



Dr Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski
www.ips.uw.edu.pl/rszarf
r.szarfenberg@uw.edu.pl

„Unia Europejska odnawia swoje społeczne zobowiązania”

Ekspertyza przygotowana w ramach projektu

EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej



Projekt „EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej” jest realizowany przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz budżetu Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych.

Wprowadzenie

Unia Europejska (UE), Wspólnota Europejska i jej poprzedniczka Europejska Wspólnota Gospodarcza to głównie organizacja o celach gospodarczych. Przejawem ich realizacji jest unia monetarna, Europejski Bank Centralny, ochrona zasad konkurencji przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. W odróżnieniu od polityki gospodarczej sprawy społeczne pozostawiono w kompetencjach państw członkowskich. Im bliżej było jednak do stworzenia jednolitego rynku wspólnotowego, tym głośniejsze stawały się postulaty wzmocnienia wymiaru społecznego Unii. Po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego w 1999 r. pojawiły się traktatowe podstawy do przełamania impasu na tym polu za pomocą nowego instrumentu w postaci otwartej metody koordynacji. Kierunki rozwoju Unii na okres 2000-2010 wyznaczyła Strategia Lizbońska, a w obszarze społecznym towarzysząca jej Agenda Społeczna uchwalona przez Radę Europejską i Agenda Polityki Społecznej Komisji Europejskiej (KE). Historia tych dokumentów oczywiście nie zaczyna się od roku 2000. Wcześniej nazywano je Programami Działań Społecznych (*Social Action Programme*), pierwszy został powołany do życia rezolucją Rady Wspólnot Europejskich ze stycznia 1974 r.

Przedmiotem refleksji zawartych poniżej jest dokument Komisji Europejskiej (KE) nazywany „odnowioną Agendą Społeczną” (AS)¹ lub też „Pakiem społecznym”, ewentualnie „komunikatem parasolowym”. Nazwy nawiązujące do pakietu lub parasola wiążą się z tym, że w odnowionej strategii wymieniono kilkanaście podjętych lub planowanych, mniej lub bardziej nowych inicjatyw UE w szeroko rozumianym obszarze społecznym. Polski tytuł dokumentu brzmi tak: *Odnowiona agenda społeczna: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku.*² Spore ambicje, jakie się za nim kryją zostały przedstawione w komunikacie poprzedzającym, pt. *Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej dla Europy XXI wieku.*³ Jedną z intelektualnych podstaw odnowionego podejścia KE był raport konsultacyjny pt. *Społeczna rzeczywistość Europy.*⁴

¹ Nie jest dla mnie jasne, jak ma się ta nowa strategia do Agendy Społecznej 2005-2010, która była również odnowioną wersją dokumentu pod nieco innym tytułem z 2000 r. Komunikat Komisji o agendzie polityki społecznej (*Social Policy Agenda*), COM(2000) 379. Najprawdopodobniej jest to kolejna wersja przygotowana w związku z upłynięciem połowy okresu i negatywną oceną tego, co i/lub jak zawarto w poprzedniej. Trzeba się tego domyślać, bo o takiej ocenie nic konkretnego nie wiadomo, a na nowych stronach KE dotyczących spraw społecznych zniknęły też odnośniki do starszych wersji agendy. Ta hipoteza też nie jest pewna, gdyż jako punkt odniesienia dla rozpoczęcia prac nad rewizją traktuje się dokument *A citizens' agenda: Delivering results for Europe* z 2006 r., w którym zamieszczono krótki punkt, do którego nawiązano w nazwie omawianej strategii: „Możliwości, dostęp i solidarność”. Ponadto Agenda Społeczna z 2000 r. nie była zmieniana w ciągu pierwszych pięciu lat.

² Oznaczenie dokumentu COM(2008) 412, dostępny: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547>>.

³ Oznaczenie COM(2007) 726. Dostępny: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0726en01.pdf>

⁴ R. Liddle, F. Lerais *Europe's Social Reality*, The Bureau of European Policy Advisers, 2007. Dostępny: <http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_en.pdf>. Autorzy przyjęli za punkt wyjścia dość przekonujące założenie, że o dobrostanie ludzi decyduje długość życia i szczęście. Prosty sposób pomiaru uwzględniającego oba te aspekty zaproponował Ruut Veenhoven. Miarą jest liczba lat przeżytych w szczęściu (*Happy Life Years*), która przykładowo wynosiła w Szwecji 58,9, w USA 56,9, we Francji 51,5, a w Polsce 42,8 (dane z okolic roku 2000). Ze społecznego punktu widzenia istotne jest, aby jak największa liczba ludzi żyła długo i szczęśliwie. W perspektywie politycznej i praktycznej znaczenie ma poznanie czynników sprzyjających takiej sytuacji, szczególnie zaś takich, na które jako społeczeństwa możemy mieć wpływ, czemu autorzy raportu poświęcają większą jego część. Analizował to zagadnienie również Veenhoven z takim m.in. wnioskiem: „Równość dochodów i hojne zabezpieczenie społeczne nie wydają się konieczne do prowadzenia długiego i szczęśliwego życia”, *Apparent Quality-of-Life in Nations: How Long and*

Nowa rzeczywistość społeczna

Dwa zdania z początku i końca odnowionej agendy społecznej UE dobrze ilustrują jej główny sens: „Polityka społeczna powinna nadążać za zmieniającymi się realiami – powinna być elastyczna i sprawnie reagować na zmiany”, „Nowe realia społeczne wymagają nowych rozwiązań. Zmiany przebiegają szybko, a polityka musi dotrzymywać im kroku, zapewniając innowacyjne i elastyczne rozwiązania...”. Nowość, innowacyjność i elastyczność to główne elementy współczesnego dyskursu reformatorskiego o polityce społecznej.

Po stronie szybko zmieniających się realiów wyróżniono globalizację, rozwój technologii, zmiany demograficzne, imigrację oraz zmiany klimatyczne. Ze względu na to, że przedstawiono je bardzo ogólnikowo, po więcej konkretów musiałem sięgnąć do komunikatu o wizji społecznej poprzedzającego odnowioną agendę. Podzielono tam nowe wyzwania na trzy kategorie, a po ich wyliczeniu stwierdzono, że „Istniejące państwa opiekuńcze nie zawsze są odpowiednio przygotowane na stawienie [im] czoła... pomimo licznych reform w toku”. Nie przedstawiono przy tym informacji, które państwa opiekuńcze są mniej, a które bardziej przygotowane na zmianę realiów. W skrócie przedstawię je w tabeli 1.⁵

Tabela 1. Nowe wyzwania dla polityki społecznej w UE

Obszar	Nowe realia i wyzwania
Społeczeństwo	Wzrost przeciętnej długości życia, co zagraża finansom systemów zabezpieczenia społecznego
	Spadek liczby urodzeń poniżej poziomu aspiracji
	Obciążenie demograficzne, społeczne wyobcowanie, wzrost ubóstwa osób starszych
	Podziały i konflikty międzypokoleniowe
	Zmiany zachodzące w modelu rodziny, np. mniejsza stabilność małżeństw, rodziny niepełne
	Dyskryminacja i nierówności pod względem płci
	Ubóstwo wielu regionów, rosnące ubóstwo dzieci
	Migracje i problemy z integracją imigrantów
Gospodarka	Utrzymujące się bezrobocie
	Wypadanie z rynku pracy osób w wieku przedemerytalnym
	Siła robocza ma problemy z dostosowaniem się do szybkich zmian na rynku pracy
	Segmentacja rynku pracy związana z końcem modelu „praca na całe życie” i nowymi sposobami zatrudniania
	Niska jakość edukacji w upowszechnianiu podstawowych umiejętności, wypadanie młodzieży z systemu edukacyjnego
Styl życia i system wartości	Słabną tradycyjne więzi rodzinne, tendencja do indywidualizacji oraz koncentrowanie uwagi na konsumpcji
	Spada zaufanie do instytucji politycznych i udział w życiu publicznym
	Obawy związane z globalizacją i zwiększonym kontaktem z innymi kulturami
	Nowe problemy społeczne: stres, depresja, otyłość, choroby związane ze środowiskiem
	Nowe formy komunikacji elektronicznej są niedostępne dla części ludzi i pojawia się wykluczenie cyfrowe
	Model konsumpcji zagrażający klimatowi i środowisku
	Wraz z rozwojem technologii pojawiają się problemy bioetyczne

Źródło: opracowanie własne

Happy People Live, Social Indicators Research, tom 71, nr 1-3, 2005.

⁵ Dwa podobne zestawy wyzwań zaproponowane przez przedstawicieli nauk ekonomicznych i politycznych: Stanisławę Golinowską i Petera Wildinga, opisałem i krytycznie omówiłem w tekście *Człowiek i polityka społeczna - Unia Europejska 2050*, w: A. Karpiński red. "Europa w perspektywie 2050", Komitet Prognoz Polska 2000 Plus, PAN, Warszawa 2007.

Nie sędę, aby była to lista wyczerpująca, nie widać też w niej żadnego porządku, np. pomieszano przyczyny i realnie występujące trendy z ich domniemanymi konsekwencjami, informacje ilościowe pomieszane są z jakościowymi, a fakty z ocenami i postulatami. Wszystko to ma uzasadnić wniosek, że bardzo potrzebujemy zmian „istniejących państw opiekuńczych”, które niekoniecznie radzą sobie w zmienionej sytuacji. Ze względu na to, że poziom rozwoju, zaawansowanie reform oraz zróżnicowanie instytucji polityki społecznej w państwach członkowskich jest duże, nie wiadomo również, do których krajów to przesłanie bardziej pasuje, a do których mniej. Jeżeli tylko spróbujemy wyobrazić sobie różnicę dzielącą Niemcy czy Francję od Polski czy Rumunii i Bułgarii, od razu rodzi się sceptycyzm co do tego, że należy wszędzie zaaplikować taką samą receptę reformatorską. W komunikacie wizyjnym przynajmniej werbalnie przyznano rację takiemu stanowisku: „Nie ma jednego uniwersalnego podejścia w całej Europie”. Wspólne mają być zaś owe wyzwania i potrzeba działania. I tu jednak pojawiają się moje zasadnicze wątpliwości, np. w jakim sensie Polska i Rumunia mają problemy podobne do problemów Szwecji i Danii?

