



# Europa Socjalna Iluzja czy rzeczywistość?

# **Europa Socjalna**

**Iluzja  
czy rzeczywistość?**

**Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski**

# **Europa Socjalna Iluzja czy rzeczywistość?**

**Redakcja naukowa:  
Włodzimierz Anioł  
Maciej Duszczyk  
Piotr W. Zawadzki**

**Warszawa 2011**

Publikacja dofinansowana przez Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych  
Uniwersytetu Warszawskiego

Projekt okładki  
Barbara Kuropiejska-Przybyszewska

Redaktor  
Maria Danecka

Skład i łamanie  
Studio OFI, Warszawa

© Copyright by Instytut Polityki Społecznej UW  
© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości lub części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.) wymaga pisemnej zgody Autorów i Wydawcy.

Wydawca  
Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR  
03-982 Warszawa, ul. Dedala 8/44  
tel. 0-602-247-367, fax 615-34-21  
e-mail: [oficyna@aspra.pl](mailto:oficyna@aspra.pl)  
[www.aspra.pl](http://www.aspra.pl)

**WYDANIE ELEKTRONICZNE:**  
**E-BOOKOWO WYDAWNICTWO INTERNETOWE**  
**ISBN 978-83-63080-38-9**

## Spis treści

Wstęp (*Włodzimierz Anioł, Maciej Duszczyk, Piotr W. Zawadzki*) . . . . . 7

### CZĘŚĆ I. WSPÓŁCZESNE WYZWANIA DLA EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Europa Socjalna *in statu nascendi* (*Włodzimierz Anioł*) . . . . . 15

Spór o kierunki europejskiej polityki gospodarczej (*Jolanta Supińska*) . . . . . 43

Europejskie kłopoty z wielokulturowością  
(*Cezary Żołędowski, Mariusz Sulkowski*) . . . . . 57

Kontrowersje wokół gospodarczo-społecznych strategii  
Unii Europejskiej (*Maciej Duszczyk*) . . . . . 79

### CZĘŚĆ II. AKTYWNOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ W WYBRANYCH DZIEDZINACH POLITYKI SPOŁECZNEJ

Nowe regulacje unijne w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia  
społecznego (*Gertruda Uścińska*) . . . . . 97

Wspólnotowa polityka spójności społecznej i gospodarczej – ewolucja  
i perspektywy (*Tomasz Mering*) . . . . . 115

Dialog społeczny w Unii Europejskiej – ramy prawno-instytucjonalne  
i wpływ na stosunki pracy (*Jacek Męcina*) . . . . . 129

Równość płci w polityce Unii Europejskiej (*Grażyna Firlit-Fesnak*) . . . . . 151

Relacje między polityką rodzinną i polityką zatrudnienia w perspektywie  
europejskiej (*Anna Kurowska*) . . . . . 165

Promowanie przez instytucje unijne koncepcji *flexicurity* (*Sylwia Rosocha*) . . . 179

Instrumenty i ograniczenia unijnej polityki mieszkaniowej ( <i>Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka</i> ) . . . . .	199
Wspólnotowa polityka wobec pracowników z krajów trzecich ( <i>Beata Samoraj-Charitonow</i> ) . . . . .	213
Europejskie migracje etniczne – na przykładzie Niemiec, Polski i Finlandii ( <i>Paweł Hut</i> ) . . . . .	229
Rola i działalność Europejskiego Obserwatorium Sytuacji Społecznej i Demografii ( <i>Elwira Bonisławska</i> ) . . . . .	247

### **CZEŚĆ III. MIEJSCE POLSKI W EUROPIE SOCJALNEJ**

Polska polityka społeczna na tle modeli występujących w Europie ( <i>Mirosław Książkowski</i> ) . . . . .	261
Specyfika polskiego sektora obywatelskiego na tle doświadczeń europejskich ( <i>Ewa Leś</i> ) . . . . .	287
Polski rynek pracy po akcesji do Unii Europejskiej ( <i>Piotr W. Zawadzki</i> ) . . . . .	301
Wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce – sposoby i efekty ( <i>Agnieszka Pogorzelska</i> ) . . . . .	323
Wdrażanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w obszarze pomocy i integracji społecznej ( <i>Cezary Miżejewski, Małgorzata Oldak</i> ) . . . . .	335
Europejski Fundusz Społeczny jako narzędzie rozwoju lokalnego kapitału społecznego ( <i>Justyna Łukaszewska-Bezulska</i> ) . . . . .	357
<b>Posłowie</b> ( <i>Antoni Rajkiewicz</i> ) . . . . .	365
Notki o autorach . . . . .	367
Informacja o Instytucie Polityki Społecznej UW . . . . .	372

## Wstęp

Działalność w dziedzinie polityki społecznej jest bez wątpienia coraz istotniejszym fragmentem aktywności Unii Europejskiej. Wzmocniło ten stan rzeczy wejście w życie w grudniu 2009 r. Traktatu lizbońskiego, który m.in. nadał prawny charakter Kartce Praw Podstawowych, zawierającej dość szeroki katalog uprawnień socjalnych. Coraz intensywniejsze stają się także interakcje i współzależności między krajowymi politykami społecznymi na Starym Kontynencie. Te dwie i inne pokrewne tendencje prowadzą – nie tylko naszym zdaniem – do wykształcania się swoistej ogólnoeuropejskiej „przestrzeni społecznej”, którą można w skrócie określić mianem Europy Socjalnej. Stąd wyeksponowanie w tytule książki tego właśnie określenia. Znak zapytania po słowach „iluzja” i „rzeczywistość” sygnalizuje niejednoznaczność formułowanych dotychczas diagnoz eksperckich oraz otwarty charakter debaty publicznej i naukowej wokół wspomnianych trendów.

Różne przejawy transnarodowej polityki społecznej w Europie są obiektem rosnącego zainteresowania opinii publicznej i przedmiotem coraz bardziej zaawansowanych dociekań poznawczych ze strony przedstawicieli różnych dyscyplin nauk społecznych – politologów, ekonomistów, socjologów – tak za granicą, jak i w kraju. Toczy się spór o rację bytu, cele, zakres przedmiotowy, konkretne formy i skuteczność unijnej polityki społecznej<sup>1</sup>. Rozwija się dyskusja na temat konwergencyjnych i dywergencyjnych procesów, jeśli chodzi o ewolucję krajowych systemów polityki społecznej w szerszej perspektywie europejskiej. Stawiane są pytania o efektywność narodowych sposobów rozwiązywania podobnych kwestii socjalnych oraz o przydatność i możliwość transferu „najlepszych praktyk” – nierzadko przy udziale Unii Europejskiej – z jednego kraju do innego.

Najnowsze inicjatywy Unii mające na celu ściślejsze skoordynowanie polityk gospodarczych państw członkowskich (jak np. Pakt Euro Plus, będący odpowiedzią na kryzys zadłużenia w krajach eurolandu) pokazują, że postępującej integracji ekonomicznej nie sposób oddzielić od towarzyszących jej aspektów so-

---

<sup>1</sup> Po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego w 2009 r., na mocy którego Unia Europejska w sensie prawnym zastąpiła wcześniejsze Wspólnoty, mamy prawo mówić o unijnej polityce społecznej. Pojęcie to będzie jednak w książce używane zamiennie ze starszym określeniem „wspólnotowa polityka społeczna”, zwłaszcza wtedy, gdy odnosić się będziemy do dorobku powstałego także przed nadaniem UE statusu prawnego .

cialnych. Otwartym pozostaje wszakże pytanie, jakie będą konkretne następstwa tych procesów i współzależności dla rozwoju realnej sytuacji i polityki społecznej w Europie. Przykładowo, jaką przyszłość, w nowych okolicznościach zewnętrznych i wewnętrznych (w tym w obliczu rosnących ograniczeń budżetowych i narastającego kryzysu demograficznego), ma europejskie państwo dobrobytu, zwane też opiekuńczym albo socjalnym? Czy klasyczne *welfare state* musi nieuchronnie odejść do historii, a przynajmniej ustąpić miejsca *workfare state*, czyli państwu opartemu na pracy? Jaka powinna być rola państwa, a jaka rynku i społeczeństwa obywatelskiego w polityce społecznej? Czy będziemy świadkami postępującego harmonizowania różnych tradycyjnych modeli społecznych – np. kontynentalnego, skandynawskiego, anglosaskiego – w ramach Unii Europejskiej? Do tych i wielu innych, podobnych dylematów i kontrowersji będą powracały i nawiązywały rozważania zawarte w przedstawionych tu tekstach.

Niniejsza praca zbiorowa jest plonem indywidualnych badań prowadzonych w ostatnich latach w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Międzynarodowa i porównawcza polityka społeczna stanowi od dawna, właściwie w całym już blisko 35-letnim okresie istnienia tej placówki, jeden z głównych kierunków aktywności naukowej. Jej pracownicy opublikowali na ten temat liczne książki i artykuły, uczestniczyli w wielu projektach badawczych z udziałem partnerów zagranicznych. Zainteresowanie polityką społeczną, jaka kształtuje się w szerszym otoczeniu międzynarodowym, dotyczy także prowadzonej przez Instytut działalności dydaktycznej, nierzadko na tym polu pionierskiej. Przykładowo, na samym początku lat 90. ubiegłego stulecia IPS UW, jako pierwsza jednostka akademicka w kraju, wprowadził do programu prowadzonych przez siebie studiów kursowe zajęcia z *Europejskiej polityki społecznej*, przy wsparciu wspólnotowego programu Jean Monnet. W br. została wprowadzona nowa specjalność, pod nazwą „międzynarodowa polityka społeczna”, na realizowanych przez Instytut dwuletnich studiach magisterskich.

Prezentowana książka przedstawia szeroką panoramę zagadnień związanych z europejską i polską polityką społeczną. Naszym zamysłem, jako redaktorów naukowych tomu, było podjęcie w nim trzech zasadniczych wątków tematycznych, co w rezultacie odzwierciedla jego struktura – pogrupowanie autorskich opracowań w trzy główne części.

Cześć pierwsza zwraca uwagę na najważniejsze wyzwania, jakie stają dziś przed europejską polityką społeczną. Wprowadzający w tą problematykę tekst Włodzimierz Anioła objaśnia bliżej pojęcie Europy Socjalnej, omawia kluczowe przesłanki rozwoju transnarodowej polityki społecznej, analizuje jej wielopoziomowy charakter oraz podstawowe przeszkody, na jakie natrafia dziś unijna działalność w tej dziedzinie. Jolanta Supińska relacjonuje spory, jakie toczą się w UE na temat kształtu polityki gospodarczej, skupiając się szczególnie na argumentach



podnoszonych przez post-Keynesowskich, prospołecznych ekonomistów z tzw. Grupy EuroMemorandum. Cezary Żołędowski i Mariusz Sulkowski prezentują problemy związane z coraz częściej ostatnio kwestionowaną w Europie koncepcją społeczeństwa wielokulturowego, pokazując ograniczenia w promowaniu polityki multikulturalizmu zarówno na szczeblu unijnym, jak i w wybranych krajach członkowskich. Z kolei Maciej Duszczyk koncentruje się na zwięzłej charakterystyce trzech długofalowych strategii i planów gospodarczo-społecznych, nad którymi żywo dyskutowano ostatnio w Unii (Strategia lizbońska, Strategia „Europa 2020”, Pakt Euro Plus).

Część druga książki pokazuje specyfikę, dorobek i aktualne kierunki rozwoju działalności Unii Europejskich w wybranych sferach polityki społecznej. Gertruda Uścińska analizuje najnowsze modyfikacje prawne, jakie we wspólnotowym mechanizmie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wprowadziły rozporządzenia nr 883/2004 oraz nr 987/2009. Tomasz Mering przedstawia jeden z zasadniczych filarów unijnej polityki społecznej, jakim jest polityka kohezyjna, tak istotna dla Polski, a nad której przyszłym kształtem po 2013 r. pojawia się coraz więcej znaków zapytania. W rozdziale Jacka Męciny znajdziemy charakterystykę najnowszych tendencji w rozwoju na poziomie wspólnotowym dialogu społecznego, który w rosnącym stopniu ma być wzbogacany o koncepcję dialogu obywatelskiego. Grażyna Firlit-Fesnak omawia w swym opracowaniu dorobek – tak prawny, jak i programowo-operacyjny – Unii Europejskiej w zakresie promowania równości kobiet i mężczyzn. Anna Kurowska pokazuje wkład Unii w upowszechnianie rozwiązań instytucjonalno-prawnych, które sprzyjają godzeniu przez kobiety ról zawodowych i rodzinnych. Propagowaniu przez instytucje wspólnotowe modnej w ostatniej dekadzie w polityce rynku pracy koncepcji elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*) poświęcony jest tekst Sylwii Rosochy. Aktywność unijną w zakresie społecznych problemów i aspektów mieszkalnictwa przedstawia Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka, wskazując na załączkowy i niespójny jeszcze charakter tej polityki.

