku integracji europejskiej, aspekt gospodarczy był stawiany znacznie wyżej niż wymiar społeczny. Mimo pojawienia się kolejnych dyrektyw odnoszących się do kwestii socjalnych i umocowania zagadnień społecznych w prawie traktatowym, trend ten w ciągu ostatnich kilkunastu lat wręcz się nasilił. Dlatego podkreślamy, że zarówno Strategia Lizbońska, jak i prawdopodobnie Europa 2020, nie są w stanie przeciwstawić się silnej presji na stabilizację budżetów państw członkowskich, wynikających z Paktu Stabilności i Wzrostu, „Dwupaku" czy „Sześciopaku". Stabilizacja ta przede wszystkim odnosi się do redukcji wydatków publicznych i odbywa się częściowo kosztem zagregowanego popytu.

Zwiększony zakres monitorowania sytuacji budżetowej oznacza także ograniczone możliwości rozwoju polityki społecznej na poziomie państw członkowskich. Co być może ważniejsze, w sytuacji, kiedy politycy nie chcą podwyżek podatków, oznaczać to może stagnację polityki społecznej lub redukcję ich programów. Zjawisko to jest i będzie dotkliwe w krajach takich jak Polska, gdzie przychody podatkowe są niskie i gdzie niskie są również wydatki socjalne. Kraje te nie mają zbyt dużego pola do realokacji środków pomiędzy poszczególnymi programami i instrumentami polityki społecznej, ponieważ już teraz poziom zaspokajania potrzeb społecznych jest niski.

Czy w obecnym kontekście rządzenia makroekonomicznego można dostrzec rolę dla Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który był motorem dla rozwoju wielu aspektów socjalnego wymiaru integracji? Wydaje się, że tylko w ograniczonym stopniu i w obszarach, w których nie są niezbędne wydatki publiczne. Takimi obszarami mogą być pewne kwestie związane z dialogiem społecznym czy równością traktowania pracowników o różnym statusie na rynku pracy.

Trudno jednoznacznie ocenić wpływ integracji europejskiej na rozwój polskiej polityki społecznej. Nie można nie docenić olbrzymiego strumienia funduszy strukturalnych i ich znaczenia dla modernizacji infrastruktury i podniesienia jakości rządzenia na różnych szczeblach administracji. Prawne standardy niedyskryminacji, nawet jeśli wciąż łamane i istniejące głównie „na papierze", stanowią jednak nowy punkt odniesienia dla polityki w miejscu pracy, są też ważnym kryterium we wnioskach o dofinansowanie różnego rodzaju projektów finansowanych ze środków strukturalnych. Właściwie do końca 2013 roku, kiedy rozpoczęła się kampania środowisk skrajnie

prawicowych przeciwko *gender studies* i posługiwania się kategorią gender w polityce publicznej, unijna polityka równości płci kontestowana była głównie w mediach niszowych, niejako nieoficjalnie. Nowa fala eurosceptycyzmu w Polsce związana jest, między innymi, z odrzuceniem modernizacyjnego projektu Unii Europejskiej, skonkretyzowanym w postaci ataku na kategorię/perspektywę gender.

Eurosceptycyzm ten nie jest jednak podzielany przez większość społeczeństwa. Wciąż 78% Polaków wspiera ideę integracji europejskiej, choć w porównaniu do roku 2007 poziom akceptacji idei integracji spadł o 11 punktów procentowych. Nietrudno doszukać się tutaj związku z kryzysem ekonomicznym. W tym kontekście nie dziwi również gwałtowny spadek poparcia dla wejścia Polski do stefy euro. Eurosceptyzyzm związany z pogłębianiem integracji ekonomicznej wydaje się bardziej istotny, również z politycznego punktu widzenia. Tendencje do zwiększenia autonomii gospodarczej widać w innych państwach Grupy Wyszehradzkiej: wystarczy wymienić przykład Węgier i polityki premiera Viktora Orbána. Sukces polityczny Orbána i formacji Fidesz na Węgrzech wynikał po części z wprowadzenia rozwiązań prawnych ograniczających pluralizm polityczny (system wyborczy skrajnie faworyzujący duże partie, zmiany w konstytucji). Wydaje się jednak, że popularność Orbána wynika z programu politycznego, wiążącego zaniedbania w polityce społecznej z konkurencją o inwestycje zagraniczne przez obniżanie kosztow pracy. Jak wspomnieliśmy wcześniej, konkurencja ta wiązała się z integracją ekonomiczną ze Wspólnotami, a następnie Unią Europejską, i miała szczególny wymiar w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Istnieje spore prawdopodobieństwo, że podobne kontestowanie idei integracji gospodarczej zostanie włączone do przekazów politycznych również w Polsce, najprawdopodobniej z prawej strony sceny politycznej, gdzie swoją drogą pojawiły się stosunkowo wcześnie głosy kwestionujące zasadność terapii szokowej w naszym kraju.