Wyjaśnienie retoryki omawianych dokumentów wydaje się dość proste. Z perspektywy KE chodzi o wspólnotową politykę społeczną, a żeby nadać jej jakiś sens należy akcentować problemy wspólne dla całego obszaru UE i względnie niezależne od krajowych specyfik rozwojowych i instytucjonalnych.

Wspólne cele

Drugi element podejścia uwspólniającego dyskurs politykospołeczny w UE polega na wskazaniu wspólnych celów. Symbolizują je trzy pojęcia: możliwości, dostęp i solidarność. Innymi słowy chodzi o klasyczną zasadę równości szans, której służyć ma wyrównywanie dostępu do szeroko rozumianych i odpowiednich usług społecznych oraz zwalczanie różnych form dyskryminacji, a także wspieranie tych, którzy są w potrzebie czy w trudnym położeniu (walka z wykluczeniem społecznym i ubóstwem).⁶

Między dokumentem wizyjnym a odnowioną strategią występują pewne różnice akcentów w ramach pierwszego i głównego celu. O ile w pierwszym dokumencie przede

⁶ We współczesnej nauce problem zapewnienia równości szans bada się w kontekście pojęcia międzypokoleniowej mobilności dochodowej: „... powracającym celem polityki społecznej jest uczynienie zarobków osób dorosłych mniej zależnymi od ich społecznego pochodzenia, a bardziej zależnymi od ich umiejętności i wysiłku”. Ma to zarówno uzasadnienie sprawiedliwościowe - nie należy nagradzać ludzi za to z jakiej rodziny pochodzą, jak i efektywnościowe - nagradzanie za umiejętności i wysiłek, a nie za pochodzenie przyczynia się do rozwoju gospodarczego. Im wyższa korelacja między dochodami rodziców a dochodami dzieci, gdy staną się dorosłe, tym niższy jest poziom międzypokoleniowej mobilności pod tym względem. Powyższe uwagi oparte są na tekście Susan E. Mayer i Leonarda M. Lopoo, którzy badali wpływ publicznych wydatków społecznych na tak rozumianą mobilność w USA, zob. tychże *Government spending and intergenerational mobility*, Journal of Public Economics tom 92 nr 1-2, 2008. Tam też mamy wniosek, że przynajmniej w USA jedynie wydatki na szkolnictwo podstawowe i średnie mogą przyczyniać się do zwiększania mobilności międzygeneracyjnej, gdyż wydatki na szkolnictwo wyższe poprawiają sytuację dzieci z bogatszych rodzin i nie mają wpływu na dzieci z rodzin uboższych (s. 144). W nieco innym sformułowaniu ta sama idea: „Silny związek między pozycją społeczną lub ekonomiczną kolejnych pokoleń wskazuje na niską mobilność międzygeneracyjną i jest często traktowany jako naruszenie normy równości szans”, J. Blanden, P. Gregg, L. Macmillan *Intergenerational Persistence in Income and Social Class: The Impact of Within-Group Inequality*, marzec 2008. W międzynarodowych porównaniach wskaźnika tej mobilności USA i Wielka Brytania miały wyniki prawie dwa razy gorsze w porównaniu z krajami takimi, jak Norwegia, Szwecja, Finlandia czy Dania, zob. J. Blanden, P. Gregg, S. Machin *Intergenerational Mobility in Europe and North America*, Centre for Economic Performance, London School of Economics, kwiecień 2005, s. 6.

wszystkim mowa o równości startu, co kojarzy się z edukacją, to w drugim mamy najpierw do czynienia z przywołaniem kontekstu rynku pracy: „tworzenie liczniejszych i lepszych miejsc pracy i ułatwianie mobilności” (zapewne geograficzno-zawodowej).

Wydaje się, że równość startu i szans jest najmniej kontrowersyjnym z ogólnych celów społecznych, przynajmniej dopóki nie wskaże się poziomu, instrumentów i kosztów jego osiągania. Nie znaczy to jednak, że nie można podejść do niego krytycznie. Przynajmniej z egalitarystycznej perspektywy przedkładanie go nad inne prowadzi do dyskursywnego usprawiedliwienia nierówności, które ewentualnie powstałyby po hipotetycznym zapewnieniu wszystkim równych szans. Wiadomo, że zapewne nie chodzi tu o całkowite wyrównanie szans ludzi różniących się przecież pod wieloma względami, na które nie mamy wpływu lub jego wywieranie byłoby bardzo kosztowne, a tylko o zmniejszenie poziomu nierówności. Tak postawiona kwestia jest już bardziej konkretna, np. możemy zapytać, do jakiego poziomu nierówności i jakich szans mamy dążyć. Wiedząc, że całkowita równość szans jest poza naszym zasięgiem powstaje problem, co zrobić z nierównościami, które powstały na bazie nierówności szans, której nie udało się wyeliminować. Jest to wsparcie dla polityki egalitarystycznej wykraczającej poza ideał równości szans.⁷

Według mnie priorytetem powinna być walka z wykluczeniem społecznym i ubóstwem, a jeżeli dzięki niej poprawi się sytuacja części ludności w najgorszym położeniu, to wyrównujemy w ten sposób szanse na osiągnięcie przynajmniej minimalnego poziomu dobrobytu przez wszystkich. Możemy śmiało przy tym założyć, że dostępność do usług społecznych dla osób ze środowisk problemowych i wykluczonych jest zasadnicza dla powodzenia takiego przedsięwzięcia. Nie wynika z tego oczywiście, że te usługi mają być tylko dla nich, powszechne systemy zabezpieczenia i usług społecznych zwykle są lepszej jakości i lepiej zapobiegają ubóstwu. Najważniejsza wydaje się być odpowiedź na pytanie, jakie są przyczyny i uwarunkowanie wspólnych problemów obszaru UE, a następnie, na które z nich mamy jakikolwiek wpływ za pomocą narzędzi, jakimi dysponuje Unia. Autorzy odnowionej strategii przyznają przy tym otwarcie: „Za działania na rzecz osiągnięcia tych celów odpowiedzialne są przede wszystkim państwa członkowskie”. Wiąże się to z nadal bardzo ograniczonymi kompetencjami UE w zakresie polityki społecznej.

Efektywność i skuteczność wydatków społecznych

Zanim przejdę do omawiania priorytetów na które zostały rozpisane trzy ogólne cele strategii omówię dokument roboczy Komisji, w którym sformułowano zasady i zalecenia dla reform polityki społecznej w państwach członkowskich.⁸ Dotyczył on efektywności i skuteczności wydatków społecznych. Nie ma o nim bezpośredniej wzmianki w odnowionej strategii (odnośnik prowadzi do krótkiej notatki na temat Konkluzji Rady w sprawie zapewnienia w przyszłości efektywności i skuteczności wydatków społecznych oraz analizy jakości finansów publicznych). Nie ma też do niego odnośnika na komisyjnych stronach

⁷ Zob. m.in.: A. Mason *Levelling Playing Field. The Idea of Equal Opportunity and its Place in Egalitarian Thought*, Oxford University Press, 2006. Krytyczne spojrzenie na postulat równości szans prezentuje M. Cavanagh *Against Equality of Opportunity*, Oxford University Press, 2002. W Polsce niedawno ukazała się książka S. White'a *Równość, Sic!*, 2008, z obszernym potraktowaniem również tej kwestii w rozdziale 3.

⁸ *Efficiency and Effectiveness of Social Spending*, oznaczenie dokumentu SEC(2008) 2153, dostępny: <[http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/com/2008/sec\(2008\)-2153en.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/com/2008/sec(2008)-2153en.pdf)>. Znalazłem w Internecie dwie jego wersje, nieco wcześniejsza w opisie miała towarzyszyć komunikatowi o wzmocnieniu otwartej metody koordynacji (o którym piszę dalej), a późniejsza została przypisana bezpośrednio do komunikatu o odnowionej agendzie. Interesujące, że w spisie dokumentów towarzyszących tej ostatniej nie ma oznaczenia tego raportu, a jest ono właśnie w pierwszym z tych komunikatów.

internetowych poświęconych AS. Mała widoczność raportu musi dziwić, bo w nim właśnie określono propozycje zasad i zaleceń reformy polityki społecznej z sugestią oparcia ich na wynikach badań empirycznych. Wśród zaleceń znajdujemy m.in.:

- „Parametry zabezpieczenia społecznego powinny być tak ustawione, aby unikać poważnych zakłóceń w bodźcach ekonomicznych”, ma to być odpowiedź na problemy czy zakłócenia takie, jak „niski poziom oszczędności, zbyt długi czas poszukiwania pracy, wcześniejsza emerytura, nadmierne korzystanie z opieki zdrowotnej”;
- Polityka społeczna powinna być skoncentrowana na najbiedniejszych i najbardziej wykluczonych, ale źle zaprojektowana może zniechęcać ludzi do podejmowania pracy lub zwiększania liczby godzin pracy, a także utrudniać korzystanie ze świadczeń.
- „Polityka społeczna powinna przyczyniać się do pełnego zatrudnienia”;
- Edukacja i szkolenia o odpowiedniej jakości powinny być ważnym uzupełnieniem działań polityki społecznej;
- Zalecane są reformy administracji publicznej, zmiana sposobów zarządzania personelem w urzędach oraz większe wykorzystanie technologii teleinformatycznych.
- W zakresie emerytur, rent i zasiłków dla bezrobotnych „bardziej restrykcyjne kryteria uprawniające do świadczeń, zrewidowanie bodźców zachęcających do korzystania z nich i przekierowanie środków na przekwalifikowanie i rehabilitację”, świadczenia powinny być tylko dla tych którzy „rzeczywiście się kwalifikują”;
- „Przeorientowanie, a nie wzrost wydatków publicznych”, co wymaga ewaluacji, żeby wyznaczyć priorytety, oraz cięć w innych obszarach;
- „Instytucje rynku pracy i polityka społeczna powinny zachęcać (*provide appropriate incentives*) osoby nieaktywne do podejmowania pracy, nauki lub szkolenia, należy zapewnić przy tym usługi umożliwiające takie uczestnictwo (np. opiekę dla dzieci)”, gdyż w przeszłości polityka społeczna często finansowała bierność i nie wymagała aktywnego poszukiwania pracy, ani akceptowania ofert pracy („Nacisk na aktywną integrację”);
- Zalecano politykę „zachęt finansowych, aby ludzie pracowali dłużej niż wskazuje na to wiek emerytalny”, żeby między innymi uniknąć tego, że wydatki na emerytury będą rosły kosztem innych wydatków społecznych;
- „Zamiast zapewniania ochrony lub bezpieczeństwa miejsc pracy (ochrona zatrudnienia) należy dać bezpieczeństwo na rynku (z odpowiednimi zasiłkami dla bezrobotnych i polityką aktywizacji) oraz ułatwiać mobilność pomiędzy miejscami pracy”;
- Wydatki na opiekę zdrowotną powinny być zracjonalizowane według zasad porównywania osiągniętej skuteczności leczenia do kosztów, a poza tym dopuszczalne jest, aby pacjenci ponosili część tych kosztów;
- Polityka społeczna powinna być regularnie oceniana po wynikach i kosztach ich osiągania na zasadzie *better value for money* (więcej tego, co oczekujemy za te same pieniądze), zamiast mierzenia nakładów należy stosować wskaźniki osiągnięć (*performance indicators*).

Nic dziwnego, że taki zestaw od razu prowokuje przypięcie łatki „neoliberalny”. Wskazywano też, jak bardzo odbiega on od tego, co można uznać za europejski model społeczny i co wynika z rzetelnej analizy empirycznej.⁹ Być może właśnie dlatego starano się,

⁹ Peter Herrmann i in. w artykule *Efficiency and Effectiveness of Social Spending* (IZA Working Paper nr 3482, maj 2008) przedstawiają mniej stronniczą metodę szacowania skuteczności i efektywności polityki społecznej na nowszych danych, za wskaźnik osiągnięć przyjmują poziom zmniejszenia ubóstwa (zastosowałem podobne

aby akurat ten dokument był mniej widoczny na tle całej reszty inicjatyw związanych z odnowioną strategią.

Priorytety w odnowionej Agendy Społecznej

Trzy główne i ogólne cele odnowionej strategii rozpisano na siedem priorytetów w następującej kolejności i sformułowaniu: 1) dzieci i młodzież przyszłością Europy; 2) inwestowanie w ludzi, ilość i jakość miejsc pracy oraz nowe umiejętności; 3) mobilność; 4) dłuższe i zdrowsze życie; 5) walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym; 6) walka z dyskryminacją; 7) możliwości, dostęp i solidarność w kontekście międzynarodowym.

Skoncentrowanie uwagi na dzieciach, w szczególności na problemie ubóstwa dzieci warte jest poparcia.¹⁰ Autorzy o tym problemie wspominają w priorytecie 1, ale zupełnie pozbawiony tego wątku jest priorytet 5, co można interpretować jako niezdolność do potraktowania tego problemu w ujęciu przekrojowym. W każdym razie brakowało chyba konsekwencji, czy przedstawiamy problemy w ujęciu podmiotowym (problemy dzieci i młodzieży, problemy kobiet itd.), czy też w ujęciu przedmiotowym (ubóstwo, bezrobocie, dyskryminacja). Obie perspektywy można było wykorzystać w celach porządkujących, np. zestaw problemów uznanych za priorytetowe przedstawiony przez pryzmat grup, które uważamy za najbardziej przez te problemy dotknięte. Tylko w sformułowaniu dwóch priorytetów bezpośrednio nawiązano do nazw problemów społecznych (ubóstwo i wykluczenie społeczne, dyskryminacja). Pozostałe kierują uwagę bądź ku całym kategoriom społecznym (dzieci i młodzież), bądź ku obojętnym lub pozytywnie ocenianym zjawiskom, takim jak praca, umiejętności, mobilność, zdrowie i życie. Godne podkreślenia jest, że jako priorytet potraktowano też zobowiązania społeczne Unii w kontekście jej relacji z międzynarodowym otoczeniem.

podjęcie, bardziej uproszczone, ale z dodatkowymi elementami, patrz. R. Szarfenberg *Komparatystyka ewaluacyjna i europejska polityka społeczna*, 2008). Poza tym, że uważają oni propozycje Komisji za wyraz neoliberalnej ideologii (nacisk na sprzeczność między polityką społeczną a rynkowymi bodźcami ekonomicznymi), twierdzą m.in., że wzrost wydatków społecznych o 1% powoduje zmniejszenie poziomu ubóstwa o 0,32%. Jest to wyraźnie sprzeczne z zaleceniem, aby wydatki utrzymywać na stałym poziomie, gdyby chodziło nam o zmniejszanie ubóstwa dochodowego. Poza tym, że bardzo dobre wyniki w tym zakresie osiągają Szwecja, Holandia, Dania i Czechy, to oczywiście ten ostatni kraj wydaje na to najmniej w kategoriach odsetka PKB. Najgorsze wyniki miały Włochy, Grecja, Litwa i Hiszpania, a poziom wydatków był największy we Włoszech, potem w Grecji, Hiszpanii i Litwie. Polska wydawała tyle ile Hiszpania, nie osiągamy dobrego wyniku, ale jest on dwa razy lepszy niż Hiszpanii. Autorzy poza tym wyróżniają cztery modele polityki społecznej w Europie (różnią się od klasycznej typologii G. Esping-Andersena, np. Holandia i Rumunia zostały zaliczone do tego samego neoliberalnego modelu) i szacują, że model wysokich wydatków państwowych na bezpośrednią redukcję wykluczenia społecznego i mieszkalniczo (Dania, Irlandia) oraz model skoncentrowany na zasiłkach dla bezrobotnych (Belgia, Hiszpania) były najbardziej efektywne w ograniczaniu ubóstwa. Trochę dziwi w tym zestawieniu Hiszpania, która relatywnie dużo wydawała, a osiągała mniej niż wiele innych krajów.

¹⁰ Polska nie wygląda dobrze pod tym względem w porównaniach międzynarodowych, zob. raport *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward*, Komisja Europejska, styczeń 2008. Ze względu na to, że w 2005 roku w Polsce ubóstwo dochodowe dzieci miało największą skalę i głębokość w porównaniu EU27, trudno było polskiemu rządowi i jego głównym ekspertom go zignorować. W badaniach z użyciem bardzo wielu wskaźników (51 zmiennych w 23 domenach podzielonych na 8 obszarów) w grupie UE25 najgorsze wyniki miały Słowacja, Litwa, Łotwa i Estonia. W rankingu łącznym Polska wyprzedziła też Portugalię, Czechy, Węgry i Wielką Brytanię (a także Grecję po usunięciu krajów z większymi brakami w danych). Jak widać, wielowymiarowe spojrzenie na dobrostan dzieci niekoniecznie prowadzi do takich samych wniosków, co porównania wskaźników ubóstwa dochodowego, zob. J. Bradshaw, P. Hoelscher, D. Richardson *An Index of Child Well-being in the European Union*, University of York, Social Policy Research Unit, 2006, s. 56-58.

Otwartym pozostaje pytanie, czy wśród siedmiu priorytetów, które w swojej treści zawierają wiele dodatkowych problemów i aspektów nie należało wskazać dodatkowej hierarchii ważności. Być może kolejność ich przedstawienia w strategii ma znaczenie, więc za najważniejsze należałoby uznać rozwiązywanie problemów dzieci i młodzieży, a za najmniej istotne międzynarodowe zobowiązania społeczne. Autorzy jednak nie dają w tym względzie żadnej wskazówki, więc można sformułować zarzut, że poza brakiem jasnej perspektywy porządkującej nie została również ustalona hierarchia w zbiorze priorytetów.

Dzieci i młodzież, inwestowanie w ludzi

Przy omawianiu poszczególnych priorytetów wspomniano o różnych inicjatywach UE. Ich zestawienie razem z inicjatywami podjętymi i planowanymi przedstawiam w kolejnych tabelach z krótszymi lub dłuższymi komentarzami. Pierwsze dwa priorytety z rozpisaniem na działania przedstawiam w tabeli 2.

Tabela 2. Dzieci i młodzież, inwestowanie w ludzi

Priorytet	Działania
Dzieci i młodzież – działania podjęte	Komunikat „Rozwijanie kompetencji na miarę XXI wieku: plan europejskiej współpracy w zakresie szkół” ¹¹
	Zielona księga „Migracje i mobilność: wyzwania dla wspólnotowych systemów edukacyjnych”
Dzieci i młodzież – działania planowane	Komunikat w sprawie rozwijania otwartej metody koordynacji w zakresie młodzieży ¹²
	Opracowanie bardziej wszechstronnego podejścia do ubóstwa dzieci, opartego na celach ilościowych
Inwestowanie w ludzi – działania podjęte ¹³	Projekt dyrektywy w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (zmiana dyrektywy 94/45/WE)
	Komunikat ze sprawozdaniem dotyczącym Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, zawierające ocenę pierwszego roku jego funkcjonowania (<i>Solidarity in the face of Change: The European Globalisation Adjustment Fund (EGF) in 2007 - Review and Prospects</i>)
	Raport o implementacji porozumienia ramowego europejskich partnerów społecznych w sprawie pracy na odległość (<i>Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Telework</i>)
	Dokument roboczy dotyczący polityki UE wobec restrukturyzacji przedsiębiorstw (<i>Restructuring and employment the contribution of the European Union</i>) ¹⁴
	Dokument roboczy na temat znaczenia porozumień transgranicznych między partnerami społecznymi (<i>The role of transnational company agreements in the context of increasing international integration</i>)

¹¹ Komunikatowi towarzyszył obszerny i interesujący raport *Improving competences for the 21st Century: An Agenda for European Cooperation on Schools*.

