

Dr Mirosław Grewiński
WSP TWP/PTPS

POLITYKA SPOŁECZNA JAKO OBSZAR INTEGRACJI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)

Artykuł ukazał się w: : Polityka Społeczna 8/2000

1. Integracja społeczeństw czy integracja polityk społecznych?

Europejska integracja społeczna jest urzeczywistniana we Wspólnotach Europejskich praktycznie od samego początku ich powstania. Swoboda przepływu pracowników, wyboru miejsca pracy i zamieszkania, a także zniesienie barier granicznych spowodowały, że następuje w Europie Zachodniej szeroko rozumiana unifikacja społeczeństw. Coraz częściej obywatele poszczególnych państw członkowskich czują się bardziej obywatelami Europy aniżeli swoich krajów, a to ze względu na działanie ponadnarodowych instytucji polityczno-decyzyjnych, urzeczywistnianie rynku wewnętrznego, unii walutowej, wspólnej polityki bezpieczeństwa, a także coraz głębszej harmonizacji polityki społecznej. Mimo, że fuzja społeczeństw (civil societies) państw narodowych w jedno społeczeństwo europejskie pozostaje, jak twierdzi G. Kleinhenz¹ dalekim celem a nawet realną utopią (reale Utopie), to jednak istnieje konieczność teraźniejszej, szerokiej dyskusji na temat wzmacniania socjalnego wymiaru Unii Europejskiej².

Europejską politykę socjalną można rozpatrywać przez pryzmat integracji społeczeństw i integracji polityk społecznych³. W pewnym sensie oczywiście zakresy te pokrywają się, bo

¹ Prof. Dr Gerhard Kleinhenz jest wybitnym, niemieckim specjalistą z zakresu międzynarodowej, w tym europejskiej, polityki społecznej.

² Kleinhenz G. „Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion” w: „Perspektiven der Europäischen Integration”, Gerhard Rübel (Hrsg), Heidelberg 1994, str. 141.

trudno mówić jest o integracji polityk społecznych bez uprzedniej integracji grup społecznych, ale z pewnością nie są to pojęcia jednoznaczne.

Przy formułowaniu wizji „społeczeństwa europejskiego” chodzi przeważnie o zjednoczoną Europę opartą o jednolity rynek wewnętrzny, a także wspólne wartości wpisane w demokratyczne zasady wolności, równości i sprawiedliwości społecznej⁴. Natomiast przy tworzeniu koncepcji europejskiej polityki społecznej na ogół ma się na myśli nie tylko harmonizowanie wewnętrznych przepisów dotyczących polityki społecznej poszczególnych państw, ale przekazywanie instytucjom ponadnarodowym kompetencji w zakresie kształtowania i realizowania wspólnotowej polityki społecznej⁵.

Politykę społeczną można rozumieć bardzo różnorodnie, dlatego istnieje konieczność bliższego określenia i wyjaśnienia tego terminu. Gerhard Kleinhenz⁶ jako **politykę społeczną** rozumie „...wszelkie polityczne decyzje dotyczące poprawy rozwiązań problemów socjalnych, które pozostają nierozwiązane, względnie niewystarczająco rozwiązane przez podstawowe regulacje porządkowe”.

Z kolei Heinz Lampert⁷, a także w polskiej literaturze Julian Auleytner⁸, pod pojęciem polityka społeczna rozumieją „...taką działalność państwa i organizacji pozarządowych, której celem jest poprawa położenia materialnego i wyrównywanie szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najsłabszych”. Definicje te, które były przygotowane do zastosowania na płaszczyźnie państwowej można, jak się wydaje odnieść także do zakresu wspólnotowego, z tym jedynie zastrzeżeniem, że działalność państwa zostanie zastąpiona przez działalność organizacji ponadnarodowych i tylko w takim zakresie jaki został Wspólnocie przekazany przez kraje członkowskie.

³ Na przykład Bernd Schulte uważa, że europejską politykę społeczną można rozumieć jako społeczny proces wyrównań lub tworzenie się europejskiego społeczeństwa. Zobacz: Schulte B. „Von der Wirtschafts und Rechtsgemeinschaft über die Europäische Union zur Sozialunion?” w: „Soziale Sicherheit in Gefahr- Zur Zukunft der Sozialpolitik”, D.Döring, R. Hauser (Hrsg), Frankfurt am Main 1995, str. 223. Zobacz też: Kaelble H. „Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft”, München 1987

⁴ Kleinhenz G. „Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa” w: „Soziale Integration in Europa II”, G.Kleinhenz (Hrsg), Berlin 1996, str. 10.

⁵ Taki pogląd wyraża bardzo wielu badaczy, min. Schnorpfeil W. „Sozialpolitische Entscheidungen der Europäische Union”, Berlin 1996, str. 105, Berie H. „Europäische Sozialpolitik” w: „Soziale Integration in Europa I”, Berlin 1993, str. 32.

⁶ Porównaj z: Kleinhenz G. „Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa”, op.cit. str. 10

⁷ Lampert Heinz „Lehrbuch der Sozialpolitik”, Heidelberg 1998 – Prof. Dr Heinz Lampert pracował na Uniwersytecie w Augsburgu i jest jednym z najwybitniejszych niemieckich i europejskich specjalistów w zakresie państwowej polityki społecznej.

⁸ Auleytner Julian. „Instytucje polityki społecznej”, Warszawa 1996, str.8, „Polityka społeczna- teoria, a praktyka”, Warszawa 1997, str. 20, Auleytner J., Głębicka Katarzyna „Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością, a pomocniczością”, Warszawa 2000, str. 20.

Jak twierdzi Katarzyna Głębicka⁹ **europejska polityka społeczna** „...to socjopolityczna działalność Wspólnoty, która ma na celu wyrównywać warunki socjalne najslabszych ekonomicznie grup ludności stosownie do przyjętych praw pracobiorców”. Ważnym zagadnieniem w tej definicji jest jednak to, aby traktować europejską politykę społeczną jako kompetencję organów międzynarodowych, a nie jako harmonizowanie polityk społecznych poszczególnych państw członkowskich. W ten tylko sposób można mówić o **supranarodowej polityce społecznej** a nie międzynarodowej polityce społecznej. Rozróżnienie takie stosuje większość badaczy niemieckich, min.: G. Kleinhenz, H. Berie¹⁰ podkreślając, że mówiąc o europejskiej polityce społecznej należy mieć na myśli tylko taką, która jest realizowana przez organy Wspólnoty we wszystkich krajach członkowskich, a nie która polega na współpracy i dowolnej harmonizacji wewnętrznych przepisów krajowych. Nieco szersze podejście prezentuje P. Flora, który wskazuje, że nie można sensownie traktować kwestii „socjalno-państwowej treści integrującej się Europy” ograniczając się do badania tylko supranacjonalnej polityki socjalnej Wspólnoty. Autor twierdzi że rozwój „Europy Socjalnej” należy raczej rozpatrywać w porządku makro-kontekstów, do których zaliczyć należy:

- problem nadbudowy systemu w Europie Wschodniej,
- problem dostosowywania systemu w Europie Zachodniej,
- problem integracji systemów na płaszczyźnie europejskiej,
- problem konkurencji systemów między Europą, USA i Japonią.

