

*prof. dr hab. Bogumiła Mucha-Leszko*¹

Katedra Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Polityka społeczna jako instrument spójności Unii Europejskiej

WSTĘP

Polityka społeczno-ekonomiczna Unii Europejskiej z wyjątkiem kilku dziedzin (rolnictwo, handel, polityka pieniężna) jest prowadzona na poziomie krajowym i podlega w większym lub mniejszym stopniu koordynacji i harmonizacji. Szczególnym przypadkiem w obszarze integracji polityk jest społeczny aspekt systemu gospodarczego UE. Polityka społeczna pozostaje w gestii władz krajowych, choć kontrowersje dotyczące jej znaczenia jako instrumentu wspierającego proces konwergencji krajów członkowskich Wspólnoty ujawniały się na wszystkich etapach rozwoju integracji. Wynikało to częściowo z różnego postrzegania roli polityki społecznej przez teoretyków integracji europejskiej, ale zasadniczy wpływ miały poglądy i stanowiska władz państw członkowskich opowiadających się za całkowitą liberalizacją wspólnego rynku lub za liberalizacją regulowaną.

Przedmiotem artykułu jest retrospektywna analiza rozwoju polityki społecznej w EWG/UE w celu przedstawienia największych barier w nadaniu jej ważniejszej roli w procesie integracji europejskiej oraz ocena spójności społeczno-ekonomicznej UE przed i po kryzysie 2008–2009. Podstawą wniosków są: literatura teoretyczna, autorskie analizy empiryczne, publikacje Komisji Europejskiej oraz poglądy autorki. Źródłem danych liczbowych jest Eurostat oraz indeksy obliczone przez H. Kohla [Kohl, 2015].

POLITYKA SPOŁECZNA W TEORII INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

I W KONCEPCJACH INTEGRACJI NA WCZESNYCH ETAPACH JEJ ROZWOJU

W latach 40. i 50. XX wieku największy wpływ na rozwój integracji europejskiej miały trzy teorie: federalizm, funkcjonalizm i neofunkcjonalizm. Euro-

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: mucha@hektor.umcs.lublin.pl.

federaliści byli zwolennikami całkowitej transformacji ustrojowej w Europie, utworzenia państwa federacyjnego, ponieważ uważali, że celem nadrzędnym jest zapewnienie jej bezpieczeństwa. W przyjęciu tak rozumianej koncepcji porządku polityczno-ekonomicznego, polityka społeczna nie należała do pierwszoplanowych zadań i nie poświęcano jej wiele uwagi [Harrison, 1974].

Drugą teorią, alternatywną wobec federalizmu, był wówczas funkcjonalizm. Jest ona kojarzona przede wszystkim z D. Mitrany jako jej twórcą [Mitrany, 2006, s. 43–67]. Atrakcyjność tej koncepcji polegała na promowaniu współpracy międzynarodowej na zasadzie wyzwalania inicjatyw i aktywności między bezpośrednimi uczestnikami działalności w różnych sferach życia społeczno-ekonomicznego i organizowania się grup społecznych motywowanych dążeniem do realizacji celów zapewniających osiąganie większych korzyści gospodarczych oraz poprawę poziomu życia. Funkcjonalisci, w odróżnieniu od federalistów, nie traktowali instytucji ponadnarodowych jako ważnego warunku rozwoju integracji. Przeciwnie, uważali, że realna integracja rozwijana przez jej bezpośrednich uczestników może przynosić efekty bez potrzeby politycznej instytucjonalizacji tej współpracy. Krytycznie odnosili się do tworzenia organizacji regionalnych, natomiast popierali funkcjonalnie zorientowane organizacje międzynarodowe, jak ONZ i Międzynarodową Organizację Pracy (ILO) [Geyer, 2000, s. 18]. Mimo że w centrum zainteresowania funkcjonalistów były korzyści ekonomiczne, to doceniali również społeczne aspekty rozwoju gospodarczego, w tym odpowiednią rangę polityki społecznej. Do priorytetów tej polityki zaliczano: walkę z bezrobociem, tworzenie warunków do wyższej mobilności siły roboczej, zapewnienie i ochronę praw pracowniczych, zapewnienie edukacji oraz ochrony zdrowia.