Dwa kolejne rozdziały tej części książki poruszają zagadnienia migracyjne. Beata Samoraj-Charitonow koncentruje swoje rozważania na podejściu do imigracji zarobkowej z krajów pozostających poza Unią, która to kwestia wzbudza ostatnio coraz więcej społecznych kontrowersji. Natomiast Paweł Hut przybliży czytelnikowi temat europejskich migracji etnicznych, posiłkując się charakterystyką ruchów ludnościowych tego rodzaju w odniesieniu do trzech wybranych państw UE. Drugą część niniejszej publikacji zamyka zaprezentowanie przez Elwirę Bonisławską działalności Europejskiego Obserwatorium Sytuacji Społecznej, agendy funkcjonującej w ramach Komisji Europejskiej.

Ostatnia, trzecia część książki traktuje o miejscu Polski w europejskiej polityce społecznej. Autorzy starają się ukazać rozmaite, zachodzące w ostatniej dekadzie,

oddziaływania nie tylko samej Unii Europejskiej, ale i jej państw członkowskich – występujących tam różnych modeli i rozwiązań praktycznych – na polską politykę społeczną. Opracowanie Mirosława Książpolskiego sytuuje specyfikę i dynamikę tej ostatniej na szerszym tle pięciu dominujących na kontynencie reżimów polityki społecznej oraz w kontekście tzw. europejskiego modelu społecznego. Osobliwościom rozwoju sektora obywatelskiego w Polsce, w europejskiej perspektywie porównawczej, przygląda się bliżej Ewa Leś. W rozdziale przygotowanym przez Piotra Zawadzkiego przedstawiono rozwój sytuacji na polskim rynku pracy po przystąpieniu naszego kraju do Unii.

Trzy ostatnie teksty poświęcone zostały znaczeniu, jakie ma dla Polski najważniejszy instrument finansowy unijnej polityki społecznej – Europejski Fundusz Społeczny. Agnieszka Pogorzelska w sposób syntetyczny przedstawia ogólny bilans wykorzystania środków Funduszu w projektach krajowych. Cezary Miżejewski i Małgorzata Ołdak obszerniej analizują wdrażanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w sferze pomocy i integracji społecznej. Natomiast Justyna Łukaszevska-Bezulska zwraca uwagę na rolę EFS w rozwoju kapitału społecznego w Polsce na poziomie lokalnym.

Swoistym podsumowaniem rozważań zawartych w trzech częściach książki jest Posłowie autorstwa Profesora Antoniego Rajkiewicza, współtwórcy i długoletniego dyrektora Instytutu Polityki Społecznej UW, zasłużonego nestora polskiej polityki społecznej.

Bezpośrednim impulsem dla przygotowaniu tej publikacji stało się wyznaczone na drugą połowę 2011 roku przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Stąd też dominujące w większości pomieszczonych tu tekstów swoiste wychylenie w przyszłość, akcent na wyzwania, jakie niosą za sobą rozwój sytuacji społecznej w Europie i obecny etap unijnego projektu integracyjnego. Kluczowymi priorytetami polskiej prezydencji w UE uczyniono, jak wiadomo, trzy tematy: integracja europejska jako źródło wzrostu gospodarczego; bezpieczna Europa; stabilne sąsiedztwo. Wprawdzie triada ta nie eksponuje odrębnie zagadnień społecznych i socjalnego wymiaru procesów zjednoczeniowych na kontynencie, to bezsprzecznie są one jednak, w taki czy inny sposób, blisko powiązane ze wszystkimi trzema programowymi priorytetami.

Przygotowując niniejszą książkę pragnęliśmy zatem, jako zespół 23 badaczy, podkreślić znaczenie europejskiej problematyki socjalnej, a zarazem przyczynić się do oświetlenia i przybliżenia polskiemu odbiorcy aktualnego stanu i perspektyw tego ważnego – i nie zawsze docenianego – aspektu aktywności Unii Europejskiej. Koncentracja na terażniejszości i przyszłości nie mogła przy tym zwolnić nas od przypomnienia w wielu miejscach dotychczasowych prób i dorobku Unii – zarówno osiągnięć, jak i porażek – w zakresie wspólnego rozwiązywania różnorodnych kwestii społecznych.

Współautorami prezentowanego tomu są w zdecydowanej większości etatowi pracownicy, a w nielicznych przypadkach – doktoranci lub osoby w inny sposób ściśle związane z działalnością Instytutu Polityki Społecznej UW. Krótkie biografie wszystkich autorów, informujące bliżej o ich zainteresowaniach zawodowych, zamieszczono na końcu książki.

Dodajmy na zakończenie jeszcze jedną istotną informację edytorską, która może świadczyć o tym, że w upowszechnianiu wiedzy staramy się wychodzić na spotkanie nowym czasom. Otóż, jako pierwszą w dorobku Instytutu, pracę tę wydamy także w wersji elektronicznej, w formie e-booka, który wkrótce będzie dostępny w sprzedaży w największych księgarniach internetowych.

Włodzimierz Anioł  
Maciej Duszczyk  
Piotr Zawadzki

Warszawa, kwiecień 2011 r.



# **CZĘŚĆ I**

## **WSPÓŁCZESNE WYZWANIA DLA EUROPEJSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ**



## Europa Socjalna *in statu nascendi*

Isle of Grain – to niewielkie brytyjskie miasteczko położone prawie 130 km od Londynu. Znajduje się w nim elektrownia należąca do niemieckiego koncernu E.ON. Kontrakt na rozbudowę elektrowni podpisała niedawno z jej właścicielem francuska firma Alstom. Postanowiła ona jednak zatrudnić jako podwykonawcę robót budowlanych około stu pracowników z Polski – 60 spawaczy i monterów kotłów z opolskiej firmy Remak oraz kilkudziesięciu budowlańców z katowickiego przedsiębiorstwa Zakłady Remontowe Energetyki. Przeciwko ich zatrudnieniu ostro wystąpili przedstawiciele brytyjskiego związku zawodowego Unite, protestując przeciwko – jak twierdzili – *zabieraniu pracy przez Polaków ich rodakom*.

24 marca 2009 r. demonstrujący związkowcy zablokowali wjazd do elektrowni, nie wpuszczając do niej mikrobusów z Polakami. Uruchomiono syreny i wznoszono antypolskie okrzyki: – *Kradniecie nam robotę! Nie mamy za co płacić kredytów! Wracajcie do tej waszej pieprzonej Polski! My nie możemy pracować, to wy też nie będziecie!* Podobne napisy widniały na transparentach: – *Wracajcie do domu! Bój o miejsca pracy w Isle of Grain! Kto będzie płacił podatki, jeśli pójdziemy na bezrobocie?* Interweniowała policja, rozpraszając najbardziej radykalnych uczestników pikiety i aresztując jednego z nich. W końcu utworowano Polakom drogę do pracy.

Głównym podłożem protestu okazało się to, iż polski spawacz zarabiał 10 funtów na godzinę, a brytyjski znacznie więcej, bo 14, co powodowało, że francuskiej firmie działającej na zlecenie niemieckiego koncernu bardziej opłacało się zatrudnić Polaków, niż miejscowych Brytyjczyków. W wyniku negocjacji podjętych przez polskie firmy podwykonawcze z brytyjskimi związkami ustalono podwyżki płac satysfakcjonujące obie strony. Zgodzono się nawet, by ograniczając zagraniczną konkurencję, polski spawacz z dwuletnim stażem pracy zarabiał tyle samo co angielski z 20-letnią praktyką. – *W polskich warunkach takich zrównać się nie stosuje* – podkreśliła w rozmowie z dziennikarzem Aleksandra Kowalska, wiceprezes Remaku.

W podobnej, choć bardziej pokojowej demonstracji przed tą samą elektrownią 11 lutego 2009 r. Neil Willowghby ze związku zawodowego Unite wołał: – *Na*

*świecie jest kryzys, w Anglii jest kryzys. Tym bardziej rząd powinien dbać, by praca była przede wszystkim dla Brytyjczyków! Wtórowała mu Teresa Murray z Partii Pracy, zwracając się do protestujących: – Nie oddawajmy łatwo pola obcokrajowcom! Mamy dobrą, mocną tradycję, mamy uzdolnionych pracowników. Nie przestawajcie protestować! W późniejszej rozmowie z polskimi dziennikarzami zapewniała jednak: – Nie walczymy z Polakami! Walczymy o równe szanse! Nie mam nic przeciwko obcokrajowcom w Anglii. W końcu mamy jedną, zjednoczoną Europę, każdy może pracować, gdzie chce. Mój zięć na przykład pracuje we Francji. A działacz związkowy Neil Willoughby tłumaczył: – Chodzi nam tylko o sprawiedliwy podział miejsc pracy i dobre wynagrodzenie dla Polaków<sup>1</sup>.*

\*

A teraz drugi obrazek.

Były Walentynki, poranek 14 lutego 2008 r. Do okazałej willi na przedmieściach Kolonii wtargnęła brygada uzbrojonych policjantów, by aresztować dra Klausa Zumwinkela, prezesa zarządu Deutsche Post i szefa rady nadzorczej innego logistycznego giganta – Deutsche Telekom. Jeden z najbogatszych Niemców, legenda nadreńskiego biznesu, musiał natychmiast złożyć rezygnację ze wszystkich piastowanych funkcji. Rychło został okrzyknięty największym aferzystą powojennych Niemiec. Po procesie sąd skazał go na dwa lata więzienia w zawieszaniu i milion euro grzywny.

Dr Zumwinkel był wśród ponad 750 bogatych Niemców i w sumie prawie 1,5 tys. osób, których nazwiska znalazły się na dysku komputerowym, zakupionym od Heinricha Kiebera, byłego menadżera Liechtenstein Global Trust (LGT) – największego banku w tym alpejskim księstwie. Transakcji za ponad 4 mln euro dokonali agenci wywiadu federalnego BND. Płyta była warta swej ceny, bo zawierała dane świadczące o możliwych oszustwach podatkowych obywateli niemieckich na łączną sumę co najmniej 3,4 mld euro. Już w pierwszym tygodniu po ujawnieniu skandalu do prokuratury zgłosiło się ponad stu klientów banku LGT. Przyznając się do winy i wykazując skruchę, wpłacali zarazem fiskusowi miliony euro zaległych podatków. Z kolei prokuratura Liechtensteinu podjęła dochodzenie przeciwko Kieberowi, w związku z podejrzeniem ujawnienia na rzecz zagranicy tajemnic firmy, której właścicielem jest notabene rodzina panująca.

Sposób na omijanie zobowiązań fiskalnych był w tym przypadku stosunkowo prosty. Jednym z finansowych fenomenów Liechtensteinu są tzw. spółki typu ansztalt, stanowiące wariant pośredni między spółką z ograniczoną odpowiedzialnością a fundacją i mogące prowadzić normalną działalność gospodarczą. Nie

---

<sup>1</sup> Opis przedstawionych wydarzeń na podstawie dziennikarskich relacji: J. Kowalski, *Polacy, zabieracie nam pracę!*, „Gazeta Wyborcza” z 12.02.2009; J. Kowalski, *Brytyjczycy: Polacy do domu!*, „Gazeta Wyborcza” z 25.03.2009.



płacą one podatku dochodowego, tylko podatek roczny w maksymalnej wysokości zaledwie tysiąca franków szwajcarskich. Założyciele anształtów byli też ich anonimowymi sponsorami (wpłat dokonywano najczęściej korzystając z łańcuszka pośredników). Kwoty przeznaczane na konta podobnych fundacji zmniejszają w Niemczech dochód podlegający opodatkowaniu. O ile same wpłaty nie są żadnym przestępstwem, to jest nim sytuacja, w której beneficjentem przelanych pieniędzy okazuje się ich nadawca. A tak właśnie było w przypadku szefa niemieckiej poczty. Oszustwo podatkowe dra Zumwinkela przekroczyło wartość miliona euro.

Władze niemieckie szacują, iż co roku za granicę wycieka z ich kraju około 100 mld euro niezapłaconych podatków. Podobne problemy dotyczą większość krajów w Europie. Dzieje się tak niezależnie od tego, iż od ćwierć wieku najwyższe stawki podatku dochodowego są systematycznie obniżane<sup>2</sup>.

\*

I jeszcze bardzo krótko o trzecim zdarzeniu.

