

#32

WARSZAWSKIE DEBATY

© POLITYCE SPOŁECZNEJ

EUROPEJSKI WYMIAR POLITYKI SPOŁECZNEJ

MICHAŁ POLAKOWSKI
DOROTA SZELEWA
ALEKSANDRA POLAK
RYSZARD SZARFENBERG
MICHAŁ SUTOWSKI



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



#32

EUROPEJSKI WYMIAR POLITYKI SOŁECZNEJ

MICHAŁ POLAKOWSKI
DOROTA SZELEWA
ALEKSANDRA POLAK
RYSZARD SZARFENBERG
MICHAŁ SUTOWSKI



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



SPIS TREŚCI

MICHAŁ POLAKOWSKI, DOROTA SZELEWA: WPROWADZENIE	4
ALEKSANDRA POLAK: SPOŁECZNY WYMIAR INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ – OSIĄGNIĘCIA I OGRANICZENIA KOMISJI JUNCKERA 2014–2019 ORAZ PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ	7
Wstęp	7
1. Wpływ kryzysu zadłużenia w strefie euro na politykę społeczną UE	8
2. Po kryzysie: społeczne zobowiązania Komisji Junckera	9
3. Realizacja Europejskiego Filaru Praw Społecznych: osiągnięcia i ograniczenia	11
4. Tematy społeczne w kampanii do Parlamentu Europejskiego	14
5. Wnioski i perspektywy na lata 2019–2024	17
Bibliografia	18
RYSZARD SZARFENBERG: EUROPEJSKI FILAR PRAW SOCJALNYCH – NOWY IMPULS DO ROZWOJU WYMIARU SPOŁECZNEGO UE CZY DEKLARACJA POLITYCZNA BEZ POKRYCIA?	21
Czym jest Europejski Filar Praw Socjalnych?	21
Treść dokumentu – preambuła i prawa (zasady)	22
Realizacja EFPS	24
Reakcje interesariuszy	25
Rozwój sytuacji po wyborach do Parlamentu Europejskiego 2019	26
Wnioski	26
Bibliografia	27
Załącznik	28
MICHAŁ SUTOWSKI: KROJENIE TORTU CZY JEGO WYPIEK? NAPIĘCIA I SPRZĘŻENIA INTEGRACJI GOSPODARCZEJ I SPOŁECZNEJ	30
Polska – beneficjent z wątpliwościami	30
Solidarność warunkiem rozwoju (i wzajemnie)	32
Co zrobić?	32

Wprowadzenie

Michał Polakowski

Fundacja ICRA, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Dorota Szelewa

Fundacja ICRA, University College Dublin

4

Unia Europejska stoi przed wieloma wyzwaniami. Z perspektywy wewnętrznej Brexit, rosnący eurosceptycyzm obywateli, kwestionowanie europejskich wartości przez niektórych przywódców, nadal odczuwalne w niektórych państwach echa kryzysu gospodarczego i niespełnione nadzieje dotyczące konwergencji standardów życia wzmagają dyskusje na temat konieczności zreformowania obecnego unijnego systemu zarządzania (*governance*).

Z perspektywy zewnętrznej relacje ze Stanami Zjednoczonymi, Rosją i Chinami, ale także kwestie globalne, takie jak katastrofa klimatyczna, wymagają od unijnych przywódców przewartościowania priorytetów.

Mierzenie się z powyższą (zapewne tylko wybiórczą) listą problemów spowodowało, że na poziomie unijnym kwestie polityki społecznej stały się ponownie istotne w toku dyskusji na temat scenariuszy konwergencji państw członkowskich, ale przede wszystkim za sprawą Europejskiego Filaru Praw Socjalnych. Ta inicjatywa ma szansę stać się nowym otwarciem w obszarze socjalnym – widocznym jej efektem jest chociażby Dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów.

Warto podkreślić, że proklamacja Filaru w listopadzie 2017 roku i proces jego wdrażania są w pewnym sensie odpowiedzią na wcześniejszą sytuację, gdy kładziono raczej nacisk na aspekty

stabilności makroekonomicznej i fiskalnej, a zaniedbywano wymiar socjalny. Wydaje się, że tak właśnie należy patrzeć na Europejski Filar Praw Socjalnych – jako uzupełnienie zwłaszcza Semestru Europejskiego o wątki społeczne.

Czy działania wynikające z niewiążących zapisów Filaru stanowią punkt zwrotny, zwłaszcza w odniesieniu do zarządzania gospodarczego (*macroeconomic governance*)? Wydaje się, że o ile Filar stanowi wzmocnienie europejskiego wymiaru socjalnego, o tyle nie możemy spodziewać się po nim zbyt wiele.

Na plus Filaru jako procesu należy, po pierwsze, zaliczyć to, że samo jego ustanowienie, jak i dalsze procesy z nim związane, upolityczniają kwestię polityki społecznej. Jej stanowienie nie jest już wyłącznie technokratycznym procesem, lecz daje szansę na otwarcie dyskusji na kolejne podmioty. Po drugie Filar wyraźnie zaznacza obszary zainteresowania i odpowiada na wiele potrzeb grup społecznych, które często pozostają *outsiderami* na rynku pracy – rodziców małych dzieci, osoby wykluczone, pracujący w oparciu o nietypowe formy. Chociażby w przypadku tej ostatniej grupy widoczne jest zainteresowanie Komisji Europejskiej, która prowadzi analizy na temat możliwości rozszerzenia zakresu podmiotowego ubezpieczenia. Po trzecie, Europejski Filar Praw Socjalnych ma za zadanie po raz kolejny upowszechnić wiedzę o stanie polityki społecznej wśród obywateli państw członkowskich – tak aby móc porównywać

sytuację pomiędzy różnymi krajami i w domyśle wywierać wpływ na rządzących.

Pod wieloma względami słabości Filara są odbiciem lustrzanym jego mocnych stron. Proces stanowienia prawa nadal pozostaje bowiem skomplikowany i trudno zrozumiały dla przeciętnego obywatela. Wydaje się, że szeroki zakres zagadnień, jakie Filar definiuje w spisie 20 praw (zasad), był możliwy do zaakceptowania przez europejskich polityków właśnie dlatego, że są one niewiążące i nie mogą stanowić podstawy do egzekucji tych zapisów na drodze prawnej.

Osobną kwestią jest związek między kierunkiem reform zarysowanym w Filarze a dotychczasową agendą europejską w obszarze polityki społecznej. Jak wspomniano, Europejski Filar zakłada ekspansję w pewnych obszarach, zwłaszcza tych odnoszących się do szeroko rozumianego rynku pracy, czyli polityki prozatrudnieniowej i płace, ale również usługi publiczne, edukacja, opieka i walka z wykluczeniem społecznym, natomiast tradycyjne instrumenty świadczeniowe wydają się odgrywać mniejszą rolę. Z kolei dotychczasowa praktyka wpływu na krajowe polityki społeczne w dużej mierze zasada się na sugerowaniu ograniczania hojności świadczeń, zwłaszcza emerytur (i czasami świadczeń dla osób bezrobotnych). Oznaczać to może kolejne potwierdzenie deklaracji o konieczności przenoszenia nacisku ze świadczeń na usługi w ramach relatywnie niezmiętej puli środków przeznaczanych na politykę społeczną. To zaś z kolei może prowadzić do nieuniknionych konfliktów politycznych między różnymi grupami (potencjalnymi) beneficjentów.

Jeśli zaś chodzi o informowanie obywateli, istnieje ryzyko, że w tym wymiarze Filar podzieli los Otwartych Metod Koordynacji. W znacznym stopniu przyczyniły się one do ożywienia międzyrządowych dyskusji na temat polityki społecznej, natomiast w niewielkim stopniu spowodowały wzrost zainteresowania tą tematyką wśród obywateli.

Oddajemy w Państwa ręce publikację poświęconą socjalnemu wymiarowi Unii Europejskiej, na którą składają się teksty trojga ekspertów. Aleksandra Polak prezentuje kontekst, w jakim dyskutowano o polityce społecznej na poziomie unijnym od roku 2008. Jak podkreśla, bezpośredni okres po Globalnym Kryzysie charakteryzował się zacieśnianiem kontroli nad sytuacją gospodarczą w państwach członkowskich i kwestie socjalne zostały zepchnięte na margines. Dopiero czas poprzedzający Komisję Europejską pod przewodnictwem Junckera i jej rządy przyczyniły się do wprowadzenia tej tematyki do głównego nurtu. Zwieńczeniem tego okresu jest wspomniany wyżej Europejski Filar Praw Socjalnych. Autorka szczegółowo analizuje jego wdrażanie i rezultaty. Ponadto wskazuje, że kwestie socjalne stały się integralną częścią programów wyborczych stronnictw politycznych startujących do Parlamentu Europejskiego i rysuje perspektywę rozwoju w tym obszarze.

Ryszard Szarfenberg szczegółowo analizuje Europejski Filar Praw Socjalnych. Jak podkreśla, Filar nie jest pierwszym tego typu dokumentem. Wskazuje jednak na to, jak niewielkie było zaangażowanie Unii Europejskiej w ratyfikację wiążących dokumentów opartych na retoryce praw. Autor analizuje poszczególne prawa wskazane w Filarze, konstatując, że w precyzyjny sposób odnoszą się do grupy adresatów i określają przedmiot praw. Najczęściej występującą grupą adresatów są pracownicy, co wskazuje, że to właśnie praca i kwestie z nią związane są głównymi punktami odniesienia, chociaż na drugim miejscu znajduje się kategoria „każdy”, co z kolei może sugerować uniwersalizm proponowanych rozwiązań. Ryszard Szarfenberg odnosi się także do realizacji zapisów Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, wskazując, że proponowane inicjatywy prawne zostały raczej przypisane do Filaru, aniżeli są nowymi propozycjami wprost z niego wypływającymi. Autor podkreśla, że interesariusze polityki społecznej ma

poziomie unijnym pozytywnie, lecz z pewną ostrożnością, odnoszą się do Filaru.

Niniejszą publikację zamyka tekst Michała Sutowskiego, który skupia się na szerszym kontekście, czyli tworzeniu polityki społecznej na poziomie unijnym w odniesieniu do modelu zarządzania gospodarczego. Autor patrzy na kwestie socjalne raczej w kategoriach rezultatów, takich jak podnoszenie się standardu życia, w mniejszym stopniu

zaś jako wąsko rozumianych regulacji. Co więcej, Michał Sutowski podkreśla, że istotna konwergencja w górę jest możliwa wtedy, gdy potraktuje się politykę społeczną jako równorzędną do polityki gospodarczej, przemysłowej itd. To zaś wymaga koordynacji pomiędzy tymi obszarami. Autor przedstawia szereg instrumentów, które mogą pozwolić na osiągnięcie takiej koordynacji i w rezultacie doprowadzić do zbudowania solidarnej Europy.

Społeczny wymiar integracji europejskiej – osiągnięcia i ograniczenia Komisji Junckera 2014–2019 oraz perspektywy na przyszłość

Aleksandra Polak

Wstęp

Jak zauważają Paolo Graziano i Miriam Hartlapp, „polityka społeczna Unii Europejskiej wydaje się charakteryzować napięciem pomiędzy wielkimi nadziejami i ograniczoną realizacją” (Graziano i Hartlapp 2019). Po okresie kryzysu finansowego i gospodarczego w Unii Europejskiej, podczas którego – zdaniem wielu badaczy – nastąpił regres społecznego wymiaru integracji, początek kadencji Komisji Europejskiej Jeana-Claude’a Junckera zwiastował nowe otwarcie dla europejskiej polityki społecznej. Ukoronowaniem zapowiedzi Junckera było proklamowanie przez unijnych liderów Europejskiego Filaru Praw Socjalnych w listopadzie 2017 roku.

Poniższa analiza stawia hipotezę, że mimo zwiększonego nacisku na kwestie społeczne w latach 2014–2019, polityka społeczna Unii Europejskiej (UE) nie wyodrębniła się jako w pełni samodzielny obszar integracji europejskiej, pozostając funkcjonalną wobec integracji gospodarczej i wobec napięć między państwami członkowskimi,

które rodzą się w związku z mobilnością pracowników na jednolitym rynku. Ponadto, państwa członkowskie pozostały niechętnie do przekazywania kompetencji z zakresu polityk społecznych na poziom wspólnotowy, a ścieranie się narodowych interesów państw członkowskich i logika poszukiwania przez szefów państw i rządów poparcia u krajowych elektoratów dominowały w dyskusjach nad wspólnotową polityką społeczną w Radzie Unii Europejskiej. Zarazem, biorąc pod uwagę większą niż w poprzednich latach obecność zagadnień społecznych w kampanii wyborczej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2019, można prognozować, że tematy socjalne będą jeszcze siniej obecne na unijnej agendzie w latach 2019–2024.