Prace E. Haasa [Haas, 1958, Haas, 1964] wpłynęły na wzmocnienie argumentacji uzasadniającej celowość integracji funkcjonalnej dzięki efektom *spillover*, polegającym na rozprzestrzenianiu się zainteresowania integracją i podejmowaniu inicjatyw prowadzących do rozwoju międzynarodowych powiązań w kolejnych sektorach i sferach gospodarki, jeśli wcześniej rozpoczęte współdziałanie grup międzynarodowych, skoncentrowane w określonej dziedzinie wskazuje wzrost korzyści wszystkich uczestników. W rezultacie rozwoju koncepcji E. Haasa funkcjonalizm osiągnął wyższy etap – neofunkcjonalizmu. Polityka społeczna dla neofunkcjonalistów była ważna, ale drugoplanowa.

Dyskusja nad projektem wspólnego rynku przedstawionym w Raporcie Spaaka, a następnie nad Traktatem Rzymskim o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej odbywająca się w latach 1956–1957 obejmowała również budowanie podstaw wspólnotowej polityki w wybranych dziedzinach gospodarki, które uznawano za ważne z punktu widzenia wspierania procesu wprowadzania wspólnego rynku oraz stosowania instrumentów regulacji jego funkcjonowania. Traktat o EWG zawierał ramy prawne centralizacji polityki rolnej, transportowej, zewnętrznej polityki handlowej oraz wspólnych reguł

konkurencji. Polityka społeczna nie znajdowała się w centrum uwagi, ponieważ wzrost standardów społecznych był oczekiwany jako niemal automatyczne następstwo większych korzyści ekonomicznych z liberalizacji wymiany handlowej [Hantrais, 1995, s. 1]. Takie podejście do rozwoju społecznego było charakterystyczne dla neoliberalistów reprezentujących stanowisko Niemiec, którzy argumentowali, że harmonizacja prawa i standardów społecznych oraz podkreślone korzyści wspólnego rynku zapewnią konwergencję poziomu życia ludności w krajach członkowskich. Jednak stanowisko Niemiec spotkało się ze sprzeciwem pozostałych krajów członkowskich, a w szczególności Francji oraz pracodawców, którzy obawiali się, że ujednoczona na poziomie Wspólnoty polityka społeczna spowoduje wzrost kosztów pracy i spadek konkurencyjności. Osiągnięty kompromis odzwierciedlały art. 117–128 Traktatu Rzymskiego o EWG, z czego sześć określało zasady funkcjonowania Europejskiego Funduszu Społecznego. Prawo traktatowe nie zapewniało kompleksowych regulacji w zakresie polityki społecznej, nie tworzyło podstaw do rozwoju polityki europejskiej. Otwierało raczej możliwość koordynacji polityki społecznej pomiędzy krajami członkowskimi i współpracy w dziedzinie edukacji zawodowej, warunków pracy, negocjacji płacowych, egalitaryzmu płacowego kobiet i mężczyzn oraz bezpieczeństwa socjalnego dla migrujących pracowników.

Ważnym wydarzeniem z punktu widzenia rozwoju polityki społecznej w Europie była uchwalona przez Radę Europy w 1961 roku Europejska Karta Społeczna ratyfikowana przez wszystkie kraje członkowskie Wspólnot Europejskich. Stabilizacja wzrostu gospodarczego w latach 60. na poziomie około 4,5% średniorocznie przyczyniała się do ożywiania dyskusji nad przywiązywaniem większej wagi do społecznych funkcji państwa, a ich znaczenie rosło w krajach, gdzie silną pozycję polityczną mieli socjaldemokraci. Wspierani przez chrześcijańskich demokratów dążyli do rozwoju modelu państwa dobrobytu. Wpływy obu frakcji politycznych były na tyle duże, że model *welfare state* zyskiwał coraz większe znaczenie w określaniu priorytetów w rozwoju społeczno-ekonomicznym krajów Europy Zachodniej, a zwłaszcza w Szwecji i pozostałych krajach skandynawskich.

Skutki takiej polityki były daleko idące pod względem wzrostu obciążeń budżetów centralnych krajów, redystrybucji dochodów oraz zmian znaczenia źródeł dochodów. Nastąpił względny spadek dochodów z własności i działalności biznesowej, a wzrósł udział dochodów gospodarstw domowych ze świadczeń społecznych [Theborn, 1998, s. 244]. Udział dochodów socjalnych w dochodach całkowitych gospodarstw domowych rósł w rezultacie rozszerzania funkcji opiekuńczych północnych i centralnych krajów Europy, a przede wszystkim wskutek wzrostu znaczenia systemów emerytalnych oraz recesji i przedłużającej się stagnacji gospodarczej w latach 70.