Przewaga integracji ekonomicznej nad społeczną i wypieranie polityki społecznej przez twarde mechanizmy dyscypliny makroekonomicznej mają wymiar lokalny, który znakomicie widać na przykładzie polskiej startegii wyprzedzającego samodyscyplinowania finansów publicznych. Jeśli przyłożymy do tego charakterystykę procesu europeizacji jako politykę przesyłania (*uploading*) i pobierania (*downloading*), możemy dostrzec aktywną rolę Polski jako strony „pobierającej" poszczególne standardy polityki makroekonomicznej, natomiast kładącą mniejszy nacisk na prawodawstwo czy rekomendacje unijne w zakresie polityki społecznej. Z jednej strony mamy więc do czynienia z nowymi regułami wydatkowymi o charakterze wyprzedzającym i realizującym nieobowiązkowe dla krajów członkowskich zalecenia. Z drugiej, od lat widzimy zaniedbania w zakresie polityki społecznej, mimo stosunkowo łagodnego przejścia przez kryzys ekonomiczny (przynajmniej biorąc pod uwagę poziom PKB). W rezultacie Polska znajduje się na ostatnim miejscu w większości rankingów klasyfikujących poziom zabezpieczenia społecznego czy szczodrość polityki społecznej, zaczynając od niskich wydatków na cele socjalne.

Priorytetowe traktowanie dyscypliny budżetowej przy zaniechaniu inwestowania w rozwój polityki społecznej może w przyszłości jeszcze bardziej ograniczająco wpłynąć na możliwości (realne, czy raczej deklarowane) reform rozszerzających dostęp do programów wsparcia socjalnego. W związku z tym konieczne jest monitorowanie następujących problemów:

- Nowa reguła wydatkowa, nawet jeśli formalnie nie obniża progów ostrożnościowych, a wręcz odblokowuje możli-

wość zwiększenia wydatków w czasach „gorszych" dla gospodarki, może być używana (dyskursywnie) jako pretekst do obniżania wydatków na cele socjalne lub wstrzymanie się od inwestycji w nowe programy polityki społecznej. Pojawia się więc potrzeba monitorowania funkcjonowania nowej reguły wydatkowej, aby sprawdzić, czy nie pojawią się mechanizmy wypychania wydaktów na politykę społeczną.

- Wiele programów polityki społecznej w Polsce funkcjonuje dzięki środkom z funduszy strukturalnych, jednak w przyszłości ten strumień finansowania wygaśnie. Pojawi się potrzeba zainwestowania w istniejące rozwiązania środków z budżetu państwa lub budżetów lokalnych. Zwiększenie wydatków na cele socjalne może zwiększyć ogólny poziom wydatków publicznych i zwiększyć ogólny dług poza wysokość progów ostrożnościowych. Rozwiązaniem alternatywnym będzie zaprzestanie działalności finansowanej ze środków unijnych, co oznacza np. zamykanie nowopowstałych żłobków i przedszkoli. Należy przyjrzeć się funkcjonowaniu tych placówej i programów szczególnie pod koniec okresu finansowania.
- Pomimo przewagi integracji ekonomicznej nad społeczną i słabych instrumentów mobilizujących państwa członkowskie do większego zainwestowania w politykę społeczną, postulaty rozwinięcia wsparcia socjalnego przez państwo mogą być wspierane przez odniesienie się do standardów wyznaczonych na poziomie unijnym. Nie bez znaczenia jest tu taktyka *naming and shaming* jako część procesu rozliczania władz publicznych za zobowiązania Polski jako członka Unii Europejskiej, również tych, które mają formę zaleceń, jak również polityk horyzontalnych, w tym politykę niedyskryminacji/równości płci.