Pierwszy rozdział tekstu analizuje wpływ kryzysu finansowego i gospodarczego na rozwój społecznego aspektu integracji europejskiej. Rozdział drugi omawia kontekst polityczny i instytucjonalny, w jakim powstawał Europejski Filar Praw Socjalnych. Rozdział trzeci stanowi przegląd projektów legislacyjnych z zakresu polityki społecznej przedłożonych przez Komisję Europejską Jeana-Claude’a Junckera. Rozdział ten przywołuje również kontrowersje i spory, jakie poszczegolne

projekty wywoływały wśród państw członkowskich. Czwarty rozdział analizuje z kolei obecność postulatów społecznych w kampanii i w programach europejskich partii politycznych przed wyborami do Parlamentu Europejskiego 2019. Ostatni rozdział podsumowuje wnioski z analizy i przedstawia perspektywy dla dalszego rozwoju społecznego wymiaru UE.

1. Wpływ kryzysu zadłużenia w strefie euro na politykę społeczną UE

8

Społeczny wymiar integracji europejskiej od początku istnienia Wspólnot był podporządkowany sferze gospodarczej i ograniczony w dużym stopniu do usuwania społecznych barier w przepływie pracowników oraz do kwestii równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Stopniowo rozwijano jednak koncepcje „europejskiej przestrzeni socjalnej” i „europejskiego modelu społecznego”, a podpisany w 2007 roku Traktat Lizboński wyznaczył Unii Europejskiej ambitne cele społeczne: pełne zatrudnienie, postęp społeczny, zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji, wspieranie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochrona praw dziecka, a także działanie na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarność między państwami członkowskimi¹. Wydawało

¹ Art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 202, 7 czerwca 2016, s. 17.

się, że polityka społeczna będzie miała szanse na wyodrębnienie się jako niezależna sfera, a konwergencja społeczna w ramach europejskiego modelu społecznego jest osiągalna. Kryzys zadłużenia w strefie euro, który rozpoczął się pod koniec 2009 roku, i następująca po nim recesja gospodarcza w Europie pogrzebały jednak nadzieje na realizację celów wyznaczonych przez Traktat z Lizbony. Priorytetami unijnej polityki stały się stabilność fiskalna i odzyskanie zaufania rynków finansowych. Stworzono nowe ramy instytucjonalne oparte na ścisłym nadzorze polityk budżetowych i finansów publicznych, dyscyplinie i sankcjach finansowych. Zasady wprowadzone na mocy sześciopaku, dwupaku, paktu fiskalnego i Paktu Euro Plus ograniczyły swobodę państw członkowskich w realizacji celów społecznych i usankcjonowały podporządkowanie obszaru społecznego celom takim jak wzrost konkurencyjności płacowej. Pogłębiła się asymetria między niewiążącymi mechanizmami koordynacji polityk społecznych i instrumentów służących do realizacji celów socjalnych a obwarowaną sankcjami kontrolą sfery gospodarczej (Polakowski i Szelewa 2014). Nie bez znaczenia dla społecznego wymiaru UE była również erozja wspólnotowego modelu integracji w czasie kryzysu w strefie euro. Model wspólnotowy, dominujący w Unii Europejskiej w latach poprzedzających kryzys, opierał się na zrównoważonym układzie sił pomiędzy wspólnotowymi (Komisja Europejska i Parlament Europejski) oraz międzyrządowymi (Rada Europejska i Rada UE) instytucjami europejskimi i na zwiększającej się stopniowo autonomii instytucji wspólnotowych (Grosse 2016). W następstwie kryzysu wyłonił się nowy układ, w ramach którego wzrosła rola metody międzyrządowej – najważniejsze decyzje były podejmowane przez liderów państw członkowskich na forum Rady Europejskiej. Rolą Komisji Europejskiej stało się egzekwowanie polityki zaciskania pasa (*austerity*) przez nadzór nad politykami

fiskalno-gospodarczymi państw członkowskich, a Parlament Europejski został zmarginalizowany (Schmidt 2015).

Zwiększył się również wpływ interesów narodowych i krajowej polityki wyborczej na unijną agendę polityczną i na instytucje unijne. Wraz ze wzrostem formalnego i nieformalnego wpływu najsilniejszych państw członkowskich w Radzie Europejskiej pogłębiła się segmentacja na różne kręgi integracyjne i podział na państwa centralne i peryferyjne (Grosse 2016). Doprowadziło to do zaostrzenia asymetrii w sferze gospodarczej i socjalnej między państwami Południa i Północy (kredytobiorcami i wierzycielami). Co więcej, pogłębiły się napięcia związane ze swobodnym przepływem pracowników na unijnym rynku pracy – napływ pracowników z „nowych” do „starych” państw członkowskich generował coraz donośniejsze zarzuty o dumping socjalny i wykorzystywanie systemów zabezpieczenia społecznego bogatszych państw UE (Ferrera 2018).

2. Po kryzysie: społeczne zobowiązania Komisji Junckera

Wraz ze stopniowym stabilizowaniem się sytuacji gospodarczej i przywracaniem wzrostu gospodarczego w UE², tematy związane ze społecznym wymiarem integracji europejskiej powróciły na agendę polityczną. W 2013 roku Komisja Europejska uruchomiła Pakiet Inwestycji Społecznych,

² Stopa wzrostu realnego PKB w Unii Europejskiej (28 państw) wynosiła -0,4% w 2012, 0,3% w 2013 i 1,8% w 2014. Dane za: Eurostat, *Real GDP growth rate – volume*, online: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1> (dostęp: 4 lipca 2019).

którego celem było wzmocnienie inwestycji społecznych i powiązanie ich z europejskim semestrem. Wybrany w lipcu 2014 roku nowy przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker zobowiązał się do uczynienia spraw społecznych jednym z priorytetów swojej kadencji. W przemówieniu inauguracyjnym mówił o konieczności zadbania „o to, by wszystko, co robimy, przesiąknięte było ideą europejskiego modelu społecznego”³. Na forum Parlamentu Europejskiego w październiku 2014 wspominał zaś o społecznym „potrójnym A”, odwołując się do nomenklatury związanej z niewralgicznymi w trakcie kryzysu ratingami kredytowymi: *Toczy się debata wokół „potrójnego A”. Wszyscy kochają „potrójne A”. W strefie euro są już tylko dwa kraje, którym to „potrójne A” przyznano: Niemcy i Luksemburg. Wszystko wskazuje na to, że Niemcy je utrzymają, co do Luksemburga, zobaczymy. Ale ja chciałbym, aby Unia Europejska odzyskała i przyznała sobie inne „potrójne A”. Chciałbym, aby Europa miała „potrójne A” o wymiarze społecznym: społeczne „potrójne A” jest tak samo ważne jak „potrójne A” w zakresie gospodarki i finansów*⁴. Podczas orędzia o stanie Unii we wrześniu 2015 roku Juncker ogłosił plan utworzenia Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, który mógłby „służyć za kompas wyznaczający kierunek działań na rzecz odnowionej konwergencji w strefie euro”, biorąc pod uwagę „zmieniające się realia europejskich społeczeństw i świata pracy”⁵. Zamiar ten znalazł swój wyraz podczas Szczytu Społecznego

³ J.-C. Juncker, *Przemówienie inauguracyjne wygłoszone podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego*, Strasburg, 15 lipca 2014, online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_pl.pdf (dostęp: 2 lipca 2019), s. 30.

⁴ J.-C. Juncker, *Przemówienie wygłoszone podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego przed głosowaniem w sprawie Kolegium*, Strasburg, 22 października 2014, online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_pl.pdf, (dostęp: 2 lipca 2019), s. 33.

⁵ J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii w 2015 r. – Czas na uczciwość, jedność i solidarność*, Strasburg, 9 września 2015, online: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_pl.htm (dostęp: 1 lipca 2019).

w listopadzie roku 2017 w Göteborgu, gdzie przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Rady proklamowali Europejski Filar Praw Socjalnych (EFPS). Zawiera on 20 zasad w trzech kategoriach: równe szanse i dostęp do zatrudnienia, uczciwe warunki pracy, ochrona socjalna i integracja społeczna. Ponieważ większość aspektów polityki społecznej jest w rękach państw członkowskich, Filar miał przede wszystkim wyznaczać kierunek działań dla rządów narodowych. Jednocześnie przyjęcie EFPS zobowiązało Komisję Europejską do zaproponowania w ostatnich latach szeregu regulacji z dziedziny polityki społecznej. Przyjęcie Filaru w warstwie symbolicznej było wyrazem zaangażowania liderów i instytucji UE w pogłębianie społecznego wymiaru Unii. Może być też postrzegane jako reakcja na osłabienie społecznego wymiaru UE w czasie kryzysu finansowego i na wzrost popularności partii i haseł populistycznych w Europie, a także jako próba spóźnionej realizacji założeń Traktatu Lizbońskiego. Nie zmienia to jednak faktu, że Filar ma służyć jako „przewodnik ku osiągnięciu pozytywnych wyników w zakresie zatrudnienia i sytuacji społecznej”⁶, jest więc tylko punktem wyjścia do faktycznego rozwoju unijnej polityki społecznej, a zawarte w nim zasady charakteryzują się dużym stopniem ogólności i są niewiążące dla państw członkowskich. Zgodnie z preambułą, „Europejski Filar Praw Socjalnych jest przede wszystkim pomyślany dla strefy euro” (choć „skierowany do wszystkich państw członkowskich”), a „większy nacisk na zatrudnienie i osiągnięcie wyników w sferze społecznej jest szczególnie ważny ze względu na zwiększenie odporności i pogłębienie unii gospodarczej i walutowej”⁷. Jak zauważa Vladimir Bogoeski, racja bytu Europejskiego Filaru Praw Socjalnych jest funkcjonalna względem ukończenia Unii Gospodarczo-Walutowej. Może to prowadzić

do „epistemologicznej pułapki, w ramach której osiągnięcie celów społecznych staje się pożądane lub uzasadnione, jedynie gdy jest to korzystne dla funkcjonowania Unii Gospodarczo-Walutowej lub jednolitego rynku” (Bogoeski 2019). W kontekście wspomnianego w rozdziale pierwszym zwiększenia wpływu interesów narodowych i krajowych polityk wyborczych na unijną agendę nie można pominąć wpływu rosnących napięć w państwach członkowskich, związanych ze swobodnym przepływem pracowników w UE na powstanie i kształt filaru. Nie ukrywał tego sam Juncker – ogłaszając plan utworzenia Filaru mówił bowiem o „propagowaniu i ochronie swobodnego przepływu obywateli jako prawa podstawowego w naszej Unii, unikając przy tym przypadków nadużycia i ryzyka dumpingu socjalnego”, podkreślając jednocześnie, że „mobilność pracowników jest pożądana i potrzebna, by strefa euro i jednolity rynek mogły pomyślnie się rozwijać”⁸. Komisja Junckera w oparciu o EFPS zaproponowała szereg regulacji związanych z mobilnością pracowników. Wywołały one wiele kontrowersji i starć na poziomie międzyrządowym. Z drugiej strony w ramach Filaru udało się przyjąć znacznie mniej kontrowersyjne dyrektywy wspierające równouprawnienie kobiet i mężczyzn, integrację społeczną osób z niepełnosprawnościami i przejrzyste warunki zatrudnienia. W kolejnym rozdziale znajduje się omówienie projektów legislacyjnych przedłożonych przez Komisję Europejską w ramach realizacji postanowień Europejskiego Filaru Praw Społecznych.

⁶ Europejski Filar Praw Socjalnych przyjęty 17 listopada 2017 r. w Göteborgu, online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf (dostęp: 27 czerwca 2019), s. 7.

⁷ *Ibidem*.

⁸ J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii w 2015 r. – Czas na uczciwość, jedność i solidarność*, Strasburg, 9 września 2015, online: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_pl.htm (dostęp: 3 lipca 2019).