Według Flory „socjalne państwo Europa” dotyka wszystkich czterech kontekstów, ale przede wszystkim drugiego i trzeciego¹¹.

2. W dążeniu do unii socjalnej

Znaczenie terminu „unia socjalna” (Sozialunion) nie zostało ujednoczone do dzisiaj. Niektórzy badacze, jak W. Adamy, U. Weinstock twierdzą wręcz, że jest jeszcze za wcześnie aby mówić o unii socjalnej¹². Inni próbują definiować to w bardzo różny sposób opierając się na dotychczasowych osiągnięciach Wspólnoty w zakresie polityki społecznej.

Termin unia socjalna został wprowadzony do życia przez kanclerza Niemiec i polityka SPD W. Brandta na Szczycie Paryskim w 1972 roku. Oznajmił on wówczas szefom państw i

⁹ Głębicka K. „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich”, Warszawa 1998, str. 11.

¹⁰ Zobacz: Kleinhenz G. „Internationale Sozialpolitik” w: „Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft”, Band 9, Stuttgart 1982, str. 859, a także: Berie H. „Europäische Sozialpolitik”, op.cit., str. 32.

¹¹ Flora P. „Europa als Sozialstaat” w: „Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa” B. Schäfers (Hrsg), Frankfurt 1993, str. 754.

¹² Porównaj z Głębicka K. „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich”, op.cit., str. 58-59.

rządów pozostałych krajów, że „...równoległe obok rozbudowywania unii gospodarczej i pieniężnej należy postawić pierwszy krok w kierunku unii socjalnej. Milionom europejskim pracownikom należy nareszcie oznajmić, że nie chodzi tylko o „Europę Interesu”, ale także o Europę pracujących ludzi i ich jakości życia...”¹³ Następnie podczas oficjalnej wizyty w Brukseli w lutym 1973 roku W. Brandt w dalszym ciągu bronił swojego stanowiska twierdząc, że Unia Europejska okaże się unią gospodarczą, unią walutową, unią socjalną i unią polityczną¹⁴. Sam termin „unia socjalna” nie został jednak dokładniej sprecyzowany, ale był zazwyczaj używany z przymiotnikiem „europejska”. Termin ten w latach 70 używany był wyłącznie przez Komisję Europejską..

O urzeczywistnieniu pierwszej fazy europejskiej unii socjalnej można mówić od chwili wprowadzenia przez Komisję Programu Socjalnego Akcji w 1973 roku. Mimo, że nie stworzono jasnej definicji terminu unii socjalnej, to jednak wypracowano zakresy działania jakie powinny zawierać się w ramach unii socjalnej. Było to¹⁵:

- przyczynianie się do lepszego rozwiązywania podobnych problemów socjalnych, które występują we wszystkich krajach Wspólnoty,
- przyczynianie się do tego, by mniej faworyzowane i rozwinięte kraje Wspólnoty mogły rozwiązywać swoje problemy w ramach solidaryzmu wspólnotowego,
- przyczynianie się do socjalnego postępu i wyrównywania różnic między gospodarkami narodowymi.

Szczególnie często termin europejskiej unii socjalnej występuje w literaturze niemieckiej, a to ze względu na fakt, że wprowadził go niemiecki kanclerz, co spowodowało natychmiastową reakcję naukowców, publicystów i praktyków, którzy prowadzili wzmożone dyskusje na ten temat¹⁶.

W latach 70 europejską unię socjalną traktowano przede wszystkim jako odpowiedź na rosnące bezrobocie, z czasem próbując rozszerzać inne zakresy polityki społecznej na płaszczyznę europejską. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, że również dzisiaj bardzo często o unii socjalnej myśli się w kategoriach rynku pracy i praw socjalnych pracowników, a to dlatego, że to właśnie problemom bezrobocia poświęca się najwięcej uwagi na płaszczyźnie europejskiej. Idąc za H. Kuhn można stwierdzić, że bliższa konkretyzacja unii socjalnej dotyczy następujących zagadnień:¹⁷

¹³ Bulletin Bundesregierung, Nr 148/1761, 1972.

¹⁴ Bulletin Bundesregierung, Nr 14/117, 1973.

¹⁵ Porównaj: Kuhn H. „Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft”, Berlin 1995, str. 304.

¹⁶ Nie sposób wymienić tu wszystkich autorów nawiązujących do unii socjalnej, ale są to min. Kleinhenz, Berie, Platzer, Kuhn, Andre, Jungk, Schmähl, Schnorpfeil, Schulte, Adamy, Wanders, Weinstock, Ermer.

¹⁷ Kuhn H. „Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft”, op.cit., str. 305-306.

- wspólnotowej polityki zatrudnienia,
- ochrony zdrowia pracowników w miejscu pracy,
- swobodnego przemieszczania się pracowników,
- uznawania dyplomów i świadectw kwalifikacji zawodowych,
- rozwoju i urzeczywistniania wspólnotowych fundamentów socjalnych,
- wzmocnienia dialogu socjalnego,
- tworzenia warunków ramowych do zakończenia sprawy umów zbiorowych pracy,
- ulepszenia możliwości współdecydowania pracowników,
- wspierania grup poszkodowanych socjalnie i wymagających pomocy,
- wspierania regionów zacofanych,
- wypracowania systemu socjalnego bezpieczeństwa pracowników migrujących,
- ulepszenia funkcjonowania i zastosowania Europejskiego Funduszu Socjalnego,
- wydzielania specjalnego budżetu socjalnego,
- stworzenia sprawnego systemu gwarancji ochrony socjalnej dla pracowników niemigrujących,
- wypracowania statusu obywatela Europy.

Można zatem stwierdzić, że w szerszym spojrzeniu na europejską unię socjalną nie jest to z pewnością przestrzeń jednolitego systemu prawa socjalnego z wszędzie identycznymi przepisami, świadczeniami i modelami polityki społecznej.

W piśmiennictwie fachowym, od połowy lat 80 termin „unia socjalna” został następnie zastąpiony terminem „**przestrzeń socjalna**” (Sozialraum). Podobnie jak to było z unią socjalną termin ten nie został do końca jasno sprecyzowany. „Przestrzeń socjalna” używana jest najczęściej z przymiotnikami europejska lub wspólnotowa, albo jednolita, wspólna. Rzadziej używa się tego terminu w znaczeniu: „nowa europejska przestrzeń socjalna, jednolita przestrzeń Wspólnoty, zharmonizowana przestrzeń socjalna Europy, czy wspólna europejska przestrzeń europejska”¹⁸.

