Maciej Żukowski*

ZATRUDNIENIE I POLITYKA SPOŁECZNA W STRATEGIACH GOSPODARCZYCH – PRZYKŁAD UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Wraz z postępem integracji gospodarczej, rośnie dysproporcja pomiędzy coraz mocniejszymi kompetencjami Unii Europejskiej w kwestiach gospodarczych (takich, jak konkurencja, wspólny rynek, waluta) i ograniczonymi kompetencjami w kwestiach społecznych. Zatrudnienie i polityka społeczna pozostają bowiem w kompetencji państw członkowskich UE.

Jednocześnie co najmniej dwa argumenty przemawiają za podjęciem kwestii zatrudnienia i polityki społecznej na szczeblu unijnym. Po pierwsze, wszystkie kraje członkowskie stoją przed podobnymi wyzwaniami, sprowadzającymi się do konieczności dostosowania rozbudowanych systemów świadczeń społecznych do zmieniających się uwarunkowań (m. in. starzenia się społeczeństw). Po drugie, reformy w zakresie polityki społecznej są niezbędne dla osiągnięcia celów gospodarczych (np. trudno „uzdrowić" finanse publiczne bez reform systemów emerytalnych).

Kwestie zatrudnienia i polityki społecznej znalazły się w ostatnich latach w centrum strategii UE. Najbardziej znanym przykładem jest strategia lizbońska, zawierająca trzy elementy z tego zakresu: wysoki poziom zatrudnienia, edukację („gospodarka oparta na wiedzy") i spójność społeczną. Temu wzmocnieniu znaczenia zatrudnienia i polityki społecznej nie towarzyszy żadne wzmocnienie kompetencji wspólnotowych. W zamian zainaugurowano „miękką" metodę zajmowania się tymi kwestiami na szczeblu unijnym, pod nazwą „otwartej metody koordynacji".

* Katedra Pracy i Polityki Społecznej

Opracowanie analizuje wskazane procesy, stanowiąc przyczynek do dyskusji na temat związków pomiędzy celami gospodarczymi i społecznymi we współczesnym świecie.

2. Unia Europejska – pogłębiająca się integracja gospodarcza i bardzo ograniczone kompetencje w sferze społecznej

Od początku integracji europejskiej istniał spór dotyczący tego, czy tworzona Wspólnota ma mieć także wymiar socjalny, w znaczeniu wspólnotowych kompetencji w dziedzinie polityki społecznej. Zdania państw-założycieli Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na ten temat były podzielone. Francja, państwo o najwyższym poziomie świadczeń socjalnych w tym okresie, obawiając się konkurencji państw o niższych standardach socjalnych („dumpingu socjalnego") opowiadała się za wyposażeniem powstającej Wspólnoty w kompetencje w tej dziedzinie, dla wyznaczania minimalnych standardów. Niemcy, wówczas kraj z niższymi standardami socjalnymi, były temu przeciwne. Traktaty rzymskie były swoistym kompromisem: Wspólnocie wyznaczono także istotne cele społeczne, w tym podnoszenie warunków życia i pracy, jednak nie wyposażając jej w kompetencje w dziedzinie polityki społecznej, która miała pozostać w gestii państw członkowskich. Można powiedzieć, że w sferze celów stworzono równowagę celów gospodarczych i społecznych, natomiast w sferze środków wyraźną nierównowagę – realna integracja miała dokonywać się w sferze gospodarki[13].

Zatrudnienie i polityka społeczna należą do dziedzin, w których decyzje polityczne podejmowane są na szczeblu krajowym, a tylko w małym zakresie na szczeblu Unii Europejskiej. Kompetencją wspólnotową od początku integracji był swobodny przepływ pracowników. Z tym ściśle związana jest wspólnotowa koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, dotycząca pracowników migrujących w obrębie Wspólnoty. Traktat amsterdamski wprowadził wspólnotową kompetencję w zakresie zatrudnienia – Europejską strategię zatrudnienia, realizowaną jednak „miękką" metodą, później nazwaną „otwartą metodą koordynacji" (por.: część 4).