3. Realizacja Europejskiego Filaru Praw Społecznych: osiągnięcia i ograniczenia

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych projektów Komisji Junckera była aktualizacja zasad dotyczących pracowników delegowanych, czyli pracowników tymczasowo wysyłanych przez pracodawcę do wykonania usługi w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Celem nowelizacji **dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług**⁹, przyjętej w czerwcu 2018 roku, w zamierzeniu Komisji było zagwarantowanie sprawiedliwych płac i równych warunków konkurencji między firmami delegującymi a firmami miejscowymi w danym państwie, bez naruszania przy tym zasady swobodnego przepływu usług. Zgodnie z nowymi zasadami, pracownicy delegowani od pierwszego dnia delegowania będą podlegać takim samym przepisom płacowym jak pracownicy miejscowi. Po upływie 12 miesięcy (z możliwością przedłużenia do 18 miesięcy) oddelegowanie pracownika będzie uznane za „długoterminowe” i pracownik delegowany będzie podlegał przepisom prawa pracy obowiązującym w państwie przyjmującym. Największym orędownikiem nowelizacji dyrektywy o delegowaniu pracowników z 1996

⁹Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018, zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 173 z 9 lipca 2018, s. 16–24.

roku¹⁰ był prezydent Francji Emmanuel Macron. O nowelizację wnioskowały też rządy Austrii, Belgii, Holandii, Niemiec i Szwecji – państw, które przyjmują najwięcej pracowników z Europy Wschodniej (Kołodziejczyk 2017). Dla Macrona zmiana przepisów o delegowaniu pracowników była istotna z perspektywy budowania poparcia na krajowej arenie politycznej – był to jeden z kluczowych punktów jego prezydenckiej kampanii wyborczej. Dyrektywie sprzeciwiały się natomiast kolejne rządy Polski: w latach 2012–2016 średnio 1/5 wszystkich delegowanych pracowników w Unii pochodziła z Polski (Matuszczyk 2018). Polska budowała w tej sprawie sojusz z pozostałymi państwami Grupy Wyszehradzkiej. Ostatecznie jedność grupy została jednak złamana, a dyrektywa przyjęta – w końcowym głosowaniu w Radzie UE w kwietniu roku 2018 przeciwko projektowi zagłosowały jedynie Polska i Węgry (Wielka Brytania, Litwa, Łotwa i Chorwacja wstrzymały się od głosu) (Bodalska 2018). Z nowelizacji dyrektywy o delegowaniu pracowników wyłączony został sektor transportowy – przepisy dotyczące delegowania kierowców (tzw. **pakiet transportowy**) budziły najwięcej kontrowersji w państwach członkowskich. W kadencji 2014–2019 nie osiągnięto porozumienia w Radzie UE w sprawie ostatecznego tekstu pakietu transportowego (Parlament Europejski przyjął swoje stanowisko 4 kwietnia 2019, czyli na ostatniej sesji plenarnej ósmej kadencji PE¹¹). **Europejski Urząd ds. Pracy**, powołany rozporządzeniem z 20 czerwca 2019¹², ma

¹⁰Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996, dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 18, 21 stycznia 1997.

¹¹Parlament Europejski, *Pakiet transportowy: stanowisko Parlamentu w sprawie reformy przewozów międzynarodowych*, 4 kwietnia 2019, online: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20190402IPR34671/transport-stanowisko-parlamentu-w-sprawie-reformy-przewozow-miedzynarodowych> (dostęp: 4 lipca 2019).

¹²Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Urząd Ds. Pracy, 2018/0064 (COD), PE-CONS 49/1/19, 20 czerwca 2019. W czasie przygotowywania tej publikacji (lipiec 2019) Rozporządzenie oczekiwało na publikację w Dzienniku Urzędowym UE.

wspierać egzekwowanie ustawodawstwa związanego ze swobodnym przepływem pracowników w UE i walkę z oszustwami, pracą nierejestrowaną i nadużyciami praw pracowniczych w sytuacjach transgranicznych. Urząd będzie koordynował współpracę między organami krajowymi (państwowe inspekcje pracy) w celu przeprowadzania wspólnych inspekcji i czynności kontrolnych na wniosek państw członkowskich. Zadaniem urzędu będzie także mediowanie w rozstrzygnięciu sporów transgranicznych oraz dostarczanie obywatelom i przedsiębiorstwom informacji o miejscach pracy, szkoleniach, programach mobilności, a także o prawach i obowiązkach związanych z pracą w innym państwie członkowskim UE.

W początkowym projekcie Komisji Europejskiej Europejski Urząd ds. Pracy miał mieć kompetencję inicjowania i przeprowadzania samodzielnych inspekcji w przypadku podejrzenia nadużyć lub łamania prawa w firmach działających transgranicznie. Projekt ten był wspierany przez związki zawodowe i część państw członkowskich. Negatywnie do pomysłu odnosiły się państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Węgry, Rumunia), które przedstawiały ten pomysł jako próbę ograniczenia możliwości delegowania pracowników. Sceptyczne były także państwa skandynawskie, niechętne do oddawania kompetencji na szczebel unijny¹³. W rezultacie negocjacji Europejski Urząd ds. Pracy nie ma kompetencji samodzielnego przeprowadzania inspekcji – może tylko koordynować i wspierać kontrole na wniosek państw członkowskich.

W grudniu 2016 Komisja Europejska przedstawiła wniosek¹⁴ w sprawie aktualizacji

¹³ Zob. M. Bernaciak (w rozmowie z A. Lichnerowicz), *Trwają prace nad Europejskim Urzędem Pracy*, „Światopogląd”, Radio TokFM, 7 marca 2019, online: <https://audycje.tokfm.pl/podcast/73223,Trwaja-prace-nad-Europejskim-Urzędem-Pracy> (dostęp: 2 lipca 2019) i Fernandes 2019.

¹⁴ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004, COM/2016/0815 final - 2016/0397 (COD), 13 grudnia 2016, online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016PC0815> (dostęp: 29 czerwca 2019).

unijnych przepisów dotyczących **koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego**.

Zasady te regulują prawo do zabezpieczenia społecznego w przypadku przeprowadzki obywatela UE do innego państwa członkowskiego i obejmują m.in. świadczenia chorobowe, rodzinne, świadczenie z tytułu urlopu rodzicielskiego i świadczenie dla bezrobotnych. Kontrowersyjnymi zapisami w projekcie Komisji okazało się wydłużenie prawa do transferu zasiłku dla bezrobotnych przez osoby poszukujące pracy w innym państwie UE z dotychczasowych 3 do co najmniej 6 miesięcy, a także nałożenie na rządy obowiązku wypłacania zasiłku dla bezrobotnych obywatelom innych państw UE, którzy przepracowali w danym kraju co najmniej 12 miesięcy, w tym pracownikom transgranicznym, czyli osobom dojeżdżającym do pracy w innym państwie członkowskim niż państwo zamieszkania. Projekt został zablokowany w Radzie UE przez zamożne państwa UE (Holandia, Belgia, Luksemburg, Niemcy, Szwecja), nie osiągnięto również porozumienia w Parlamencie Europejskim (Rios 2019). Francja, która zagłosowała za aktualizacją, posiada znaczącą grupę obywateli dojeżdżających do pracy w Niemczech, mogłaby więc zaoszczędzić na aktualizacji przepisów od 550 do 610 milionów euro (Herszenhorn 2019). W czerwcu 2019 przyjęto Dyrektywę o równowadze między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów¹⁵ (tzw. *work-life balance directive*). Intencją dyrektywy jest ułatwienie rodzicom i opiekunom dostępu do rozwiązań ułatwiających godzenie życia zawodowego z prywatnym, takich jak urlopy opiekuńcze i elastyczna organizacja pracy, a także popularyzowanie urlopu ojcowskiego, zwiększenie uczestnictwa kobiet w rynku pracy i umożliwienie pracownikom otrzymania urlopu na opiekę nad krewnymi potrzebującymi wsparcia.

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, PE-CONS 20/1/19 REV 1, 20.06.2019. W czasie przygotowywania tej publikacji (lipiec 2019) Dyrektywa oczekiwano na publikację w Dzienniku Urzędowym UE.

Ojcom i równorzędnym rodzicom (o ile jest to uznane przez prawo krajowe) przyznano co najmniej 10 dni roboczych urlopu przysługującego w okresie porodu, płatnego na poziomie nie niższym niż wynagrodzenie za czas choroby. Minimalny okres urlopu rodzicielskiego został wydłużony do 4 miesięcy, z czego dwa miesiące płatnego urlopu nie będą podlegały przeniesieniu na drugiego rodzica, co ma zachęcać mężczyzn i kobiety do równego udziału w obowiązkach rodzinnych.

Dyrektywa zobowiązuje ponadto państwa członkowskie do zapewnienia 5 dni urlopu opiekuńczego rocznie dla pracowników świadczących opiekę osobistą krewnym lub osobom mieszkającym w tym samym gospodarstwie domowym i cierpiącym na poważne schorzenia lub doświadczającym problemów związanych z wiekiem. Rozszerzono też prawo do elastycznych form pracy na rodziców dzieci przynajmniej do 8. roku życia dziecka i opiekunów, dając im prawo do występowania np. o elastyczne harmonogramy czy schematy pracy i o możliwość pracowania na odległość.

17 kwietnia 2019 decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady UE przyjęto **Dyrektywę w sprawie wymogów dostępności produktów i usług**¹⁶, tzw. **Europejski akt o dostępności**. Celem dyrektywy jest walka z wykluczeniem społecznym osób z niepełnosprawnością spowodowanym niedostępnością produktów i usług. Europejski akt o dostępności zobowiązuje państwa członkowskie do dostosowania się do jednolitych wymogów dotyczących dostępności usług i produktów takich jak automaty biletowe i urządzenia do odprawy samoobsługowej, bankomaty, komputery, smartfony, łączność elektroniczna, handel elektroniczny czy usługi bankowe. Ujednolicenie standardów dostępności na szczeblu UE poza ułatwieniami dla osób niepełnosprawnych ma również sprzyjać

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z 17 kwietnia 2019 w sprawie wymogów dostępności produktów i usług, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 151, 7 czerwca 2019, s. 70–115.

swobodnemu przepływowi towarów i usług na rynku unijnym.

W czerwcu 2019 przyjęto również dyrektywę dotyczącą **przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej**¹⁷.

Dyrektywa jest odpowiedzią na rozpowszechnianie się nowych form zatrudnienia, np. w sektorze ekonomii gig, związanych z coraz większą elastycznością rynku pracy i cyfryzacją. Wprowadza nowe minimalne prawa w zakresie warunków pracy obejmujące wszystkich pracowników w Unii Europejskiej niezależnie od formy zatrudnienia – również tych pracujących dorywczo, krótkoterminowo czy za pośrednictwem platform cyfrowych (np. kierowcy na żądanie czy dostawcy jedzenia). Te prawa to m.in. ograniczenie okresu próbnego do maksymalnie 6 miesięcy, możliwość podjęcia równoległe pracy u innego pracodawcy, prawo odmowy (bez konsekwencji) podjęcia zlecenia poza ustalonymi wcześniej godzinami pracy lub uzyskania rekompensaty, jeżeli zlecenie nie zostało odwołane w terminie. Nowe przepisy mają też zagwarantować każdemu pracownikowi otrzymanie szerokiego zakresu informacji na temat warunków zatrudnienia w ciągu pierwszych 7 dni pracy.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej, PE-CONS 43/19, 24 maja 2019. W czasie przygotowywania tej publikacji (lipiec 2019) Dyrektywa oczekiwała na publikację w Dzienniku Urzędowym UE.

4. Tematy społeczne w kampanii do Parlamentu Europejskiego

Kampania przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 roku była okazją do zaprezentowania poglądów europejskich partii politycznych na tematy socjalne. Sprzyjał temu również proces *Spitzenkandidaten*, czyli tzw. kandydatów wiodących na stanowisko Przewodniczącego Komisji Europejskiej wystawianych przez europejskie partie polityczne. Kandydaci wiodący prowadzili kampanie w państwach członkowskich i ścierali się w debatach wyborczych.

Frans Timmermans, wiodący kandydat **Partii Europejskich Socjalistów**, w swojej kampanii mówił m.in. o płacy minimalnej w każdym z państw członkowskich UE na poziomie przynajmniej 60% średniej płacy unijnej, o zabezpieczeniu socjalnym dla osób zatrudnionych na kontraktach atypowych, np. kierowców Ubera, i o wzmocnieniu roli związków zawodowych w negocjowaniu płac i warunków zatrudnienia. W manifestie PES (Partia Europejskich Socjalistów 2019) znajdują się hasła takie jak równa płaca za taką samą pracę w tym samym miejscu, godne płace minimalne w całej Europie, skuteczny dialog społeczny. Socjaliści postulują też powstanie komplementarnego europejskiego mechanizmu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, który wesprze państwa członkowskie w przypadku znacznego wzrostu bezrobocia. Opowiadają się za silnym Europejskim Urzędem ds. Pracy, który będzie zdolny do walki z dumpingiem socjalnym i zapewni sprawiedliwą mobilność pracowników w całej UE. Chcą przekształcenia Europejskiego

Filaru Praw Społecznych w wiążące zasady, które wzmocnią systemy opieki społecznej, uwzględnią modele rynków pracy i podwyższą standard życia.

Jeden z flagowych postulatów Manfreda Webera, kandydata Europejskiej Partii Ludowej, dotyczył ochrony zdrowia – to europejski plan walki z rakiem, w ramach którego europejskie państwa połączyłyby swoje zasoby, wiedzę, innowacje i osiągnięcia technologiczne w celu udoskonalenia prewencji i leczenia nowotworów. Weber zapowiadał również stworzenie inteligentnych domów dla seniorów, 5 milionów nowych miejsc pracy dla młodych ludzi i utworzenie funduszu transformacji cyfrowej dla pracowników negatywnie dotkniętych zmianami zachodzącymi na rynku pracy w wyniku postępującej cyfryzacji. Fundusz byłby finansowany z podatku sprawiedliwości cyfrowej płaconego przez globalne koncerny internetowe¹⁸. W manifestie EPL czytamy, że partia chce „bronić europejskiego modelu społecznego w zglobalizowanym świecie” i „wprowadzić europejski model społecznej gospodarki rynkowej w XXI wiek” (Europejska Partia Ludowa 2019). Europejska chadecja obiecuje walkę o równouprawnienie kobiet na rynku pracy i o większy wybór w zakresie równoważenia pracy zawodowej i życia prywatnego rodziców i opiekunów. Zapowiada także starania na rzecz dobrobytu rodzin i osób starszych. Odpowiedzią na starzenie się europejskich społeczeństw ma być wspieranie aktywności zawodowej i przedsiębiorczości seniorów.