Pogarszająca się sytuacja na rynku pracy w krajach Wspólnot Europejskich spowodowała, że w 1974 roku został wprowadzony pierwszy program mający na celu wzrost zatrudnienia, poprawę warunków pracy oraz tworzenie wspólno-

towych norm w dziedzinie prawa pracy (*Social Action Programme*). Mimo wzrostu bezrobocia, spadających dochodów ludności oraz pogorszenia poziomu życia i rosnącego ubóstwa Program Akcji Społecznej nie przyczynił się do wzrostu znaczenia polityki społecznej Wspólnoty Europejskiej co najmniej z kilku powodów: 1) ograniczonych możliwości finansowania rosnących potrzeb społecznych w warunkach pogarszającej się sytuacji budżetowej krajów, 2) trudności ze stanowieniem wspólnotowego prawa społecznego w warunkach słabej pozycji instytucji promujących je (Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego), 3) decyzje Rady Ministrów dotyczące większości spraw z obszaru polityki społecznej wymagały zgody wszystkich przedstawicieli krajów członkowskich i prawo weta skutecznie blokowało wprowadzanie w życie wspólnotowych norm prawnych, 4) zróżnicowanie stanowisk krajów członkowskich wzrosło po rozszerzeniu północnym i południowym, ale poważne problemy w procesie decyzyjnym zaczęły się od 1979 roku wraz z objęciem stanowiska premiera Wielkiej Brytanii przez M. Thatcher, która była przeciwna rozwijaniu wspólnotowego prawa w dziedzinie polityki społecznej.

POLITYKA SPOŁECZNA NA ETAPIE REALIZACJI PROJEKTU JEDNOLITEGO RYNKU EUROPEJSKIEGO I UNII GOSPODARCZO-WALUTOWEJ

Program Akcji Społecznej (1974) nie przyczynił się do stworzenia podstaw wspólnotowej polityki społecznej, nawet w zakresie przyjętych w nim zadań. W zasadzie dopiero przyspieszenie integracji rynkowej w ramach Projektu Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE 1985–1992) i podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE 1986) oraz wybór J. Delorsa na przewodniczącego Komisji Wspólnot Europejskich (1985) zmieniły podejście do społecznych aspektów integracji, w tym do polityki społecznej. Realizacja JRE spowodowała też zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu rynku usług, które były stopniowo komercjalizowane. Ograniczanie sektora publicznego w gospodarkach krajów członkowskich Wspólnot miało na celu obniżenie obciążeń podatkowych i wzmocnienie mechanizmu rynkowego jako regulatora i stymulatora procesów gospodarczych. Były to zasady polityki ekonomicznej wynikające z rosnącego zaufania do nowej doktryny ekonomicznej – ekonomii podaży. Jej przedstawiciele proponowali nowe instrumenty oddziaływania na gospodarkę, między innymi ulgi podatkowe, kontrolę podaży pieniądza oraz prywatyzację i deregulację gospodarek. Zwolennicy wzmocnienia wspólnego rynku w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej mieli mocną pozycję polityczną. Podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego przyczyniło się do usprawnienia procesu decyzyjnego poprzez ograniczenie prawa weta w głosowaniach Rady Ministrów w rezultacie wprowadzenia zasady kwalifikowanej większości, co przede wszystkim odnosiło się

do realizacji założeń JRE, ale w niewielkim zakresie dotyczyło też decyzji w obszarze polityki społecznej. Druga istotna zmiana wprowadzona przez JAE polegała na zastąpieniu zasady harmonizacji standardów technicznych, dotyczących właściwości towarów, warunków pracy, poziomu zabezpieczenia społecznego itp. zasadą wzajemnego uznawania, czyli kraje członkowskie zostały w ten sposób zobligowane do akceptowania wymogów technicznych, norm narodowych i regulacji w polityce ekonomicznej i społecznej [Geyer, 2000, s. 43].

Zasada wzajemnego uznawania nabierała coraz większego znaczenia wraz z postępującą liberalizacją przepływu kapitału od lat 80. i rosnącą jego mobilnością. Kraje bardziej zaawansowane gospodarczo i pod względem standardów społecznych zaczęły mieć obawy o utrzymanie przewagi konkurencyjnej w stosunku do tych, które miały mniej rygorystyczne przepisy dotyczące ochrony środowiska naturalnego i bezpieczeństwa socjalnego. Zjawisko zróżnicowania standardów społecznych we Wspólnocie Europejskiej zaczęło być interpretowane jako „dumping socjalny” i może być uważane za ważny czynnik uzasadniający tworzenie europejskiej przestrzeni społecznej oraz przyjęcie przez Radę Europejską Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Społecznych (1989) [Geyer, 2000, s. 44]. Została ona podpisana w formie deklaracji przez jedenaście krajów członkowskich (bez Wielkiej Brytanii) i obejmowała dwanaście obszarów polityki społecznej.