Rdzeń polityki społecznej państwa, jakim są systemy świadczeń społecznych, pozostał praktycznie w całości w kompetencji państw członkowskich. Scharpf formułuje tezę o „konstytucyjnej asymetrii" między dziedzinami polityki wspierającymi efektywność rynkową (gdzie silne kompetencje ma Unia) a pozostającą w gestii poszczególnych państw polityką służącą bezpieczeństwu socjalnemu i równości. Na szczeblu krajowym obie dziedziny mają ten sam status – w konsekwencji każdy konflikt pomiędzy nimi może być rozwiązany tylko za pomocą środków

politycznych. Natomiast na szczeblu europejskim status obu tych dziedzin jest zasadniczo odmienny. Wszystkie kwestie polityki zatrudnienia i polityki społecznej poszczególnych państw znajdują się w cieniu unijnego prawa w dziedzinie integracji ekonomicznej, liberalizacji i prawa konkurencji [17].

Jednocześnie integracja europejska wywiera wpływ na sferę społeczną często pośrednio, poprzez gospodarkę [21]. Dalsza część opracowania dotyczy właśnie tych relacji.

3. Wspólne wyzwania przed zatrudnieniem i polityką społeczną w państwach członkowskich

Cała sfera społeczna – zatrudnienie i polityka społeczna w państwach europejskich, stanęła w ostatnich dekadach XX wieku wobec nowych wyzwań. Można je podzielić na demograficzne, ekonomiczne, społeczno-polityczne. Zjawiska te z reguły są ze sobą wzajemnie powiązane, jednak ze względów redakcyjnych zostaną omówione po kolei. W opracowaniu pominięto dodatkowe wyzwania, przed jakimi stanęły państwa dokonujące transformacji systemowej, w tym Polska.

Omawiane poniżej zjawiska i tendencje odnoszą się zarówno do przeszłości: stanowią przyczyny i uwarunkowania już dokonanych reform, jak i do przyszłości: wskazują wyzwania, wobec których staną systemy polityki społecznej w kolejnych dziesięcioleciach. Stąd dane dotyczą zarówno przeszłości, jak i częściowo prognoz.

Starzenie się społeczeństw ma dwie przyczyny:

(1) spadająca liczba urodzeń: dzietność poniżej poziomu zastępowalności (starzenie się „od dołu");

(2) wydłużające się trwanie życia (starzenie się „od góry").

W latach 1960–2000 współczynnik dzietności spadł w obecnych 25 krajach członkowskich Unii Europejskiej z około 2,6 do 1,5. W tym samym okresie przeciętne trwanie życia wzrosło w tych krajach o 8 lat. Można także stwierdzić, że obecni 50–60-latkowie cieszą się takim zdrowiem jak 40–50-latkowie 40 lat temu [7].

W rezultacie zasadniczo zmienia się i w najbliższych dekadach będzie się zmieniać struktura wiekowa ludności. O ile w roku 2003 na 100 osób w okresie aktywności zawodowej przypadały w krajach członkowskich UE-25 średnio 24 osoby w wieku 65 lat i więcej, to według prognoz demograficznych w roku 2010 będzie ich 26, w roku 2020 32, w roku 2030 40, w roku 2040 47, a w roku 2050 ponad 51. Zatem w ciągu zaledwie 45 lat „wskaźnik obciążenia" podwoi się [8].

Często przyjmuje się, że to właśnie starzenie się społeczeństw jest największym wyzwaniem dla polityki społecznej, w tym zwłaszcza dla systemów emerytalnych

i opieki zdrowotnej. Jednak tak naprawdę czynniki demograficzne oddziałują zawsze poprzez ekonomiczne (rynek pracy) i systemowe (rozwiązania w systemach świadczeń).

Ujemnym skutkom starzenia się ludności może przeciwdziałać migracja. Już obecnie tylko dodatnie saldo migracji (przy ujemnym przyroście naturalnym) zapewnia utrzymanie lub wzrost liczby ludności wielu krajów europejskich. Oczywiście, z migracją na masową skalę wiąże się wiele problemów politycznych, ekonomicznych, kulturowych. Europę czeka zapewne dopiero debata na ten temat.