Wybicie się terminu „europejskiej przestrzeni socjalnej” wiąże się zazwyczaj z osobą Prezydenta Komisji J. Delorsa, który wprowadził go przy okazji formułowania projektu urzeczywistniania rynku wewnętrznego. W jego programie roboczym Komisji, w przemówieniu wprowadzającym przed Parlamentem Europejskim w marcu roku 1985 Delors wprowadził tezę, że urzeczywistnianie dużego rynku wewnętrznego musi iść w parze ze

¹⁸ Porównaj z: Ibidem, str. 296.

stworzeniem i wypracowaniem „europejskiej przestrzeni socjalnej”, ponieważ w innym wypadku można zapomnieć o pozytywnych skutkach rynku wewnętrznego, ze względu na to, że zalety konkurencyjności mogą dostarczyć wiele negatywnych następstw społecznych (socjalnych)¹⁹. W rezultacie takiego wystąpienia sam termin zyskał na znaczeniu, ale znowu nie wypracowano jednolitej definicji i kluczowego określenia co właściwie znaczy „przestrzeń socjalna”. Nawet Parlament Europejski, który wielokrotnie używał tego terminu, a także decydował o zagadnieniach związanych z „przestrzenią socjalną” nie wiedział tak naprawdę o co dokładnie chodzi²⁰. Poza Parlamentem Europejskim terminu tego używały chętnie także inne organy Wspólnoty jak Komisja i Rada, ale nie przyjął się on jeszcze w pełni w wystąpieniach Trybunału Europejskiego i Rady Europejskiej, ale jest to pewnie tylko kwestią czasu.

Bliższa konkretyzacja tego terminu dotyczy następujących spraw²¹:

- zwalczania bezrobocia i aktywizowania polityki zatrudnienia,
- wspierania ochrony zdrowia pracowników w miejscu pracy,
- wypracowywania dialogu socjalnego na płaszczyźnie europejskiej przez organy Rady, Komisji, Parlamentu,
- przedkładania i zatwierdzania przez organy Wspólnoty praw socjalnych,
- reformy i zastosowania Funduszy Strukturalnych, w tym Europejskiego Funduszu Socjalnego,
- wyrównywania szans kobiet i mężczyzn, oraz zwalczania dyskryminacji,
- integracja gospodarcza i socjalna grup poszkodowanych, w tym niepełnosprawnych,
- swobody przemieszczania się osób,
- kształcenia zawodowego,
- uznawania dyplomów i zawodowych kwalifikacji,
- prawa do informowania i wysłuchania opinii pracownika przy decyzjach kadrowych przedsiębiorstwa,
- nowych technologii,
- ochrony rodziny,
- ratyfikacji Wspólnotowej Karty Socjalnej i Protokołu Dodatkowego przez państwa Wspólnoty,

¹⁹ Porównaj z: Bulletin - Europäische Gemeinschaft, Beilage 4/85, str. 34.

²⁰ Najczęściej przestrzeń socjalną rozumiano jako osiąganie stopniowej spójni i harmonizacji całości Wspólnoty. Zobacz Postanowienie Parlamentu Europejskiego z 11.11.1986 (C 322/48).

²¹ Za: Kuhn H. „Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft”, op.cit., str. 298-302.

- ratyfikacji dokumentów MOP-u w zakresie prawa pracy i praw socjalnych,
- tworzenia minimalnych standardów zabezpieczenia społecznego,
- zwalczania nielegalnego zatrudnienia.

Termin „przestrzeń socjalna” zastępuje się bardzo często także terminem „**wymiar socjalny**”(Soziale Dimension). K.Głąbicka²² twierdzi nawet, że określenie to wyparło w naturalny sposób termin „przestrzeń socjalna”. Jak twierdzi K.H. Paque²³ „wymiar socjalny” w integracji gospodarczej oznacza każdy krok w kierunku stanu pełnej integracji socjalnej dotkniętych obszarów gospodarczych, tzn. stanu w którym, po pierwsze dla państw socjalnych wypracowuje się wspólnotowy model socjalny, po drugie system świadczeń podzielony jest interregionalnie. Natomiast określenie „europejski wymiar socjalny” oznacza tutaj przesunięcie kompetencji z zakresu socjalnego szczebla narodowego na szczebel wspólnotowy, przy czym nie jest on jednoznaczny z harmonizowaniem lub wyrównywaniem systemu zabezpieczenia społecznego poszczególnych państw, gdyż z integracji mogą wpływać całkiem nowe problemy np. koordynacyjne, które w kontekście narodowym w ogóle nie występują²⁴.

„Unia socjalna” jako cel Wspólnoty nabrał nowego znaczenia po Traktacie z Maastricht,²⁵ kiedy to rozszerzono wyraźnie zakres aktywności socjalnej w Unii Europejskiej. Obok zapisów dotyczących wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia, opieki społecznej, podnoszenia stopy życiowej i jakości życia, a także solidarności i spójności między państwami postanowiono także, że państwa członkowskie będą współpracować ze sobą we wszystkich tych dziedzinach polityki socjalnej, które dotyczą warunków życia i pracy, ochrony socjalnej i dialogu między partnerami socjalnymi, a także w miarę możliwości będą harmonizować wewnętrzne przepisy socjalne²⁶. Bardzo ważną sprawą było przy tej okazji wprowadzenie zapisu, że polityka socjalna ma się opierać o zasadę **subsydiarności**²⁷.

3. Subsidiarność i solidarność jako naczelnne wartości socjalnego wymiaru Europy

²² Głąbicka K. „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich”, op.cit., str. 58.

²³ Paque K.H., „Die soziale Dimension des EG- Binnenmarktes- Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik” w: Siebert H. (Hrsg) „Die Weltwirtschaft”, Tübingen 1989, str. 112.

²⁴ Porównaj: Schnorpfel W. „Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union”, op.cit., str. 105

²⁵ Traktat z Maastricht o utworzeniu Unii Europejskiej z 07.02.1992 rozszerzony o Protokół Dodatkowy i Umowę o polityce społecznej.

²⁶ Porównaj: Auleytner J., Głąbicka K. „Polityka społeczna między opiekuńczością, a pomocni-czością”, Warszawa 2000, str. 147.

²⁷ Subsidiarität oznacza także pomocniczość

Traktat z Maastricht wraz z artykułem 3b²⁸ stanowi podstawę do tego, aby traktować socjalną integrację w Europie przez pryzmat **zasady subsydiarności**. Zasada ta jest przypisywana najczęściej katolickiej nauce społecznej²⁹ i ma zarówno liberalne jak i ogólno-humanistyczne znaczenie. Wychodzi ona z założenia, że człowiek jako istota społeczna jest gotowy do samoodpowiedzialności za siebie i swoich najbliższych, a także do kolektywnego działania w społeczeństwie. Łączy ona element wolności jednostki z samozaradnością, a także z solidarnością społeczną. Za pierwszoplanowy cel uznaje ona wolność decydowania jednostki i samostanowienia, a także samoodpowiedzialności, a następnie dopiero zobowiązuje ona do pomocy jednostce, jeśli ona sama nie daje sobie rady z problemami. Nie można jednak, według tej zasady, prowadzić do zwalczania samoodpowiedzialności, a jedynie rozwijać i motywować jednostkę do „pomocy ku samopomocy”³⁰.