Tworzenie europejskiej przestrzeni społecznej nie było łatwe w atmosferze neoliberalnych dyskusji skoncentrowanych na czysto ekonomicznych aspektach Jednolitego Rynku Europejskiego, ale zaangażowanie przewodniczącego Komisji J. Delorsa przynosiło rezultaty. W swoich wystąpieniach podkreślał, że nie chodzi o stworzenie tylko obszaru wolnego handlu, lecz raczej przestrzeni funkcjonującej według ujednoczonych zasad w celu zapewnienia spójności społeczno-ekonomicznej i równych szans w warunkach nowych możliwości rozwojowych krajów [Ross, 1995, s. 43–47]. Przestrzeń społeczną (*social dimension*) uznawał za zasadniczy instrument chroniący przed socjalnym dumpingiem i deklarował pakiet podstawowych praw socjalnych jako warunek jej stworzenia. Przywiązywał także dużą wagę do dialogu społecznego i rozpoczął swoją pracę w Komisji (1985) od wznowienia negocjacji między pracodawcami i związkami zawodowymi w celu budowy wzajemnego zaufania i kompromisów, ponieważ uważał taki sposób porozumiewania się i ugody w podziale dochodów właścicieli kapitału z pracownikami za lepszy od działań administracyjnych. J. Delors, którego poglądy kształtowały się w środowisku chrześcijańskich demokratów rozważał korzyści z realizacji JRE 1992 w szerszym aspekcie niż bezpośrednie efekty ekonomii skali. Uważał, że rozszerzający się obszar wolnego rynku tworzy warunki do rozwoju i konsolidacji europejskiego modelu społecznego zapewniającego społeczeństwom dostęp do dóbr publicznych. Miał on również łagodzić skutki konkurencji na rynku pracy.

Czynnikiem, który miał duże znaczenie w rozumieniu potrzeby wspierania procesów konwergencji społeczno-gospodarczej krajów członkowskich Wspól-

not Europejskich był przygotowywany pod koniec lat 80. projekt unii gospodarczej i walutowej jako istotny warunek korzyści z wprowadzenia wspólnej waluty. J. Delors realizował politykę spójności również poprzez reformę Funduszy Strukturalnych i wspieranie rozwoju regionów słabiej rozwiniętych. Ostatecznie o powodzeniu koncepcji polityki spójności i stworzeniu dla niej silnych instrumentów finansowych dzięki przyjęciu pakietu budżetowego na lata 1989–1993 zdecydował kanclerz RFN H. Kohl, który w ostatniej chwili na posiedzeniu Rady Europejskiej w lutym 1988 roku zapewnił, że RFN będzie subsydiować nowe uzgodnienia finansowe [Ross, 1995, s. 42].

Biorąc pod uwagę podstawy prawne polityki społecznej na poziomie Wspólnot, a następnie Unii należy zwrócić uwagę na kilka etapów, które złożyły się na postęp w tworzeniu wspólnotowych norm i standardów dających możliwość ujednolicenia warunków pracy i praw pracowniczych oraz poziomu zabezpieczenia społecznego: 1) pierwsze wstępne regulacje w formie prawa pierwotnego były zawarte w Traktacie Rzymskim o EWG i w Jednolitym Akcie Europejskim, 2) Traktat z Maastricht ustanawiający Wspólnotę Europejską (1992), przygotowany i podpisany w celu stworzenia prawnych możliwości realizacji Unii Gospodarczej i Walutowej (wg Planu Delorsa) był uzupełniony protokołami, w tym Protokołem Społecznym, który nie tyle stanowił przełom w tworzeniu podstaw prawnych polityki społecznej UE, co raczej zapowiedź takiego kierunku, 3) prawo w obszarze polityki społecznej istotnie wzmocnił Traktat Amsterdamski (1997), nadano w nim zatrudnieniu i polityce rynku pracy rangę priorytetu w hierarchii celów integracyjnych, 4) dalsze rozwinięcie prawa Unii stanowiącego fundament polityki społecznej na poziomie ugrupowania zawiera Traktat Nicejski (2001), 5) Traktat Lizboński (2007) uzupełnia prawo klauzulą generalną odnoszącą się do realizacji podstawowych celów polityki społecznej do których zaliczono: wspieranie wysokiego zatrudnienia, zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej, walkę z wykluczeniem społecznym oraz zapewnienie wysokiego poziomu kształcenia, szkolenia i ochrony zdrowia².