Jak donosił po świętach Bożego Narodzenia 2009 r. austriacki dziennik „Die Presse”, kilkuset bezdomnych Polaków, Rumunów i Słowaków, utrzymujących się z pracy na czarno, żebrania czy grania na wiedeńskich ulicach, było pozbawionych prawa do jakiegokolwiek dotowanej z miejskiej kasy pomocy socjalnej, w tym wstępu do publicznych noclegowni i otrzymywania ciepłych posiłków. Przyczyny tego stanu rzeczy Tanja Wesehly, urzędniczka odpowiedzialna w radzie miasta za sprawy socjalne – w swym cytowanym przez gazetę oświadczeniu tłumaczyła w następujący sposób: *Jeśli chodzi o system socjalny, jesteśmy w światowej czołówce. Nie dopuszczamy obcokrajowców do naszych noclegowni, bo tak przewidują przepisy. Nie możemy dopuścić, by do Wiednia zjeżdżali bezdomni z całej Europy*<sup>3</sup>.

Do połowy grudnia wielu cudzoziemców spało na dworcu Suedbanhof, ale z powodu planowanego wyburzenia zamknięto go. Bezdomnym obcokrajowcom postanowił przyjść z pomocą wiedeński Caritas, otwierając prowizoryczną noclegownię i zbierając datki na jej utrzymanie.

\*

Przedstawione powyżej przypadki wydają się dobrą ilustracją umiędzynarodowienia rynków kapitałowych, pracy i usług we współczesnej Europie, narastającej wśród nich konkurencji i pojawiających się na tym tle transnarodowych

---

<sup>2</sup> Na podstawie informacji zawartych w artykułach: W. Surmacz, *Szwindel a la Zumwinkler*, „Newweek” z 2.03.2008; R. Zasuń, *Nagonka na raj*, „Gazeta Wyborcza” z 27.02.2008; *Szwedzi mogli wysłać na konta w Liechtensteinie 5 mld euro*, „Dziennik” z 28.02.2008.

<sup>3</sup> *Wiedeń nie pomoże bezdomnym Polakom*, „Gazeta Wyborcza” z 29.12.2009.

konfliktów społecznych. Bodaj najbardziej ilustratywne i znamienne wśród nich wydają się socjalne zawirowania wokół rozbudowy elektrowni w Isle of Grain. Pokazują bowiem, jak w soczewce, zaangażowanie wokół jednego konkretnego przedsiębiorstwa, podmiotów z kilku różnych państw – Niemiec, Francji, Polski i Wielkiej Brytanii – oraz ich uwikłanie w częstokroć sprzeczne interesy ekonomiczne i socjalne, biznesowe i pracownicze. Przykład ten świadczy o tym, że nawet w Wielkiej Brytanii, kraju chlubiącym się tradycyjną otwartością na zagraniczne inwestycje, siłę roboczą i generalnie na imigrantów – może dojść, wobec wewnątrzunijnej konkurencji, do znaczącej zmiany nastrojów, zwłaszcza w sytuacji pogorszenia się koniunktury gospodarczej. Cudzoziemscy robotnicy są wówczas częściej postrzegani jako niebezpieczni rywale na rynku pracy, jako zagrożenie dla krajowych fabryk i pracowników<sup>4</sup>.

Zrelacjonowane zdarzenie – podobnie jak dwa pozostałe – może być postrzegane zasadniczo w dwóch odmiennych perspektywach: narodowopaństwowej oraz transnarodowej.

Z jednej strony – jako naturalne zderzenie się ze sobą wąskich interesów narodowych państw członkowskich UE, z których jedna grupa wykorzystuje na europejskim rynku swój istotny atut konkurencyjny w postaci znacznie niższych kosztów pracy i stawek płacowych (jak w przytoczonym przypadku Polacy), zaś druga – w obliczu konfrontacji z innymi, tańszymi i mniej zamożnymi konkurentami z Unii, próbuje chronić swoje wyższe standardy płacowe i socjalne (jak to czynią np. Brytyjczycy).

Ale można też spojrzeć na tego typu sytuacje w innym, znacznie szerszym ujęciu: jako na kształtowanie się w ramach Unii Europejskiej swoistego, coraz bardziej integrującego się obszaru ekonomicznego i socjalnego. Owe wciąż gęstniejące powiązania i współzależności, mogą uprawniać – jak się zdaje – do nazwania tych złożonych procesów i systemu nie tylko wspólnym (bądź wewnętrznym, jednolitym) rynkiem, ale również, używając umownego skrótu – Europą Socjalną. Chociaż to ostatnie określenie należy do cokolwiek zużytych (zresztą akurat w Polsce raczej nieczęsto stosowanych), sądzę, że warto je jednak odświeżyć i posłużyć się nim w celach analitycznych, gdyż w lapidarny sposób nazywa i kieruje uwagę na jeden z istotniejszych aspektów europejskiej integracji.

## Czym jest Europa Socjalna?

Pojęcie Europy Socjalnej występowało dotąd w obiegu publicznym z reguły jako kategoria normatywna – pożądaną lub, na odwrót, krytycznie ocenianą.

---

<sup>4</sup> Obecny lider Partii Pracy Ed Miliband publicznie przyznaje, iż jego partia nie przewidziała, że imigracja zarobkowa z państw Europy Środkowej i Wschodniej będzie tak liczna, i że przyczyni się ona do zmniejszenia dochodów najsłabiej wykształconych brytyjskich pracowników (J. Pawlicki, *Laburzyści biją się w piersi za imigrację z krajów UE*, „Gazeta Wyborcza” z 3.03.2011).

ny projekt polityczny. Jako hasło i wizja strategiczna, czasem wręcz zakłęcie ideologiczne europejskiej lewicy (zwłaszcza Partii Europejskich Socjalistów, PES) i ruchu związkowego (Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, ETUC), domagających się większego nasycenia projektu integracyjnego wątkami społecznymi<sup>5</sup>. W radykalnych ujęciach promotorów idei Europy Socjalnej – jest ona postrzegana jako alternatywa dla obecnego kształtu jednoczącej się Europy, który ma być owocem niekorzystnych dla „świata pracy” rozwiązań instytucjonalno-prawnych w UE i szerzej – produktem brzemiennej w negatywne następstwa ekonomii politycznej obecnej fazy procesów integracyjnych na kontynencie.

Świadectwem tego złego wpływu, zwłaszcza w tradycyjnych państwach dobrobytu, miałyby być erozja podstawowych, wywalczonych i przestrzeganych wcześniej praw pracowniczych i standardów socjalnych, słabnięcie związków zawodowych i ich siły przetargowej w rokowaniach zbiorowych itp. Wspólnotowy rynek ma po prostu prowadzić do likwidacji *welfare states* i upowszechniać dziki kapitalizm w stylu amerykańskim. Dlatego, zdaniem niektórych autorów, potrzebna jest strategiczna reorientacja europejskiego ruchu związkowego – od naiwnej do krytycznej proeuropejskości; w stronę nowego realizmu w podejściu do integracji; w kierunku większej presji na usuwanie deficytów demokratycznych w UE i na przyjmowanie przez nią nowych regulacji w polityce społecznej. W opinii wyznawców takiego stanowiska, obserwujemy dziś narastającą sprzeczność między tradycyjnym poparciem związkowców dla pogłębiania integracji oraz neoliberalnym charakterem procesów kształtujących europejską gospodarkę<sup>6</sup>.

Pojęcie Europy Socjalnej jest też czasem kojarzone z rosnącą aktywnością europejskich ruchów społecznych i obywatelskich, krytycznych wobec – najogólniej mówiąc – neoliberalnej wersji globalizacji. W ostatnich kilkunastu latach krytycyzm ten znajdował wyraz m.in. w wielu głośnych antyglobalizacyjnych akcjach protestacyjnych, inicjowanych przez organizacje pozarządowe w dużych miastach Europy Zachodniej<sup>7</sup>. Nawiasem mówiąc, w oczach wielu radykałów, czysto ekonomiczna i pozbawiona wymiaru socjalnego Unia Europejska jawi się jako swoisty „koń trojański” neoliberalnej globalizacji.

Zarówno zwolennicy, jak i krytycy idei Europy Socjalnej nieraz przeciwstawiali ją konceptom „Europy Liberalnej”, „Europy Monetarnej” lub „Europy Przedsiębiorczej”. Orędownicy tych ostatnich i przeciwnicy tej pierwszej zwykli

---

<sup>5</sup> Zob. np. D. Albers et al. (eds.), *Social Europe: A Continent's Answer to Market Fundamentalism*, London 2006.; P. Rasmussen, J. Delors, *The New Social Europe*, Brussels 2007.

<sup>6</sup> J. Waddington, *Trade Unions and the Defence of the European Social Model*, „Industrial Relations Journal” No. 6, 2005, ; H.-J. Urban, *Zeit fuer eine politische Neuorientierung: Die Gewerkschaften und die Hoffnung auf ein soziales Europa*, „Internationale Politik und Gesellschaft” No.4, 2009.

<sup>7</sup> A. Mathers, *Struggling for a Social Europe: Neoliberal Globalization and the Birth of a European Social Movement*, Aldershot 2007.

ją postponować i krytykować jako utopijną iluzję, uznawać za szkodliwe złudzenie – kierujące projekt zjednoczeniowy w ślepą uliczkę, a jego realizatorów na manowce. Urzeczywistnienie hasła Europy Socjalnej miałoby być w tym ujęciu tożsame z ratowaniem resztek skompromitowanych ideałów socjalizmu, z pogłębianiem tzw. eurosklerozy, z „presocjalizowaniem” krajowych polityk publicznych oraz działań wspólnotowych, z nadregulacją w gospodarce i nadużywaniem państwa opiekuńczego, z nadmierną roszczeniowością obywateli i nieokiełznanym „rozpasaniem” związków zawodowych.

Padają też w tym kontekście argumenty przeciwko jakemukolwiek angażowaniu się UE w politykę społeczną. Takie działania mogą bowiem w najlepszym razie tylko osłabić procesy ekonomicznej i socjalnej konwergencji w Europie, zniekształcać przepływy migracyjne itp. Tylko siły rynku i swobodna konkurencja, a nie sztucznie wymuszana harmonizacja (np. podatków, płac, świadczeń społecznych) czy ograniczenia nakładane na przepływ pracowników, mogą realnie, choć bynajmniej nie pospiesznie, posuwać integrację do przodu<sup>8</sup>.

Tymczasem korzenie idei Europy Socjalnej sięgają doktryny zwanej deloryzmem (od nazwiska Jacques’a Delors’a, przewodniczącego Komisji Europejskiej w latach 1985–94), która zakładała dokończenie budowy jednolitego rynku w powiązaniu z dowartościowaniem społecznego aspektu integracji. Delors pragnął zliberalizować europejską przestrzeń gospodarczą, ale równocześnie chciał stworzyć *europejską przestrzeń społeczną* (*l’espace sociale*), w której w pełni respektowane byłyby takie wartości jak: solidarność, prawa socjalne, dialog społeczny itp.<sup>9</sup> W niektórych interpretacjach promowana przez niego agenda społeczna miała być swego rodzaju rekompensatą za ekonomiczną liberalizację, legitymizującą w opinii publicznej projekt jednolitego rynku<sup>10</sup>. Filozofia łączenia obu logik, osiagania ambitnych celów w europejskiej polityce makroekonomicznej, jak i społecznej, została wyłożona choćby w opracowanej za rządów Delorsa tzw. Białej księdze Komisji Europejskiej pt. *Wzrost, konkurencyjność i zatrudnienie*, opublikowanej w 1993 r.

Europę Socjalną można jednak także pojmować – i to jest drugie zasadnicze rozumienie, dominujące w niniejszym tekście – jako przede wszystkim materialny stan rzeczy, jako jeden z fragmentów rzeczywistości społecznej na kontynencie; a nie jako postulat ideologiczny czy projekt polityczny. Innymi słowy, pojęcie to może znajdować zastosowanie jako kategoria opisowa, odnosząca się do obiek-

---

<sup>8</sup> H.-W. Sinn, W. Ochel, *Social Union, Convergence and Migration*, „Journal of Common Market Studies” No. 5, 2003.

<sup>9</sup> Zob. G. Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge 1995. W podobnej do Delorsa perspektywie wizję zintegrowanej Europy postrzegają autorzy opracowań: A. Giddens et al. (eds.), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge 2006; R. Liddle, *A New Social Europe*, London 2007.

<sup>10</sup> A. Hassel, *Towards a European Safety Net*, in: R. Liddle (ed.), *After the Crisis: A New Socio-Economic Settlement for the EU*, London 2009, s. 132.

tywnych tendencji i procesów zachodzących na obszarze Unii Europejskiej, lub w jeszcze szerszej skali – na obszarze całego kontynentu. Jest to po prostu: wyłaniająca się i stopniowo krzepnąca – w niektórych szczegółowych sferach całkiem już nawet „twarda” – rzeczywistość obecnego etapu integracji europejskiej w jej wymiarze socjalnym.