Europejska Partia Zielonych w swoim manifestie apelowała o „odnowienie społecznej obietnicy sprawiedliwości i integracji wszystkich obywateli i obywaterek” (Europejska Partia Zielonych 2019). Zieloni chcą walczyć z dumpingiem społecznym i domagają się gwarancji sprawiedliwego wynagrodzenia, przestrzegania praw związków zawodowych i godnych warunków pracy. Proponują również uchwalenie dyrektywy o dochodzie minimalnym, która zobliguje państwa członkowskie do

¹⁸ M. Weber, *Przyszłość nas*, online: <https://manfredweber.eu/pl/przyszlosc-nas/> (dostęp: 5 lipca 2019).

zapewnienia swoim obywatelom i obywatelkom dochodu minimalnego stosownego do krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Ponadto, opowiadają się za próbnym wprowadzaniem w poszczególnych krajach powszechnego dochodu podstawowego i programów redukcji czasu pracy.

Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE)¹⁹ zapowiadało pracę na rzecz równości płci oraz równych praw i szans kobiet i mężczyzn we wszystkich aspektach życia społecznego. Liberalowie deklarowali także, że wykorzystają globalizację do stworzenia nowych miejsc pracy oraz zwiększą inwestycje w nowoczesną edukację. Chociaż nie ma o tym mowy w programie partii, podczas debaty wiodących kandydatów 15 maja 2019 roku kandydatka ALDE Margrethe Vestager poparła postulat wprowadzenia europejskiej płacy minimalnej²⁰.

Partia Europejskiej Lewicy²¹ proponowała zmianę misji Europejskiego Banku Centralnego tak, aby wspierał on cele związane z zatrudnieniem oraz zwiększenie redystrybucyjnej funkcji unijnego budżetu. Zapowiadali walkę z niepewnością zatrudnienia i z bezrobociem, zwłaszcza wśród osób młodych i wśród kobiet. Lewica chce także programu inwestycji publicznych, skrócenia godzin pracy bez jednoczesnego zmniejszenia płac oraz powszechnego dostępu do opieki zdrowotnej i ubezpieczenia emerytalnego.

Jeśli chodzi o Sojusz Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, to Spitzenkandidat tej partii, Jan Zahradil,

¹⁹ Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, *Freedom, opportunity, prosperity: the Liberal vision for the future of Europe*, online: https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/40-Resolutions/2019_freedom_opportunity_prosperity_the_liberal_vision_for_the_future_of_europe_0.pdf (dostęp: 5 lipca 2019).

²⁰ Presidency of the European Commission / Eurovision Debate, 15 maja 2019, online: https://multimedia.europarl.europa.eu/pl/ee2019-presidential-debate-lead-candidates-presidency-european-commission-international-sign-interpretation_EP-089203-V_rv (dostęp: 5 lipca 2019).

²¹ Partia Europejskiej Lewicy, *European Elections 2019 Electoral Platform "Let's create a different Europe!"*, online: https://www.european-left.org/wp-content/uploads/2019/01/7392-01_EL_Wahlpr19_A6_EN_V02_190321.pdf (dostęp: 5 lipca 2019).

w swoim programie podkreślał, że „UE jest blokiem handlowym, a nie systemem zabezpieczenia społecznego”, a „wspólny rynek nie może być pretekstem do tworzenia dodatkowych regulacji takich jak próby harmonizowania podatków oraz systemów zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej”²².

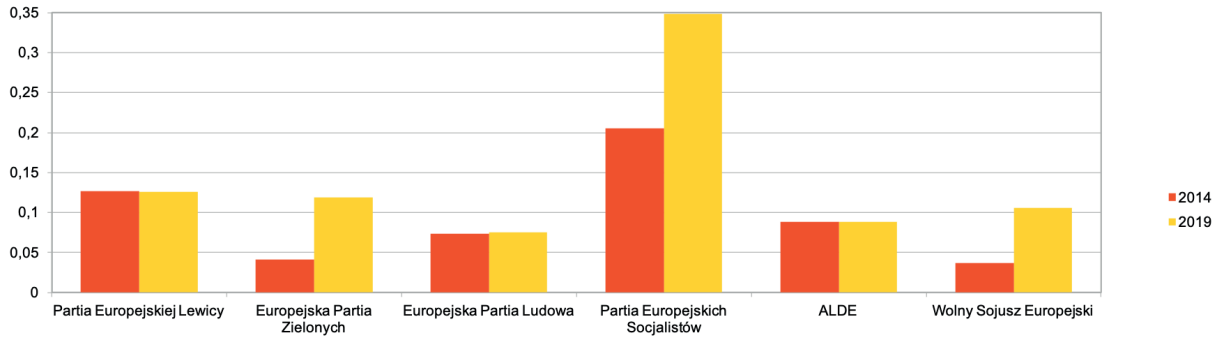
Giovanni Pagano i Pietro Regazzoni (Pagano i Regazzoni 2019) przeanalizowali i porównali postulaty z zakresu polityki społecznej w manifestach i programach politycznych europejskich partii politycznych²³ przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 i 2019 roku. Stwierdzili, że obecność postulatów socjalnych w 2019 roku znacząco wzrosła w porównaniu do roku 2014 w programach trzech partii: Europejskich Socjalistów, Zielonych i Wolnego Sojuszu Europejskiego. W przypadku Europejskiej Partii Ludowej, Liberalów (ALDE) i Partii Europejskiej Lewicy obecność zagadnień społecznych uległa niewielkiej lub żadnej zmianie. Jeśli zsumuje się wyniki dla wszystkich analizowanych partii, to widać, że zagadnienia społeczne były znacząco bardziej obecne w programach europejskich partii politycznych w roku 2019 niż w 2014.

Pagano i Regazzoni podzielili następnie postulaty społeczne w programach politycznych na stwierdzenia normatywne (generalne wezwania do działania i stwierdzenia dotyczące wartości) i na propozycje konkretnych polityk. Wyniki wskazują, że choć w manifestach politycznych nadal dominują stwierdzenia normatywne, to w roku 2019 zwiększyła się liczba konkretnych propozycji polityk w programach Europejskiej Partii Ludowej, Partii Europejskich Socjalistów, Zielonych i ALDE. Odwrotny trend wystąpił w przypadku Partii Europejskiej Lewicy i Wolnego Sojuszu Europejskiego.

²² J. Zahradil, *Retune the EU*, online: <https://www.acreurope.eu/files-acre-system/jz/JZ-Programme.pdf>, (dostęp: 5 lipca 2019), tłum. autorki.

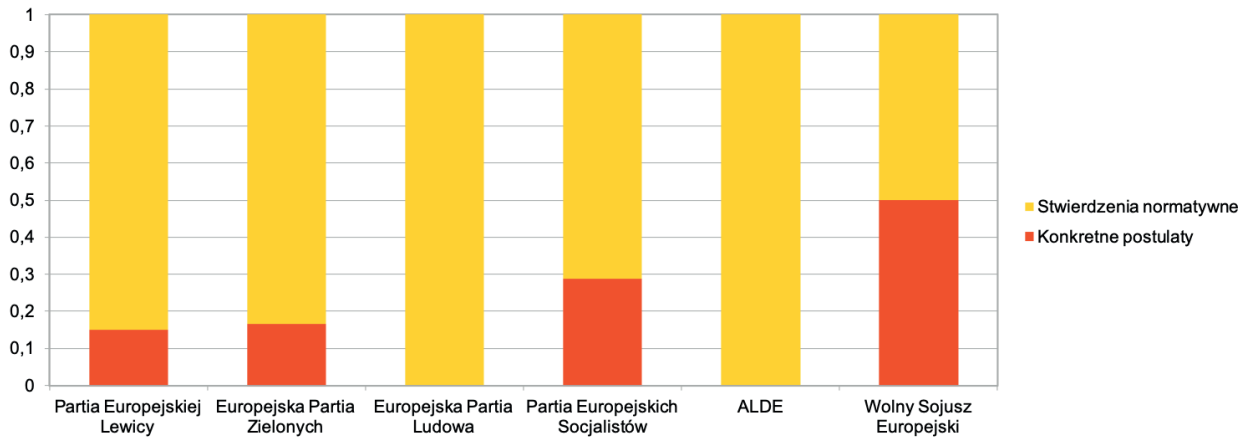
²³ Autorzy w swojej analizie nie uwzględnili Europejskich Konserwatystów i Reformatorów oraz Europy Narodów i Wolności (obecnie Tożsamość i Demokracja), ponieważ, jak tłumaczą, nie znaleźli manifestów politycznych tych partii, które pozwoliłyby na odpowiednią analizę postulatów społecznych.

Wykres 1. Obecność postulatów społecznych w programach europejskich partii politycznych



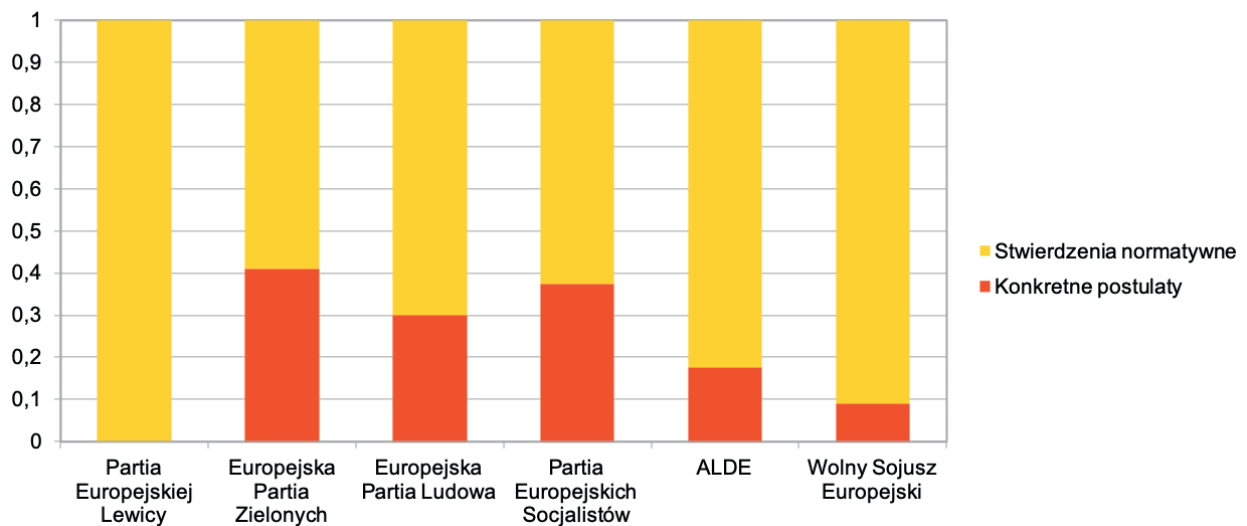
Źródło: Pagano i Regazzoni 2019

Wykres 2. Konkretne postulaty i stwierdzenia normatywne w programach europejskich partii politycznych – 2014



Źródło: Pagano i Regazzoni 2019

Wykres 3. Konkretne postulaty i stwierdzenia normatywne w programach europejskich partii politycznych – 2019



Źródło: Pagano i Regazzoni 2019

5. Wnioski i perspektywy na lata 2019–2024

Przyjęcie Europejskiego Filaru Praw Społecznych stanowiło niewątpliwy postęp w rozwijaniu społecznego wymiaru Unii Europejskiej po regresie związanym z kryzysem zadłużenia w strefie euro i narzuconą w jego następstwie polityką zaciskania pasa. Jednocześnie rzeczywisty wpływ Filaru na rozwój polityki społecznej na szczeblu unijnym był ograniczony jego podporządkowaniem celowi pełnego urzeczywistnienia Unii Gospodarczo-Walutowej. Warto zauważyć, że nawet w przypadku Europejskiego aktu o dostępności podkreślano, że ujednoczenie standardów dostępności towarów i usług ma sprzyjać swobodnemu przepływowi towarów i usług na rynku unijnym.

Filar wpisiał się również w kontekst sporu związanego z różnicami płacowymi między państwami Europy Środkowo-Wschodniej i Europy Zachodniej i z oskarżeniami państw zachodnich o wprowadzanie nieuczciwej konkurencji na jednolitym rynku przez nisko opłacanych pracowników delegowanych z nowych państw Unii. W dyskusjach nad zaproponowanymi przez Komisję Europejską aktualizacjami zasad dotyczących mobilności pracowników dominowały partykularne interesy państw członkowskich, często związane z wewnętrzną polityką wyborczą rządów narodowych. W sporach tych ujawniał się triumf międzyrządowego modelu integracji nad modelem wspólnotowym. Jest to przejaw szerszej tendencji międzyrządowej w UE, która – jak omówiono w rozdziale drugim – wzmocniła się kosztem metody wspólnotowej w następstwie kryzysu zadłużenia strefy euro.