Subsydiarność oznacza także zdecentralizowanie działań i decyzji na płaszczyznę regionalną i/lub krajową. Chodzi bowiem o to, aby działanie Komisji realizować jak najbliżej jednostki i lokalnych społeczności. To regionalne, małe grupki społeczne najlepiej wiedzą jakie mają problemy i jak należy je rozwiązywać. Jeśli nie są w stanie poradzić sobie same wówczas dopiero powinna nadejść pomoc państwa, czy Wspólnoty. Jak podaje jedna z publikacji Komisji Europejskiej dotycząca polityki regionalnej „...*subsydiarność oznacza, że odpowiedzialność powinna spoczywać na szczeblu najbliższym praktycznej rzeczywistości, w zależności od kompetencji poszczególnych szczebli i poszukiwanej skuteczności. Zatwierdzone w Brukseli programy powinny być nie tylko opracowywane, ale także administrowane na miejscu przez władze regionalne lub krajowe. Wspólnota uważa zatem, że im bardziej działanie będzie zdecentralizowane, tym większa będzie szansa, iż będzie ono dostosowane do sytuacji*”³¹.

Zasada subsydiarności jest postrzegana często jako wyraz kompromisu politycznego między eurosceptykami, a euroentuzjastami. Dla tych pierwszych zasada ta jest związana z nadzieją na utrzymanie kontroli nad wykonywaniem nowych zadań powierzonych

²⁸ Artykuł 3b Traktatu z Maastricht mówi min: „... Wspólnota podejmuje działania zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą zostać zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na skalę proponowanych działań mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę...”

²⁹ Zwierzyński D. „Trzy drogi” w: „Wprost”, nr 41, X 1999, str. 46. Zobacz przede wszystkim: Nauki Społeczne Kościoła w encyklikach :Rerum Novarum (1891), Quadragesimo Anno (1931), Mater et Magistra (1961) i inne. Szczegółową analizę ukazuje: Auleytner Julian „Polityka Społeczna- teoria, a praktyka”, Warszawa 1997, str.162-173.

³⁰ Kleinhenz G. „Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa”, op.cit., str. 17, a także Kleinhenz G. „Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion”, op. cit., str. 153.

³¹ Radwan – Röhrenscheff M. „Zasada subsydiarności w polityce regionalnej WE” w : „Subsydiarność”, Warszawa 1998, str. 210-211.

Wspólnocie przez Traktat o Unii Europejskiej. Dla euroentuzjastów natomiast idea subsydiarności jest sposobem na osiągnięcie lepszej efektywności w realizacji celów Wspólnoty³².

Powstaje przy tej okazji pytanie, na ile zasada subsydiarności może oddalić (względnie przybliżyć) proces rozwoju europejskiej polityki społecznej i pogłębiania integracji socjalnej skoro zakłada decentralizację działań? Czy nie dojdzie przy okazji stosowania tej zasady do ograniczania przekazywania kompetencji w zakresie socjalnym Wspólnocie? G. Kleinhenz jest zdania, że nie, ponieważ zasada ta nie jest przeciwna budowaniu jedności Europy, a jedynie ma ona charakter decentralizujący i organizacyjny w myśl usprawnienia budowania systemu solidarności i spójności³³. Z kolei W. Anioł analizując ewentualny wpływ tej zasady na przyszłość rozwoju europejskiej polityki społecznej zgadza się, że można tę zasadę odbierać jako koncepcję zwolnienia organów Unii od ingerencji w sprawy socjalne i zrzucenie odpowiedzialności w tej kwestii na płaszczyznę lokalną, ale z drugiej strony uważa on, że zasada pomocniczości nie musi być utożsamiana z obroną suwerenności narodowo-państwowej, a jedynie z realizacją polityki Wspólnoty, w myśl koncepcji „Europy Regionów”³⁴.

Z zasadą subsydiarności skorelowana jest ściśle **zasada solidarności i partnerstwa**. Zasada solidarności wzmacnia wśród obywateli Europy poczucie istnienia wspólnego europejskiego społeczeństwa, które rozumie konieczność wyrównywania nierówności społecznych między regionami, grupami społecznymi, czy pokoleniami. Przyczynia się także do zbliżania standardu i poziomu życia, równego dostępu do rynku pracy, korzystania z dóbr i dobrobytu Wspólnoty we wszystkich państwach członkowskich³⁵. Natomiast zasada partnerstwa wynika niejako z zasady pomocniczości. W jednym z Rozporządzeń Rady³⁶, czytamy: „...*Partnerstwo wywodzi się z zasady subsydiarności, na mocy której strukturalne działania prowadzone przez Komisję powinny uzupełniać działania prowadzone w terenie*”³⁷. Zasada partnerstwa polega na współpracy, a także wzajemnym zaufaniu przedstawicieli organów Wspólnoty, władz państwowych i podmiotów regionalnych i lokalnych. Dlatego ważnym zagadnieniem, na które zwraca się często uwagę przy okazji realizowania zasad

³² Sendrowicz M. „Subsydiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej” w: „Subsydiarność”, op. cit., str. 63.

³³ Kleinhenz G. „Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa”, op.cit., str. 18.

³⁴ Anioł W. „Europejski fin de siècle”, Warszawa 1996, str. 97-98.

³⁵ Za Głąbicka K. „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich”, op.cit., str. 52.

³⁶ Rozporządzenie Rady 2052/88 z 24.06.1988 dotyczące zadań i zastosowania Funduszy Strukturalnych oraz koordynacji ich interwencji.

³⁷ Tutaj subsydiarność dotyczy akurat interwencji strukturalnej. Przykład za: Radwan – Röhrenscheff M. „Zasada subsydiarności w polityce regionalnej WE”, op.cit., str. 210.

subsydiarności, solidarności i partnerstwa jest solidność działania instytucji i podmiotów polityki społecznej jako podstawy trwałego sukcesu społeczno-politycznego³⁸.

4. Bariery i perspektywy rozwoju europejskiej polityki społecznej.

W ciągu 40 lat integracji Wspólnot polityka społeczna nabierała stopniowo na znaczeniu, chociaż w pierwszych dekadach istnienia Wspólnot dominowały przede wszystkim cele ekonomiczne integracji³⁹. Powszechnie sądzi się, że założyciele Wspólnot zignorowali całkowicie aspekt socjalny integracji, ale nie jest to jak twierdzi min. Kleinhenz⁴⁰, a także Jansen⁴¹ do końca prawdą gdyż, mimo wzmożonej krytyki wielu współczesnych badaczy, ojcowie Wspólnoty myśleli obok integracji gospodarczej także o integracji społecznej. Dowodem na to są liczne zapisy w Traktacie Założycielskim, które dotyczą w większy lub mniejszy sposób kwestii socjalnej⁴². Niestety, mimo licznych zapisów okazało się, że założyciele Wspólnoty przedstawili swoje cele socjalne zapominając jednak o nadaniu im mocy prawnej. Brakowało także jasnego określenia politycznej kompetencji organów Wspólnoty co do zakresu integracji socjalnej. Wspólnotowa polityka społeczna była więc teoretyczną wolą państw „6”, ale zabrakło jej instrumentów wykonawczych w postaci konkretnych rozporządzeń.