¹² Zastosowanie tej metody Komisja zapowiedziała już w Białej Księdze *A New Impetus for European Youth* z 2001 r.

¹³ W omówieniu tego priorytetu wspomniano też o komunikacie *A Common Immigration Policy for Europe: Principles, Actions and Tools* z 2008 r., ale nie jest on traktowany jako część pakietu społecznego.

¹⁴ W komunikacie *Restructuring and employment: Anticipating and accompanying restructuring in order to develop employment: the role of the European Union* z 2005 r. zapowiedziano dwanaście inicjatyw w tym zakresie. Więcej na temat polityki UE wobec restrukturyzacji zob. Claude E. Tiomphe *European restructuring and policies*, Monitoring Innovative Restructuring in Europe, 2007. European Monitoring Centre on Change od 2002 r. zgromadziło już ponad 8 tys. przypadków restrukturyzacji, które podzielone są na kilka kategorii, w tym delokalizacja (459 przypadków, największa planowana redukcja miejsc pracy miała miejsce w Simensie w 2003 r. – 10 tys.).

Inwestowanie w ludzi – działania planowane	Inicjatywa „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”, w której dokonana zostanie wstępna ocena rynku pracy i potrzeb w zakresie umiejętności w perspektywie roku 2020 oraz przedstawione zostaną propozycje nowych instrumentów
	Zaktualizowane ramy strategiczne do stosowania otwartej metody koordynacji na rzecz europejskiej koordynacji w zakresie kształcenia i szkolenia
	Komunikat w sprawie wielojęzyczności w UE

Źródło: opracowanie własne

W 2006 r. Komisja opublikowała komunikat pt. *w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka*, a w odnowionej strategii wspomniano o nim w takim kontekście: „Komisja będzie kontynuować szereg działań...: uwzględnianie problematyki praw dziecka w działaniach UE, intensyfikowanie wysiłków na rzecz promowania i ochrony praw dziecka..., podejmowanie działań dotyczących młodzieży i zdrowia oraz wspieranie bezpiecznego korzystania z Internetu... i nasilenie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego”. Bezpieczeństwo dzieci i młodzieży korzystającej z nowoczesnych urządzeń telekomunikacyjnych zostało uwzględnione w komisyjnej propozycji wieloletniego programu wspólnotowego w tym zakresie z lutego 2008 r. (*multiannual Community programme on protecting children using the Internet and other communication Technologies*).

W opisie drugiego priorytetu (inwestowanie w ludzi) wspomniano o modelu *flexicurity*, który ma harmonijnie łączyć elastyczność prawa pracy i pewność zatrudnienia (w sensie znalezienia go, a nie ochrony już zatrudnionych).¹⁵ Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że ten flagowy temat w dyskursie unijnym na temat reform regulacji rynku pracy, tutaj nie ma się gdzie znaleźć, co jest kolejnym przejawem odseparowania tematów społecznych od zatrudnieniowo-gospodarczych.

Najważniejszą z inicjatyw już podjętych wydaje się projekt nowelizacji dyrektywy dotyczącej europejskich rad zakładowych. Część uzasadnienia dla tej nowelizacji jest następująca: „Prawo do informowania i konsultowania ponadnarodowego brakuje skuteczności, europejskie rady zakładowe nie są wystarczająco informowane ani konsultowane w przypadku restrukturyzacji. Europejskie rady zakładowe zostały ustanowione tylko w 36 % przedsiębiorstw, które obejmowała swym zakresem dyrektywa”.

Wśród działań podjętych znalazł się też raport o funkcjonowaniu Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji. Uruchomiono go w 2007 r. z rocznym budżetem 500 mln euro. Jego celem jest łagodzenie skutków zamykania dużych przedsiębiorstw ze względu na przeniesienie produkcji do innego kraju, upadłość z powodu tańszego importu itp. Dzięki niemu wsparcie otrzymali już pracownicy przemysłu mobilnej telefonii w Niemczech i

¹⁵ W 2007 r. Komisja opublikowała komunikat „Wspólne zasady wdrażania modelu *flexicurity*” zapowiadając m.in., że „przygotuje sprawozdanie na temat postępów w zakresie strategii wdrażania modelu *flexicurity*” i „Zaproponuje... państwom członkowskim wzmocniony i bardziej szczegółowy program uczenia się od siebie nawzajem”. Raczej negatywną opinię o całej strategii wyraża na podstawie złożonej analizy danych empirycznych Andranik Tangian: „Przejsie od ochrony zatrudnienia do pewności zatrudnienia w ramach strategii *flexicurity* nie może być realizowane w sposób spójny”. Zaproponował on w związku z tym inne rozwiązanie - model *flexinsurance* (zatrudniający płaci składkę na ubezpieczenie społeczne proporcjonalną do poziomu elastyczności umowy o pracę lub ryzyka zwolnienia) łącznie z kilkoma innymi środkami, np. podatkiem nakładanym na zatrudniających, którzy oferują miejsca pracy niskiej jakości, a także podstawowym dochodem gwarantowanym; A. Tangian *Is Europe Ready for Flexicurity? Empirical Evidence, Critical Remarks and a Reform Proposal*, Intereconomics, kwiecień/maj 2008. W innym artykule autor ten dowodzi, że uelastycznienie nie tylko prowadzi do mniej stabilnego zatrudnienia, ale również przyczynia się do obniżenia poziomu bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych zapewnianego im przez system socjalny, A. Tangian *European welfare state under the policy "make work pay": Analysis with composite indicators*, Hans-Böckler-Stiftung, Diskussionspapier nr 141, 2005, s. 20.

Finlandii, przemysłu tekstylnego na Malcie oraz przemysłu samochodowego we Francji i Portugalii.¹⁶

Warto podkreślić również, że Komisja planuje opublikowanie komunikatu „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”. Zostanie dokonana w nim wstępna ocena rynku pracy i potrzeb w zakresie umiejętności w perspektywie roku 2020 oraz przedstawione propozycje nowych instrumentów działania w tym obszarze.

Mobilność i zdrowie

Zestawienie działań planowanych i podjętych dla kolejnych dwóch priorytetów przedstawię w tabeli 3.

Tabela 3. Mobilność i zdrowie

Priorytet	Działania
Mobilność ¹⁷ – działania podjęte	Komunikat „Lepsze możliwości kariery i mobilności: europejskie partnerstwo dla naukowców” (<i>Better Careers and more Mobility: A European Partnership for Researchers</i>)
	Projekt pilotażowy 2008–2010 dotyczący mobilności młodych przedsiębiorców (<i>ERASMUS for young entrepreneurs</i>)
	Projekt zalecenia Rady w sprawie mobilności młodych wolontariuszy w Europie (<i>on mobility of young volunteers across Europe</i>)
Mobilność – działania planowane	Dyskusja pomiędzy zainteresowanymi stronami na temat poszanowania praw socjalnych w kontekście zwiększającej się mobilności pracowników (dyrektywa o delegowaniu pracowników) ¹⁸
	Dążenie do zagwarantowania pełnego i ścisłego wdrożenia dyrektywy WE z 2005 r. w sprawie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych
Dłuższe i zdrowsze życie – działania podjęte	Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu i Rady w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej (<i>on the application of patients' rights in cross-border healthcare</i>) ¹⁹
	Zalecenie Komisji dotyczące transgranicznej interoperacyjności elektronicznych rejestrów medycznych (<i>on cross-border interoperability of electronic health record systems</i>)
Dłuższe i zdrowsze życie – działania planowane	Komunikat dotyczący działań mających na celu sprostanie potrzebom starzejącego się społeczeństwa
	Zaktualizowane sprawozdanie dotyczące wpływu starzenia się na wydatki publiczne, a następnie komunikat w sprawie długoterminowej stabilności finansów publicznych
	Komunikat w sprawie nierówności w sferze zdrowia
	Projekt komunikatu i wniosek zalecenia Rady w sprawie bezpieczeństwa pacjentów i jakości usług służby zdrowia
	Zielona księga w sprawie pracowników sektora opieki zdrowotnej UE

Źródło: opracowanie własne

W ramach inicjatyw związanych z priorytetem w zakresie mobilności warto skomentować planowane forum na temat kilku ostatnich wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (sprawy Laval, Viking, Ruffert oraz Komisja przeciwko Luksemburgowi).²⁰ Wspomniano o nich w treści odnowionej agendy, a są one interpretowane jako przykład

¹⁶ Szczegóły dotyczące wniosków o pomoc zob.: <http://ec.europa.eu/employment_social/egf/current_en.html>.

¹⁷ Zastanawiające, że akurat ten priorytet został pominięty na stronach internetowych odnowionej AS. Jest tam siedem punktów, ale jeden z nich dotyczy instrumentów realizacji.

¹⁸ W treści dokumentu, ale nie w części dotyczącej dalszych działań w ramach tego priorytetu wspomniano o zaleceniu Komisji w sprawie pogłębionej współpracy administracyjnej w kontekście delegowania pracowników w ramach świadczenia usług z marca 2008.