Istnieją przy tym jednak takie kierunki integracji społecznej, co do których państwa członkowskie są bardziej zgodne i które wynikają z wartości zawartych w koncepcji europejskiego modelu społecznego. Są to m.in. kwestie związane z równouprawnieniem kobiet i mężczyzn, integracją osób z niepełnosprawnością czy też walką z wykluczeniem społecznym. Jednym z osiągnięć Komisji Junckera jest przyjęcie Dyrektywy o równowadze między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów. Dyrektywa ta jest częścią konsekwentnych starań UE na rzecz równouprawnienia płci, zrównoważonej aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn, zrównania płac oraz większej równowagi w pełnieniu funkcji opiekuńczych przez kobiety i mężczyzn²⁴. Polityka społeczna UE stara się też odpowiadać na wyzwania związane z szybko postępującymi zmianami na europejskim rynku pracy pod wpływem transformacji cyfrowej, czego wyrazem jest przyjęcie dyrektywy dotyczącej przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej.

W wyniku wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 roku najwięcej mandatów zdobyły grupa Europejskiej Partii Ludowej (182 mandaty), grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (154), Odnówmy Europę (grupa polityczna zrzeszająca posłów ALDE i La République en marche Macrona, 108) i grupa Zieloni-Wolny Sojusz Europejski (74)²⁵. Jak wynika z analizy przedstawionej w rozdziale czwartym, w programach europejskich partii politycznych, z których wywodzą się te grupy w Parlamencie Europejskim, zagadnienia z zakresu polityki społecznej pojawiały się w 2019 roku częściej niż w 2014 roku, a postulaty społeczne tych partii są bardziej konkretne niż w poprzednich latach. Również kandydaci wiodący tych partii w swoich kampaniach często odnosili się do kwestii społecznych. Można więc spodziewać

²⁴ Więcej w Polakowski i Szelewa 2014.

²⁵ Źródło: Parlament Europejski, *Wyniki wyborów europejskich w 2019 r.*, online: <https://wyniki-wybory.eu/> (dostęp: 10 lipca 2019).

się, że postowie dziewiątej kadencji Parlamentu Europejskiego (2019–2024) będą dążyć do ambitniejszej i bardziej samodzielnej wspólnotowej polityki społecznej.

Jednym z najczęściej dyskutowanych podczas kampanii wyborczej postulatów było wprowadzenie europejskiej płacy minimalnej. Za takim rozwiązaniem opowiadali się m.in. kanclerz Niemiec Angela Merkel, prezydent Francji Emmanuel Macron czy kandydat wiodący Partii Europejskich Socjalistów i pierwszy przewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans. Temat ten będzie na pewno obecny w dyskusjach nad konwergencją społeczną UE w kolejnych latach.

Innym nośnym politycznie zagadnieniem jest europejskie ubezpieczenie od bezrobocia, którego wprowadzenie proponował m.in. przewodniczący Komisji Europejskiej 2014–2019 Jean-Claude Juncker. Mówi się także o stworzeniu stanowiska europejskiego ministra pracy, a także o utworzeniu europejskiej agencji ds. transportu. Dużym poparciem wśród obywateli UE cieszą się pomysły przeniesienia na poziom wspólnotowy pewnych aspektów ochrony zdrowia, co pokazuje m.in. popularność postulatu

utworzenia europejskiego planu walki z rakiem Manfreda Webera, który odbił się szerokim echem pomimo generalnej krytyki kampanii wyborczej Webera.

W społecznym aspekcie integracji europejskiej jak w soczewce skupia się napięcie między międzyrządowym a wspólnotowym modelem integracji i konflikty interesów pomiędzy państwami członkowskimi, wynikające z różnych modeli społeczno-gospodarczych. Jak konstatuje Konstantinos Alexandris Polomarkakis, „[r]ównowaga pomiędzy gospodarczymi i społecznymi politykami na szczeblu unijnym od dawna przechyla się na korzyść gospodarki, pozostawiając atroficzny aspekt socjalny na posługach celów rynkowych” (Alexandris Polomarkakis 2019). Aby unijna polityka społeczna mogła się dalej rozwijać, musi wyjść z cienia celów gospodarczych. Niezbędne będzie też dalsze przekazywanie kompetencji z poziomu państw członkowskich na szczebel unijny, co obecnie wydaje się bardzo trudnym politycznie wyzwaniem. Mimo wielkich nadziei związanych z konwergencją i społeczną w Unii Europejskiej, realizacja tego celu znowu może być ograniczona.

Bibliografia

- Alexandris Polomarkakis, Konstantinos (2019). *The European Pillar of Social Rights and the Quest for EU Social Sustainability*. „Social & Legal Studies”, luty.
- Bodalska, Barbara (2018). *Jest ostateczny tekst dyrektywy o pracownikach delegowanych*. „EurActiv”, kwiecień, <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/jest-ostateczny-tekst-dyrektywy-o-pracownikach-delegowanych/>.
- Bogoeski, Vladimir (2019). *Challenges to ‘united in diversity’ in a European Social Union: Taking the core-periphery conflict seriously*. „EuVisions”, 17 kwietnia 2019, <http://www.euvisions.eu/challenges-to-united-in-diversity-in-a-european-social-union-taking-the-core-periphery-conflict-seriously/>.
- *Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 18, 21 stycznia 1997.
- *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 173 z 9 lipca 2018, s. 16–24.
- *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 151, 7 czerwca 2019, s. 70–115.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, PE-CONS 20/1/19 REV 1, 20 czerwca 2019 (oczekuje na publikację w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej).
- Europejska Partia Ludowa (2019). *EPP Manifesto "Let's open the next chapter for Europe together"*. Bruksela: EPP.
- Europejska Partia Zielonych (2019). *Priorytety EPZ na rok 2019: O co walczą europejscy Zieloni?* Bruksela: European Green Party.
- *Europejski Filar Praw Socjalnych przyjęty 17 listopada 2017 r. w Göteborgu*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf, dostęp: 27 czerwca 2019.
- Eurostat, *Real GDP growth rate – volume*, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=tec00115&plugin=1>, dostęp: 10 lipca 2019.
- Fernandes, S. (2019). *What is our ambition for the European Labour Authority*. 219. Jacques Delors Institute Policy Paper. Bruksela: Jacques Delors Institute, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/03/WhatAmbitionfortheEuropeanLabourAuthority-Fernandes-March18.pdf>.
- Ferrera, Maurizio. (2018). *The European Social Union: how to piece it together*. W: *Social policy in the European Union: state of play 2018*, (red.) zredagowane przez Bart Vanhercke, D. Ghailani, Sebastiano Sabato. Bruksela: European Trade Union Institute.
- Graziano, Paolo, Miriam Hartlapp (2019). *The end of social Europe? Understanding EU social policy change*. „Journal of European Public Policy” 26 (10).
- Grosse, Tomasz (2016). *Wprowadzenie. Polityki europejskie w dobie zmiany modelu integracji*. W: *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, (red.) Tomasz Grosse. Warszawa: Scholar.
- Herszenhorn, David M. (2019). *EU countries reject proposal on social security coordination*. „Politico”, 29 marca 2019, <https://www.politico.eu/article/eu-countries-reject-proposal-on-social-security-coordination/>.
- Juncker, Jean-Claude, *Orędzie o stanie Unii w 2015 r. – Czas na uczciwość, jedność i solidarność*, Strasburg, 9 września 2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_pl.htm, dostęp: 7 lipca 2019.
- Juncker, Jean-Claude, *Przemówienie inauguracyjne wygłoszone podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego*, Strasburg, 15 lipca 2014, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_pl.pdf, dostęp 2.07.2019.
- Juncker, Jean-Claude, *Przemówienie wygłoszone podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego przed głosowaniem w sprawie Kolegium*, Strasburg, 22 października 2014 r. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_pl.pdf, dostęp: 2 lipca 2019.
- Kołodziejczyk, Aneta (2017). *Macron w Austrii o „zdradzie europejskiego ducha”*. „EurActiv”, 24 sierpnia 2017, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna/news/macron-austrii-o-zdradzie-europejskiego-ducha/>.
- Matuszczyk, Kamil (2018). *Delegowanie pracowników w Unii Europejskiej*. „Infos” 246 (8).
- Pagano, Giovanni, Pietro Regazzoni (2019). *The social dimension in the electoral programs of the European political groups*. „EuVisions”, czerwiec, [http://www.euvisions.eu/the-social-dimension-in-the-electoral-programs-of-the-european-political-groups/](http://www.euvvisions.eu/the-social-dimension-in-the-electoral-programs-of-the-european-political-groups/).
- Parlament Europejski, *Pakiet transportowy: stanowisko Parlamentu w sprawie reformy przewozów międzynarodowych*, 4 kwietnia 2019, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20190402IPR34671/transport-stanowisko-parlamentu-w-sprawie-reformy-przewozow-miedzynarodowych>, dostęp: 4 lipca 2019.
- Parlament Europejski, *Wyniki wyborów europejskich w 2019 r.*, <https://wyniki-wybory.eu/>, dostęp: 10 lipca 2019.
- Partia Europejskich Socjalistów (2019). *Nowa umowa społeczna dla Europy. Manifest PES 2019*. Bruksela: PES.
- Polakowski, Michał, Dorota Szelewa (2014). *Polityka społeczna a proces integracji europejskiej*. Warszawa: Fundacja ICRA i Fundacja im. F. Eberta.
- Rios, Beatriz (2019). *„Social security reform postponed until next European Parliament”*. „EurActiv”, 19 kwietnia 2019. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/social-security-reform-postponed-until-next-european-parliament/>.
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Urząd Ds. Pracy*, 2018/0064 (COD), PE-CONS 49/1/19, 20 czerwca 2019.

- Schmidt, Vivien Ann (2015). „*The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy*”. W: *The Future of the Euro*, zredagowane przez (red.) Matthias Matthijs, i Mark Blyth. Oxford-New York: Oxford University Press.
- *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 202, 7 czerwca 2016, s. 17.
- Weber, Manfred, *Przyszłość nas*, <https://manfredweber.eu/pl/przyszlosc-nas/>, dostęp: 5 lipca 2019.
- *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004*, COM/2016/0815 final - 2016/0397 (COD), 13 grudnia 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016PC0815>, dostęp: 4 lipca 2019.
- Zahradil, Jan, *Retune the EU*, <https://www.acreurope.eu/files-acre-system/jz/JZ-Programme.pdf>, dostęp: 5 lipca 2019.

Europejski Filar Praw Socjalnych – nowy impuls do rozwoju wymiaru społecznego UE czy deklaracja polityczna bez pokrycia?

Ryszard Szarfenberg

Czym jest Europejski Filar Praw Socjalnych?

Integracja europejska doprowadziła pierwotnie do utworzenia organizacji, która miała charakter głównie gospodarczy. Budowano jednolity wspólny rynek oparty na kilku podstawowych swobodach przepływu towarów, kapitału, usług i osób. Dopiero w ostatnich dekadach można zauważyć wzrost zainteresowania prawami podstawowymi o innym charakterze. Przejawem tego jest przede wszystkim Karta Praw Podstawowych UE (KPP) obowiązująca od 2009 roku. Zawiera ona wszystkie rodzaje praw człowieka – prawa polityczne, osobiste, gospodarcze, społeczne i kulturalne, ale wykorzystywana jest wyłącznie w zakresie stosowania prawa Unii Europejskiej (UE) w państwach członkowskich.

Europejski Filar Praw Socjalnych (EFPS), w odróżnieniu od obowiązującej KPP, to międzyinstytucjonalna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej. Została ona ogłoszona na specjalnym Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Göteborgu w roku 2017. Jako deklaracja nie jest to dokument wiążący dla państw członkowskich. Żadne z tych państw nie sprzeciwiło się uroczystemu przyjęciu EFPS.

Nie jest to pierwszy dokument tego typu przyjęty w UE. Zbliżona pod względem deklaratorywności i zawartości była Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 roku¹.

Język praw charakterystyczny jest dla licznych dokumentów międzynarodowych, które zapoczątkowała po II wojnie światowej Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. W systemie ONZ prawa zostały doprecyzowane w dwóch dokumentach otwartych do ratyfikacji państw członkowskich. Są to: Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych

¹ Treść Karty dostępna online: http://www.ptps.org.pl/old_site/u_miedzynarodowe.php?ustawodawstwo_id=14 (dostęp: 6 października 2019).

i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Podobny podział występuje w systemie regionalnym Rady Europy: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejska Karta Społeczna. Do tych dokumentów należy również dodać te, które koncentrują się na wybranych kategoriach osób, czyli konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące głównie praw pracowników, Konwencję Praw Dziecka, Konwencję Praw Osób Niepełnosprawnych, Konwencję w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet.