Przełomem w traktowaniu europejskiej polityki społecznej jako działalności pobocznej Wspólnoty był początek lat 70, a to na skutek wielkiego kryzysu gospodarczego i pojawienia się rosnącego bezrobocia, a następnie połowa lat 80 w aspekcie Jednolitego Aktu Europejskiego i aktywności przewodniczącego Komisji, francuskiego socjalisty J. Delorsa.

Do dnia dzisiejszego trwają jednak dyskusje co do dorobku, kształtu i przyszłości europejskiej integracji socjalnej. Właściwie trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie w jakim miejscu integracji znajduje się europejska polityka społeczna, czy jest to stan zaawansowany, czy wyraźnie opóźniony, a to ze względu na bardzo różne podejście do kwestii integracji społecznej. Powszechnie uważa się jednak, że proces unifikacji socjalnej jest sporo spóźniony, a perspektywy rozwoju mocno ograniczone⁴³.

³⁸ Zwracają uwagę na to min. Głębicka K., op.cit., str. 53, a także Kleinhenz, op.cit, str. 18.

³⁹ Anioł W. „Europejski fin de siecle”, Warszawa 1996, str. 89.

⁴⁰ Kleinhenz G. „Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion”, op.cit., str.143.

⁴¹ Jansen B. „Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG” w: „Sozialpolitik in der EG”- Lichtenberg H. (Hrsg), Baden- Baden 1984, str. 9-10.

⁴² Zobacz w Traktacie EWG min.: preambuła, art. 2, art.3i, art.48-51,art.39p.1b, art. 75p.3, art. 104, art. 117-120, art. 123-127.

⁴³ Wśród badaczy i uczonych panuje pewien sceptycyzm, co do możliwości stworzenia całościowej europejskiej polityki społecznej. Różnorodność systemów zabezpieczenia społecznego i odmiennosc modeli państwa opiekuńczego powodują, że czołowi eksperci są bardzo ostrożni co do możliwości pogłębiania integracji polityk społecznych i przekazywania Wspólnocie kompetencji narodowych w zakresie socjalnym.

4.1. Bariery

Jako bariery rozwoju europejskiej polityki społecznej wymienia się przede wszystkim tutaj ograniczenia natury politycznej, ekonomicznej, społeczno-systemowej i ideologicznej⁴⁴.

Bariera natury politycznej sprowadza się tutaj do kwestii, czy dalsza integracja Wspólnoty polegać będzie na budowaniu modelu federacyjnego Unii Europejskiej z wyraźnym odniesieniem supranarodowym, czy może bardziej oscylować będzie ku tendencjom komunikacyjnym, polegającym na bliskiej współpracy międzynarodowej suwerennych państw, rządów i parlamentów. Jeśli nawet założymy, że będzie następowało w przyszłości dalsze pogłębianie integracji w oparciu o model federalistyczno–neofunkcjonalny to powstaje pytanie jak daleko można ujednoczyć europejską politykę społeczną, a także czy jest możliwa dalsza integracja socjalna wychodząca poza ramy urzeczywistniania rynku wewnętrznego, sprowadzająca się w dużej mierze do kwestii związanych ze swobodnym przepływem pracobiorców i zabezpieczeniem socjalnym pracowników. Jak twierdzi E. Brok⁴⁵ jest bardzo trudno przewidzieć dziś, czy rozwiązanie problemów socjalnych w Europie pozostanie w gestii rozstrzygnięć narodowych, czy może powinno się zastosować socjalną gospodarkę rynkową na płaszczyźnie Wspólnoty. W.Schnorpfeil⁴⁶ jest zdania, że z zasadą subsydiarności Wspólnota dąży do koncepcji federalistycznej integracji, ale słychać także głosy krytykujące i oddalające taki rozwój wypadków.

Bariera ekonomiczna polega natomiast na tym, że jak twierdzi wielu liberałów wspólnotowa polityka społeczna mogłaby doprowadzić do zachwiania procesów gospodarczych, przede wszystkim konkurencji, a także przyczynić się do osłabienia polityki budżetowej i pieniężnej Wspólnoty, która dochodząc do wspólnej waluty euro musi minimalizować wydatki, a nie je powiększać o dodatkowe świadczenia socjalne, czy koszty przekazywania Wspólnocie kompetencji w zakresie polityki społecznej⁴⁷. Cele społeczne są często z natury sprzeczne z celami ekonomicznymi i gospodarczymi stąd też w celu stworzenia wspólnotowego rynku wewnętrznego z prawdziwego zdarzenia należy ograniczyć politykę społeczną do minimum - uważają liberałowie.

Jeśli chodzi o barierę społeczno–systemową to stanowi ona bardzo poważny problem dla europejskiej integracji socjalnej, czy harmonizacji polityk społecznych. Głównym problemem

⁴⁴ Za: Anioł W. „Europejski fin de siecle”, op. cit., str. 96-102.

⁴⁵ Brok E. „Die Bedeutung der europäischen Sozialpolitik für Integration und Erweiterung der Europäischen Union” w: „Europäische Sozialpolitik” Schmähl W.(Hrsg.), Baden- Baden 1997, str. 210.

⁴⁶ Schnorpfeil W. „Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union”, op.cit., str. 107.

⁴⁷ Anioł W. „Przyszłość europejskiej polityki społecznej” w: „Społeczne skutki integracji Polski z UE” K.Głąbicka (red.), str. 23.

jest tutaj różnorodność modeli polityk społecznych poszczególnych państw członkowskich,⁴⁸ a także różnorodne ustawodawstwo społeczne związane z odmiennymi tradycjami socjalnymi⁴⁹. Wielu naukowców, jak np. cytowany już wcześniej G. Kleinhenz⁵⁰ uważa, że „...rozwiązywanie wielu kwestii społecznych leży w gestii narodowej polityki społecznej i że naukowe rozpoznanie tej problematyki nie przemawia za tym, aby z perspektywy europejskiej można byłoby osiągnąć lepsze rozwiązanie bezpośrednich problemów socjalnych określonych grup” Także społeczeństwa poszczególnych państw opowiadają się raczej za traktowaniem polityki społecznej jako dziedziny zorientowanej narodowo, wyrażając tym samym nieufność do budowania ponadnarodowych mechanizmów socjalnych⁵¹. Różnorodność ustawodawstwa społecznego jest rzeczywiście w Unii ciągle bardzo duża i nie należy oczekiwać, że nastąpią szybkie zmiany w tym zakresie. Wprawdzie wiele mówi się o harmonizacji przepisów socjalnych, ale raczej dotyczy to kwestii rozwiązania problemu „**dumpingu socjalnego**”, aniżeli całościowych ujednoliczeń przepisów socjalnych. H. Lampert⁵² jest zdania, że ujednoliczenie przepisów, czy raczej systemów socjalnych na płaszczyźnie europejskiej jest raczej w tej chwili niemożliwe. Jako przykład podaje on systemy zabezpieczenia na starość, które istnieją w każdym państwie członkowskim i w każdym są one inne. Systemy te poprzez historyczną ewolucję podzielone zostały na różnorodne segmenty (jak np. zabezpieczenie emerytalne pewnych grup zawodowych: wojska, górników, urzędników), które określone są przez tak bogate przepisy wewnętrzne, że jest niemożliwością z punktu widzenia politycznego (brak zaufania i wiarygodności odbiorców świadczeń), prawnego, a także technicznego zharmonizować te systemy, a co dopiero stworzyć ponadnarodowy system zabezpieczenia.