Oceniając natomiast działania prowadzące do rozwoju polityki społecznej Unii Europejskiej warto zwrócić uwagę na Białą Księgę z 1994 roku (*European Social Policy*, Com. (94)333), w której określono model polityki społecznej Unii, w tym zwłaszcza kierunki i cele tej polityki do końca lat 90., ale z poszanowaniem narodowego zróżnicowania. To kraje członkowskie miały przedstawić systemy ochrony społecznej oraz zasady ich finansowania³. Znaczenie Białej Księgi o Polityce Społecznej polegało na tym, że Komisja zidentyfikowała problemy społeczne i wskazała priorytetowe cele polityki prowadzącej do poprawy sytuacji na rynku pracy, zapobiegania wykluczeniu społecznemu, zapewnienia po-

² Przejrzysty opis rozwoju polityki społecznej UE przedstawia [Szarfenberg, (<http://>)]

³ Szerzej na ten temat [Kąkol, Osińska, 1999, s. 124–125].

stępu społecznego i większej spójności społecznej w ramach Unii. Nie było jednak ze strony państw członkowskich woli do rozwoju ponadnarodowego modelu państwa dobrobytu, ponieważ idea i polityka *welfare state* podlegały ostrej krytyce.

KRYZYS WELFARE STATE I KRYZYS ZADŁUŻENIOWY A SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA UNII EUROPEJSKIEJ

Neoliberalna polityka społeczno-ekonomiczna i niskie tempo wzrostu PKB w Unii (1,5% średnioroczne w latach 1991–1995) [Sapir i inni, 2004, s. 32] spowodowały wzrost ubóstwa i społecznego wykluczenia oraz zasadnicze rozwarstwienie dochodów i poziomu życia, a także ogólny spadek bezpieczeństwa socjalnego. W lewicowych kręgach politycznych nastąpiło ożywienie dyskusji nad utrzymaniem podstawowych osiągnięć europejskiej polityki społecznej, w której wskazywano na potrzebę dostosowania rozwiązań systemowych do postindustrialnego etapu rozwoju gospodarczego, a zwłaszcza obniżania kosztów finansowania usług socjalnych w warunkach postępującego procesu starzenia się społeczeństwa. Wydatki budżetowe związane ze świadczeniami emerytalnymi, zdrowotnymi i różnymi formami opieki nad ludźmi w podeszłym wieku wynosiły w UE-27 w 2011 roku 22,7% PKB i mają wzrosnąć do 24,0% w 2020 roku [European Commission, 2010, s. 151].

Założenia polityki społecznej Unii Europejskiej na pierwszą dekadę nowego stulecia zostały przedstawione w strategii lizbońskiej w marcu 2000 roku i były zorientowane na tworzenie nowych miejsc pracy oraz osiągnięcie większej spójności społecznej. Okazało się jednak, że pod koniec dekady w 2009 roku gospodarka światowa, w tym europejska znalazła się w głębokiej recesji (spadek PKB w UE w 2009 r. przekroczył 4%). W roku 2010 stopa bezrobocia wzrosła w stosunku do 2007 roku o około 3 pkt proc. Strategia lizbońska nie przyniosła oczekiwanych efektów, czyli wzrostu innowacyjności, konkurencyjności i wyższej spójności społecznej krajów UE i dlatego już w 2005 roku dokonano w niej zmian zawężając cele i eksponując dwa priorytetowe: wzrost gospodarczy i wzrost miejsc pracy (*growth and jobs*). Polityka społeczna utraciła swoje znaczenie jako element systemu gospodarczego Unii i nie zmienił tego projekt „Europa 2020”, w którym uwaga została skoncentrowana na realizacji wybranych celów społecznych, jak ograniczanie ubóstwa i wzrost zatrudnienia, zwłaszcza osób młodych⁴.

Ujednolicanie polityki społecznej nie postępuje, ponieważ państwa członkowskie nie są tym zainteresowane. Rosnące koszty zaspokajania potrzeb społecznych i potrzeba obniżania wydatków budżetowych powodują, że każdy kraj realizuje reformy w sferze ochrony socjalnej na miarę swoich możliwości. Nie sprzyja to konwergencji standardów społecznych, a kryzys spowodował także wzrost zróżnicowania sytuacji ekonomicznej społeczeństw krajów członkow-

⁴ Szerzej na ten temat [Armstrong, 2012, s. 285–300].