Z tych licznych dokumentów prawa międzynarodowego Unia Europejska ratyfikowała wyłącznie Konwencję Praw Osób Niepełnosprawnych, co pobudza do pytań o możliwości ratyfikacji pozostałych, w tym tych z systemu regionalnego, np. Europejskiej Karty Społecznej (EKS). Gdyby do tego doszło, UE miałaby dwa mechanizmy zapewniania praw pracowniczych i socjalnych: własny oparty na prawie UE (w tym miękkim, takim jak EFPS) oraz zewnętrzny oparty na prawie Rady Europy. Można zastanawiać się, czy takie podwójne zabezpieczenie jest potrzebne. Polska podpisała Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną, ale jej nie ratyfikowała. Czy jej ratyfikacja przez UE sprawiłaby, że polski rząd w końcu zdecydowałby się również na ratyfikację? A jeżeli tak, jakie dodatkowe zmiany w polskim prawie i praktyce polityki społecznej wywołałby ten akt, niezależnie od zmian związanych z wdrażaniem EFPS poprzez instrumenty prawne i finansowe UE?

Do tej pory fiaskiem zakończyły się inicjatywy na rzecz przystąpienia Wspólnoty Europejskiej, a potem Unii Europejskiej, do EKS (De Schutter 2016²). Niemniej są propozycje, aby

wykorzystać EFPS do dalszego włączania EKS do praktyki UE (De Schutter 2018).

Treść dokumentu – preambuła i prawa (zasady)

Deklaracja³ zawiera preambułę i 20 zasad (odejście od języka praw) podzielonych na trzy kategorie: równe szanse i dostęp do zatrudnienia, uczciwe warunki pracy, ochrona socjalna i integracja społeczna (tabela 1, obok). W ramach każdej z zasad wyrażono jedno lub kilka praw w obszarze pracy i spraw społecznych (tabela 3 w załączniku).

Z preambuły wynika, że EFPS 1) ma służyć jako „przewodnik ku osiągnięciu pozytywnych wyników w zakresie zatrudnienia i sytuacji społecznej”, 2) „jest przede wszystkim pomyślany dla strefy euro” choć dodano, że „jest skierowany do wszystkich państw członkowskich”, 3) w stosunku do nowych zasad, które nie zostały ujęte w prawie UE: „Aby można było je prawnie egzekwować, zasady i prawa wymagają najpierw wprowadzenia na odpowiednim poziomie specjalnych środków lub przepisów”, 4) powinien być wdrażany „zarówno na szczeblu Unii, jak i na szczeblu państw członkowskich, w granicach ich kompetencji...”.⁴ Kluczowe jest stwierdzenie 3, z którego wynika, że prawa zapisane w EFPS nie obowiązują bezpośrednio.

² Jednym z problemów jakie napotkano była opinia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Opinia 2/13 z 18 grudnia 2014) o niezgodności z prawem UE porozumienia w sprawie przystąpienia UE do innego kluczowego dokumentu Rady Europy: Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Por. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CV0002&from=EN> (dostęp: 5 października 2019)

³ Europejski filar praw socjalnych, online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf (dostęp: 5 października 2019).

⁴ Tamże.

Tabela 1. Struktura EFPS: kategorie i tytuły zasad

Równe szanse i dostęp do zatrudnienia	Uczciwe warunki pracy	Ochrona socjalna i integracja społeczna
1. Kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie 2. Równouprawnienie płci 3. Równe szanse 4. Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia	5. Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie 6. Wynagrodzenie 7. Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień 8. Dialog społeczny i społeczne zaangażowanie pracowników 9. Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym 10. Zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy oraz ochrona danych	11. Opieka nad dziećmi i wsparcie dla dzieci 12. Ochrona socjalna 13. Świadczenia dla bezrobotnych 14. Minimalny dochód 15. Świadczenia emerytalne i renty 16. Służba zdrowia 17. Integracja osób niepełnosprawnych 18. Opieka długoterminowa 19. Mieszkalnictwo i pomoc dla bezdomnych 20. Dostęp do niezbędnych usług

Źródło: opracowanie własne

Każde sformułowanie prawa w EFPS można analizować przede wszystkim według adresata prawa (kto ma prawo?) i przedmiotu prawa (do czego ma prawo?). W treści zasad występują też inne elementy, np. ograniczenia w stosowaniu prawa czy dodatkowe charakterystyki przedmiotu prawa. Analiza ilościowa treści zasad wykazuje, że 9 rodzajom adresatów przypisano łącznie 50 jednostkowych przedmiotów praw (zob. tabela 3 w załączniku do tego tekstu). Najczęstszymi adresatami praw byli pracownicy (łącznie niekiedy z samozatrudnionymi, pracującymi na własny rachunek i przedstawicielami pracowników) oraz każdy. Stąd wniosek, że prawa pracownicze dominują nad pozostałymi. Przypisano też prawa takim adresatom jak dzieci, ludzie młodzi, kobiety i mężczyźni, osoby bezrobotne (w tym długotrwale), osoby niepełnosprawne, osoby w trudnej sytuacji, rodzice i osoby pełniące obowiązki opiekunów.

O tym, że EFPS wkracza bezpośrednio w obszar praw socjalnych świadczy to, że wiele z praw w części trzeciej dotyczyło odpowiedniego dochodu nie tylko z pracy, ale też ze świadczeń społecznych. Poniżej wyliczono zasady, które nawiązywały do tego typu instrumentów polityki społecznej.

1. Dzieci mają prawo do ochrony przed ubóstwem (zasada 11).
2. Każda osoba w podeszłym wieku ma prawo do posiadania środków umożliwiających godne życie (zasada 15).
3. Osoby niepełnosprawne mają prawo do wsparcia dochodu, który zapewni godne życie (zasada 17).
4. Każdy ubogi ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich etapach (zasada 14).
5. Bezrobotni mają prawo do właściwych świadczeń otrzymywanych przez rozsądny czas (zasada 13).
6. Pracownicy mają prawo do wynagrodzenia, które ma zapewniać przyzwoity poziom życia... należy zapobiegać ubóstwu pracujących (zasada 6).

Zagadnienia praw socjalnych są oczywiście wyłącznie w kompetencjach państw członkowskich, stąd też silne podkreślanie, że EFPS to deklaracja i nie wprowadza nic nowego w sensie prawnym.

Realizacja EFPS

Pierwotnie przy uchwaleniu EFPS zaproponowano również cztery inicjatywy, które miały go realizować – trzy dyrektywy i jedną rekomendację. Dyrektywy dotyczyły minimalnych standardów łączenia pracy z obowiązkami rodzinnymi, pisemnego informowania o warunkach pracy oraz czasu pracy. Nie były to nowe inicjatywy. W pierwszym przypadku prace nad projektem dyrektywy trwały na długo przed uchwaleniem EFPS, w drugim i trzecim chodziło o zmiany w już obowiązujących dyrektywach lub zastąpienie ich nowymi, ale regulującymi podobne zagadnienia. Propozycja rekomendacji, która nie ma charakteru wiążącego, dotyczyła dostępu do zabezpieczenia społecznego w przypadku nietypowych prac (nadal w procesie konsultacji w maju 2019 roku). Trudno i ją uznać za coś nowego – już u początków społecznych działań Wspólnoty w latach 70. XX wieku proponowano działania w tym obszarze⁵.

W dokumentach promocyjnych UE o wiele więcej inicjatyw niż te cztery umieszczają się w strukturze zasad EFPS⁶. Część z nich jednak również została zapoczątkowana przed uchwaleniem EFPS, np. gwarancja dla młodzieży czy rekomendacja dotycząca integracji osób długotrwale bezrobotnych. Część z nich to nie są nowe inicjatywy legislacyjne, ale procesy zarządzania

gospodarczego UE, np. semestr europejski⁷. Można zadać więc pytanie, dla których z nich EFPS był czynnikiem sprawczym?

Wśród inicjatyw przypisywanych do EFPS znalazł się też projekt rozporządzenia o EFS (Europejskim Funduszu Społecznym) na okres 2020–2021. Zadeklarowano w nim bezpośrednio, że EFS będzie realizował EFPS. Trudno jednak stwierdzić, w jaki sposób wyprowadzono cele EFS+ z zasad EFPS i jakie są relacje między nimi. Porównując zestaw praw z EFPS z proponowanymi celami EFS można stwierdzić, że nie wszystkie prawa pracownicze i społeczne zostały uwzględnione w celach EFS+ (Szarfenberg 2019). Jest to dość oczywiste, biorąc pod uwagę naturę EFS jako funduszu prozatrudnieniowego, a nie o charakterze socjalnym (pewnym wyłomem jest tu fundusz pomocy FEAD [Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa], czyli głównie pomoc żywnościowa, ale nie tylko).

Jednym z elementów EFPS jest również narzędzie do monitoringu realizacji – tablica wyników społecznych (*Social Scoreboard*)⁸. Jest to zestaw wskaźników statystycznych w kilku wymiarach zatrudnieniowo-społecznych. Służą one do oceny sytuacji w odniesieniu do średniej, np. wysoki poziom miernika dla danego kraju w stosunku do średnie UE oznacza dobry wynik itd. Jest to jedyny element pakietu EFPS, który został bezpośrednio włączony w proces semestru europejskiego – tabele z wynikami krajów są umieszczane w raportach krajowych, na które państwa członkowskie odpowiadają raportami o programach reform. W tabeli 2 (obok) przedstawiono przykład z raportu dotyczącego Polski z 2019 roku.

Lista wskaźników nie jest dokładnym odzwierciedleniem listy praw. Nie przyjęto też typowego układu z celami określonymi

⁵ W *Programie Działań Społecznych* napisano: *gradually to extend social protection, particularly within the framework of social security schemes, to categories of persons not covered or inadequately provided for under existing schemes (Social action programme COM(73) 1600, 24 października 1973, s. 9).*

⁶ Zob. Factsheet Pillar, kwiecień 2019.

⁷ Przykład Polski w tym kontekście jest charakterystyczny. W aktualizacji Krajowego Programu Reform z 2018 roku, który jest najważniejszym krajowym dokumentem semestru nie było wzmianki o EFPS. W kolejnej aktualizacji z roku 2019 jest jedna wzmianka, która została wprowadzona na wniosek EAPN Polska zgłoszony na etapie konsultacji.

⁸ Tablica wyników społecznych, online: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/> (dostęp: 5 października 2019).

Tabela 2. Tablica wyników społecznych dla Polski – 2019

Kategoria praw	Wskaźniki	Ocena sytuacji w Polsce w odniesieniu do średniej UE
Równość szans i dostęp do zatrudnienia	Osoby wczesnie kończące naukę (% ludności w wieku 18–24 lat)	Najlepsze wyniki
	Różnica w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn	Wymaga obserwacji
	Nierówność rozkładu dochodów (S80/S20)	Blisko średniej
	Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%)	Lepiej niż średnia
	Młodzież NEET (% ludności w wieku 15–24 lat)	Blisko średniej
Dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy	Wskaźnik zatrudnienia (% ludności w wieku 20–64 lat)	Blisko średniej
	Stopa bezrobocia (% ludności w wieku 15–74 lat)	Lepiej niż średnia
	Bezrobocie długotrwałe (% ludności w wieku 15–74 lat)	Lepiej niż średnia
	Wzrost GDHI (<i>Gross Disposable Household Income</i>) na mieszkańca	Najlepsze wyniki
	Zarobki netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie	Wymaga obserwacji
Ochrona socjalna i włączenie społeczne	Wpływ transferów społecznych (z wyłączeniem rent i emerytur) na ograniczanie ubóstwa	Lepiej niż średnia
	Dzieci w wieku poniżej 3 lat objęte opieką instytucjonalną	Sytuacja krytyczna
	Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według badań opartych na deklaracjach	Lepiej niż średnia
	Umiejętności cyfrowe obywateli	Wymaga obserwacji

Źródło: *Sprawozdanie krajowe – Polska 2019*, Bruksela, 27 lutego 2019, SWD(2019) 1020 final, online: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-poland_pl.pdf.

na wskaźnikach (ujęcie absolutne, np. zasięg opieki nad dziećmi do lat 3 powinien wynosić 33% do określonej daty). Podstawą do oceny sytuacji w poszczególnych państwach jest średnia danego wskaźnika dla wszystkich krajów. Z tabeli wynika, że najgorzej wypada w Polsce wskaźnik zasięgu opieki instytucjonalnej nad dziećmi do lat 3. Uwagi wymagała sytuacja pod względem nierówności genderowych w aktywności zawodowej, zarobków netto i umiejętności cyfrowych. W siedmiu na czternaście wymiarów sytuacja w Polsce była lepsza niż średnia lub najlepsza w UE. Informacje oceniające tego rodzaju

mają duży potencjał praktyczny, ponieważ uzasadniają rekomendacje zgodne z tymi ocenami, np. ze względu na odstawanie od średniej UE Polska powinna zwiększyć zasięg opieki instytucjonalnej nad dziećmi do lat 3.