Jak dalece procesy te są dzisiaj zaawansowane? Czy ich dojrzałość pozwala mówić o przekroczeniu pewnej sumy krytycznej, która decyduje o nowej jakości? – to naturalnie tematy do głębszej dyskusji. Można by zadać na przykład pytania: Czy postępująca na kontynencie i w ramach UE intensyfikacja komunikacji, transakcji i współzależności o charakterze społecznym może już uprawniać do postawienia tezy o tworzeniu się w Europie czegoś na kształt *europejskiej wspólnoty socjalnej* – tworu przypominającego pod pewnymi względami polityczną wspólnotę bezpieczeństwa, którą przed laty opisywał amerykański politolog Karl Deutsch?<sup>11</sup> Czy UE zmierza powoli, acz systematycznie, w stronę unii socjalnej?<sup>12</sup> Czy też może nic takiego nie ma jeszcze miejsca, a to, z czym mamy dziś do czynienia, to zaledwie *społeczny wymiar (social dimension)* Unii i integracji europejskiej, o którym najczęściej i od dawna mówi się w dokumentach wspólnotowych. Osobiście odrzucałbym oba skrajne ujęcia (maksymalistyczne i minimalistyczne), preferując raczej pośrednią interpretację, wedle której warto postrzegać cały szereg zachodzących dziś w Europie procesów w perspektywie stopniowego wykształcania się nowej, obejmującej swym zasięgiem niemal cały kontynent, wspólnej *przestrzeni społecznej*<sup>13</sup>.

## Transnarodowe problemy społeczne

Za konstytutywny element europejskiej przestrzeni społecznej wypada uznać stare i pojawiające się nowe wspólne wyzwania i problemy społeczne, jakie łączą dziś coraz ściślej kraje członkowskie Unii. Chodzi tu przy tym nie tylko – i nawet nie przede wszystkim – o podobne bądź wręcz takie same, uniwersalne, rzecz można ogólnocywilizacyjne tendencje, jak np. starzenie się społeczeństw, zmiany w tradycyjnym modelu rodziny, ewolucja roli kobiet, kłopoty z integracją imigrantów i kryzys „społeczeństwa wielokulturowego”, strukturalne bezrobocie, przemiany na rynku i w stosunkach pracy związane z rewolucją informacyjną i rosnącym znaczeniem usług, przechodzenie do „społeczeństwa opartego na wiedzy” i tzw. gospodar-

---

<sup>11</sup> K.W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, NJ 1971. Syntetyczne omówienie teorii tego badacza, określanej mianem transakcjonizmu, zob. S. Konopacki, *Komunikacyjna teoria integracji Karla Deutscha*, „Studia Europejskie” nr 1, 1998.

<sup>12</sup> Ch. Kellermann, A. Stuchlik, *Europe on the Way to a Social Union?*, „Social Europe Journal”, Winter-Spring 2009.

<sup>13</sup> W. Anioł, *Formowanie się europejskiej przestrzeni społecznej*, „Polityka Społeczna” nr 7, 1991; idem, *Europa Socjalna wobec wyzwania globalizacji* [w:] G. Firlit-Fesnak (red.), *Kwestie społeczne na przełomie stuleci*, Warszawa 1998.

ki kreatywnej itp.<sup>14</sup> Jest sprawą sporną na ile poszukiwanie najskuteczniejszej odpowiedzi na te ogólnoeuropejskie wyzwania powinno być zespołowe, zaś adekwatna reakcja na nie – wspólna czy podobna. Choć trudno byłoby zarazem zaprzeczyć, iż wynikający z bliższej unijnej współpracy transfer sprawdzonych rozwiązań krajowych i tzw. najlepszych praktyk (*best practices*) w powyższych sprawach z reguły sprzyja trafniejszemu, bardziej efektywnemu ich podejmowaniu.

Jeszcze ważniejsze wydają się jednak wymagające odpowiedniej, wspólnej reakcji państw Unii coraz liczniejsze transnarodowe zjawiska i problemy społeczne. Ich powstanie wiąże się najczęściej z zaawansowanym rozwojem jednolitego rynku europejskiego, a także z liberalizacją ruchu osobowego, zwłaszcza w strefie Schengen. Tworzenie wspólnej przestrzeni ekonomicznej oraz wzmożona geograficzna mobilność ludzi w Europie mają swoje rozliczne następstwa społeczne, którym stawianie czoła w pojedynkę, bez udziału Unii – jakkolwiek miałyby one wyglądać – jest już i będzie w przyszłości coraz trudniejsze. Można tymczasem założyć, iż zaobserwowany i analizowany przez funkcjonalistów<sup>15</sup> mechanizm „przeciekania” (*spillover*) efektów integracji europejskiej z jednego (gospodarczego) do drugiego (społecznego) sektora będzie nadal postępował.

Tytułem ilustracji, można by tu wymienić takie procesy – elementy składowe kształtującego się europejskiego obszaru socjalnego – jak na przykład:

**1. Europeizacja rynków i stosunków pracy.** Wiąże się ona nie tylko z migracją zarobkową i swobodnym przepływem pracowników, ale i takimi zjawiskami, jak np. transgraniczne świadczenie usług (w tym przy użyciu telepracy, która w wymiarze międzynarodowym bywa nazywana cybermigracją), czy też „ucieczka” miejsc pracy w wyniku delokalizacji firm i *outsourcingu* na obszarze UE. Zdarzają się także powroty „wyeksportowanych” wcześniej miejsc pracy. Przykładem może być podjęta latem 2010 r., pod naciskiem włoskiego rządu, decyzja zarządu Fiata o przeniesieniu produkcji Pandy z najwydajniejszych w Europie zakładów tej firmy w Tychach na Śląsku do fabryki w Pomigliano pod Neapolem<sup>16</sup>. Jeszcze innym przejawem rosnącej ruchliwości na europejskim rynku pracy jest przemieszczanie się siły roboczej w ślad za przenoszącymi się za granicę zakładami lub otwieranymi tam ich filiami<sup>17</sup>. Społeczne konsekwencje europeizacji rynków

<sup>14</sup> M. Ferrera et al., *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oxford 2001. Na temat najnowszych ogólnoeuropejskich wyzwań społecznych zob. W. Anioł, *Europejskie modele społeczne: czynniki i kierunki zmian* [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 353–364.

<sup>15</sup> O funkcjonalizmie i innych teoriach integracji, pomagających wyjaśnić jej aspekty socjalne zob. W. Anioł, *Europejska polityka społeczna – podejście teoretyczne*, „Polityka Społeczna” nr 2, 2010.

<sup>16</sup> Zob. T. Bielecki, *Polacchizzati*, „Gazeta Wyborcza” z 28.07.2010.

<sup>17</sup> Nie dotyczy to tylko wysokiej klasy specjalistów i kadry menadżerskiej, co mogłaby zilustrować anegdotyczna opowieść o młodym łodzianinie, który znalazł pracę w fabryce Della w irlandzkim mieście Limerick, ale rychło przeniosła się ona do... Łodzi. Postanowił on wrócić do swego miasta, by tam się zatrudnić, ale nim zdołał to na dobre uczynić, Dell sprzedał łódzki zakład koncernowi z Tajwanu.

pracy wykraczają w każdym razie już daleko poza potrzebę zapewnienia ciągłości uprawnień socjalnych migrujących pracowników w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>18</sup>. Dochodzi m.in. do zawierania transnarodowych porozumień między krajowymi federacjami związków zawodowych w sprawie regulowania stosunków pracy, w jakie wchodzi osoby zatrudniane czy delegowane do pracy za granicą. Przykładem może być uzgodnienie w 2005 r. między centralami związkowymi szwedzką (LO) i łotewską (LBAS), które było reakcją na tzw. sprawę Laval, znaną też jako przypadek Vaxholm<sup>19</sup>.

**2. Europeizacja opieki zdrowotnej.** Jest związana z coraz częstszym korzystaniem z usług medycznych za granicą, co dodatkowo ułatwi przyjęta w kwietniu br. dyrektywa unijna w sprawie transgranicznej opieki zdrowotnej, znana pod nazwą „Pacjenci bez granic”. Ma ona gwarantować prawo do zwrotu kosztów świadczeń medycznych uzyskanych w innych krajach członkowskich, tylko do kwoty, jaką dany zabieg czy operacja kosztowałyby w kraju rodzimym<sup>20</sup>. Odrębną szczegółową sprawą są praktyki wykorzystywania pewnych luk w systemie wiążącym ubezpieczenia zdrowotne z uprawnieniami do opieki lekarskiej. Dotyczy to np. sytuacji kiedy niektórzy polscy drobni przedsiębiorcy, korzystający z naszej służby zdrowia, unikają płacenia składek do ZUS, fikcyjnie zatrudniając się na część etatu jako „konsultanci biznesowi” na Litwie czy w Wielkiej Brytanii i tam płacąc minimalne, nieadekwatne do swoich dochodów w Polsce, stawki ubezpieczeniowe<sup>21</sup>.

**3. Rozwój tzw. turystyki socjalnej, zwanej też zasiłkową (*social lub benefit tourism*).** Chodzi tu o korzystanie i czasem nadużywanie systemu świadczeń społecznych oferowanych w hojniejszych *welfare states* przez przybyszów z uboższych krajów członkowskich UE. Łączy się z tym zjawisko, które można by kolokwialnie określić jako „eksport” ubóstwa, osób bezdomnych i wykluczonych, czego niedawną ilustracją był choćby najpierw wzmożony napływ, a następnie zbiorowe deportacje rumuńskich i bułgarskich Romów z Francji i Włoch<sup>22</sup>. Jedną

---

<sup>18</sup> G. Uścińska, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrument rozwoju swobodnego przepływu osób. Nowe regulacje unijne*, „Polityka Społeczna” nr 11–12, 2010.

<sup>19</sup> Chodzi o konflikt z 2004 r., związany z nierespektowaniem przez łotewską firmę świadczącą usługi budowlane w Szwecji tamtejszych układów zbiorowych, zwłaszcza w odniesieniu do stawek płacowych. Zob. K. Ahlberg et al., *The Vaxholm Case from a Swedish and European Perspective*, „Transfer” No. 2, 2006.

<sup>20</sup> M. Budzyńska, *Transgraniczne świadczenie usług zdrowotnych w UE – stan obecny i perspektywy*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 21, grudzień 2008; A. Vassiliou, *W Unii ochrona zdrowia nie musi znać granic*, „Dziennik” z 3.07.2008 (autorka była komisarzem UE ds. zdrowia); J. Watoła, *Będziemy się leczyć bez granic*, „Gazeta Wyborcza” z 9.06.2010. Szerzej o unijnej polityce zdrowotnej zob. S.L. Greer, *The Politics of European Union Health Policies*, Berkshire 2009; G. Permanand et al. (eds.), *Health Systems Governance in Europe. The Role of EU Law and Policy*, Cambridge 2010.

<sup>21</sup> L. Kostrzewski, P. Miączyński, *Na ZUS nie placimy*, „Gazeta Wyborcza” z 25.09.2009.

<sup>22</sup> T. Bielecki, J. Pawlicki, D. Pszczółkowska, *Europa walczy z Romami*, „Gazeta Wyborcza” z 14.10.2010; D. Pszczółkowska, *Francja nie chce odpuścić Romom*, „Gazeta Wyborcza” z 19–20.02.2011.

z najnowszych reakcji na problemy związane z rosnącymi przyjazdami Romów było w styczniu 2011 r. złożenie w parlamencie przez rząd Finlandii projektu ustawy, w myśl której agresywne zebranie (np. nagabywanie przechodniów), koczowanie na ulicach czy rozbijanie nielegalnych obozów będzie karane<sup>23</sup>. Podobne zakazy i restrykcje wprowadziły już (jak Wiedeń i Styria) – bądź planują to wkrótce uczynić (jak Karyntia) – kolejne austriackie landy<sup>24</sup>. O konieczności wydalania bezdomnych i bezrobotnych imigrantów, głównie Polaków, mówił niedawno holenderski minister pracy H. Kamp<sup>25</sup>, co wywołało krytyczną reakcję nie tylko polskiego rządu, ale i Komisji Europejskiej.

4. **Europeizacja usług, instytucji i polityki edukacyjnej**, a także systemów prowadzenia badań naukowych oraz tworzenia innowacji technologicznych i społecznych. Walnie przyczynia się do tego m.in. rozwój unijnych programów, takich jak Sokrates, Leonardo da Vinci, czy kolejne edycje naukowo-badawczych Programów Ramowych<sup>26</sup>. Na naszych oczach kształtuje się zatem wspólna przestrzeń edukacji, wiedzy i innowacji, albo – jak można by to inaczej określić – europejski obszar kapitału ludzkiego. W niektórych wypowiedziach i dokumentach UE pojawia się już pojęcie „piątej wolności” w odniesieniu do swobodnego przepływu wiedzy, obok tradycyjnych swobód dotyczących przemieszczania się dóbr, usług, kapitału i pracowników. Wolność ta ma obejmować nie tylko naukowców i studentów, ale i młodych przedsiębiorców.