¹⁹ W lipcu 2008 r. Komisja wydała komunikat „Wspólnotowe ramy stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej”.

sprzeczności między podstawowymi wolnościami gospodarczymi a podstawowymi prawami pracowniczymi. Wyobraźmy sobie, że kontrakt na budowę nowego więzienia w Polsce wygrywa firma niemiecka, która podzleca budowę firmie rumuńskiej, a ta deleguje rumuńskich robotników do pracy w Polsce, ci zaś zarabiają o połowę mniej niż wynegocjowali polscy robotnicy budowlani dla siebie w ramach układów zbiorowych pracy. Jeżeli nasze związki zawodowe zablokują budowę, protestując przeciwko takiej sytuacji, ETS uzna to zapewne za łamanie zasady wolności handlu usługami w UE, a kwestionowane przedsięwzięcie za zgodne z dyrektywą o delegowaniu pracowników. Być może sprawdziły się obawy, iż uwalnianie europejskiego handlu usługami będzie zagrożeniem dla bardziej rozwiniętych systemów prawa pracy w państwach członkowskich. Przytoczmy słowa Catherine Barnard na temat wniosków wynikających z dwóch pierwszych spraw (Laval i Viking): „... mimo retoryki faworyzującej prawa podstawowe, w tym w szczególności prawo do strajku, w rzeczywistości istnieje bardzo mało miejsca na prawomocne działania związkowe, które mogłyby zakłócać funkcjonowanie czterech wolności”.²¹

Wśród działań planowanych w związku z priorytetem dotyczącym dłuższego i zdrowszego życia warto podkreślić inicjatywę wyrównywania dostępu do usług medycznych. W marcu 2008 r. opublikowano interesujący raport pt. *Quality in and Equality of Access to Healthcare Services*. Jedna z ogólnych rekomendacji w nim zamieszczona brzmiała tak: „W polityce mającej na celu przewyższanie trudności w dostępie do usług medycznych, stwarzanych przez system opieki zdrowotnej w zakresie uprawnień, świadczeń oraz udziału w kosztach, należy szczególną uwagę zwrócić na grupy w sytuacji gorszej niż inne (*vulnerable*)”.²² Unii zalecano zwrócenie szczególnej uwagi na dostępność finansową opieki zdrowotnej, edukację zdrowotną (*health literacy*) oraz upodmiotowienie pacjentów.

Ubóstwo, wykluczenie i wymiar międzynarodowy

Ostatnie trzy priorytety wraz z inicjatywami podjętymi i planowanymi przez Komisję przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Ubóstwo, wykluczenie, dyskryminacja i wymiar międzynarodowy

Priorytet	Działania
Ubóstwo i wykluczenie społeczne – działania podjęte	Opublikowanie raportu na temat usług społecznych użyteczności publicznej (<i>First biennial report on the situation of social services of general interest in the EU</i>)
Ubóstwo i wykluczenie społeczne – działania planowane	Projekt zalecenia w sprawie aktywnej integracji ²³
	Nowy kształt europejskiego programu pomocy żywnościowej dla najuboższych w Europie i znaczące rozszerzenie jego zakresu
	Inicjatywy mające na celu zlikwidowanie wykluczenia cyfrowego ²⁴
	Działania na rzecz promowania integracji finansowej, tak aby każdy obywatel UE miał dostęp do podstawowych usług bankowych ²⁵

²⁰ Szczegółowe informacje na ten temat zob.: <http://www.etui-rehs.org/en/Headline-issues/Viking-Laval-Rueffert-Luxembourg>.

²¹ C. Barnard *Employment Rights, Free Movement under the EC Treaty and the Services Directive*, University of Edinburgh, Edinburgh Europa Institute, Mitchell Working Papers Series nr 5/2008, s. 29. W odnowionej strategii mowa też o „piątej wolności” dotyczącej swobodnego przepływu wiedzy (znaleźli się tu też jednak poza naukowcami również młodzi przedsiębiorcy).

²² *Quality in and Equality of Access to Healthcare Services*, Komisja Europejska 2008, s. 308.

²³ Komisja opublikowała już dwa komunikaty na ten temat i jedno zalecenie. Pierwszy w sprawie konsultacji dotyczących działań na szczeblu UE, mających na celu aktywną integrację osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, COM(2006) 044. Drugi pt. „Modernizacja ochrony socjalnej na rzecz większej sprawiedliwości społecznej i spójności gospodarczej: dalsze propagowanie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od

Dyskryminacja – działania podjęte	Komunikat „Niedyskryminacja i równość szans: odnowione zobowiązanie” (<i>Non-discrimination and equal opportunities: A renewed commitment</i>)
	Propozycja Dyrektywy Rady w sprawie wdrażania zasady walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (<i>on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation</i>)
	Sprawozdanie dotyczące instrumentów i polityki UE na rzecz europejskiej społeczności Romów
Dyskryminacja – działania planowane	Wzmocnienie integracji perspektywy płci w poszczególnych aspektach polityki i działań UE (<i>gender mainstreaming</i>)
	Sprawozdanie w sprawie wdrażania unijnego planu działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn (2006-2010)
	Ewentualne wnioski legislacyjne w celu poprawy sytuacji w zakresie godzenia życia prywatnego i zawodowego przez poprawę uregulowań różnych form urlopu rodzicielskiego oraz ochrony kobiet w ciąży
	Kontynuowanie działań na rzecz zniesienia różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn ²⁶
	Sprawozdanie z realizacji celów ustalonych w Barcelonie, dotyczących dostępności placówek opieki nad dziećmi ²⁷
	W ramach otwartej metody koordynacji zostanie położony nacisk na zmniejszanie odsetka kobiet zagrożonych ubóstwem, w szczególności w odniesieniu do kobiet starszych
	Podjęcie działań mających na celu zniesienie różnicy między kobietami i mężczyznami w zakresie przedsiębiorczości
Wymiar międzynarodowy – działania podjęte	Raport dotyczący realizacji komunikatu z 2006 r. w sprawie udziału UE w promowaniu godnej pracy na świecie (<i>Report on the EU contribution to the promotion of decent work in the World</i>) ²⁸
	Projekt dyrektywy Rady w sprawie konwencji o standardach pracy na statkach (<i>implementing the Agreement concluded by the European Community Shipowners' Associations (ECSA) and the European Transport Workers' Federation (ETF) on the Maritime Labour Convention, 2006 and amending Directive 1999/63/EC</i>)
Wymiar międzynarodowy – działania planowane	Kontynuowanie promowania odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw we współpracy z wszystkimi zainteresowanymi stronami ²⁹

Ze względu na to, że pod określeniem „usługi społeczne” kryje się większość klasycznie rozumianej polityki społecznej poświęć im więcej uwagi. Problematyka ta pojawiła się w polu widzenia europejskich decydentów na marginesie działań dotyczących

rynku pracy” COM(2007) 620. Zalecenie nie zostało jeszcze zamieszczone na stronach KE, ale jest już dostępne w Internecie, *on the active inclusion of people excluded from the labour market*, <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=612&langId=en>>. Omawiam je dalej.

²⁴ Jeden z dokumentów towarzyszących odnowionej AS koncentrował się głównie na tych zagadnieniach: *Towards a Renewed Social Agenda for Europe - Citizens' Well-being in the Information Society*.

²⁵ W marcu 2008 r. opublikowano raport *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*. W tym też kontekście można umieścić kolejny raport przygotowany dla KE i dotyczący wspólnej definicji nadmiernego zadłużenia *Towards a Common Operational European Definition of Over-Indebtedness*.

²⁶ Zgodnie z Komunikatem *Tackling the pay gap between women and men* z 2007 r.

²⁷ W Konkluzjach z obrad Rady Europejskiej, która odbyła się w Barcelonie w 2002 r. ustalono w kontekście usuwania przeszkód dla wzrostu aktywności zawodowej kobiet, aby „do 2010 r. zapewnić opiekę (*childcare*) przynajmniej 90% wszystkich dzieci w wieku od 3 lat do obowiązkowego wieku rozpoczynania edukacji oraz co najmniej 33% dzieci w wieku poniżej lat 3”. Dla Polski wskaźnik solaryzacji przedszkolnej dla dzieci w wieku lat 4 wynosił w 2006 r. nieco ponad 40%, patrz zestawienie porównawcze w dokumencie *Improving competences for the 21st Century: An Agenda for European Cooperation on Schools*, s. 25.

²⁸ Dotyczył stanu wdrażania komunikatu Komisji z 2006 r. *Promoting decent work for All. The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world*.

²⁹ W 2006 r. Komisja opublikowała komunikat pt. „Realizacja partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: uczynienie Europy liderem w zakresie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw”. Na stronach internetowych odnowionej AS nie ma wzmianki o tym działaniu.

usług mających znaczenie ogólnogospodarcze (ekonomiczne usługi użyteczności publicznej lub interesu ogólnego), np. usługi pocztowe, audiowizualne, energetyczne, kolejowe, telekomunikacyjne. Zasadnicza strategia UE w tym względzie wiąże się z dążeniem do pogłębiania jednolitego rynku na obszarze unijnym.³⁰ Wraz z jej wejściem w nową fazę w związku z radykalnym projektem dyrektywy usługowej³¹ oraz decyzją Komisji z 2005 r. w sprawie stosowania artykułu 86 pkt. 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE, ochrona konkurencji na rynku) w stosunku do pomocy państwa dla podmiotów świadczących usługi użyteczności publicznej, obawy o los tradycyjnych usług społecznych na wspólnotowym wolnym rynku zaczęły być wyraźniej formułowane. W odpowiedzi na komisyjną Białą Księgę na temat usług użyteczności publicznej Parlament Europejski wydał rezolucję, w której „wzywa Komisję do zapewnienia większej pewności prawnej w dziedzinie socjalnych i zdrowotnych usług użyteczności publicznej...”³²

W 2006 r. Komisja opublikowała komunikat „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej” COM(2006) 177, który przynajmniej przez niektóre z zaangażowanych stron został przyjęty chłodno jako ślepa uliczka związana z podejściem sektorowym (opinia European Federation of Public Service Unions³³). Jeden z protokołów dołączonych do Traktatu Lizbońskiego dotyczy usług użyteczności publicznej (rozbudowano też art. 16 TWE) i wyraźnie w nim stwierdzono, że postanowienia Traktatu nie dotyczą kompetencji państw członkowskich w zakresie pozagospodarczych usług tego rodzaju. Na pytanie, czy usługi zdrowotne i socjalne są gospodarcze, czy też takimi nie są, nie ma jednak jednoznacznej odpowiedzi. Komisja w kolejnym komunikacie z listopada 2007 r. *Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment* COM(2007) 725, stwierdza, że w kontekście prawa ochrony konkurencji ta sama złożona usługa może mieć zarówno elementy gospodarcze, jak i pozagospodarcze. Raport, który traktowany jest jako inicjatywa związana z odnowioną AS niewiele wnosi w tym względzie.³⁴

Autorzy podkreślają, że usługi społeczne są zasadnicze dla realizacji strategii społecznej UE, ale ich celem jest opis (raport zawiera wiele interesujących informacji³⁵), a nie

³⁰ W interesującym artykule David Hall porównuje politykę UE i USA pod tym względem. Nie dość, że nie ma jasnych dowodów na to, że urynkwienie gospodarczych usług użyteczności publicznej przynosi jakieś korzyści konsumentom, to w dodatku USA pozostawia więcej swobody stanom, niż UE państwom członkowskim w zakresie polityki urynkwienia tych usług, debata publiczna w tym względzie też jest w USA znacznie bardziej ożywiona, zob. D. Hall *Self-assessment or public debate? - evaluating the liberalisation of network services in the EU and USA*, Public Services International Research Unit, 2007.