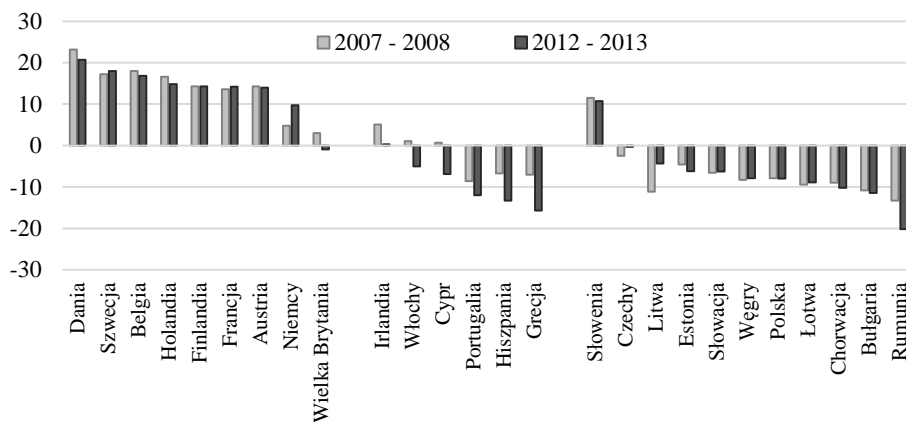
skich mierzonej PKB *per capita*, konsumpcją *per capita*, rozpiętością dochodów, wzrostem płac itp. Z badań H. Kohla [Kohl, 2015, s. 285–311] wynika, że ostatni kryzys istotnie wpłynął na przebieg procesów dostosowawczych w strefie euro i w całej Unii Europejskiej. Zastosowany przez autora sumaryczny indeks spójności społeczno-ekonomicznej wskazuje, że kraje członkowskie UE dzielą się na trzy grupy: 1) północno-zachodnie (9), 2) południowe z Irlandią (6), 3) Europy Środkowo-Wschodniej (11). Kraje grupy I (skandynawskie, Belgia i Holandia, a także Francja i Austria) utrzymały (z niewielką korektą) swoją przewagę w stosunku do średniej UE w podnoszeniu standardów ekonomicznych i społecznych. Niemcy, których przewaga pod tym względem była niższa w latach 2007/2008 poprawiły ją istotnie w okresie 2009–2013. Jedynym krajem z grupy najwyższej rozwiniętych, w którym sumaryczny wskaźnik pokazał dywergencję była Wielka Brytania. W grupie II (krajów południowych) wskaźniki dywergencji wzrosły przede wszystkim w Portugalii, Hiszpanii i Grecji, niemniej procesy dywergencyjne objęły również Włochy i Cypr. Najbardziej zróżnicowaną grupę stanowią kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Wyróżnia się w niej Słowenia, gdzie od 2007 roku utrzymuje się konwergencja plasująca ten kraj na poziomie standardów krajów Europy Zachodniej. Mimo kryzysu, zdecydowane obniżenie wskaźników dywergencji nastąpiło w Czechach i na Litwie, nieznaczne na Węgrzech, Łotwie i w Słowacji, a w Polsce wysoki indeks dywergencji utrzymał się od 2007 roku. Zauważalny wzrost indeksów dywergencji charakteryzował Estonię, Chorwację i w mniejszym stopniu Bułgarię. Natomiast proces dywergencji silnie pogłębił się w Rumunii (tabela 1). Badania H. Kohla wskazują na istotny wpływ kryzysu na pogłębienie procesów dywergencji w krajach południowych oraz intensyfikację procesów dostosowawczych w większości nowych krajów członkowskich (EŚW) i poprawę ich pozycji na tle krajów południowych.

Tabela 1. Indeksy konwergencji i dywergencji społeczno-ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej w latach 2007/2008 i 2012/2013

| Grupa 1 | 2007/8 | 2012/13 | Grupa 2 | 2007/8 | 2012/13 | Grupa 3 | 2007/8 | 2012/13 |
|-------------|--------|---------|------------|--------|---------|-----------|--------|---------|
| Dania | 23,2 | 20,7 | Irlandia | 5,1 | 0,3 | Słowenia | 11,5 | 10,7 |
| Szwecja | 17,2 | 18,8 | Włochy | 1,1 | -5,0 | Czechy | -2,5 | -0,3 |
| Belgia | 18,0 | 16,8 | Cypr | 0,7 | -6,9 | Litwa | -11,1 | -4,3 |
| Holandia | 16,6 | 14,8 | Portugalia | -8,6 | -12,0 | Estonia | -4,6 | -6,2 |
| Finlandia | 14,3 | 14,3 | Hiszpania | -6,7 | -13,3 | Słowacja | -6,6 | -6,3 |
| Francja | 13,6 | 14,2 | Grecja | -7,0 | -15,7 | Węgry | -8,3 | -7,9 |
| Austria | 14,3 | 14,0 | | | | Polska | -7,9 | -8,0 |
| Niemcy | 4,8 | 9,7 | | | | Łotwa | -9,4 | -8,9 |
| W. Brytania | 3,0 | -0,9 | | | | Chorwacja | -9,0 | -10,2 |
| | | | | | | Bułgaria | -10,8 | -11,4 |
| | | | | | | Rumunia | -13,3 | -20,2 |

Uwaga: Sumaryczny indeks konwergencji/dywergencji złożony z 35 indeksów cząstkowych, pokazujący zrównoważone specjalne odchylenie standardowe od średniej wartości dla UE.