5. **Nie zawsze legalna „ucieczka” zobowiązań fiskalnych firm i obywateli do tzw. rajów podatkowych** (np. Luksemburg, Cypr, Liechtenstein, Monako, Andora). Oferują one podatnikom warunki płatności (zwolnienia, niższe stawki) znacznie korzystniejsze niż ich rodzime państwa. W naturalny sposób uszczupla to finansowe wpływy do narodowych budżetów, a tym samym ogranicza także publiczne wydatki socjalne. Rozwój tego procederu przyspieszyły w ostatnim okresie co najmniej trzy czynniki: rozluźnienie regulacji dotyczących przepływu kapitału; rozpowszechnienie elektronicznych transferów gotówki; wzrost liczby firm transnarodowych, które przenoszą w dogodniejsze warunki nie tylko swą działalność, ale i zyski. W szerszej skali międzynarodowej walkę z rajami podatkowymi, niezależnie od UE, podejmuje przede wszystkim OECD, m.in. poprzez wypracowanie standardów zapobiegających oszustwom podatkowym i ogłaszanie tzw. czarnych

---

<sup>23</sup> J. Pawlicki, *Żebracy z Rumunii – solą w oku Finom*, „Gazeta Wyborcza” z 29–30.01.2011.

<sup>24</sup> Od kwietnia 2011 r. w Styrii każdy złapany na gorącym uczynku żebrak będzie musiał zapłacić 700 euro grzywny, w przeciwnym razie będzie mu groził dwutygodniowy areszt (*W Styrii nie wolno żebrac*, „Gazeta Wyborcza” z 19–20.02.2011).

<sup>25</sup> J. Pawlicki, *Holandia boi się „polskiego tsunami”*, „Gazeta Wyborcza” z 16.02.2011; idem, *Z Holandii nas nie wyrzucą*, „Gazeta Wyborcza” z 2.03.2011.

<sup>26</sup> *The History of European Cooperation in Education and Training*, Luxembourg 2006.



i szarych list krajów, które odmawiają współpracy w tej dziedzinie, zasłaniając się tajemnicą bankową<sup>27</sup>.

To tylko pięć przykładowych, ważniejszych obszarów rodzącej się europejskiej przestrzeni społecznej. Każdy z nich staje się przedmiotem i terenem wielu kontrowersji. Bardziej szczegółowych zagadnień i problemów socjalnych, jakie towarzyszą tworzeniu się jednolitego rynku, jest dużo więcej.

Wymienić tu można narastające w niektórych rozwiniętych *welfare states* obawy, iż postępująca liberalizacja w świadczeniu usług będzie rozsądzała specyficzne dla tych państw systemy prawa pracy oraz rokowań i porozumień zbiorowych, np. w Niemczech czy krajach skandynawskich. Niedawne orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Laval, Viking i Rueffert odebrane zostały przez wielu ekspertów i komentatorów jako wyraźne opowiedzenie się za prymatem swobód gospodarczych na europejskim rynku nad podstawowymi prawami pracowniczymi mniej konkurencyjnych usługodawców z tychże państw<sup>28</sup>. Znamienne, że o ile wyroki te przyjęte zostały z aprobatą w nowych krajach członkowskich UE, to niemal wszyscy starzy członkowie (za wyjątkiem Wielkiej Brytanii) odnieśli się do nich krytycznie.

Kontrowersyjna staje się również kwestia świadczenia usług społecznych użyteczności publicznej lub interesu ogólnego (*social services of general interest*) na obszarze Unii Europejskiej. Usługi tego rodzaju o charakterze ogólnogospodarczym (np. pocztowe, telekomunikacyjne, audiowizualne, kolejowe, energetyczne) w zasadzie powinny podlegać zasadom ochrony konkurencji na jednolitym rynku, z czym wiąże się konieczność ograniczenia pomocy państwa dla podmiotów je świadczących. Natomiast jeden z protokołów do Traktatu lizbońskiego stwierdza, iż regulacje traktatowe w tej dziedzinie (w tym rozszerzony art. 16 TWE) nie podważają kompetencji państw członkowskich dotyczących pozagospodarczych usług tego typu. Również tzw. dyrektywa usługowa z 2006 r. wyłącza spod swoich postanowień pozagospodarcze usługi użyteczności publicznej, przez które rozumie się nie tylko te z zakresu opieki zdrowotnej, budownictwa socjalnego, opieki nad dziećmi czy pomocy rodzinom, ale też np. usługi notarialne czy komornicze.

---

<sup>27</sup> Zob. M.P. Hampton (ed.), *Offshore Finance Centres and Tax Havens: The Rise of Global Capital*, Basingstoke 1999; P. Stasiak, *Kraje raje*, „Polityka” nr 33, 2008; R. Woś, *Unia zwalcza raje podatkowe*, „Dziennik” z 22.10.2008; A. Mitraszewska, *Czy diabeł mieszka w raju podatkowym*, „Gazeta Wyborcza” z 10.03.2008; P. Skwirowski, R. Zasuń, *Kiedy raje trafią do piekła*, „Gazeta Wyborcza” z 8.06.2009.

<sup>28</sup> Interesujący trójgłos na ten temat publikuje czasopismo „Social Europe Journal” No.1, 2008: „*The only solution is to refuse to comply with ECJ rulings*” (wywiad z prof. Fritzem Scharpfem, dyrektorem Max Planck Institute for Social Research w Kolonii); artykuł Johna Monksa, sekretarza generalnego ETUC pt. *European Court of Justice (ECJ) and Social Europe: A Divorce based on Irreconcilable Differences?* oraz tekst Rogera Liddle’a z brytyjskiego think tanku Policy Network pt. *The European Social Model and the ECJ*. Zob. też: N. Lindstrom, *Service Liberalization in the Enlarged EU: A Race to the Bottom or the Emergence of Transnational Political Conflict?*, „Journal of Common Market Studies” No. 5, 2010.

Dyskusyjne jest jednak – w jakim stopniu konkretne usługi socjalne czy zdrowotne mają charakter gospodarczy, a w jakim pozagospodarczy. Rzutuje to bowiem na sposób ich traktowania z punktu widzenia unijnego prawa ochrony konkurencji. W większości najnowszych dokumentów Komisji Europejskiej na ten temat przyznaje się, że w związku ze zmniejszającą się rolą państwa jako bezpośredniego usługodawcy w sferze usług społecznych (choć nie musi to zarazem redukować jego funkcji regulacyjnych i finansowych), przyrasta ta ich część, do których mają zastosowanie wspólnotowe zasady konkurencji i rynku wewnętrznego. Jednocześnie zwraca się tam uwagę na to, iż w konkurencyjnych przetargach na dostarczanie usług społecznych wcale nie muszą wygrywać oferty najtańsze, lecz raczej te, które posiadają „najlepszą wartość” (*best value*), co sugeruje uwzględnianie przy wyborze także kryteriów społecznych, a w każdym razie – stosunku kosztów do różnego rodzaju korzyści.

Warto ponadto przypomnieć, iż w świetle prawa unijnego finansowanie usług publicznych przez państwo nie jest tożsame z pomocą publiczną (tak jak ją zdefiniowano w art. 87 TWE). W odróżnieniu od *public service compensation*, w ramach węższej kategorii *state aid* pewne rodzaje pomocy państwa uznaje się za zgodne z regułami wspólnego rynku (np. subsydia płacowe i przystosowanie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych). Temat urynkwienia usług użyteczności publicznej pozostaje w każdym razie kontrowersyjny. Jest on zresztą żywo debatowany nie tylko w Europie, ale i w USA, gdzie w opinii niektórych ekspertów, paradoksalnie, pozostawia się w tej dziedzinie poszczególnym stanom więcej swobody aniżeli ma to miejsce w państwach członkowskich UE.

Jeszcze inną dyskusyjną sprawą, związaną ze społecznymi skutkami funkcjonowania jednolitego rynku, może być np. kwestia inwestycji i operacji prowadzonych za granicą przez prywatne fundusze emerytalne. Wpływowy jest pogląd, iż powstający na bazie obowiązkowych składek emerytalnych kapitał, w gruncie rzeczy publiczny, powinien być lokowany przede wszystkim, jeśli nie wyłącznie, na rynku krajowym, by w ten sposób zasilac rodzimą giełdę i wzmacniać narodową gospodarkę, a nie np. poprzez zakup obligacji skarbowych emitowanych przez rządy innych państw, rozwiązywać ich problemy fiskalne. Wszelkie ograniczenia nakładane w tej dziedzinie (a dotyczą one do tej pory np. polskich Otwartych Funduszy Emerytalnych, które jedynie 5 proc. powierzonego przez przyszłych emerytów majątku mogą inwestować za granicę) w zasadzie kłóć się jednak z unijną regułą swobodnego przepływu kapitału. W kwietniu br. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał opinię, zgodnie z którą ograniczenia nałożone na inwestowanie przez OFE poza Polską *nie są ani spójne, ani proporcjonalne do celu*, co sugeruje konieczność zmiany odpowiednich przepisów<sup>29</sup>. Warto przy tym dodać, że już dziś część polskiego długu zaciąganego na OFE przyczynia się do rozwoju raczej nie krajowej, lecz zagranicznych gospodarek.

---

<sup>29</sup> M. Bojanowski, *OFE pójdą w świat*, „Gazeta Wyborcza” z 15.04.2011.

Transnarodowe interakcje w polityce społecznej na obszarze UE przebiegają wciąż w większym stopniu między państwami, niż ponad nimi. Uczestniczą w nich jednak rozmaici aktorzy: poczynając od krajowych instytucji władzy publicznej, poprzez organy unijne, małe firmy i duże korporacje, organizacje pozarządowe – aż po jednostki ludzkie w konkretnych rolach – obywatela, pracownika, konsumenta. W poszczególnych sferach funkcjonalnych polityki społecznej zakresy suwerenności są zróżnicowane. Procesy redystrybucyjne opierają się na różnych zasadach i zobowiązaniach. Różne jurysdykcje i obywatelstwa (państw członkowskich i europejskie) oraz związane z nimi uprawnienia i obowiązki – przenikają się ze sobą. W efekcie – rodzi się konglomerat rozmaitych tożsamości kulturowych, z których coraz więcej ma charakter identyfikacji pluralistycznych, czyli obejmujących kilka niewykluczających się nawzajem składników (np. poczucie bycia równocześnie Ślązakiem, Polakiem i Europejczykiem, albo w innym wariacie – Austriakiem i Niemcem).

W europejskiej przestrzeni społecznej zaciera się gdzieś granica pomiędzy polityką wewnętrzną i polityką zagraniczną. Działania państw członkowskich prowadzone w ramach UE okazują się czymś pośrednim. Uczestniczą w nich także różnego rodzaju grupy interesów wyspecjalizowane w oddziaływaniach na politykę społeczną, np. partnerzy socjalni, organizacje samopomocowe i obywatelskie itp., chociaż na poziomie unijnym ich głos jest słabiej słyszalny, a siła przebicia znacznie mniejsza, niż ma to miejsce w wymiarach krajowych. Wyrazem tej słabości jest praktyczny niedorozwój dialogu społecznego, z udziałem europejskich federacji związkowych i organizacji pracodawców na szczeblu unijnym, a także w zakresie osiągania transgranicznych porozumień zbiorowych (*transnational company collective agreements*) między partnerami społecznymi. Istnieje też wszakże pogląd, iż odrodzony ewentualnie neokorporatyzm (w tym „eurokorporatyzm”) tak czy inaczej nie będzie już w stanie – ani na poziomie krajowym, ani na płaszczyźnie europejskiej – w pełni wypełniać demokratycznej luki w zarządzaniu polityką społeczną, ponieważ aktorzy związani z tradycyjnymi stosunkami pracy nie są władni skutecznie reprezentować innych, coraz liczniejszych kategorii społecznych podlegających dziś interwencjom socjalnym<sup>30</sup>.

Dobrym przykładem współuczestnictwa różnego typu podmiotów w rozwiązywaniu konkretnych kwestii społecznych równocześnie na rozmaitych szczeblach (lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim) może być realizacja projektów w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, jakie do 2006 r. finansował Europejski Fundusz Społeczny. Między innymi w Polsce ułatwiały one wchodzenie lub powrót na rynek pracy grupom wykluczonym, rozwijając w tym celu międzysektorowe partnerstwa między instytucjami publicznymi, organizacjami społecznymi i przedsiębiorstwami, a także przy współpracy partnerów zagranicznych.