Systemy świadczeń społecznych, jako sposób dokonywania podziału bieżącego PKB między pokolenie pracujące i pokolenie świadczeniobiorców, są bezpośrednio powiązane z gospodarką. Po pierwsze, o poziomie zabezpieczenia społecznego w danym kraju decyduje przede wszystkim wielkość PKB. To, że np. w Polsce wynosi on tylko połowę średniej unijnej, decyduje o wyraźnie niższym poziomie życia np. emerytów w naszym kraju niż np. w Niemczech czy Francji. Poziom życia świadczeniobiorców w Polsce może zatem wzrosnąć przede wszystkim dzięki szybszemu tempu wzrostu gospodarczego.

Sytuacja finansów publicznych ma duże znaczenie dla funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego, które z kolei stanowią istotną część wydatków państwa. Wiele np. reform emerytalnych dokonywanych w ostatnich latach [20] miało na celu odciążenie finansów publicznych w dłuższym okresie, co z kolei jest jednym z kluczowych celów ogólnej polityki makroekonomicznej w warunkach nasilonej globalnej konkurencji. Istotnym bodźcem do obniżania długu publicznego i deficytu budżetu państwa jest Unia Gospodarcza i Walutowa. Wiele państw już do niej należących nie spełnia kryteriów 60% PKB jako dopuszczalnej granicy długu publicznego i 3% PKB jako granicy deficytu budżetu państwa.

Tradycyjna polityka społeczna, a w tym jej podstawowa instytucja, jaką są systemy zabezpieczenia społecznego (zwłaszcza emerytalno-rentowego), dostosowana była do tradycyjnego rynku pracy. Tymczasem przez kilka ostatnich dziesięcioleci zaszły na rynku pracy duże zmiany, mające istotne konsekwencje dla zabezpieczenia na starość. Zmiany te nieco skrótowo opisać można pojęciami „indywidualizacja" i „internacjonalizacja" [2].

Bezrobocie stało się powszechnym i trwałym elementem gospodarki i życia zawodowego wielu osób. Brak pracy to problem dla pracujących (obniża np. ich przyszłe emerytury czy renty), jak i dla obecnych świadczeniobiorców (zmniejsza środki na sfinansowanie bieżących świadczeń). Nastąpiło znaczne skrócenie okresu pracy zawodowej: na „wejściu" – w wyniku wydłużania okresu kształcenia, i na „wyjściu", wskutek obniżania ustawowego lub faktycznego wieku emerytalnego. W rezultacie skróceniu uległ czas wypracowywania emerytury, wydłużeniu – jej pobierania. Wyraźnie wzrosła aktywność zawodowa kobiet. Obok pracy na pełnym etacie znacznie rozszerzył się zakres innych form pracy:

w niepełnym wymiarze, na czas określony, sezonowej. Formy takie albo w ogóle, albo w małym zakresie obejmowane były tradycyjnymi systemami zabezpieczenia społecznego. Wraz z przesunięciem pracy w kierunku sektora usług wzrosła liczba osób pracujących na własny rachunek, tymczasem wiele tradycyjnych systemów zabezpieczenia nastawionych było głównie na zabezpieczenie pracowników najemnych.

Wzrosła mobilność pracujących, zmieniano pracodawców, zawody, dziedziny gospodarki. Tymczasem tradycyjne systemy zabezpieczenia społecznego przewidywały niekiedy zróżnicowane uprawnienia dla różnych grup zawodowych, a systemy zakładowe wręcz miały służyć związaniu pracownika z danym zakładem pracy. Wzrosła także mobilność pomiędzy krajami. Stanowiło to wyzwanie dla „narodowych" systemów zabezpieczenia i rozwiązywane było najpierw przez umowy dwustronne, a potem – wielostronne zasady koordynacji systemów.

Globalizacja, umiędzynarodowienie rynków i związany z tym ogromny wzrost konkurencji są często postrzegane jako jeden z najważniejszych czynników zmian tradycyjnych systemów polityki społecznej. Systemy społeczne są narodowe, ale w warunkach globalnej konkurencji rośnie presja z zewnątrz na obniżenie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. W warunkach globalizacji wymagany jest wzrost elastyczności i indywidualizacji. Globalizacja jest silnie związana z rozwojem rynków finansowych, umożliwiającym międzynarodową dywersyfikację m.in. aktywów emerytalnych.