Jednak na koniec warto przytoczyć pozytywny przykład integracji w dziedzinie polityki społecznej, który może mieć również znaczenie dla Polski. Warto wspomnieć zatem o dyskusjach nad nowymi instrumentami regulacji na poziomie międzynarodowym. Niektórzy krytyczni obserwatorzy dostrzegają problem ograniczonego wpływu UE na regulacje krajowe, jak również ograniczone środki finansowe na poziomie unijnym, i postulują stworzenie unii fiskalnej, tak by wzmocnić przepływy finansowe pomiędzy państwami członkowskimi. O ile propozycja ta napotyka przeciwników, w tym tradycyjnych przeciwników wprowadzania elementów socjalnych (Wielka Brytania), ma ona znaczenie dla stabilności politycznej całej Unii i jako taką powinno się ją poważnie rozważyć. Przykładem takiego ponadnarodowego instrumentu polityki społecznej może być europejskie ubezpieczenie od bezrobocia. Nie zastępowałoby ono istniejących rozwiązań, natomiast miałoby charakter komplementarny. Co istotne, jego regulacje odbywałyby się na poziomie unijnym, na którym również umocowany byłby fundusz, do którego trafiałyby składki pracowników. Takie rozwiązanie miałoby charakter automatycznego stabilizatora, który zaczynałby działać w krajach (i regionach) w sytuacji problemów gospodarczych. Przyszłość pokaże, czy tego rodzaju propozycje zostaną wzięte pod uwagę wobec trwającego nadal kryzysu w strefie euro.

Bibliografia

- Anderson L. S. 2006. European Union Gender Regulations in the East:The Czech and Polish Accession Process. East Europe in Politics and Society, 20 (1):101–125.
- Apeldoorn B. von. 2009. The Contradictions of 'Embedded Neoliberalism' and Europe's Multi-level Legitimacy Crisis. W: The Contradictions of 'Embedded Neoliberalism' and Europe's Multi-level Legitimacy Crisis, B. v. Apeldoorn, J. Drahokoupil i L. Horn. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Armstrong K. A. 2013. The New Governance of EU Fiscal Discipline. New York: NYU School of Law.
- Bretherton C. 2001. Gender mainstreaming and EU enlargement: swimming against the tide? Journal of European Social Policy, 8 (1):60–81.
- Burret H. T., J. Schnellenbach. 2014. Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States. Berlin: German Council of Economic Experts.
- CBOS. 2013. Obawy i nadzieje związane z wprowadzeniem euro w Polsce. BS/42/2013. Warszawa: Centrum Badania Opinii Publicznej.
- Deacon B. 1996. A New Social Contract? Global and Regional Agencies and the Making of Post-Communist Social Policy in Eastern Europe. W: European University Institute Working Papers nr. 96/45.
- De la Porte C., P. Pochet. 2012. Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)? Journal of European Social Policy 22(3).
- Dyson K., G. Goetz. 2013. Living with Europe: Power, Constraint and Contestation. W: Germany, Europe and the Politics of Constraint, red. K. Dyson, K.H. Goetz, seria: Proceeding of the British Academy, 119, s. 15–16.
- ETUC. 2013. The Social Investment Package. ETUC position adopted at the Extraordinary Executive Meeting of 23 April 2013. Bruksela: ETUC.
- Falkner, G. 1998. EU social policy in the 1990s: towards a corporatist policy community. London, New York: Routledge.
- Falkner G., O. Treib. 2009. Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferge Z., K. Tausz. 2002. Social Security in Hungary: A Balance Sheet after Twelve Years. Social Policy and Administration 36 (2):176–199.
- Hermann C., B. Mahnkopf. 2010. The Past and Future of the European Social Model Berlin: Institute for Political Economy Berlin Working paper No. 05/2010.
- Jenson J., F. Merand. 2010. Sociology, institutionalism and the European Union. Comparative European Politics 8 (1):74–92.
- Jepsen M., A. Serrano Pascual (2009) The European Social Model: an exercise in deconstruction. Brussels: European Trade Union Institute.
- Kvist J., J. Saari. 2007. The Europeanization of social protection. Bristol: Policy Press.
- Leibfried S., P. Pierson. 1995. Semi Sovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. W: European Social Policy in a Multitiered Europe, red. David Stark. Brookings Institution Press.
- Lendvai N. 2004. The weakest link? EU Accession and Enlargement: dialoguing EU and post communist social policy. Journal of European Social Policy no. 14 (3).
- Liebert U. 2003. Gendering Europeanization, Series: Multiple Europes. Bruksela: P.I.E. Peter Lang.
- Malinowska E. 1999. Organizacje kobiece w Polsce. Studia socjologiczne, 1 (152).
- March J. G., J. P. Olsen. 2009. The Oxford Handbook of Public Policy, red. Robert E. Goodin, Michael Moran, Martin Rein, Oxford: Oxford University Press.
- Martinsen D. S. 2007. The Europeanization of gender equality - who controls the scope of non-discrimination? Journal of European Public Policy, 14:544–562.
- McNamara K. R. 2006. Economic Governance, Ideas and EMU: What Currency Does Policy Consensus Have Today?. Journal of Common Market Studies, 44 (4):803–821.
- Moravcsik A., F. Schimmelfennig. 2009. Liberal Intergovernmentalism. W: European Integrations Theory, red. Antje Wiener, Thomas Diez. New York: Campus, 67–87.