---

<sup>30</sup> B.P. Ananiadis, *Globalization, Welfare and „Social” Partnership*, „Global Social Policy” No. 2, 2003.

Jest natomiast kwestią wciąż otwartą – w jakim zakresie aktorzy pozarządowi powinni uczestniczyć w unijnym systemie kształtowania i zarządzania polityką społeczną, choćby w ramach otwartej metody koordynacji. Czy mają w pełni włączać się w te mechanizmy i tym samym „poddawać się” agendzie kształtowanej przede wszystkim przez rządy państw (co wynika z ich nadrzędnych kompetencji w polityce społecznej), czy też raczej powinni zachować swój niezależny status i oddziaływać na UE niejako z zewnątrz, forsując w ten sposób – być może skuteczniej – swe na ogół bardziej radykalne postulaty<sup>31</sup>.

Wiele ze wskazanych wcześniej procesów i problemów społecznych wywołuje w krajach członkowskich Unii sztywną reakcję defensywną. Mówi się coraz częściej o potrzebie przeciwdziałania dumpingowi socjalnemu<sup>32</sup>, płacowemu i podatkowemu, o protekcyjnym, o nacjonalizmie bądź „patriotyzmie socjalnym”. Jak przekonuje prof. Leszek Balcerowicz: *Pod hasłami socjalnymi niektóre kraje bogatsze uprawiają socjalny protekcyjizm skierowany przeciw innym krajom UE*<sup>33</sup>.

Chęć obrony krajowych miejsc pracy, regulacji pracowniczych czy partykularnych interesów własnych świadczeniobiorców w ramach systemów zabezpieczenia społecznego – skłania do działań obronnych, renacjonalizacyjnych, w swej istocie antyintegracyjnych. Z drugiej strony – przy zachowaniu otwartości na otoczenie – obawy przed zewnętrzną konkurencją na rynku pracy i usług, o dostęp do pomocy społecznej czy innych dóbr publicznych – mogą uruchamiać „wyścig do dna” (*race to the bottom*) w polityce społecznej i podatkowej, w poziomie płac, świadczeń i usług socjalnych. Ów proces „równania w dół” oznaczałby materializowanie się scenariusza **konwergencji regresywnej** w rozwoju europejskich systemów polityki społecznej.

## Rola Unii Europejskiej w polityce społecznej

Ale możliwa jest też reakcja inna – bardziej ofensywna i kreatywna – na poziomie bądź w ramach całej Unii Europejskiej. Sprzyjałaby ona, jak można sądzić, przede wszystkim skuteczniejszemu rozwiązywaniu wskazanych wcześniej transnarodowych problemów społecznych, ale i spełnianiu się innego scenariusza konwergencyjnego, z wektorem odwróconym w przeciwną stronę. Chodzi o **konwergencję progresywną**, polegającą na nadrabianiu zaległości i doganianiu europejskich liderów przez kraje posiadające dziś znacznie niższe standardy socjalne. Inaczej mówiąc, byłby to swoisty „wyścig na szczyt” (*race to the top*). Otwartą wszakże sprawą jest konkretny kształt regulacji i uzgodnień, instytucjonalnych

---

<sup>31</sup> Dylemat ten, na przykładzie unijnych działań w zakresie promowania równości płci i integracji społecznej, przedstawia bliżej: K. Edquist, *EU Social-policy Governance: Advocating Activism or Servicing States?*, „Journal of European Public Policy” No. 4, 2006.

<sup>32</sup> Szerzej zob. W. Anioł, *Problem dumpingu socjalnego*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 2, 2007.

<sup>33</sup> *Europa potrzebuje Adama Smitha* (wywiad z L. Balcerowiczem), „Gazeta Wyborcza” z 10.05.2010.

mechanizmów, proceduralnych sposobów i technik pomagających zarządzać polityką społeczną w pluralistycznej strukturze UE.

Niezależnie od wszystkich barier i ograniczeń, na jakie natrafia rozwój wspólnotowej polityki społecznej, jej dorobek – po z górą 50 latach wysiłków integracyjnych – jest pod wieloma względami nowatorski i znaczący. Naturalnie działania w tym zakresie – ze względu na niedostatek instytucjonalnej siły i politycznej legitymacji – póki co nie spełniają wielu oczekiwań wiązanych z europejskim obywatelstwem socjalnym<sup>34</sup>. Jednak pomimo rozmaitych zahamowań, dylematów i rozbieżnych często stanowisk państw członkowskich, na wielu polach polityki społecznej powstały liczne unijne regulacje, rozwinęły się skoordynowane działania, utrwaliły oryginalne praktyki i procedury użyteczne w rozwiązywaniu konkretnych kwestii socjalnych<sup>35</sup>. Podkreśla się czasem, iż duże zróżnicowanie i innowacyjność metod stosowanych w ramach „społecznego wymiaru” Unii Europejskiej stanowią – niezależnie od ich bezpośredniego znaczenia praktycznego – istotny, twórczy wkład w całokształt procesu integracji europejskiej, a tym samym mogą inspirować promotorów innych projektów integracji regionalnej<sup>36</sup>.

Unijne działania w zakresie polityki społecznej mogą być postrzegane i badane w perspektywie modelu „wielopoziomowego zarządzania lub rządzenia” (*multi-level governance*), a więc jednej z najbardziej dziś wpływowych i obiecujących koncepcji teoretycznych dotyczących Unii Europejskiej. Unia jest w tym ujęciu traktowana jako *sui generis* system polityczny, przypominający niehierarchiczną sieć relacji pomiędzy licznymi podmiotami publicznymi i prywatnymi, które na różnych szczeblach zorganizowania (ponadnarodowym, narodowym, subnarodowym) próbują rozwiązywać powstające problemy, wykorzystując w tym celu zarówno formalne instytucje, jak i nieformalne normy i procedury. Wprawdzie państwa pozostają tu głównym podmiotem procesów rządzenia, ale terytorialne granice pomiędzy nimi tracą na znaczeniu. Typowa dla tego policentrycznego porządku jest wielość władz i nakładanie się na siebie ich kompetencji.

Trudno przesądzić, które z instytucji unijnego systemu politycznego, odgrywać będą w dalszym rozwoju wspólnotowej polityki społecznej główną rolę inspirującą. Jedną z istotniejszych sił napędowych tego procesu pozostanie zapewne – podobnie jak to było do tej pory – orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości,

<sup>34</sup> P. Teague, *Deliberative Governance and EU Social Policy*, in: Ch. Pierson, F.G. Castles (eds.), *The Welfare State Reader*, Cambridge 2006, s. 283.

<sup>35</sup> H. Obinger, S. Leibfried, F.G. Castles (eds.), *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, Cambridge 2005; L. Hantrais, *Social Policy in the European Union*, Basingstoke 2007; G. Falkner, *European Union*, in: F. Castles et al. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford 2010.

<sup>36</sup> M. Threlfall, *The Social Dimension of the European Union. Innovative Methods for Advancing Integration*, „Global Social Policy” No. 3, 2007.

którego udział w poszerzaniu nie tylko zasięgu swobodnej aktywności gospodarczej na jednolitym rynku, ale i społecznych uprawnień obywateli UE, był dotychczas bardzo aktywny. Liczne i najczęściej przychylne obywatelom były dotąd jego orzeczenia dotyczące interpretowania prawa pracy, równouprawnienia płci, korzystania z opieki medycznej czy konsultowania pracowników w zakładach pracy. Na uwagę będą zasługiwać przyszłe wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, odwołujące się do włączonej do Traktatu Lizbońskiego Karty Praw Podstawowych, która zawiera także pokaźny katalog uprawnień socjalnych.

Wiele będzie zależało od Komisji Europejskiej jako inicjatora unijnego procesu legislacyjnego, od aktywności i sposobu reagowania tego organu na nowe projekty zgłaszane nie tylko przez rządy państw członkowskich, ale i środowiska ekspercko-akademickie. Jednym z radykalnych pomysłów mających na celu zacieśnienie koordynacji krajowych polityk społecznych w ramach UE jest np. propozycja ustalenia absolutnego minimum wydatków socjalnych, łącznie z nakładami na edukację, na poziomie 20 proc. PKB. Przy czym, jak precyzuje tę ideę przywoływany wcześniej prof. Fritz Scharpf, im bogatszy kraj, tym większy procent jego PKB powinien być przeznaczany na politykę społeczną<sup>37</sup>. Niemiecki socjolog Claus Offe deklaruje otwarcie: *jestem zwolennikiem przeniesienia decyzji dotyczących polityki społecznej na poziom Unii. Główną przeszkodą jest oczywiście zasada subsydiarności*<sup>38</sup>. Przy czym stanowisko to nie zakłada bynajmniej finansowania polityki społecznej z unijnego budżetu, lecz tylko jej sprawniejszą koordynację w skali Europy.

Ten punkt widzenia nie jest naturalnie powszechnie podzielany. Kontestują go zarówno przedstawiciele części państw, jak i wielu badaczy, zwłaszcza ekonomistów. Cytowany wcześniej L. Balcerowicz twierdzi, iż obowiązująca w UE zasada subsydiarności jest w sprawach socjalnych niepotrzebnie naruszana przez Komisję Europejską, którą w przejmowaniu kompetencji w tej dziedzinie wspomagają niektóre kraje. Jako przykład podaje – jego zdaniem na szczęście zablokowaną – inicjatywę byłego komisarza ds. zatrudnienia i spraw społecznych Vladimira Spidli, który *próbował narzucić w całej Unii projekt prawa pracy wbrew traktatom*<sup>39</sup>. Podobnie krytyczny stosunek do aktywności regulacyjnej Rady UE i Parlamentu Europejskiego w sprawach gospodarczych i społecznych ma np. europoseł Prawa i Sprawiedliwości, Konrad Szymański.

---

<sup>37</sup> Dwie inne opcje zacieśnienia koordynacji socjalnej („bliższa współpraca” oraz kombinacja otwartej metody koordynacji ze zbiorem dyrektyw ramowych) przedstawia: F.W. Scharpf, *The European Social Model*, „Journal of Common Market Studies” No. 4, 2002.

<sup>38</sup> *Liberalizacja rynków zagraża ludziom* (rozmowa z C. Offe), „Europa” (dodatek do „Dziennika”) nr 31, 2007.

<sup>39</sup> *Europa potrzebuje Adama Smitha*, op. cit. Inne szkodliwe propozycje Komisji mają obecnie dotyczyć rygorystycznych regulacji odnośnie działania funduszy hedgingowych, „mimo że – jak przekonuje były wicepremier – nie były one sprawcami kryzysu finansowego, a raczej ofiarami”.

Według niego, w organach tych *zdecydowaną przewagę mają zwolennicy nadregulacji, która najczęściej nie przyczynia się do realizacji żadnej z gęsto deklarowanych funkcji socjalnych czy ochronnych, lecz jest tylko zakamuflowaną formą protekcjonizmu*<sup>40</sup>.

Niezależnie od merytorycznego uzasadnienia takiej oceny warto pamiętać, że alternatywnym rozwiązaniem dla działań ogólnounijnych może stać się zacieśnianie integracji ekonomicznej i społecznej w ramach wewnętrznego kręgu czy „twardego trzonu” Unii Europejskiej, np. na obecnym obszarze eurolandu. Proces ten pozostawiałby innych członków UE, w tym Polskę, na zewnątrz ściślejszej koordynacji. Nie jest to scenariusz nowy, wcześniej nieznan. Pytana kilka lat temu o perspektywy koncepcji „Europy dwóch prędkości” prof. Chantal Mouffe, politolożka z University of Westminster, odpowiadała bez wahania: *Koalicja „szybszych” mogłaby podjąć się stworzenia wspólnej polityki fiskalnej i społecznej, a także prowadzić wspólną politykę zagraniczną i obronną*<sup>41</sup>.

Obawy przed rozpadem strefy euro skłaniają dziś Niemcy i Francję do mało realnych jeszcze do niedawna dyskusji o możliwych uzgodnieniach w zakresie podatków, prawa pracy czy płac w sferze budżetowej. Przedstawiony przez Niemców na szczycie UE w lutym br. projekt tzw. paktu na rzecz konkurencyjności zakładał zbliżenie polityk gospodarczych i socjalnych przede wszystkim członków eurolandu, choć nie wykluczono w nim udziału również innych państw Unii. W uzasadnieniu podkreślono jednak, iż unijny mechanizm makroekonomicznego nadzoru powinien zostać wprowadzony zwłaszcza wobec tych państw członkowskich Unii, które ze względu na swą niedostateczną konkurencyjność stanowią zagrożenie dla stabilności finansowej strefy euro.