Źródło: [Kohl, 2015, s. 304].



Rysunek 1. Indeksy konwergencji i dywergencji społeczno-ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej w latach 2007/2008 i 2012/2013

Źródło: na podstawie danych z tabeli 1.

Uzupełniając indeksy ilustrujące poziom spójności społeczno-ekonomicznej danymi pokazującymi wydatki na ochronę socjalną w przeliczeniu na mieszkańca (wg parytetu siły nabywczej) w stosunku do średniej UE-28=100 można zauważyć, że zróżnicowanie standardów społecznych jest w Unii większe niż społeczno-ekonomicznych w ujęciu całościowym, co oznacza szybsze tempo rozwoju ekonomicznego od konwergencji w sferze społecznej. Rozpiętość wydatków na ochronę socjalną na mieszkańca w Unii w 2012 roku w relacji do średniej UE-28 wynosiła od ponad 180% w Luksemburgu, prawie 140% w Holandii, 140% w Danii, 130% w Austrii, 127% w Niemczech do 28% w Bułgarii i Rumunii, 30% na Łotwie, 38% w Estonii, 40% na Litwie i 45% w Polsce⁵.

ZAKOŃCZENIE

Oceniając efekty integracji w dziedzinie tworzenia wspólnej przestrzeni społecznej rozumianej jako europejski model państwa dobrobytu można jednoznacznie stwierdzić, że taka przestrzeń nie istnieje, a ostatni kryzys przyczynił się do większego zróżnicowania standardów społecznych i sytuacji krajów członkowskich w dziedzinie finansów publicznych. Brak stabilności gospodarczej i politycznej, a zwłaszcza rosnące koszty oraz trudności związane z wypracowaniem polityki wobec rosnącej fali imigracyjnej nie sprzyjają realizacji własnych celów integracyjnych, w tym także zacieśnianiu współpracy w sferze polityki społecznej. Odpowiadając na pytanie; *jakie były największe bariery w roz-*

⁵ Na podstawie [Eurostat Database, (http)].

woju polityki społecznej w EWG/UE?, można wskazać następujące: 1) duży wpływ neoliberalistów na koncepcje i plany integracji na różnych etapach jej rozwoju oraz koncentracja uwagi na korzyściach ekonomii skali, 2) zróżnicowanie modeli państwa dobrobytu w krajach członkowskich i poziomu finansowania potrzeb społecznych, 3) brak strategii rozwoju polityki społecznej i konsekwencji w realizacji programów społecznych, 4) kryzys polityki państwa dobrobytu, 5) integracja walutowa i potrzeba spełnienia traktatowych kryteriów unii walutowej, wymagająca poprawy równowagi budżetowej i obniżenia długu publicznego, 6) nasilenie się procesu społeczno-ekonomicznej dywergencji wskutek kryzysu finansowo-gospodarczego i zadłużeniowego.