Reakcje interesariuszy

Europejskie organizacje związkowe, społeczne i naukowe zajmowały stanowiska w procesie

konsultacji EFPS. Przykładowo European Anti-Poverty Network docenia Filar i pakiet dokumentów towarzyszących jako wyraz zobowiązania UE na rzecz konwergencji w kierunku wyższych standardów społecznych, choć wskazuje możliwe problemy z realizacją (EAPN 2017). Podobne stanowisko zajmuje ETUC⁹, a także sieć niezależnych badaczy (European Social Policy Network). Zaproponowali oni liczne zmiany w III części EFPS i wskazywali wyzwania związane z realizacją oraz dominację zagadnień zatrudnienia w całym dokumencie (Frazer, Mariler 2016). Związkowi i społeczni interesariusze wykorzystują EFPS głównie jako narzędzie rzecznictwa na rzecz większego zaangażowania UE po stronie praw, które są bliskie tym organizacjom. Główny nacisk kładą więc na realizację EFPS (np. sieć organizacji europejskich Social Platform proponowała plan wdrożenia [SP 2018]).

Rozwój sytuacji po wyborach do Europarlamentu 2019

Wiele pytań dotyczących przyszłości Filaru pozostało nierozstrzygniętych przed wyborami do Europarlamentu w roku 2019. Nowa Komisja Europejska na kadencję 2019–2024 pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen nie przedstawiła jeszcze dokumentów programowych. Przewodnicząca jako kandydatka stwierdziła, że należy łączyć to, co społeczne i to, co rynkowe w gospodarce i obiecała, że przedstawi „plan działań mających na celu pełną implementację

⁹ Krótki komunikat w tej sprawie na stronach ETUC, online: <https://www.etuc.org/en/issue/european-pillar-social-rights> (dostęp: 5 października 2019).

EFPS”. W przemówieniu wspomniała o kilku bardziej konkretnych inicjatywach, np. instrument prawny w zakresie uczciwej płacy minimalnej, europejskie ubezpieczenie od bezrobocia (*reinsurance scheme*), gwarancja praw edukacyjnych i zdrowotnych dla dzieci z ubogich rodzin (*child guarantee*), poprawa jakości i dostępności wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi przy wsparciu z EFS+, a także europejski plan walki z rakiem (von der Leyen 2019).

Misja opracowania planu pełnego wdrożenia EFPS została powierzona komisarzowi do spraw miejsc pracy (Nicolas Schmit) pod hasłem „wzmacnianie wymiaru społecznego Europy”. Sformułowanie zadań dla nowego komisarza rozpoczyna zdanie o tym, że najlepszym instrumentem do tego jest EFPS i jego 20 zasad. Powtórzone zostały tam propozycje von der Leyen jako zadania do realizacji, w tym stwierdzenie, że wzmacnianie systemów ochrony socjalnej w UE powinno odbywać się poprzez proces Semestru Europejskiego¹⁰.

Europejska Sieć Polityki Społecznej (ESPN) zasila Komisję wiedzą na temat rozwoju sytuacji i polityki państw członkowskich. Nowa Komisja zamówiła już pierwszy raport tematyczny, który dotyczyć ma realizacji zasady dwudziestej EFPS w państwach członkowskich, w której mowa o prawie do sześciu podstawowych usług publicznych (dostarczanie wody, urządzenia sanitarne, zapewnianie energii, transport, usługi finansowe, usługi cyfrowe).

Wnioski

EFPS ma charakter niewiążącej deklaracji. Uroczyste podpisanie go przez trzy najważniejsze organy UE podnosi jego rangę, ale nie zmienia jego deklaratywnego charakteru. Wynika z tego jego ograniczony

¹⁰ Ursula von der Leyen, *Mission Letter*, online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-nicolas-schmit_en.pdf (dostęp: 5 października 2019).

potencjał do bezpośredniego powodowania zmian w wymiarze społecznym UE. Zapewne i bez deklaracji toczyłyby się prace na dokumentami, które są wyliczane jako realizacja EFPS. Prace nad częścią z nich rozpoczęto wcześniej, a deklaracje o tym, że są one realizacją EFPS są mało przekonujące. EFPS potwierdza jednak symbolicznie znaczenie wymiaru społecznego UE i potencjalnie wzmacnia podejście oparte na prawach społecznych, które jest nieobecne w zarządzaniu gospodarczym UE. Jest też wykorzystywany przez europejskie związki zawodowe i organizacje obywatelskie jako narzędzie rzecznictwa. Trudno ocenić, czy bez EFPS byłoby ono mniej skuteczne,

np. czy argument, że w EFPS zapisano określone prawo i dlatego UE powinna coś zrobić, ma jakąkolwiek moc przekonywania. Kiedy przedstawiciele Komisji Europejskiej prezentowali swoją ocenę sytuacji w Polsce i priorytety inwestycyjne dla nowego okresu finansowego¹¹, nie zająknęli się o EFPS. Zapytani o to przez przedstawiciela EAPN Polska, stwierdzili, że Filar jest tak oczywisty, że zapomnieli o nim powiedzieć. Nowa przewodnicząca Komisji Europejskiej potwierdziła znaczenie EFPS w swoim programie i w misji dla komisarza do spraw pracy. Oznacza to, że Filar pozostanie ważnym układem odniesienia dla polityki społecznej UE w najbliższych latach.

¹¹ *Przyszła polityka spójności w Polsce*, online: https://ec.europa.eu/poland/news/190307_spojnosci_pl (dostęp: 5 października 2019).

Bibliografia

- De Schuter, O. (2016). *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*. Study for the AFCO Committee, European Parliament.
- De Schutter, O. (2018). *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*. Council of Europe.
- EAPN (2017). *Make Social Rights the beating heart of Europe! EAPN Response to the European Pillar of Social Rights*. European Anti-Poverty Network.
- Factsheet #SocialRights *European Pillar of Social Rights*, 9 kwietnia 2019, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20980&langId=en>.
- Frazer, H., Marlier, E. (red.) (2016), *Towards a European Pillar of Effective Social Rights*. Submission to the European Commission, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: ESPN.
- SP (2018). *Building Social Europe. a comprehensive implementation plan for an effective European Pillar of Social Rights*. Social Platform.
- Szarfenberg R. (2019). *Europejski Filar Praw Socjalnych w polityce spójności 2021–2027 w Polsce*. W: M. Baron, J. Bondaruk, R. Guzik i in., *Europejska Polityka Spójności 2021–2027. Opinie dotyczące pakietu projektów rozporządzeń*, ekspertyzy przygotowane na zlecenie europosła Jana Olbrychta.
- Von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe*, Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

Tabela 3. Podmioty i przedmioty praw zawartych w zasadach EFPS

Część zasada	Podmiot prawa – x ma prawo do	Przedmiot prawa – prawo do
I-1	Każdy	1. edukacji włączającej
I-2	Kobiety i mężczyźni	2. równego wynagrodzenia za pracę o równej wartości
I-3	Każdy	3. równego traktowania i równych szans w dziedzinie zatrudnienia, ochrony socjalnej, edukacji 4. dostępu do dóbr i usług dostępnych dla społeczeństwa
I-4	Każdy	5. terminowego i dostosowanego do potrzeb wsparcia na rzecz poprawy perspektyw zatrudnienia lub prowadzenia działalności na własny rachunek
I-4	Każdy	6. przeniesienia uprawnień do ochrony socjalnej 7. szkolenia w trakcie przekwalifikowania zawodowego
I-4	Młodzi ludzie	8. dalszego kształcenia 9. przyuczenia do zawodu 10. stażu 11. lub dobrej oferty zatrudnienia w ciągu 4 miesięcy od uzyskania statusu bezrobotnego lub ukończenia edukacji
I-4	Osoby bezrobotne	12. ciągłego i konsekwentnego wsparcia dostosowanego do ich indywidualnych potrzeb
I-4	Osoby długotrwale bezrobotne	13. dogłębnej indywidualnej oceny najpóźniej do 18. miesiąca bezrobocia
II-5	Pracownicy	14. sprawiedliwego i równego traktowania w odniesieniu do warunków pracy, dostępu do ochrony socjalnej i szkoleń
II-6	Pracownicy	15. sprawiedliwego wynagrodzenia, które zapewnia przyzwoity poziom życia
II-7	Pracownicy	16. otrzymania w momencie nawiązania stosunku pracy pisemnej informacji o ich prawach i obowiązkach wynikających ze stosunku pracy, w tym w trakcie okresu próbnego
II-7	Pracownicy	17. uzyskania wcześniej informacji o przyczynach takiego zwolnienia, 18. rozsądnego okresu wypowiedzenia
II-7	Pracownicy	19. skutecznego i bezstronnego rozstrzygnięcia sporów 20. dochodzenia roszczeń, w tym do odpowiedniej rekompensaty
II-8	Pracownicy lub ich przedstawiciele	21. uzyskiwania informacji i wyrażania swojej opinii w odpowiednim czasie w dotyczących ich kwestiach
II-9	Rodzice oraz osoby pełniące obowiązki opiekunów	22. odpowiednich urlopów 23. elastycznej organizacji pracy 24. oraz dostępu do usług w zakresie opieki
II-10	Pracownicy	25. wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy
II-10	Pracownicy	26. środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb zawodowych 27. [do środowiska pracy]... które pozwala im przedłużyć okres ich uczestnictwa w rynku pracy
II-10	Pracownicy	28. ochrony swoich danych osobowych w kontekście zatrudnienia
III-11	Dzieci	29. wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi
III-11	Dzieci	30. ochrony przed ubóstwem

III-11	Dzieci ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji	31. szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans
III-12	Pracownicy i, w porównywalnych warunkach, osoby samozatrudnione	32. odpowiedniej ochrony socjalnej
III-13	Osoby bezrobotne	33. odpowiedniego wsparcia w zakresie aktywizacji 34. właściwych świadczeń dla bezrobotnych
III-14	Każdy kto nie dysponuje wystarczającymi środkami	35. odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie
III-15	Każda osoba w podeszłym wieku	36. posiadania środków umożliwiających godne życie
III-15	Pracownicy i osoby pracujące na własny rachunek przechodzące na emeryturę	37. emerytury proporcjonalnej do ich składek oraz zapewniającej odpowiedni dochód
III-16	Każdy	38. szybkiego dostępu do przystępnej cenowo, profilaktycznej i objawowej opieki zdrowotnej dobrej jakości
III-17	Osoby niepełnosprawne	39. otrzymania wsparcia dochodu, które zapewnia godne życie 40. usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym 41. środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb
III-18	Każdy	42. przystępnych cenowo i dobrej jakości usług opieki długoterminowej
III-19	Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji	43. odpowiedniej pomocy 44. ochrony przed przymusową eksmisją
III-20	Każdy	45. podstawowych usług dobrej jakości wody 46. podstawowych usług dobrej jakości urządzeń sanitarnych 47. podstawowych usług dobrej jakości energii 48. podstawowych usług dobrej jakości transportu 49. podstawowych usług dobrej jakości usług finansowych 50. podstawowych usług dobrej jakości usług łączności cyfrowej

Źródło: opracowanie własne

Krojenie tortu czy jego wypiek? Napięcia i sprężenia integracji gospodarczej i społecznej

Michał Sutowski

30

Europa socjalna wciąż pozostaje utopią postępowych idealistów – wymiar społeczny Unii Europejskiej praktycznie nie istnieje, a ze skutkami działania lub niedziałania zintegrowanej gospodarki państwa narodowe muszą radzić sobie samodzielnie. Dotyczy to zarówno wpływu koniunkturalnego (zwłaszcza różnego tempa wzrostu gospodarczego i poziomu zatrudnienia), jak i strukturalnego (szczególnie przepływów osób między krajowymi rynkami pracy i systemami zabezpieczenia społecznego).

Wyzwania dla gospodarek Unii Europejskiej, związane ze stagnacją, trendami demograficznymi, zmianą technologiczną, konkurencją wschodzących potęg, kryzysem liberalnego porządku międzynarodowego czy szeregiem dysfunkcji obserwowalnych w instytucjach politycznych i sferze publicznej, sugerują zarazem, że bez odpowiednich mechanizmów polityki społecznej trudno będzie uzyskać nowe zasoby rozwojowe dla gospodarki.

Stan ten pogłębia, rzecz jasna, nierówności standardu życia na kontynencie, ponieważ kraje posiadające najmniej – czy to wskutek kryzysu gospodarczego po 2008 roku, czy też „długiego trwania” ich peryferyjnego statusu – zasobów do prowadzenia aktywnej polityki społecznej zazwyczaj mają w tym obszarze największe potrzeby. Możemy to zaobserwować w takich sferach jak

zabezpieczenie przed skutkami bezrobocia w czasie dekonunktury i aktywizacja pracowników, publiczna dostępność i jakość usług edukacyjnych, ochrony zdrowia i opiekuńczych dla osób zależnych czy instrumenty integracji przybyszów spoza danego kraju członkowskiego czy Unii Europejskiej (UE).