³¹ W ostatecznie uchwalonej dyrektywie (2006/123/WE) wyraźnie stwierdzono, że nie dotyczy ona pozagospodarczych usług użyteczności publicznej, po czym wymieniono również m.in.: usługi opieki zdrowotnej i „usługi socjalne związane z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom potrzebującym”, ale też usługi ochroniarskie czy notarialne i komornicze. Przebieg procesu legislacyjnego zob. <http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_en.htm>.

³² Sprawozdanie w sprawie Białej księgi Komisji nt. usług użyteczności publicznej, Parlament Europejski, dokument A6-0275/2006 z 14 września 2006.

³³ *EPSU analysis on European Commission Communication on Implementing the Community Lisbon programme: Social Services of General Interest in the European Union (COM (2006) 177 final)*, dostępna: <http://www.epsu.org/IMG/pdf/EN_EPSU_Comment_SSGI_comm_FINAL.pdf>.

³⁴ W 2006 r. przygotowano dla KE inny interesujący raport na ten temat pt. *Study on Social and Health Services of General Interest in the European Union*.

³⁵ Przykładowo, jeżeli chodzi o świadczenia społeczne w naturze (niepieniężne) bez świadczeń zdrowotnych Polska wydaje na nie najmniej w UE27. O ile w 2005 r. Szwecja przeznaczała na nie 7% PKB, a Dania nieco ponad 6%, to w naszym przypadku było to 0,2%. W przypadku świadczeń pieniężnych z wynikiem nieco ponad 15% PKB plasowaliśmy się na 11 miejscu na 27 krajów. Neoliberalnym ideałem jest zapewne Rumunia lub Łotwa, w obu rankingach kraje te zajmują końcowe miejsca. Inny wątek wart podkreślenia, we wszystkich zestawieniach głównych motywów reform modernizacyjnych w zakresie usług społecznych w Polsce mamy prawie wyłącznie uzasadnienia odwołujące się do zmian demograficznych, ograniczeń budżetowych i inicjatyw

rekomendacje dotyczące tego, jak usługi tego rodzaju mają być traktowane w prawie unijnym. W dodatku stwierdzono, że procesy modernizacyjne sektora usług społecznych w krajach członkowskich prowadzą do zmniejszenia roli państwa jako usługodawcy, zwiększenia jego roli jako regulatora przy utrzymującej się sytuacji, w której głównie ono finansuje usługi. Oznacza to, że do „powiększającej się części usług społecznych w UE mają zastosowanie wspólnotowe zasady dotyczące konkurencji i rynku wewnętrznego...” (s. 70). Za główny problem uznano zaś nieznaną tych zasad, bądź ich niewłaściwe interpretowanie. Podano trzy przykłady korekty błędnych przekonań w tym względzie – zasady te:

- 1) nie wymagają, aby państwo zrzekło się roli usługodawcy i zlecało usługi społeczne na podmioty z innych sektorów, a następnie stosowało konkurencyjne przetargi; państwa mają pełną swobodę decyzji, czy same mają być usługodawcami, czy też zlecają usługi społeczne na zewnątrz;
- 2) nie wymagają, aby w konkurencyjnych przetargach na dostarczanie usług społecznych stosowano zasadę wyboru oferty najtańszej, trzeba wybierać takie oferty, które mają najlepszy stosunek kosztów do korzyści (*best value*);
- 3) nie wymagają, aby podmioty, którym państwo powierzyło dostarczanie usług społecznych³⁶ przygotowywały szczegółowe budżety jeszcze zanim zaczną ich udzielać, należy tylko określić na jakiej podstawie koszty będą obliczane, co ma przeciwdziałać przepłacaniu.

W związku z taką diagnozą uruchomiono przede wszystkim działania o charakterze informującym i uświadamiającym.

Z pozostałych inicjatyw planowanych w ramach walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym najistotniejsze będzie zalecenie w sprawie aktywnej integracji (opublikowane już po przyjęciu odnowionej agendy). W poprzednich wersjach AS wątkiem przewodnim w tym względzie miała być wspólnotowa inicjatywa dotycząca programów zapewnienia minimalnego dochodu, uzasadniana m.in. tym, że „wielu ludzi ma wciąż poważne trudności i nie mogą otrzymać ani zatrudnienia, ani też ochrony socjalnej w ramach krajowych systemów dochodu minimalnego”³⁷. Tych ostatnich dotyczyło zalecenie w sprawie wspólnych kryteriów w zakresie wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej 92/441/EWG. W odnowionej agendzie nie jest to już motyw zasadniczy.

O ile w przypadku usług społecznych pada pytanie o ich kompatybilność z wolnym rynkiem, dla strategii aktywizacyjnych problemem jest ich zgodność z prawami obywatelskimi oraz bezpieczeństwem socjalnym, czyli klasycznymi zasadami działania systemów zabezpieczenia społecznego. W komunikacie z października 2007 r. pt.

unijnych. Uzasadnienia te są uboższe w porównaniu z innymi krajami.

³⁶ W kontekście prawa unijnego finansowanie usług publicznych przez państwo niekoniecznie musi być uznane za pomoc publiczną w sensie artykułu 87 pkt. 1 TWE, stąd stosuje się dwa różne określenia *public service compensation* oraz węższe *state aid*. W przypadku tej drugiej niedawno Komisja przyjęła rozporządzenie nr 800/2008 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych). W sekcji 9 uregulowano pomoc dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych (subsydia płacowe i przystosowanie miejsc pracy).

³⁷ Komunikat Komisji w sprawie agendy społecznej (*on the Social Agenda*), COM(2005) 33, s. 10. Nawet jeżeli osoby wykluczone otrzymują pomoc społeczną, to pojawia się kolejna kwestia, czy jest to pomoc wystarczająca, w kontekście brytyjskim interesującą metodę wyznaczania tego parametru dla różnych rodzin zaproponowali J. Bradshaw, S. Midletown i in. *A minimum income standard for Britain. What people think*, Joseph Rowntree Foundation, 2008. Strona projektu: <<http://www.minimumincomestandard.org>>. Zob. też kampanię EAPN na rzecz odpowiedniego poziomu świadczeń z pomocy społecznej (*minimum income scheme*): <<http://www.eapn.eu/content/view/16/34/lang.en/>>.

„Modernizacja ochrony socjalnej na rzecz większej sprawiedliwości społecznej i spójności gospodarczej: dalsze propagowanie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy” KOM(2007) 620, znajdujemy deklarację, że aktywna integracja „Łączy... zapewnienie dochodu na poziomie wystarczającym do godnego życia z możliwością pracy lub szkoleń zawodowych, umożliwiającym kontakt z rynkiem pracy oraz lepszy dostęp do usług socjalnych. W tym sensie aktywna integracja uzupełnia się całkowicie z modelem elastycznego rynku pracy (*flexicurity*) i bezpieczeństwa socjalnego, gdyż skierowana jest do osób na marginesie rynku pracy. Kształtuje ona model „aktywnego państwa społecznego” (*active welfare state*), zapewniającego zindywidualizowane podejście w szukaniu pracy i gwarantującego osobom niebędącym w stanie pracować godne życie oraz uczestnictwo w jak największym stopniu w społeczeństwie”. W tym cytacie mamy skondensowaną wizję Komisji odnośnie tego, jak powinna wyglądać współczesna polityka społeczna.

Jednym z wniosków, które wynikały z konsultacji na temat aktywnej integracji był postulat „pogłębienie otwartej metody koordynacji w tym obszarze poprzez przyjęcie wspólnych zasad, a następnie ich monitorowanie i ocenę”. Te wspólne zasady mają „podkreślać potrzebę całościowego podejścia i zapewniać konkretne i zintegrowane ramy ich wdrażania”. W komunikacie zapowiedziano też rozpoczęcie prac nad nowym zaleceniem. Czy zastąpi ono zalecenie 92/441? Z opinii wyrażonych w procesie konsultacji miało wynikać, że „zalecenie [92/441] nie straciło nic ze swojego znaczenia, lecz należy poczynić kroki, aby w pełni wcielić je w życie, zwłaszcza wyjaśniając kryteria i narzędzia statystyczne, których można używać jako wskaźniki, służące określeniu odpowiedniości systemów dochodów minimalnych”.

W 2008 r. KE opublikowała zalecenie będące wynikiem tych konsultacji w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy. W preambule odwołano się do podstawy traktatowej (art. 137 pkt h. TWE), podkreślono, że zalecenie 92/441 nadal obowiązuje, przywołano nowe instrumenty polityki UE (Otwartą Metodę Koordynacji i Europejską Strategię Zatrudnienia), wskazano na konieczność zintegrowanego podejścia (aktywna integracja społeczna, dalej też mowa o zintegrowanej i wszechstronnej strategii) łączącego zmodernizowane zabezpieczenie społeczne, odpowiednie wsparcie dochodowe dające możliwość podejmowania pracy (with a link to the labour market) oraz dostęp do wysokiej jakości usług społecznych.