Kolejna bariera w urzeczywistnianiu europejskiej polityki społecznej to bariera ideologiczna. Niewątpliwie siłom liberalnym, a także konserwatystom trudno jest zaakceptować rozwijanie wspólnotowej polityki socjalnej, jeśli siły te zwalczają nawet narodową politykę społeczną wychodząc z definicji, że interwencjonizm państwowy

⁴⁸ Wyróżnia się tu modele: liberalny (marginalny, rezydualny), konserwatywny (korporacyjny), elementarny (rudymenarny), opiekuńczy (instytucjonalno – redystrybucyjny) i kilka pośrednich. Dokładny opis znajdziesz w min. Książkowski M. „Modele polityki społecznej”, Warszawa 1999, Książkowski M. „Modele polityki społecznej” w: „Polityka Społeczna”, Katowice 1998, str. 73-83, Głębicka K. „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich”, op. cit., str. 54-58.

⁴⁹ Porównaj: Fries Fabrice „Spór o Europę” str. 320-323.

⁵⁰ Kleinhenz G. „Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa”, op. cit., str. 19-20.

⁵¹ W 1990 r. przeprowadzono badanie ankietowe w państwach Wspólnoty. Zapytano respondentów jakie dziedziny życia społecznego powinny być rozwiązywane na szczeblu wspólnotowym, a jakie na narodowym. Polityka społeczna została zakwalifikowana przez większość badanych do zastosowania narodowego. Więcej o tym: Anioł W. „Europejski fin de siècle”, op.cit., str. 101-102.

⁵² Lampert H. „Lehrbuch der Sozialpolitik”, Heidelberg 1998, str. 408.

powinien sprowadzać się do państwa minimalistycznego. W takiej sytuacji europejska polityka społeczna może rozwijać się tylko wówczas, gdy będzie miała przyjazny klimat polityczny, a to jest możliwe przy sprawowaniu władzy przez socjaldemokratów lub chadeków, którzy stworzyli istny sojusz w promowaniu koncepcji „Europy Socjalnej”⁵³.

2.4.2. Perspektywy

Perspektywy rozwoju ponadnarodowej polityki społecznej związane są z kilkoma przesłankami. Przede wszystkim jak twierdzą W. Anioł⁵⁴ i W. Schmähl⁵⁵ generalnym czynnikiem pozytywnym dla kształtowania europejskiej polityki społecznej jest postępujący proces globalizacji i regionalizacji życia społecznego, ekonomicznego i politycznego. Ogólną tendencją jest, że słabnie siła państwa narodowego, a wzrasta rola organizacji ponadnarodowych lub międzynarodowych, które posiadają coraz to większe kompetencje w zakresie rozwiązywania najrozmaitszych kwestii i problemów.

Kolejnym bardzo ważnym czynnikiem jest zaostanie wielu kwestii społecznych, które dotyczą nie tylko społeczności danej narodowości, ale całej populacji europejskiej⁵⁶. Wymienić tu należy przede wszystkim kwestie braku pracy i ogromnego bezrobocia, w szczególności młodych ludzi, a także kobiet. Ponadto ze względu na wysokie bezrobocie wzrasta marginalizacja społeczna. Blisko 14,7 % populacji Wspólnoty żyje na granicy ubóstwa⁵⁷. Ogromnym, ponadnarodowym problemem jest kwestia demograficzna.. Europa przeżywa wyraźny kryzys przyrostu naturalnego. Oprócz Irlandii i Szwecji wszystkie kraje stoją przed problemem nieodnawialności pokoleniowej. Następuje starzenie się społeczeństwa co powoduje już teraz liczne trudności w finansowaniu systemów ochrony społecznej. Większość krajów członkowskich ma także problemy z mniejszościami imigranckimi, które często stanowią istotny ciężar dla polityki socjalnej poszczególnych państw⁵⁸. Do problemów całej Wspólnoty zaliczyć można też choroby cywilizacyjne, które wymuszają na państwach członkowskich skoordynowane działanie narodowych systemów zdrowia, a także problemy i zagrożenia ekologiczne, które nie zatrzymują się na granicach państwowych, ale dotyczą większych regionów lub całej Europy.

⁵³ Za: Anioł W. „Europejski fin de siecle”, op.cit., str.100-101, zobacz także: Fries F., „Spór o Europę”, op. cit., str. 323-324.

⁵⁴ Za: Anioł W. „Przyszłość europejskiej polityki społecznej”, op. cit., str. 20.

⁵⁵ Schmähl W. „Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration” w: „Europäische Sozialpolitik” – W. Schmähl, H. Rische (Hrsg), Baden- Baden 1997, str. 18.

⁵⁶ Porównaj: Kleinhenz G. „ Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion”, op. cit., str. 142.

⁵⁷ Za ubogą we Wspólnocie uznawana jest osoba, której dochód wynosi mniej aniżeli 50% dochodu osiąganego średnio przez ludność jej kraju. W 1992 r. było to 56 mln. osób.

⁵⁸ Fries F. „ Spór o Europę”, op.cit., str. 328-330, a także Schmähl W. „Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration”, op. cit., str. 20.

Jako perspektywę dla rozwoju europejskiej polityki społecznej można wymienić także sprzyjający klimat jaki wytworzył się we Wspólnocie od połowy lat 80⁵⁹. Większość państw zaakceptowała wówczas konieczność rozbudowywania ponadnarodowej polityki społecznej. Ostatnia dekada jest świadectwem, że następuje istotny przełom w myśleniu o europejskiej polityce społecznej. Rozpoczynając od Traktatu z Maastricht Wspólnota przy każdej okazji daje sygnał, że pogłębianie integracji socjalnej jest naturalnym, kolejnym krokiem ku jednolitej, harmonijnie rozwijającej się Europie⁶⁰. Idee „Europy Socjalnej” wspierają także rządy socjaldemokratyczne państw Wspólnoty, które rządzą lub współrządzą w większości krajów Unii Europejskiej. Ma to także duży wpływ na taki, a nie inny klimat polityczny dla kształtowania europejskiej polityki społecznej⁶¹.

Bez wątplenia perspektywą dla wspólnotowej polityki społecznej może być także pojawiająca się konieczność gruntownej reformy europejskich wzorców *welfare state*, która będzie impulsem dynamizującym do stworzenia europejskiego modelu socjalnego⁶².