Polska – beneficjent z wątpliwościami

Jednocześnie można zaryzykować tezę, że akurat Polska znajduje się po stronie beneficjentów społecznych europejskiej integracji gospodarczej. Po pierwsze, jako kraj, w którym najpoważniejsze nierozwiązane kwestie i problemy społeczne są pochodną raczej modelu rozwoju ukształtowanego w okresie transformacji po roku 1989 niż procesów integracyjnych, te ostatnie zaś przyczyniły się przede wszystkim do ich złagodzenia. Po drugie, jako społeczeństwo,

w którym korzyści z przystąpienia do Unii Europejskiej rozłożyły się, jeśli nie egalitarnie, to stosunkowo powszechnie (w tym na obszary i grupy społecznie szczególnie poszkodowane w latach 90. XX wieku, czyli wieś). Po trzecie wreszcie, jako gospodarka, która za sprawą włączenia do jednolitego rynku oraz mechanizmów polityki strukturalnej wygenerowała wpływy do budżetu państwa, pozwalające na znaczący wzrost nakładów na politykę społeczną, zwłaszcza po 2015 roku.

Wśród konkretnych mechanizmów oddziaływania integracji na sferę społeczną należy wymienić przede wszystkim wspólny rynek i fundusze strukturalne. W ciągu kilkunastu lat członkostwa Polski w UE za sprawą migracji ponad 1 mln pracowników, wejścia firm krajowych do europejskich łańcuchów produkcji, uzyskania dostępu do rynków eksportowych, inwestycji zagranicznych i publicznych w infrastrukturę nastąpiła znaczna redukcja bezrobocia, zwyżka płac i poprawa warunków pracy w części sektorów gospodarki, a także transfer środków prywatnych pracowników migrujących do rodzin w kraju. Po za tym, obok impulsu inwestycyjnego, za sprawą dopłat bezpośrednich polityka rolna UE pełniła rolę „socjału” dla mniej zamożnej części ludności wiejskiej. Złagodzone zostało zjawisko głodu mieszkaniowego, ale jednocześnie pogorszyła się wyraźnie struktura demograficzna (emigracja osób w wieku produkcyjnym z dziećmi) i osadnicza (wyludnienie obszarów peryferyjnych).

Jak w tym kontekście powinniśmy wyobrazić sobie pożądane relacje między polityką gospodarczą a społeczną w Unii Europejskiej? Wciąż częsty – zwłaszcza w Polsce, w której idee neoliberalne zakorzeniły się wyjątkowo mocno w wyobraźni zbiorowej, szczególnie w pierwszym piętnastolecu przemian ustrojowych – jest pogląd, że „najlepszą polityką społeczną jest dobra polityka gospodarcza”. Podtekst jest czytelny: polityka społeczna traktowana jest tu minimalistycznie, wręcz jako zło konieczne i mechanizm naprawy ewentualnych zawodności rynku, nie zaś jako

równoprawny element ustroju gospodarczego, odpowiadający za odtwarzanie i kreację nowych zasobów rozwojowych. W praktyce prowadzi to do dezawuowania efektywności polityk publicznych i legitymizowania idei i praktyk państwa-minimum, absolutyzującego „wolność gospodarczą” kosztem innych wartości zbiorowych i dobra wspólnego.

Mimo wyraźnego zwrotu w debacie publicznej po kryzysie 2008 roku, kiedy to postawa tego rodzaju straciła hegemoniczny status, a obecnie stanowi wręcz margines krajowej debaty publicznej, w odniesieniu do Unii Europejskiej wciąż jest ona obecna w przekazie politycznych elit Rzeczypospolitej. Ilustracją tego może być sformułowana m.in. przez szefa polskiego MSZ Jacka Czaputowicza teza o priorytecie obrony liberalnych pryncypiów jednolitego rynku (tzw. cztery swobody). Okazją do jej artykulacji był spór wokół dyrektywy o pracownikach delegowanych, w którym Polska faktycznie stawiała po stronie swobody świadczenia usług wbrew rozwiązaniom protekcyjnym forsowanym przede wszystkim przez Francję.

Jednocześnie pomysły harmonizacji kolejnych wymiarów polityki gospodarczej (np. polityki podatkowej, nadzoru bankowego), jak również wprowadzenia wspólnych polityk redystrybucyjnych z poziomu europejskiego, traktowane są przez rząd Polski z dużym dystansem – jako zagrożenie dla konkurencyjności polskich przedsiębiorstw (protekcjonizm *de facto* za fasadą zwalczania dumpingu socjalnego) bądź też źródło ryzyka wejścia w rolę płatnika netto w zakresie ewentualnej polityki socjalnej UE na rzecz krajów Południa wspólnoty.

Solidarność warunkiem rozwoju (i wzajemnie)

Niezależnie od oceny takiego stanowiska rządu RP, jak również ewidentnej szkodliwości neoliberalnej zasady prymatu efektywności gospodarczej nad priorytetami społecznymi, trzeba jednak przyjąć – zwłaszcza w warunkach kryzysu kapitalizmu i jego głębokich zmian strukturalnych – że polityka gospodarcza, zarówno jej strona popytowa, jak i podażowa, mają kluczowe znaczenie dla możliwości prowadzenia polityk społecznych. Nie musi to bynajmniej prowadzić do wniosku o niezbędnych cięciach i ograniczeniach mechanizmów państwa dobrobytu w imię anachronicznie rozumianej racjonalności ekonomicznej.

Innymi słowy, bez reformy polityk makroekonomicznych, strukturalnych i przemysłowych Unii Europejskiej potencjalna – i wyraźnie pożądana z wielu względów – europejska polityka społeczna będzie zaledwie nieskutecznym paliatywem dla społeczeństw targanych nierównościami ekonomicznymi i narastającym konfliktem politycznym. Do tego, dodajmy, traktowana wyłącznie jako „socjal” redystrybucja środków finansowych na cele społeczne wywoła zapewne sprzeciw w społeczeństwach Północy.

Proponowana przez niektórych ekspertów (m.in. Ulrike Guérot) formuła solidarności europejskiej jako zasady permanentnego transferowania środków od regionów trwale zamożniejszych do trwale biedniejszych ma niewielkie szanse na demokratyczną akceptację „płatników”. Choć z wielu względów byłaby uzasadniona, nie uzyska raczej politycznej legitymacji w sferze

publicznej, określonej dychotomią „wytwórców” i „odbiorców pomocy”, na dodatek utożsamianych w potocznej świadomości z „wierzyicielami” i „dłużnikami”, względnie „pracowitą Północą” i „rozrzutnym Południem”.

Wniosek płynie z tego następujący: aby możliwa (tj. akceptowalna politycznie) była rozbudowa (a właściwie stworzenie od podstaw) europejskiej polityki społecznej, musi ona zostać powiązana – realnie i na poziomie komunikacji – z celami rozwoju zasobów dla gospodarki przyszłości, uwzględniającej wyzwania epoki antropocenu i spójności społecznej jednocześnie. Sama gospodarka oczywiście, na zasadzie pozytywnego sprzężenia zwrotnego, mogłaby stać się źródłem finansowania narzędzi redystrybucji oraz inwestycji społecznych wzmacniających zasoby do jej działania. Wśród przykładów takiego oddziaływania polityki społecznej na rozwój można wymienić chociażby: większe inwestycje w kapitał ludzki młodego pokolenia za sprawą wydatków edukacyjnych finansowanych ze świadczeń typu „Rodzina 500+”; zwiększenie mobilności i dostępności zasobów pracy za sprawą lepszego dostępu do transportu publicznego na prowincji; rozwoju publicznej infrastruktury opiekuńczej czy polityki publicznego wsparcia mieszkań na wynajem; wreszcie powiązanie rozwoju komunikacji zbiorowej z polityką przemysłową (produkcja ekologicznych środków transportu).

Co robić?

Aby pozytywne sprzężenie między polityką społeczną a gospodarczą w UE stało się udziałem większości jej mieszkańców, konieczne są istotne zmiany polityk dotychczasowych, jak również stworzenie zupełnie nowych instrumentów na poziomie ponadnarodowym – od polityk *stricte* wspólnotowych, przez krajowe, finansowane

z budżetu UE, aż po koordynację polityk narodowych poszczególnych krajów.

Wśród warunków wstępnych i koniecznych prowadzenia efektywnej polityki społecznej w UE wymienić należy, po pierwsze, przebudowę reguł polityki makroekonomicznej UE, po drugie, przeniesienie akcentów na „kapitał ludzki” w zakresie polityki strukturalnej, po trzecie, politykę przemysłową sprzyjającą stwarzaniu miejsc pracy. To czynniki bardziej, w moim przekonaniu, istotne (zwłaszcza na krótką metę) niż najlepsze nawet europejskie programy polityki społecznej.

Jako główne postulaty zmian polityki makroekonomicznej w UE wskazałbym przede wszystkim: zmianę sposobu wyliczania podstawy tzw. deficytu strukturalnego, która pozwalałaby na prowadzenie polityki antycyklicznej; politykę monetarną EBC nastawioną przede wszystkim na stabilizację kosztów obsługi krajowego zadłużenia publicznego i niegenerująca inflacji cen aktywów na rynkach finansowych; w dalszej perspektywie zezwolenie państwowemu członkowskim bądź wprowadzenie na poziomie UE tzw. pieniądza fiskalnego („półwaluty”), służącego finansowaniu usług publicznych niewalutowanych na poziomie danego kraju (np. usług skierowanych do osób starszych, opieki żłobkowej itp.). Właściwie wszystkie te postulaty napotykają obecnie bariery „doktrynalne” ze strony Niemiec, a także krajów takich jak Holandia czy Finlandia – płatników netto do budżetów UE, skupionych na celu niskiej inflacji.

W obszarze polityki strukturalnej nie tylko doktryny, ale i interesy krajów Północy, Południa i Wschodu są wyraźnie rozbieżne. Północ nastawiona jest na cele rozwoju innowacji oraz R&D, sprzyjające budowaniu przewagi technologicznej w konkurencji globalnej. Skutkiem ubocznym takiego priorytetu wydatkowania środków jest zarówno „drenaż mózgów” na rzecz Północy jak i gorsza absorpcja środków unijnych. Południe wydaje się przy tym liczyć obecnie na środki o charakterze „koniunkturalnym” (łatwe

do absorpcji fundusze inwestycyjne generujące liczne miejsca pracy), z kolei kraje umownego Wschodu liczą przede wszystkim na utrzymanie *status quo* – ze względu na własne możliwości absorpcyjne środków unijnych, ale także istniejące układy powiązań klientelistycznych.

Najbardziej oczywiste rozwiązanie tych dylematów, czyli „powiększenie tortu” (większy budżet UE), jest politycznie utrudnione ze względu na odmienne narracje narodowe na temat faktycznego działania mechanizmów solidarnościowych i przepływów kapitału w Europie. Być może szansą na kompromis w tej kwestii byłby pomysł „europejskich inwestycji społecznych”, a więc rozwiązania pośredniego między inwestowaniem w „twardą” infrastrukturę (drogi, koleje, mosty, oczyszczalnie ścieków), a wydatkami na R&D w awangardowe technologie, których absorpcja byłaby możliwa tylko przez najbardziej zaawansowane kraje. Ze swojej strony proponowałbym tutaj dwa priorytetowe obszary: oświatę (np. dopłaty do wynagrodzeń nauczycieli, z progresją zależną od dystansu wynagrodzeń w oświacie względem średniej krajowej) i ekologiczny transport publiczny (środki na finansowanie połączeń lokalnych i regionalnych oraz inteligentnych systemów transportu zbiorowego w miastach). Obydwa obszary pozwoliłyby na powiązanie celów koniunkturalnych (miejsca pracy i wyższe płace w sektorze publicznym) z rozwojowymi (mniejsze rozwarstwienie kapitału ludzkiego, mobilność pracowników) i łagodziły różnice zdolności absorpcyjnych funduszy między krajami centrum i peryferii UE.

Trzeci element, a więc wspólna polityka przemysłowa, mógłby zyskać na efektywności pod warunkiem obudowania go narracją „konkurencyjności Europy” względem reszty świata, zwłaszcza USA i Chin, w połączeniu z opowieścią o przebudowie modelu społecznego Europy w kierunku zrównoważonego ekologicznie rozwoju i adaptacji do celu neutralności klimatycznej w sposób solidarny i powszechny. Naturalnymi obszarami wsparcia byłaby europejska produkcja źródeł energii odnawialnych

(z preferencją dla opcji rozproszonych i prosumenckich), jak również środki i systemy transportu zbiorowego, wreszcie innowacje technologiczne dla usług opiekuńczych i medycznych.

Wszystkie powyższe instrumenty polityczne wiążą cele solidarnościowe i redystrybucyjne z mobilizacją zasobów rozwojowych, niezbędnych do realizacji celów konkurencyjności globalnej i adaptacji

do zmian klimatycznych. Dopiero w ich kontekście pozostałe narzędzia, bardziej typowe dla polityki społecznej – jak europejskie ubezpieczenie od bezrobocia, zharmonizowane ubezpieczenia zdrowotne i emerytalne czy też wspólne polityki migracyjno-azyłowe – będą miały szansę zyskać polityczną (w sensie: demokratyczną) legitymację społeczeństw członkowskich UE.

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. Przewodnym 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

© 2019 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: MUFU.pl, Warszawa

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

Printed in Poland 2019

ISBN 978-83-64062-39-1