Zostały w nim sformułowane trzy grupy wspólnych zasad oraz praktycznych wytycznych w zakresie odpowiedniego wsparcia dochodowego (m.in. zgodność systemu zabezpieczenia z zaleceniem 92/441/EWG; wymóg aktywnej gotowości do pracy lub szkolenia osób zdolnych do pracy oraz ekonomiczne i społeczne środki integracji dla pozostałych), inkluzywnego rynku pracy (m.in. ułatwianie reintegracji z rynkiem pracy poprzez dostosowanie go do potrzeb osób wykluczonych i poprawę ich zatrudnialności; działania na rzecz godnej pracy w celu zapobiegania ubóstwu osób pracujących; zwalczanie segmentacji rynku pracy; wspieranie gospodarki społecznej i chronionego zatrudnienia) oraz **dostępu do usług wysokiej jakości** (dostępność terytorialna, fizyczna i finansowa; inwestowanie w kapitał ludzki, poprawę warunków pracy i infrastrukturę usług społecznych; włączanie korzystających z usług w ich kształtowanie i zindywidualizowane podejście w ich udzielaniu; wszechstronność, koordynacja i integracja systemu udzielania usług).

Interesujące, że na poziomie ogólnych zasad jest jeszcze pewne zrównoważenie między tymi trzema obszarami (najmniejsza liczba zasad w przypadku odpowiedniego wsparcia dochodowego), ale już gdy mowa o praktycznych wytycznych, to najwięcej ma ich obszar inkluzywnego rynku pracy. W przypadku wsparcia dochodowego jest tylko jedna, ale to można jeszcze wyjaśnić, gdyż zawiera ona odniesienie do zalecenia 92/441. Biorąc pod

uwagę aktywność KE w monitorowaniu i inicjatywach związanych z tym zaleceniem (od 1992 r. tylko jeden raport wydany dość dawno 1998 r.), trudno spodziewać się zasadniczych zmian. Z kolei w przypadku dostępu do usług mamy tylko wspólne zasady i żadnej praktycznej wytycznej. Wynika stąd wyraźnie, że tylko jeden filar aktywnej integracji traktowany jest poważnie na poziomie UE.

Przejdę teraz do działań w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, które są najliczniejsze w porównaniu z działaniami w ramach pozostałych priorytetów. Z pewnością najważniejsza jest propozycja nowej dyrektywy antydyskryminacyjnej wykraczającej poza obszar wyznaczony przez dotychczasowe³⁸. W streszczeniu dla obywateli napisano, że dyrektywa wprowadzi „zakaz bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w obszarach ochrony socjalnej, opieki zdrowotnej, edukacji oraz dostępu do towarów, usług i mieszkań”. Na argument zgłoszony podczas konsultacji, że nowa dyrektywa będzie kosztowna dla pracodawców, Komisja odpowiada, że opiera się ona na koncepcjach, które zostały wprowadzone już w poprzednich dyrektywach antydyskryminacyjnych. Powołano się również na zasadę obecną w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, która została podpisana przez UE (zresztą jako pierwszy akt tego rodzaju). Odmowa „racjonalnego dostosowania środowiska do szczególnych potrzeb osób niepełnosprawnych” uznawana jest za przejaw dyskryminacji, dodano jednak, że takie dostosowanie polega m.in. na tym, że nie nakłada „nieproporcjonalnych i nadmiernych obciążeń”. W projekcie dyrektywy wyróżniono sytuację osób niepełnosprawnych poświęcając tej grupie osobny artykuł.

Warto też zwrócić uwagę na planowane przez Komisję podjęcie inicjatyw w celu poprawy sytuacji w zakresie godzenia życia prywatnego i zawodowego. W komunikacie *A Roadmap for equality between women and men 2006-2010* z 2006 r. zagadnienie to umieszczono w kontekście celów z Barcelony³⁹ oraz kwestii ludnościowej: „Lepsza organizacja równowagi między pracą a życiem poprzez tańsze i bardziej dostępne placówki opieki nad dziećmi jest częścią odpowiedzi na problemy demograficzne...”. Komisja zobowiązała się wówczas podjąć trzy działania w tym zakresie: wydać komunikat na temat wyzwań demograficznych⁴⁰, zachęcać poprzez fundusze strukturalne do rozwijania opieki dla dzieci oraz wymiany dobrych praktyk w tym zakresie oraz wspierać badania nad zawodami opiekuńczymi. Z kolei w konkluzjach Rady Europejskiej, która odbywała się w Brukseli w 2006 r. stwierdzono, że kwestia równowagi między życiem zawodowym a prywatnym jest częścią polityki na rzecz równości kobiet i mężczyzn, co z kolei ma zasadnicze znaczenie dla wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. W tym samym roku opublikowano dokument *First-Stage Consultation Of European Social Partners On Reconciliation Of Professional, Private And Family Life*, który zawiera m.in. kilka pytań konsultacyjnych. Pierwsze z nich

³⁸ Dwie z 2000 r.: wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (2000/43/WE) oraz ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (2000/78/WE); i jedna z 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (2004/113/WE).

³⁹ W Konkluzjach Rady Europejskiej przyjętych w Barcelonie w 2002 r. zalecono państwom członkowskim, aby do 2010 r. zapewniły usługi opieki przedszkolnej (*childcare*) dla 90% dzieci w wieku od trzech lat do wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego oraz dla 33% dzieci poniżej 3 lat. Niedawno Komisja opublikowała raport *Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children*, oznaczenie COM(2008) 638. Towarzyszył mu dokument SEC(2008) 2524 z danymi statystycznymi na temat osiągnięć państw członkowskich w realizacji celów z Barcelony. Polska znalazła się na końcu w porównaniu UE27 z wynikiem 28% w przypadku celu pierwszego i 2% jeżeli chodzi o cel drugi.

⁴⁰ Komunikat *The demographic future of Europe – from challenge to opportunity* z października 2006 r. Uznano tam m.in., że powszechny dostęp rodziców do usług opieki nad dziećmi oraz godziny pracy przyjazne dla kształcenia ustawicznego i łączenia życia zawodowego z rodzinnym to dwie z trzech ogólnych strategii, które mogą zahamować demograficzną zapaść w Europie.

dotyczyło tego, czy potrzebne są dalsze działania na rzecz łączenia życia zawodowego, prywatnego i rodzinnego, a jeżeli tak, na jakim poziomie powinny być one podjęte. W drugim wskazano cztery obszary takich działań: 1) czas pracy i elastyczne warunki zatrudnienia; 2) możliwości, które dają nowe technologie; 3) dostępność i jakość opieki dla dzieci i innych osób jej wymagających; 4) urlopy rodzinne i na opiekę nad wymagającymi jej członkami rodziny.

Światowy wymiar odnowionej strategii został wyraźnie wyodrębniony i jest to dobry znak, ale czy można mieć nadzieję, że jest to początek drogi w kierunku postulowanym przez Boba Deacona i Nicolę Yeates: „... jeżeli UE chce rozszerzyć swoje wpływy w celu budowania świata regionów z silnym wymiarem społecznym, aby przeciwstawić się globalnemu neoliberalizmowi, to musi swoją politykę rozwoju społecznego przedkładać nad swoje interesy handlowe, musi też moralizowanie na temat praw połączyć z transferem zasobów, aby te prawa mogły być realizowane w praktyce”⁴¹ W dokumentach Komisji akcentowany jest głównie społeczny wymiar globalizacji⁴², a raport uwzględniony jako działanie podjęte w ramach odnowionej AS dotyczy przede wszystkim udziału UE w programie Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Ma on na celu upowszechnianie na świecie pojęć i praktyk zgodnych z ideą godnej pracy.

W raporcie odróżniono dwa wymiary tego udziału, w polityce wewnętrznej i zewnętrznej Unii. Na pierwszym miejscu wymieniono *flexicurity* jako „kluczowy element”, który „może mieć ważny udział w upowszechnianiu godnej pracy”, co może wydać się paradoksalne w świetle wniosków wynikających z badań Andranika Tangiana.⁴³ Autorzy raportu widzą realizację programu MOP w relacjach zewnętrznych Unii, w szczególności omówiono: politykę przygotowywania i przyjmowania nowych członków; wspólnotową politykę sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*); bilateralny dialog i współpracę z Chinami, Indiami, Brazylią, Meksykiem, Chile i Południową Afryką; współpracę regionalną z Ameryką Południową, Azją i Afryką; pomoc rozwojową⁴⁴.

Wartą podkreślenia nowością jest reforma finansowania działań w tym zakresie w okresie budżetowym 2007-2013 (sześć nowych instrumentów, które zastępują poprzedni system). W budżecie unii wydzielono specjalną pulę na finansowanie tych działań pod nagłówkiem „UE jako globalny gracz” (5,7% całej perspektywy finansowej). W dokumencie strategicznym *Investing in People* (program tematyczny na rzecz humanitarnego i społecznego rozwoju), Komisja określiła główne priorytety ukierunkowujące te wydatki: dobre zdrowie dla wszystkich, wiedza i umiejętności dla wszystkich, kultura, zatrudnienie i spójność społeczna, równość pod względem płci, dzieci i młodzież.

Instrumenty realizacji

Ostatnia część odnowionej strategii została poświęcona instrumentom jej realizacji, w zestawie znalazły się: prawodawstwo, dialog społeczny, otwarta metoda koordynacji,

⁴¹ B. Deacon, N. Yeates *Globalism, Regionalism and Social Policy: framing the debate*, UNU-CRIS Occasional Papers 0-2006/6, s. 9-10.

⁴² Komunikat *The Social Dimension of Globalisation - the EU's policy contribution on extending the benefits to all* z 2004 r.

⁴³ Patrz przypis 15.