2.5. **Możliwości i granice europejskiej polityki społecznej**

Europejski obszar socjalny jest wielkim znakiem zapytania o przyszłość. Trudno dzisiaj przewidywać, czy harmonizacja polityk społecznych i przepisów narodowych w zakresie socjalnym doprowadzi w przyszłości do stworzenia państwa socjalnego–Europy. Jak twierdzi Schmähl⁶³ na razie można tylko dywagować i snuć ekonomiczne analizy w tym zakresie. Wydaje się jednak, że zarówno narodowe polityki socjalne jak i elementy supranacjonalnej europejskiej polityki społecznej narażone są coraz mocniej na konkurencję systemów wynikającą z globalizacji gospodarek i z takim a nie innym modelem rozwoju kapitalizmu. Jak twierdzi Michael Albert⁶⁴ Europa stoi przed wyborem, czy postawić na model kapitalizmu „nowoamerykańskiego”, bazującego na szybkim zysku i ostrej konkurencji, czy kontynuować europejski model „reński”⁶⁵ związany z długoterminowymi planami, orientacją na wspólny sukces i konsensus. Na podstawie wielu analiz i obszernych porównań empirycznych Albert dochodzi do wniosku, że drugi model znacznie przewyższa pierwszy zarówno pod względem

⁵⁹ Od Jednolitego Aktu Europejskiego i zaangażowania w sprawy socjalne przewodniczącego Komisji J. Delorsa

⁶⁰ Należałoby wymienić tu choćby wszystkie „Księgi” Komisji Europejskiej dotyczące polityki społecznej, ponadto min. Traktat Amsterdamski, Szczyt Luksemburski. Także na wszystkich Szczytach Rady Europejskiej w ostatnim czasie problematyka socjalna stanowi ważną płaszczyznę dyskusji. Więcej w dalszej części pracy.

⁶¹ Anioł W. „Przyszłość europejskiej polityki społecznej”, op. cit., str. 20-22.

⁶² Ibidem

⁶³ Schmähl W. „Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration”, op. cit., str.28.

⁶⁴ Albert M. „Kapitalismus contra Kapitalismus”, Frankfurt am Main, 1992, str. 184.

⁶⁵ Model reński dotyczy w szczególności krajów niemieckojęzycznych, Holandii i Skandynawii.

ekonomicznym, jak i socjalnym i mimo, że obecnie obserwuje się rosnącą popularność modelu neoamerykańskiego to jednak przyszłość ma model „reński”. Przenosząc to na zakres polityki społecznej wydaje się, że Europa powinna odnaleźć własną drogę kształtowania państwa dobrobytu, nie patrząc na liberalną koncepcję modelu amerykańskiego.

Oznacza to więc poszukiwanie takiej drogi integracji Wspólnoty, która kładłaby nacisk nie tylko na integrację rynkową w celu usunięcia ekonomicznych barier dla swobodnego przepływu towarów, kapitału, usług i sił roboczych, a także poprawienia konkurencyjności (integracja negatywna, deregulacja rynkowa⁶⁶); ale także, która umożliwi uzupełnienie narodowych systemów o minimalne standardy socjalne, harmonizowanie przepisów związanych ze sferą społeczną, czy działania na rzecz ochrony konsumentów w myśl integracji politycznej i rozbudowy Wspólnoty suprapaństwowej⁶⁷ (integracja pozytywna)⁶⁸.

Europejski wymiar socjalny można w takim aspekcie urzeczywistnienia rynku wewnętrznego oprzeć o dwa założenia:⁶⁹

- po pierwsze - **koncepcja konkurencyjności** - struktury socjalne podporządkowane są wolnej dynamice rynkowej i wolnej konkurencji we Wspólnocie,
- po drugie - **koncepcja harmonizowania** - struktury socjalne podlegają harmonizacji⁷⁰ w celu stworzenia jednolitego obszaru prawnego i dostosowania reguł socjalno-politycznych poprzez zarządzenia i dyrektywy WE.

Oba modele mają swoje wady i zalety, które przemawiają za lub nie, za wprowadzeniem pewnych rozwiązań.

Za harmonizowaniem przepisów socjalnych przemawiają następujące kwestie:

- wszyscy zależnie zatrudnieni we Wspólnocie uczestniczą w tym samym stopniu w postępie socjalnym,
- zapobiega się zniekształceniom konkurencji między państwami członkowskimi na podstawie różnych przepisów socjalnych.

Przeciwko tej koncepcji wymienia się zazwyczaj następujące argumenty:

- trudno jest znaleźć jednolite reguły Wspólnoty w obliczu istniejących różnic systemowych, np. w finansowaniu wydatków socjalnych (podatki, składki),

⁶⁶ Polityka deregulacji faworyzowana jest przede wszystkim przez siły liberalne i konserwatywne, a także międzynarodowe podmioty gospodarcze.

⁶⁷ Za rozbudowaną Wspólnotą Europejską opowiada się natomiast część Komisji Europejskiej, siły lewicowe i związki zawodowe.

⁶⁸ Platzer H. W. „Sozialpolitik und soziale Integration in der Europäischen Union” w: „Die soziale Zukunft Europas...”, Dietz B., Schäfer T. (Hrsg), Gießen 1994, str. 47.

⁶⁹ Porównaj z Kleinhenz G. „Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa”, op.cit., str. 11, o koncepcjach harmonizowania i konkurencyjności wspomina także Lampert H. „Lehrbuch der Sozialpolitik”, op. cit., str. 408-409.

⁷⁰ Przede wszystkim chodzi tu o harmonizację prawa pracy i bezpieczeństwa socjalnego.

- jednolite normy na płaszczyźnie UE pozostawiają stronom umów taryfowych mało miejsca na odpowiednie kształtowanie porządku socjalnego na płaszczyźnie regionalnej, np. regulacja czasu pracy,
- ustalenie wysokich, jednolitych standardów zagraża zdolności konkurencyjności słabiej rozwiniętych państw członkowskich Wspólnoty.

Podobnie można wymienić zalety koncepcji konkurencyjności:

- można chronić narodowe tradycje i modele systemów zabezpieczenia socjalnego,
- strony taryfowe zachowają zdolność kształtowania socjalnych nowości i eksperymentów,
- biedniejsze państwa UE wprowadzają swoje niższe standardy socjalne jako zalety konkurencyjne.

Za wady tej koncepcji uważa się:

- zależnie zatrudnieni w UE biorą udział w postępie socjalnym w różnym stopniu,
- między państwami członkowskimi powstają możliwe zniekształcenia konkurencyjności na podstawie dużych różnic standardów socjalnych; kryją one niebezpieczeństwa upadku socjalnego w wyżej rozwiniętych krajach Wspólnoty.

Dyskusje na temat obu koncepcji wynikają przede wszystkim z nasilających się ostatnio obaw przed odnowieniem się „**dumpingu socjalnego**” na obszarze Wspólnoty⁷¹. Wiele wyżej rozwiniętych państw Unii Europejskiej, posiadających wyższe standardy socjalne, a co za tym idzie także wyższe koszty produkcji i przedsiębiorstw obawia się z jednej strony osłabienia konkurencji na rynku wspólnotowym, a poza tym konieczności rezygnowania z części świadczeń socjalnych, co doprowadzić może do konfliktów ze związkami zawodowymi. Wobec takich obaw w przeszłości do połowy lat 70 próbowano osiągać polityczną wolę w celu harmonizowania określonych elementów porządków socjalnych, świadczeń socjalnych i związanych z nimi „kosztów socjalnych”. Tymczasem jak twierdzi Kleinhenz⁷², w procesie tworzenia woli politycznej, a także w nauce rozpowszechnił się pogląd, że:

⁷¹ „Dumping socjalny” pojawił się we Wspólnocie już w latach 50, kiedy to Francja prowadziła spór z Niemcami o to, że jej wysoki poziom świadczeń socjalnych będzie przeszkodą i barierą dla konkurencyjności przedsiębiorstw francuskich. Z kolei Niemcy uważały wówczas, że świadczenia społeczne nie mają żadnego wpływu na konkurencję. Za Schulte Bernd „Von der Wirtschafts und Rechtsgemeinschaft über die Europäische Union zur Sozialunion”, op.cit., str. 230-231 O dumpingu socjalnym więcej zobacz min. Schmähl, op.cit, Lampert, op.cit., Schnorpfeil, op.cit., Kleinhenz, op. cit., Anioł, op. cit., Fries, op. cit.