Europa jest „socjalna", w sensie bardzo wysokich wydatków na świadczenia społeczne. W wydatkach socjalnych w państwach członkowskich UE z reguły największą pozycję, niemal połowę łącznych wydatków, stanowią wydatki związane z „funkcją" starości, czyli przede wszystkim na emerytury.

To w dużym stopniu dzięki rozwiniętym systemom zabezpieczenia społecznego, ubóstwo i nierówności dochodowe są w państwach członkowskich UE ograniczone. Przeciętnie 16% mieszkańców UE-25 jest zagrożonych ubóstwem, czyli żyje w gospodarstwach domowych, w których dochód na osobę nie osiąga 60% mediany dochodów w kraju. Współczynnik Giniego, będący miarą nierówności rozkładu dochodów, jest na poziomie 28. Także pod tym względem nowe państwa członkowskie nie odbiegają od starych, istnieje natomiast spore zróżnicowanie wewnątrz obu grup krajów.

Zasadniczej poprawie sytuacji materialnej osób starszych, będącej rezultatem rozwoju powszechnych systemów emerytalnych i „zorientowania na starość" całej polityki społecznej, przez kilka dekad po II wojnie światowej towarzyszyło w wielu krajach rozwiniętych pogarszanie się sytuacji dochodowej rodzin z małymi dziećmi. Zrodziło to tezę o „konflikcie pokoleń": roszczenia osób starszych, coraz liczniejszych i dysponujących rosnącą siłą wyborczą, będą zaspokajane kosztem najmłodszych, których liczba maleje, a do tego nie głosują. Esping-Andersen i Sa-

rasa [4], analizując ten scenariusz, zwracają po pierwsze uwagę, że o ile pokolenie młodych ma „historycznego pecha", to pokolenie obecnych emerytów skorzystało z pomyślnych okoliczności historycznych: spędzili większość życia zawodowego w okresie gwałtownego wzrostu płac realnych i pełnego zatrudnienia, skorzystali ze znacznego wzrostu emerytur w latach sześćdziesiątych, a w następnym okresie skorzystali z rosnącego zwrotu z kapitału. Zatem, dobrobyt współczesnych emerytów nie jest jedynie zasługą publicznych systemów emerytalnych – emeryci mają wysokie dochody zarówno w krajach z „hojnymi" i mniej „hojnymi" publicznymi systemami emerytalnymi. Autorzy uważają, że można uniknąć konfliktu pokoleń, zwracając uwagę, że nie ma prostej zależności: im lepsze zabezpieczenie emerytalne, tym gorsze zabezpieczenie osób młodszych. Obie grupy są np. dobrze zabezpieczone w Skandynawii, a obie mają niższe dochody np. w Wielkiej Brytanii. Podstawowy postulat wynika natomiast ze spojrzenia w perspektywie dynamiki pokoleniowej, łączącego dobrobyt dzisiejszych dzieci z dobrobytem jutrzejszych emerytów. Autorzy postulują zatem społeczne inwestycje w najmłodsze pokolenie (eliminację ubóstwa), dla zapewnienia im dobrego zabezpieczenia na starość w przyszłości.

Tradycyjnie odrębne fazy życia: edukacji, pracy i czasu wolnego coraz bardziej nachodzą na siebie, następuje indywidualizacja i uelastycznienie cyklu życia człowieka, normą staje się m.in. kształcenie przez całe życie [12]. Nasila się indywidualizacja, chęć wzięcia odpowiedzialności za siebie, mniejsza jest gotowość do solidarności. Wiąże się to ze spadkiem zaufania do państwa i jego roli w zakresie redystrybucji i wzrostem popularności koncepcji neoliberalnych w gospodarce.

Powyższe przemiany są wyzwaniem dla tradycyjnych systemów zabezpieczenia społecznego w kierunku ich „modernizacji".