Projekt ten, opierający się w dużym stopniu na logice „zaciskania pasa”, przewidywał wdrożenie na poziomie narodowym w ciągu 12 miesięcy następujących sześciu działań: zniesienie systemów indeksowania wynagrodzeń wskaźnikiem inflacji; zaakceptowanie wzajemnego uznawania świadectw ukończenia kształcenia ogólnego i zawodowego w celu wspierania mobilności siły roboczej w Europie; stworzenie jednolitej podstawy obciążenia podatkiem dochodowym osób prawnych (CIT); dopasowanie systemu emerytalnego do rozwoju sytuacji demograficznej (w tym ustanowienie progów wchodzenia w wiek emerytalny); wpisanie limitów zadłużenia i deficytu budżetowego do prawa krajowego (konstytucji); wprowadzenie narodowych systemów zwalczania kryzysów w sektorze bankowym. Dla zapewnienia realizacji tych przedsięwzięć zapowiedziano równocześnie rozważenie wprowadzenia mechanizmu sankcyjnego.

---

<sup>40</sup> K. Szymański, *Eurokonstytucja na polską miarę*, „Gazeta Wyborcza” z 16.01.2007. Jako przykład prawa pogarszającego jakość wspólnotowej regulacji, autor ten podaje dyrektywę o czasie pracy, która w wersji proponowanej przez Komisję Europejską przewidywała maksymalnie 48-godzinny czas pracy w tygodniu.

<sup>41</sup> Wywiad z Ch. Mouffe, „Europa” (dodatek do „Dziennika”) nr 2, 2007.

Ponadto, dla osiągnięcia silniejszej konwergencji ekonomicznej, zaproponowano przyjęcie zobowiązania, iż za kluczowe mierniki zdolności konkurencyjnej gospodarek uznane zostaną następujące trzy parametry: wskaźnik pomiaru konkurencyjności cenowej (np. kształtowanie się kosztów pracy w stosunku do dynamiki wydajności); miernik stabilności finansów publicznych, uwzględniający jawne i ukryte zadłużenie; minimalny próg (procent PKB) inwestycji w badania i rozwój, edukację i infrastrukturę.

Ta niemiecka inicjatywa uzyskała poparcie Francji, co znalazło wyraz we wspólnych deklaracjach kanclerz A. Merkel i prezydenta N. Sarkozy'ego. Pierwsze reakcje innych państw nie były jednak zachęcające, bo zwracały m.in. uwagę na niebezpieczeństwo rozmontowania w ten sposób niektórych elementów krajowych systemów socjalnych. Chodzi zwłaszcza o mechanizm indeksacji płac o wskaźnik inflacji, obowiązujący np. w Belgii, co podkreślał w swych sceptycznych uwagach premier tego kraju Y. Leterme. Włoski minister spraw zagranicznych F. Frattini przekonywał, iż Europa jeszcze nie dojrzała do harmonizacji systemów podatkowych. Z kolei Grekom i Włochom trudno byłoby zaakceptować wprowadzenie restrykcyjnych progów zadłużania się, skoro ich długi publiczne przekraczają obecnie 100 proc.<sup>42</sup>

Żeby zapewnić poparcie wszystkim krajów strefy euro, na szczycie UE w marcu br. przyjęto bardzo rozwodnioną wersję przedstawionego pierwotnie projektu, nazwaną teraz oficjalnie Paktem Euro Plus. Zniknęło m.in. zobowiązanie do rezygnacji z automatycznej indeksacji płac, zaś całe porozumienie nie przewiduje żadnych formalnych kar za niewprowadzanie sugerowanych reform (choć politycznie jest powiązane z nowym funduszem ratunkowym dla bankrutujących członków eurolandu, a więc przestrzeganie go może wpływać na decyzje o pożyczkach).

Niezależnie od praktycznej skuteczności tej inicjatywy, wydaje się zrozumiałe, że w obliczu narastających nacisków na ściślejszą integrację, znalezienie się w unijnej grupie „drugiej prędkości” może zagrażać zepchnięciem na polityczne peryferie Unii nie tylko w sprawach ekonomiczno-społecznych. To dlatego Polska, podobnie zresztą jak inne kraje spoza strefy euro (np. Dania, Litwa, Bułgaria), zadeklarowała swoje przystąpienie do paktu. Chodzi o to, by zapobiegać tworzeniu się odrębnych klubów w UE, pozbawiających outsiderów wpływu na sektorowe ustalenia i decyzje<sup>43</sup>.

Innym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi unijnej polityki społecznej będzie zapewne wciąż utrzymujący się w UE tzw. demokratyczny deficyt. Skłania on do poszukiwania instrumentów silniejszej legitymizacji projektu integracyjnego, wzmacniających wśród Europejczyków społeczne dla niego poparcie. Nie-

---

<sup>42</sup> L. Baj, *Europa paktem podzielona*, „Gazeta Wyborcza” z 9.02.2011.

<sup>43</sup> L. Baj, *Tusk: Pakt nie podzieli Europy*, „Gazeta Wyborcza” z 12–13.03.2011; idem, *Pakt dla euro w wersji light*, „Gazeta Wyborcza” z 14.03.2011; T. Bielecki, *Polska jest w pakcie euro*, „Gazeta Wyborcza” z 26–27.03.2011.



zależnie od wprowadzania nowych procedur i mechanizmów instytucjonalnych redukujących ów deficyt (co zresztą natrafia na istotne ograniczenia, związane z niechęcią do przyjmowania rozwiązań *quasi* lub *sensu stricte* federacyjnych), skuteczniejsze zarządzanie problemami Europy Socjalnej miałyby do odegrania w tym kontekście rolę trudną do przecenienia. Dążenia do zagwarantowania Europejczykom należnych im praw socjalnych – to od dawna jeden z kluczowych obszarów politycznej debaty i mobilizacji, definiowania sensu demokracji i istoty obywatelstwa. Można więc sądzić, że także europejskie obywatelstwo, podobnie jak jego narodowa postać – zgodnie ze znaną koncepcją zarysowaną przed laty przez Thomasa H. Marshalla – powinno być urzeczywistniane w trzech głównych wymiarach: cywilnym, politycznym i socjalnym<sup>44</sup>.

Zdemokratyzowaniu i wzmocnieniu Unii mogłoby sprzyjać, jak się powszechnie uważa, już samo poszerzenie w skali europejskiej przestrzeni debaty publicznej wokół takich zagadnień społecznych, ważnych i zrozumiałych dla większości ludzi, jak np. zatrudnienie i płace, problemy imigrantów, ekologia, edukacja, rozwój miast itp. Jedną z form takiej debaty mogłyby być regularne, powszechne konsultacje obywatelskie na podobne tematy w całej UE, przy wykorzystaniu sieci internetowej, co zaproponował w Parlamencie Europejskim jeden z polskich europosłów<sup>45</sup>.

Niemiecki filozof Juergen Habermas przekonuje, że wykorzystanie przez Europę swego demokratycznego potencjału wymaga zbudowania europejskiej formuły solidarności, która znajdowałaby wyraz w postnarodowej sferze publicznej i w umacniającej się postnarodowej tożsamości. Jednym z kluczowych elementów takiej przyszłej solidarnościowej konstrukcji będzie, jego zdaniem, rozwój postnarodowej formy polityki społecznej w Unii Europejskiej, która przewyżczałaby mankamenty obecnych, powiązanych ściśle z państwem narodowym, systemów zabezpieczenia socjalnego. Nie brakuje też jednak sceptyków wątpiących w walor takiego, tj. opartego na polityce społecznej i prawnej mediacji, sposobu urzeczywistniania Habermasowskiej wizji kosmopolitycznej solidarności i sfery publicznej<sup>46</sup>. Do ugruntowania odrębnej i jednolitej europejskiej tożsamości – oraz przyswojenia jej przez ogół Europejczyków – jest w każdym razie w praktyce wciąż jeszcze daleko, o czym świadczą m.in. kłopoty z klarownym zdefiniowaniem i operacjonalizacją tzw. europejskiego modelu społecznego.

---

<sup>44</sup> T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago 1964.

<sup>45</sup> A. Wielowieyski, *Róbmy wielkie europejskie konsultacje. W internecie*, „Gazeta Wyborcza” z 13.05.2009.

<sup>46</sup> Zob. np. M. Murphy, *Between Facts, Norms and a Post-national Constellation: Habermas, Law and European Social Policy*, „Journal of European Public Policy” No. 1, 2005.

## Bariery strukturalne i polityczne

Warto zwrócić uwagę na dwa dość trwałe, można by rzec strukturalne, ograniczenia poważnie utrudniające pogłębianie socjalnej integracji Europy, oraz jedno bardziej doraźne, funkcjonalne, o charakterze politycznym.

**Po pierwsze, chodzi o traktatową, niejako konstytucyjną asymetrię pomiędzy ekonomicznymi i społecznymi celami integracji europejskiej w ramach Unii.** Polega ona na podporządkowaniu celów społecznych budowie wspólnego jednolitego rynku (np. nieprzypadkowy jest ścisły związek „genetyczny” wspólnotowej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z realizacją zasady swobodnego przepływu pracowników). Znajduje to odzwierciedlenie w kompetencyjnej dychotomii i nierównowadze pomiędzy zadaniami gospodarczymi i społecznymi, jakie zapisano po raz pierwszy już w Traktatach Rzymskich z 1957 r. Popołniony wtedy swoisty „grzech pierworodny”, polegający na uznaniu wspólnot za instrument przede wszystkim rynkowej liberalizacji – powielany następnie w kolejnych nowelizacjach traktatowych – ma swoje konsekwencje do dzisiaj<sup>47</sup>. Wskazać ponadto warto, iż „negatywna” integracja rynkowa, ograniczająca bądź znosząca istniejące regulacje, które krępują ludzką aktywność i swobodę gospodarczą, jest zwykle znacznie prostsza i łatwiejsza od „pozytywnej” integracji socjalnej, wymagającej na ogół osiągnięcia kompromisu decyzyjnego w sprawie ustanowienia nowych reguł. Wzmocnia to dodatkowo pierwotną dysharmonię.

Metaforycznie można by powiedzieć, że socjalna, lewa „noga” integracji jest w efekcie wyraźnie słabsza, krótsza od „nogi” ekonomicznej, prawej. W każdym razie w sposób widoczny pierwsza z nich nie nadaża za drugą, co zwolenników hasła Europy Socjalnej prowadzi do konkluzji, iż właśnie dlatego cały proces europejskiej integracji, od dawna i w sposób systemowy, mocno kuleje. Jak przekonuje Giuliano Amato, były premier Włoch: *Budowanie jednolitej przestrzeni ekonomicznej przy zachowaniu sfragmentaryzowanych instytucji socjalnych może się udawać, ale tylko do pewnych granic*<sup>48</sup>. Za jedną z głównych słabości unii walutowej, jej „piętę Achillesową”, uznaje się nieuwzględnianie w niej polityki redystrybucyjnej i potrzeby europeizacji przynajmniej niektórych fragmentów krajowych systemów zabezpieczenia społecznego<sup>49</sup>.

Z kolei Maurizio Ferrera pisze o rosnącym w UE napięciu między dwiema logikami: „zamknięcia”, którą reprezentują krajowe polityki społeczne, oraz „otwarcia”, którą kieruje się proces integracji europejskiej, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Jego zdaniem, możliwa jest jednak strategia łagodzenia tego na-

---

<sup>47</sup> O wspólnotowej polityce społecznej jako „niechcianym dziecku” Europy pisze m.in. W. Schulz, *European Social Policy: An Interim Assessment*, „International Politics and Society” No. 3, 2009.

<sup>48</sup> G. Amato, *Making Social Europe European*, „Social Europe Journal” No. 1, 2008, s. 30.

<sup>49</sup> I. Begg, *Social Protection: The Achilles' Heel of European Monetary Union*, in: K. Busch et al. (eds.), *Ways to Social Peace in Europe*, Osnabrueck 2000.

pięcia i instytucjonalnego pogodzenia obu logik poprzez efektywne osadzenie narodowych państw opiekuńczych w przestrzennej architekturze Unii – tak, aby uznając ważną rolę wspólnotowych swobód ekonomicznych i zasad konkurencji, zapewnić jednocześnie umacnianie unijnej, acz opierającej się na wielopoziomowych działaniach i uzgodnieniach, „przestrzeni społecznej”<sup>50</sup>.

**Po drugie, chodzi o barierę instytucjonalną w postaci prymatu funkcji regulacyjnych nad redystrybucyjnymi w Unii Europejskiej.** Jest ona dość powszechnie uznawana przede wszystkim za instytucję regulacyjną, porównywalną z tzw. państwem regulacyjnym (*regulatory state* lub *polity*). W organizmach politycznych tego rodzaju tworzenie norm i standardów zdecydowanie dominuje nad innymi zadaniami, w tym nad finansowym zasilaniem z budżetu centralnego różnorodnych działań podejmowanych na rzecz części składowych tych organizmów, zwłaszcza zaś części biedniejszych, wymagających zewnętrznego wsparcia. Nie jest przypadkiem, iż decyzje Unii o konsekwencjach redystrybucyjnych – w przeciwieństwie do regulacyjnych – są zdecydowanie częściej podejmowane nie zwykłą większością, lecz kwalifikowaną, albo wręcz na zasadzie jednomyślności. Nic też dziwnego, że obecny unijny budżet kształtuje się na poziomie zaledwie 1,13 proc. PKB wszystkich krajów członkowskich.