⁷² Kleinhenz G. „Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion”, op.cit., str.148, a także Kleinhenz G. „Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa”, op. cit., str. 13.

- próba harmonizacji sparaliżuje proces integracji europejskiej i będzie potrzebowała prawie nieskończonego okresu negocjacji,⁷³
- dostosowanie standardu socjalnego na poziomie mniej rozwiniętych krajów członkowskich nie usunie nacisku na wysokie standardy krajów rozwiniętych,
- dostosowanie na poziomie wysokorozwiniętych krajów spowoduje zmniejszenie szans konkurencyjności państw mniej rozwiniętych albo zaistnieje konieczność przeznaczania ogromnych nakładów na transfery finansowe z państw bogatszych poprzez np. Fundusze Strukturalne.

Dlatego też idea dostosowywania prawa od połowy lat 80 w europejskim procesie zjednoczeniowym była zastępowana nową metodą integracji zaprojektowaną przez Trybunał Europejski, a mianowicie zasadą wzajemnego uznawania norm narodowych.

Z drugiej jednak strony w zakresie prawa pracy i spraw socjalnych podejmuje się próby tworzenia konsensusu i dostosowania prawa kształtując tym samym pierwszoplanowe prawo europejskie⁷⁴.

Przyszłość pokaże w jakim kierunku nastąpią przeobrażenia europejskiej polityki społecznej. Rozwój może dotyczyć tworzenia supranacjonalnej polityki społecznej, harmonizacji i ujednolicenia narodowych przepisów i prawa, a także ustalania standardów minimalnych⁷⁵. Z pewnością jednak duże znaczenie będzie tu miała wola polityczna Rady Europejskiej, która jest odpowiedzialna za kształtowanie europejskiej polityki społecznej⁷⁶.

⁷³ Porównaj z: Leibfried S., Pierson P. „Zur Zukunft eines sozialen Europa” w: „Sozialpolitik und Wissenschaft – Positionen zur Theorie und Praxis der sozialen Hilfen”, Frankfurt 1992, str. 142.

⁷⁴ Za: Kleinhenz G. „Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa”, op. cit., str. 13.

⁷⁵ O standardach minimalnych pisze min. Brok E. „Die Bedeutung der europäischen Sozialpolitik für Integration und Erweiterung der Europäischen Union”, op.cit., str. 210-211.

⁷⁶ O tym, że europejska polityka społeczna uzależniona jest od socjalno-politycznej woli Rady piszą min. Kleinhenz G. „Die Stellung der Sozialpolitik im politischen Gefüge der EG” w: „Sozialpolitik in der EG”, Baden- Baden 1986, str. 21, Lampert H. „Lehrbuch der Sozialpolitik”, op. cit., str. 407.

Bibliografia

1. Albert M. „Kapitalismus contra Kapitalismus”, Frankfurt am Main, 1992.
2. Anioł W. „Europejski fin de siecle”, Warszawa 1996.
3. Anioł W. „Przyszłość europejskiej polityki społecznej” w: „Społeczne skutki integracji Polski z UE” K.Głąbicka (red).
4. Auleytner J., Głąbicka Katarzyna „Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością, a pomocniczością”, Warszawa 2000.
5. Auleytner Julian „Polityka społeczna- teoria, a praktyka”, Warszawa 1997.
6. Auleytner Julian. „Instytucje polityki społecznej”, Warszawa 1996.
7. Berie H. „Europäische Sozialpolitik” w: „Soziale Integration in Europa I”, Berlin 1993.
8. Brok E. „Die Bedeutung der europäischen Sozialpolitik für Integration und Erweiterung der Europäischen Union” w: „Europäische Sozialpolitik” Schmähl W.(Hrsg.), Baden-Baden 1997.
9. Bulletin Bundesregierung, Nr 148/1761, 1972, Nr 14/117, 1973.
10. Flora P. „Europa als Sozialstaat” w: „Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa” B. Schäfers (Hrsg), Frankfurt 1993.
11. Fries Fabrice „Spór o Europę”.
12. Głąbicka K. „Polityka społeczna Wspólnot Europejskich”, Warszawa 1998
13. Jansen B. „Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG” w: „Sozialpolitik in der EG”- Lichtenberg H. (Hrsg), Baden- Baden 1984.

14. Kaelble H. „Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft”, München 1987.
15. Kleinhenz G. „Internationale Sozialpolitik” w: „Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft”, Band 9, Stuttgart 1982/
16. Kleinhenz G. „Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Sozialunion” w: „Perspektiven der Europäischen Integration”, Gerhard Rübel (Hrsg), Heidelberg 1994.
17. Kleinhenz G. „Subsidiarität und Solidarität bei der sozialen Integration in Europa” w: „Soziale Integration in Europa II”, G.Kleinhenz (Hrsg), Berlin 1996.
18. Księżopolski M. „Modele polityki społecznej”, Warszawa 1999,
19. Kuhn H. „Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft”, Berlin 1995.
20. Leibfried S., Pierson P. „Zur Zukunft eines sozialen Europa” w: „Sozialpolitik und Wissenschaft – Positionen zur Theorie und Praxis der sozialen Hilfen”, Frankfurt 1992
21. Paque K.H., „Die soziale Dimension des EG- Binnenmarktes- Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik” w: Siebert H. (Hrsg) „Die Weltwirtschaft”, Tübingen 1989.
22. Platzer H. W. „Sozialpolitik und soziale Integration in der Europäischen Union” w: „Die soziale Zukunft Europas...”, Dietz B., Schäfer T. (Hrsg), Gießen 1994.
23. Radwan – Röhrenscheff M. „Zasada subsydiarności w polityce regionalnej WE” w : „Subsydiarność”, Warszawa 1998.
24. Schmähl W. „Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration” w: „Europäische Sozialpolitik” – W. Schmähl, H. Rische (Hrsg), Baden- Baden 1997.
25. Schulte B. „Von der Wirtschafts und Rechtsgemeinschaft über die Europäische Union zur Sozialunion?” w: „Soziale Sicherheit in Gefahr- Zur Zukunft der Sozialpolitik”, D.Döring, R. Hauser (Hrsg), Frankfurt am Main 1995.
26. Sendrowicz M. „Subsydiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej” w: „Subsydiarność”, Warszawa 1998.
27. Zwierzyński D. „Trzy drogi” w: „Wprost”, nr 41, X 1999.

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)