BIBLIOGRAFIA

- Armstrong K.A., 2012, *EU social policy and the governance architecture of Europe 2020*, "Journal of European Social Policy", <http://dx.doi.org/10.1177/1024258912448600>.
- European Commission, 2010, *Public Finances in EMU 2010*, "European Economy", nr 4. Eurostat Database, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Geyer R.R., 2000, *Exploring European Social Policy*, Polity Press.
- Haas E., 1958, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, Stanford University Press, Stanford.
- Haas E., 1964, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organisation*, Stanford University Press, Stanford.
- Hantrais L., 1995, *Social Policy in the European Union*, Macmillan Press LTD, London, <http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-24102-6>.
- Harrison R.J., 1974, *Europe in Question*, London: George Allen & Unwin.
- Kąkol M., Osiańska A., 1998, *Wspólna polityka społeczna [w:] Polityka społeczno-ekonomiczna Unii Europejskiej*, „Biuletyn Europejski”, red. B. Mucha-Leszko, Wyd. UMCS, Lublin.
- Kohl H., 2015, *Convergence and divergence – 10 years since EU enlargement*, "Journal of European Social Policy", Vol. 21(3), <http://dx.doi.org/10.1177/1024258915585939>.
- Mitrany D., 2006, *A working peace system: an argument for the functional development of international organization [w:] Debates on European Integration. A Reader*, red. M. Eilstrup-Sangiovanni, Palgrave Macmillan, http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-14817-2_13.
- Ross G., 1995, *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge.
- Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Viñals J., Wallace H., Buti M., Nava M., Smith P.M., 2004, *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*, Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/0199271488.001.0001>.
- Szarfenberg R., *Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik*, www.eapn.org.pl.
- Theborn G., 1998, *Drogi do nowoczesnej Europy – społeczeństwa europejskie w latach 1945–2000*, PWN, Warszawa–Kraków.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza procesu integracji europejskiej w sferze polityki społecznej oraz ocena znaczenia tej polityki w tworzeniu europejskiej przestrzeni społecznej. Wskaźniki spójności społeczno-ekonomicznej wskazują na duże zróżnicowanie krajów członkowskich pod względem poziomu ochrony socjalnej i pogłębienie ich dywergencji po 2008 roku. Z analizy wynika, że ostatni kryzys finansowo-gospodarczy i zadłużeniowy zasadniczo przyczynił się do obniżenia spójności społecznej i gospodarczej UE i jest to jeden z najważniejszych czynników utrudniających rozwój europejskiego modelu społecznego na obecnym etapie integracji. Kraje UE dzielą się na trzy grupy: 1) północno-zachodnie (9), 2) południowe z Irlandią (6), 3) Europy Środkowo-Wschodniej (11). Kraje grupy I (skandynawskie, Belgia i Holandia, a także Francja, Austria i Niemcy) utrzymały swoją przewagę w stosunku do średniej UE w podnoszeniu standardów ekonomicznych i społecznych (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii). W grupie II (krajów południowych) wskaźniki dywergencji wzrosły przede wszystkim w Portugalii, Hiszpanii i Grecji, niemniej procesy dywergencyjne objęły również Włochy i Cypr. Najbardziej zróżnicowaną grupę stanowią kraje Europy Środkowo-Wschodniej, ale w pięciu z nich wskaźniki dywergencji obniżyły się i nastąpiła poprawa ich pozycji na tle krajów południowych.

Wskazane zostały również inne czynniki opóźniające ujednocianie polityki społecznej na niższych stadiach integracji: 1) duży wpływ neoliberalistów na koncepcje i plany integracji na różnych etapach jej rozwoju oraz koncentracja uwagi na korzyściach ekonomii skali, 2) zróżnicowanie modeli państwa dobrobytu w krajach członkowskich i poziomu finansowania potrzeb społecznych, 3) brak strategii rozwoju polityki społecznej, 4) kryzys polityki państwa dobrobytu, 5) integracja walutowa i potrzeba spełnienia traktatowych kryteriów unii walutowej, wymagająca poprawy równowagi budżetowej i obniżenia długu publicznego.

Słowa kluczowe: europejski model społeczny, bariery rozwoju, konwergencja i dywergencja

Social Policy as an Instrument of European Union Cohesion

Summary

The subject of the paper is an analysis of the European integration process in the field of social policy and an assessment of the significance of that policy in the European social dimension creation. The socio-economic cohesion indicators show a wide diversity among the Member States in terms of social protection level and their divergence has deepened since 2008. The analysis suggests that the recent financial-economic and debt crisis has substantially contributed to the decrease in economic and social cohesion of the EU which is one of the major factors hindering the development of the European social model at the current stage of integration. The EU countries can be divided into three groups: 1) the Northwest countries (9), 2) the Southern countries and Ireland (6), 3) Central and Eastern European countries (11). Countries from the 1st group (Scandinavian countries, Belgium and the Netherlands, as well as France, Austria and Germany) have maintained their advantage in raising economic and social standards in comparison to the EU average (with the exception of the UK). In the 2nd group (the Southern countries) divergence indicators have increased, particularly in Portugal, Spain and Greece, however, divergent processes have also occurred in Italy and Cyprus. Central and Eastern European countries have been extremely varied, but divergence indicators had been lowering in five of them and their position against the Southern countries has been improving.

Other factors delaying harmonization of social policies at lower stages of integration have also been identified, which were: 1) the neoliberals' heavy impact on concepts and plans for the development of integration at the various stages and focusing attention on the economies of scale, 2) the diversification of welfare state models in the Member States and of the social needs funding level, 3) the lack of social policy development strategy, 4) the welfare state policy crisis, 5) monetary integration and the need to meet the Treaty criteria for monetary union, involving a fiscal balance improvement and public debt reduction.

Keywords: European social model, development barriers, convergence and divergence

JEL: D31, J48, J88, O47, P16