Mówiąc metaforycznie, Unia chętniej zatem sięga po pióro niż portfel. Precyzyjniej zaś ujmując, to najbogatsi jej członkowie wolą bardziej pilnować narodowej kasy oraz kieszeni swych obywateli, niż długopisów swych przedstawicieli w Brukseli. W rezultacie – jak to niekiedy być może z pewną przesadą określają niektórzy – Unia jawi się obecnie jako regulacyjny gigant, a zarazem fiskalny karzeł. Nie oznacza to naturalnie, że również regulacyjne inicjatywy w zakresie polityki społecznej nie natrafiają w UE na poważne trudności i bariery<sup>51</sup>.

Co więcej, naiwnością byłoby zakładać, iż sytuacja pod tym względem może szybko i radykalnie się zmienić – w okresie, w którym kryzys finansowo-gospodarczy potęguje narodowe egoizmy. Bogatsi i oszczędni członkowie UE (głównie z Północy) z oporami wychodzą dziś naprzeciw potrzebom zabiegających o pomoc biedniejszym, a dotąd zbyt rozrzutnym krajom, w większości z Południa Europy. W obliczu obecnego przycinania budżetów publicznych w krajach członkowskich, trudno byłoby też liczyć na łatwe osiągnięcie konsensusu w sprawie zwiększenia budżetu unijnego na lata 2014–2020. Zwłaszcza unijni płatnicy netto, co poniekąd zrozumiałe, dążą dziś do maksymalnych oszczędności, podczas gdy finansowi beneficjanci Unii (w tym Polska) prze-

---

<sup>50</sup> M. Ferrera, *The Boundries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Cambridge 2005; idem, *National Welfare States and European Integration: In Search of a „Virtuous Nesting”*, „Journal of Common Market Studies” No. 2, 2009.

<sup>51</sup> Na przykładzie negocjowania uzgodnień w sprawie czasu pracy pokazuje to: S. Klecha, *Europe’s Social Policy as a Difficult Negotiation Process: Actors and Options with Particular Reference to Working Time Policy*, „International Politics and Society” No. 1, 2008.

konują raczej do wzrostu, a przynajmniej do ustabilizowania na dzisiejszym poziomie wydatków z brukselskiej kasy. Premier brytyjski David Cameron wystąpił u schyłku 2010 r. z propozycją zredukowania udziału budżetu UE w łącznym PKB państw członkowskich z aktualnego poziomu 1,13 proc. do 0,85 proc. Obniżka ta miałaby się odbyć kosztem przede wszystkim unijnej polityki spójności. Natomiast w ogłoszonym w tym samym czasie liście liderów pięciu państw – największych unijnych płatników netto (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Holandia, Finlandia) – znalazł się apel o zamrożenie do 2020 r. obecnej wysokości budżetu UE.

Dyskusja na ten temat zostanie formalnie otwarta jeszcze w bieżącym roku, po przedstawieniu przez Komisję Europejską propozycji założeń budżetowych Unii na kolejnych siedem lat. Unijny komisarz ds. budżetu Janusz Lewandowski studzi nadmierne oczekiwania w tej dziedzinie, przekonując, iż europejska szczodrość i solidarność rozkwitała na przełomie lat 80. i 90. (jej beneficjentami były wtedy kraje Południa i Irlandia), natomiast po rozszerzeniu Unii na Wschód epoka ta minęła, co przypieczętował jeszcze obecny kryzys<sup>52</sup>. Opcją wychodzącą naprzeciw interesom największych płatników, którzy domagają się zmniejszenia narodowych składek do kasy w Brukseli (dziś pokrywających ponad 80 proc. wydatków), mogłoby być oparcie systemu finansowania budżetu UE w większym stopniu na dochodach bezpośrednich (cła, podatki).

Warto zarazem przypomnieć, że w unijnej polityce spójności, jak do tej pory, zdecydowanie przeważają „twarde” projekty infrastrukturalne (np. budowa dróg) nad „miękkimi” projektami wspomagającymi bezrobotnych czy osoby społecznie wykluczone. Na Europejski Fundusz Społeczny trafia wciąż mniej środków niż na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – dysproporcja ta pozostaje od 2000 r. na stabilnym poziomie (nakłady na EFS stanowią prawie jedną trzecią wydatków na fundusze strukturalne oraz około 10 proc. całego unijnego budżetu). Czy taką formułę redystrybucji można by uznać za jakąś formę lub surogat ponadnarodowej polityki społecznej – na to pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi.

Specyfika słabo rozwiniętych społeczno-redystrybucyjnych funkcji UE polega na tym, że wydatkowanie funduszy strukturalnych w ramach unijnej polityki spójności wyraźnie preferuje kryteria regionalne (przestrzenne), a nie socjalne (indywidualne, rodzinne czy grupowe). Unia dotuje i wspomaga głównie opóźnione w rozwoju i wymagające wsparcia państwa i regiony, a nie grupy społeczne, gospodarstwa domowe czy rodziny. To trochę tak jakby krajowa polityka społeczna ograniczała swoje transfery niemal wyłącznie do biedniejszych województw

---

<sup>52</sup> *Europejska szczodrość już się skończyła* (wywiad z J. Lewandowskim), „Gazeta Wyborcza” z 27.01.2011. Zob. też: *Jaki będzie nowy budżet Unii?* (wywiad z J. Lewandowskim), „Gazeta Wyborcza” z 25.02.2011.

i powiatów. Ów prymat likwidowania przez Unię dysproporcji regionalnych nad eliminowaniem nierówności społecznych – ma wśród badaczy swoich krytyków, którzy proponują np., aby podstawą rozdziału strukturalnych środków finansowych był podział nie na strefy geograficzne, lecz na obszary tematyczne (np. zatrudnienie, edukacja, ochrona praw mniejszości itd.)<sup>53</sup>.

Wygląda jednak na to, że ów przestrzenny wymiar polityki kohezyjnej został ostatnio nawet wzmocniony poprzez dodanie w Traktacie lizbońskim do spójności ekonomicznej i społecznej, jako celów Unii, nowego aspektu – spójności terytorialnej. Nie jest też przesądzone, czy w nowej perspektywie finansowej nie osłabnie w ogóle redystrybucyjny walor funduszy strukturalnych, i nie zaczną one w większym stopniu odgrywać rolę bodźców wymuszających osiągnięcie celów nowej unijnej strategii „Europa 2020”, która za swój priorytet uznała wspieranie inteligentnego, zrównoważonego i integrującego społecznie (inkluzywnego) wzrostu<sup>54</sup>.

### **Po trzecie, chodzi o barierę polityczną związaną z zabieganiem państw narodowych o ochronę własnej suwerenności.**

Jak dotychczas, większość państw członkowskich UE bardzo zazdrośnie broni swej „suwerenności socjalnej”, swych narodowych kompetencji w polityce społecznej, uznając tę sferę za szczególnie wrażliwą politycznie. Niektóre bogatsze kraje (np. skandynawskie) obawiają się, iż bardziej zaawansowana unijna polityka społeczna mogłaby osłabić bądź przyspieszyć erozję ich wysokich standardów socjalnych. Uboższe kraje na odwrót – lękają się odgórnego i przedwczesnego narzucania im wyższych, znacznie kosztowniejszych ekonomicznie norm, które obniżyłyby ich pozycję konkurencyjną na europejskim i międzynarodowym rynku. Obie grupy państw podkreślają w tym kontekście znaczenie obowiązującej w Unii zasady subsydiarności, która nie pozwala przenosić na szczebel ponadnarodowy kompetencji w sprawach, które mogą być rozwiązane na niższym poziomie decyzyjnym.

Zarysowane stanowisko bez wątpienia wzmacnia obserwowany ostatnio w Unii trend renacjonalizacyjny, widoczny także w płaszczyźnie regulacyjnej, w podejściu do rozwoju prawa wspólnotowego i uprawnień UE. Symptomatyczne może być pod tym względem orzeczenie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu lizbońskiego z 2009 r. Po skonstatowaniu, iż traktat ten w istocie wzmocnił kompetencje Unii w kwestiach społecznych<sup>55</sup>, stwierdzono

---

<sup>53</sup> S. Milo, *Rethinking Social and Regional Cohesion: The Need for a Renewed Policy*, in: R. Liddle (ed.), *After the Crisis: A New Socio-Economic Settlement for the EU*, London 2009, s. 143, 149 (autorka jest wicedyrektorką Laboratorium Spójności Ekonomiczno-Społecznej w London School of Economics and Political Science).

<sup>54</sup> *Delivering Smart, Sustainable and Inclusive Growth. The Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, „Panorama” No. 36, Winter 2010/2011.

<sup>55</sup> Chodzi w szczególności o art. 3.3.1 oraz art. 9 (nowa klauzula horyzontalna) Traktatu o Unii Europejskiej.

przy tej okazji dość jednoznacznie, iż w przyszłości *istotne decyzje dotyczące polityki społecznej powinny być podejmowane przez niemieckie organy ustawodawcze na ich własną odpowiedzialność*<sup>56</sup>. W podobnym świetle trzeba widzieć zgłoszony w końcu 2010 r. projekt ustawodawczy nowego rządu brytyjskiego, zakładający ustanowienie tzw. hamulca referendalnego (chodzi o uzależnienie zgody Londynu na ewentualne przyszłe zmiany traktatowe w UE od wyników krajowego referendum, co wcześniej nie było przez to państwo praktykowane).

Osobną sprawą jest wciąż odczuwalne swoiste „zmęczenie” Unii Europejskiej bardzo dużym jej rozszerzeniem o 12 nowych członków w latach 2004–2007. Obawy przed negatywnymi następstwami socjalnymi tego wielkiego otwarcia formułowane były zresztą na długo przed jego urzeczywistnieniem<sup>57</sup>. Wydaje się, że wszystkich skutków ostatniej akcesji unijne struktury jeszcze w pełni nie „przetrawiły”, a zwłaszcza nie zrobiły tego wszystkie stare państwa członkowskie z Europy Zachodniej. Dość powszechnie podzielany jest pogląd, iż wzrost wewnętrznego zróżnicowania Unii jako następstwo ostatniego jej rozszerzenia – musiał nieuchronnie osłabić europejską solidarność. Jest to zresztą zgodne z psychospołeczną prawidłowością obserwowaną na poziomach krajowych: gotowość zamożniejszych grup do dzielenia się wpływami z płaconych przez siebie podatków wyraźnie słabnie – w miarę jak społeczeństwo jest bardziej spluralizowane kulturowo i etnicznie. Tym np. uzasadnia się sytuację w USA, gdzie za jedną z istotnych przyczyn niedorozwoju solidarnego *welfare state* uznaje się poczucie obcości białej klasy średniej wobec ubogiej ludności murzyńskiej. Podobnie zinterpretować można sytuację na kontynencie europejskim: ostatnie rozszerzenie Unii, różnicujące ją wewnątrz jak nigdy dotąd – może nie tylko uczynić mniej realną redystrybucję, ale i utrudnić bardziej ambitne projekty harmonizacji prawa pracy i standardów socjalnych w obrębie tego ugrupowania.

Wskazane wyżej traktatowo-instytucjonalne przeszkody w rozwoju Europy Socjalnej wydają się zatem głębiej zakotwiczone w generujących je europejskich stosunkach politycznych, a te z kolei – zakorzenione w występujących na obszarze całej Unii relacjach społecznych. Tylko w taki zintegrowany sposób, uwzględniający szersze konteksty, jak przekonuje jeden z badaczy, można właściwie wyjaśnić przyczyny słabszego zaawansowania socjalnej integracji kontynentu<sup>58</sup>.

Dzisiejszy układ sił politycznych w Europie – zarówno w państwach członkowskich, jak i np. w Parlamencie Europejskim – z pewnością nie ułatwia re-

<sup>56</sup> Cyt. za: X. Prats-Monne, *In Search of Socio-Economic Reform and Innovation: Making „Social Europe” Stronger*, in: R. Liddle (ed.), *After the Crisis: A New Socio-Economic Settlement for the EU*, London 2009, s. 105.

<sup>57</sup> D. Vaughan-Whitehead, *EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham 2003.

<sup>58</sup> D.J. Bailey, *Explaining the Underdevelopment of „Social Europe”: A Critical Realization*, „Journal of European Social Policy” No. 3, 2008.