- Moravcsik A., M. A. Vachudova. 2003. National Interests, State Power, and EU Enlargement. East European Politics and Societies, 17 (1): 42–57.
- Natali D. 2014. Social developments in the European Union 2013. Brussels: ETUI NBP. 2014. Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Nowak B., R. Riedel. 2010. Europeizacja – teorie, mechanizmy, agenda badawcza. W: Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja, red. E. Nowak, R. Riedel. Lublin: Wydawnictwo UMCS: 213-223.
- Parsons C. 2000. Domestic Interests, Ideas and Integration: Lessons from the French Case. Journal of Common Market Studies, 38 (1): 45–70.
- Parsons C. 2002. Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union. International Organization, 56 (01):47–84.
- Pascall G., J. Lewis. 2004. Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe. Journal of European Social Policy, 33 (3):373–394.
- Petho A. 2003. European Integration: Politics of Opportunity for Hungarian Women. European Integration Studies, 2 (2):81–86.
- Potucek M. 2004. Accession and social policy: the case of Czech Republic. Journal of European Social Policy, 14 (3):253–266.
- Randall V. 2000. Childcare policy in the European states: limits to convergence. Journal of European Social Policy, 7 (3):346–368.
- Sabato S., D. Natali, C. Barbier. 2014. A Model for Implementing Sustainable and Qualitative Growth in the EU. Brussels: The Wilfried Martens Centre for European Studies.
- Scharpf F. W. 1999. Governing in Europe: effective and democratic? Oxford, New York: Oxford University Press.
- Schmidt V. A. 2002. Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment. Journal of European Public Policy, 9 (6):894–912.
- Sedelmeier U. 2006. Europeanisation in New Member and Candidate States. Living Reviews in European Governance, 1 (3).
- Szelewa D. 2014a. Maternity leave, paternity leave, parental leave and unpaid care work. W: A New Strategy for Gender Equality Post 2015. Bruksela: Parlament Europejski.
- Szelewa D. 2014b. Polityka wobec rodziny i rodzicielstwa w Polsce - w pułapce konserwatyzmu? Warszawa: Fundacja im Friedricha Eberta i Fundacja ICRA.
- Thelen K. 2004. How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan, Cambridge studies in comparative politics. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Theodoropoulou S. 2014. Has the EU become more intrusive in shaping national welfare state reforms? Evidence from Greece and Portugal. Bruksela: ETUI.
- Vachudová M. A. 2005. Europe undivided: democracy, leverage, and integration after communism. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Vandenbroucke F., B. Vanhercke. 2014. A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack. Brussels: Friends of Europe.
- Villa P., M. Smith. 2014. Policy in the time of crisis: employment and gender equality in Europe. W: Women and austerity. The economic crisis and the future for gender equality, red. M. Karamessini i J. Rubery, London-New York: Routledge.
- Wach K. 2011. Wymiary europeizacji i jej kontekst. Zeszyty naukowe nr 852 Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Welnic E. 1993. The situation of women and women's organizations since the democratic changes in Poland. Journal of Gender Studies, november 1993.
- Whyman P., M. Baimbridge, A. Mullen. 2012. The political economy of the European social model. Milton Park, Abingdon, Oxon, New York: Routledge.
- Zeitlin J., B. Vanhercke. 2014. Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020. Research Paper No. 2014-17. Providence: Watson Institute for International Studies.

Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej to wspólne przedsięwzięcie Fundacji im. Friedricha Eberta i Fundacji Międzynarodowe Centrum ds. Badań i Analiz ICRA. Celem projektu jest popularyzacja progresywnych idei w obszarze polityki społecznej przy użyciu argumentów naukowych. Przewodnim motywem cyklu jest wielowymiarowa analiza polityki społecznej: w kontekście międzynarodowym, w stosunku do innych obszarów polityki publicznej oraz w różnych horyzontach czasowych. Każdemu tematowi poświęcane jest seminarium z gościem-ekspertem, które jest otwarte dla szerokiej publiczności, oraz ekspercka publikacja, zawierająca rekomendacje dla polityki społecznej.

www.icra.pl

www.feswar.org.pl

Wydawca:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie
z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
lub
Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)
ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2014 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
www.feswar.org.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.
Komercyjne użycie materiałów wydanych przez Fundację im. Friedricha Eberta jest zabronione bez pisemnej zgody Fundacji.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt
Layout, skład i druk: MyWorks Studio, Warszawa

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji. Wypowiadane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2014

ISBN 978-83-64062-06-3

Publikacja została złożona czcionką Inder. Copyright (c) 2011 by Sorkin Type Co (www.sorkintype.com), with Reserved Font Name “Inder”.