⁴⁴ W raporcie możemy przeczytać, że zagadnienia godnej pracy zostały włączone do dokumentu *The European Consensus on Development* przyjętego wspólnie przez Radę, Parlament i Komisję w 2005 r. Rzeczywiście pojawia się tam ono kilka razy, ale nie odgrywa większej roli, np. nie ma go w części dotyczącej wspólnych celów polityki pomocy rozwojowej.

finansowanie ze środków UE, zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego. Pomijając to, że część wspomnianych wyżej działań ma charakter legislacyjny, wiele wiadomo o problemach z implementacją prawa unijnego w państwach członkowskich. W związku z tym w odnowionej strategii wspomniano o komunikacie Komisji „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego” z 2007 r. COM(2007) 502, w którym określono kilka kierunków działania, aby zaradzić temu problemowi, np. zwracanie uwagi na to, aby prawo unijne było jasne, proste, stosowalne i egzekwowalne; lepsze zarządzanie sprawami o naruszenie prawa unijnego; wzmocnienie dialogu między instytucjami UE; wzrost przejrzystości procesu legislacyjnego. W przypadku europejskiego dialogu społecznego w odnowionej agendzie zwrócono uwagę na niepełne wykorzystanie tego instrumentu przez partnerów społecznych. Poza opiniowaniem propozycji Komisji na szczególną uwagę zasługuje możliwość zawierania autonomicznych umów z własnej inicjatywy europejskich partnerów społecznych, np. umowa w dziedzinie urlopów rodzicielskich, przemocy i stresu w pracy, pracy na odległość⁴⁵ oraz konwencji MOP dotyczącej marynarzy.

W dziedzinie polityki społecznej najbardziej innowacyjnym instrumentem UE jest otwarta metoda koordynacji, polegająca w uproszczeniu na wspólnym ustalaniu celów, które następnie są realizowane według krajowych planów działania. Jednym z elementów pakietu społecznego jest komunikat Komisji „Odnowione zobowiązanie na rzecz europejskiego modelu społecznego: Udoskonalenie otwartej metody koordynacji w zakresie ochrony socjalnej i integracji społecznej”. Działania doskonalące mają realizować cztery główne cele, co przedstawię w skrócie w kolejnej tabeli.

Tabela 5. Wzmacnianie otwartej metody koordynacji

Cel	Działania
Większe zaangażowanie i wyeksponowanie otwartej metody koordynacji	Ustalenie celów ilościowych w oparciu o uzgodnione wskaźniki
	Wypracowanie krajowych ścieżek implementacyjnych oraz współpraca krajów będących w podobnej sytuacji ⁴⁶
	Wzmocnienie monitoringu ze strony KE
	Więcej środków na upowszechnianie wyników
Współdziałanie z innymi dziedzinami polityki UE	Włączanie celów społecznych do polityki wewnętrznego rynku, gospodarczej, handlowej itp., m.in. poprzez badanie ich społecznych konsekwencji i na wzór <i>gender mainstreaming</i>
	Pogłębianie współpracy między Komitetem ds. Zabezpieczenia Społecznego a innymi ciałami tego rodzaju, np. Komitetem ds. Zatrudnienia
Wzmocnienie narzędzi analitycznych pod hasłem „polityki opartej na dowodach”	Przeglądu unijnych sondaży w celu zwiększania zakresu zbieranych danych i możliwości ich dezagregacji
	Silniejsze zaangażowanie społeczności naukowej
Stymulowanie większej aktywności państw członkowskich za pomocą wzajemnego uczenia się	Doskonalenie metody <i>peer reviews</i>
	Nowe instrumenty wzajemnego uczenia się i wymiany najlepszych praktyk (wspomniano tu m.in. o eksperymentach społecznych jako sposobie testowania nowych idei)
	Włączanie władz regionalnych i lokalnych w proces implementacji krajowych planów działań (KE ma przedstawić zalecenia w tym względzie)

⁴⁵ Było to pierwsze porozumienie europejskich partnerów społecznych na poziomie UE, zawarto je w 2002 r., a następnie postanowiono je wdrażać w państwach członkowskich przy pomocy instytucji dialogu społecznego. W Irlandii i Wielkiej Brytanii, gdzie ich nie ma, powstały kodeksy dobrych praktyk. Implementacja nastąpiła też w Norwegii i Islandii.

⁴⁶ Przywołano tu przykład podejścia do implementacji modelu *flexicurity* w różny sposób w różnych krajach. Interesującą metodologię wypracowania podejścia krajowego zaproponował Ton Wilthagen w *Mapping out flexicurity pathways in the European Union*, Tilburg University, marzec 2008.

Przynajmniej dla części tych działań pomocne będzie finansowanie w ramach programu PROGRESS, który ma uzupełniać działanie Europejskiego Funduszu Społecznego i pomagać w realizacji wspólnotowych celów społecznych. Z programu finansowane są inicjatywy w obszarach zatrudnienia, integracji społecznej i zabezpieczenia społecznego, warunków pracy, zasady niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn. Jego całkowity budżet to ponad 740 mln euro, a cele to m.in.: poznanie i zrozumienie sytuacji państw członkowskich, wspieranie rozwoju narzędzi i metod statystycznych, monitorowanie oraz ocena wpływu stosowania prawa wspólnotowego i celów polityki UE w państwach członkowskich, zachęcanie do nawiązywania kontaktów, wzajemnego uczenia się i upowszechniania dobrych praktyk. Jako przykłady projektów przewidzianych do sfinansowania wymieniono: badania ogólnoeuropejskie, tworzenie sieci krajowych ekspertów, unijne sieci organizacji pozarządowych walczących z wykluczeniem, europejskie obserwatoria problematyki zatrudnienia, kampanie świadomościowe.⁴⁷

Część dotycząca zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego zawiera chyba najmniej konkretnych, ale cieszy m.in. taka deklaracja: „Organizacje społeczne działają jako pomost między Unią, państwami członkowskimi i obywatelami. Komisja nadal będzie wspierać potencjał organizacji pozarządowych do działań na poziomie UE oraz ich aktywny udział w rozwijaniu i wdrażaniu polityki wspólnotowej”.

Wnioski

Podsumowując, Agenda Społeczna z 2005 r. był to szkielet bez ciała, czyli wiele mglistych obietnic, a teraz otrzymujemy również liczne konkrety i zapowiedź kolejnych, przy nieco zmienionych akcentach. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że zebrano w jednym miejscu inicjatywy, które zostały podjęte już wcześniej i bez związku ze sobą.

Komisja napotkała na stary problem wyboru między wąsko a szeroko rozumianą polityką społeczną, a inaczej mówiąc problem granic zakresu tego, co społeczne w polityce. Jeżeli skupimy uwagę na ubóstwie i wykluczeniu społecznym, to w centrum uwagi będzie zapewne aktywna integracja (ale i tu łatwo o sprzeczności), włączenie problematyki pracy wymaga jeszcze uwzględnienia modelu *flexicurity* i godnej pracy. Pozostają szeroko rozumiane usługi społeczne (np. edukacyjne, zdrowotne, zatrudnieniowe), a także świadczenia pieniężne z zabezpieczenia społecznego, oraz ogromny obszar związany z polityką równouprawnienia i pomocy rozwojowej.⁴⁸ W odnowionej strategii próbowano nadać spójność całemu zestawowi poprzez wskazanie wspólnych wyzwań oraz podporządkowanie całości idei równości szans.

Nie wydaje się, aby od czasu reformy Strategii Lizbońskiej, w której nacisk położono na wzrost gospodarczy i miejsca pracy, coś się zmieniło w tym względzie w odniesieniu do inicjatyw społecznych. Przytaczałem wyżej krytykę pakietu zaleceń, które mają dać państwom członkowskim lepszą politykę społeczną za co najmniej taką samą cenę, oraz dowody na to, że strategia *flexicurity* nie jest spójna. W myśleniu unijnym nadal silnie obecne są elementy fundamentalizmu wolnorynkowego. Ich wpływ na ustawodawstwo widzieliśmy również przy kontrowersjach dotyczących wyroków ETS uznających legalność praktyk, które

⁴⁷ Szczegóły dotyczące programu zob.: <http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.htm>.

⁴⁸ W raporcie konsultacyjnym *Europe's Social Reality* uwzględniono również kwestie ekologiczne (ocieplenie klimatu), przestępczość, w tym pod wpływem narkotyków, zachowania antyspołeczne oraz migracje. Znacznie to rozszerza zakres tego, co społeczne w polityce UE.

podmywają bardziej rozwinięte ustawodawstwa i układy zbiorowe pracy. Widoczny jest on również w polityce wobec usług pożytku publicznego, gdzie wciąż problemem jest odróżnianie usług gospodarczych od społecznych w kontekście strategii prywatyzacji i wzmacniania jednolitego rynku w tym sektorze. Sądę, że bez rozwoju ogólnoeuropejskiej polityki społecznej z silnymi podstawami traktatowymi trudniej będzie przewycięzać sprzeczności między paneuropejską strategią wolnego rynku a zróżnicowaniem systemów polityki społecznej w państwach członkowskich.

Zbliża się rok 2010 kończący okres, na który została opracowana Strategia Lizbońska. Zapewne Europa nie osiągnie założonych celów, np. nie stanie się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką świata. Gdybyśmy nawet to osiągnęli, wzrost gospodarczy nie przekłada się automatycznie na osiągnięcia w innych wymiarach ludzkiego dobrostanu. Być może wystarczyłoby nam, gdyby Europa była nadal obszarem aspirującym do najwyższych standardów w zakresie zabezpieczenia społecznego i jakości usług społecznych opartych na prawach obywatelskich, czyli tego, co obejmuje szersza kategoria jakości społecznej.⁴⁹

⁴⁹ Zob. m.in. L. J. G. van der Maesen, A. C. Walker *Indicators of Social Quality: Outcomes of the European Scientific Network*, European Journal of Social Quality, tom 5 nr 1/2, 2005. Strona European Foundation on Social Quality: <<http://www.socialquality.org>>.