Wraz ze wzrostem liczebności świadczeniobiorców, zwłaszcza emerytów, „dojrzewaniem" systemów zabezpieczenia społecznego, wzrostem wydatków na emerytury, nastąpił wzrost znaczenia politycznego problematyki emerytalnej. Emeryci to potężne „siwe lobby" wyborcze. XX wiek był świadkiem ewolucji od zależności systemów emerytalnych od polityki do zależności polityki od systemów emerytalnych.

Jeszcze raz należy podkreślić, że wszystkie wymienione grupy czynników są ze sobą wzajemnie powiązane. Dla przykładu, rozbudowane repartycyjne, finansowane ze składek od płac systemy emerytalne w Europie znalazły się w kryzysie głównie ze względu na spadek dzietności i wydłużanie się życia oraz zahamowanie wzrostu płac realnych i zasobów siły roboczej [14].

Wszystkie wymienione przyczyny stawiają od lat na porządku dziennym kwestię reform sfery społecznej – wzrostu zatrudnienia i „modernizacji" systemów zabezpieczenia społecznego. Problemy te zostały w Unii Europejskiej podjęte także w ścisłym powiązaniu z celami gospodarczymi.

4. Strategia lizbońska – łączenie celów gospodarczych i społecznych

Na posiedzeniu Rady Europejskiej 23 i 24 marca 2000 roku w Lizbonie przyjęto strategię dla Unii Europejskiej do roku 2010. Celem strategii lizbońskiej było przekształcenie do tego czasu UE w „najbardziej konkurencyjną opartą na wiedzy gospodarkę w świecie, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej".

Przyjęcie strategii lizbońskiej wynikało z krytycznej oceny sytuacji i tendencji w gospodarkach państw członkowskich UE w latach dziewięćdziesiątych XX w. Unia pozostawała w tyle, szczególnie za Stanami Zjednoczonymi, w zakresie tempa wzrostu i zdolności do tworzenia i absorpcji nowych technologii.

Strategia lizbońska obejmuje cały pakiet celów. Są to w szczególności:

(1) szybkie przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy, rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz rozwój badań i innowacji;

(2) liberalizacja i integracja tych rynków, których wspólny rynek de facto nie objął: telekomunikacji, energetyki, transportu, poczty, a także usług finansowych;

(3) rozwój przedsiębiorczości: deregulacja i lepsze wsparcie ze strony administracji (likwidacja barier administracyjnych), łatwiejszy dostęp do kapitału i technologii, tworzenie równych warunków konkurencji;

(4) wzrost zatrudnienia i uelastycznienie rynków pracy, poprawa edukacji, unowocześnienie systemów zabezpieczenia społecznego, ograniczanie wykluczenia społecznego i wzrost spójności społecznej;

(5) troska o środowisko: ograniczanie zmian klimatycznych, zachowanie zasobów naturalnych (dodane na szczycie w Göteborgu w marcu 2001 roku) [3].

Główny cel strategii ma charakter gospodarczy – sprostanie konkurencji światowej, zapewnienie wzrostu gospodarczego, w tym zwłaszcza w celu dorównania Stanom Zjednoczonym. Cel ten Unia chce jednak osiągać równocześnie z realizacją celów społecznych. Wysokie zatrudnienie to cel społeczno-gospodarczy, natomiast wysoka jakość miejsc pracy, a zwłaszcza spójność społeczna, to cele społeczne. Zatem strategia lizbońska może być postrzegana jako przykład łączenia celów gospodarczych i społecznych, co uznawane jest za jedną z głównych cech „Europejskiego Modelu Społecznego".

Po przeglądzie dokonanym na półmetku realizacji strategii, na podstawie raportu przygotowanego przez zespół pod przewodnictwem byłego premiera Holandii Wima Koka, Komisja Europejska zaproponowała 2 lutego 2005 roku, a Rada Europejska w marcu przyjęła „nowy start" strategii lizbońskiej. Została ona nazwana strategią wzrostu i zatrudnienia, bowiem dwoma głównymi priorytetami stały się: silniejszy i trwały wzrost oraz więcej miejsc i lepsze miejsca pracy.

Strategia lizbońska jest obecnie najważniejszym programem społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej.

Wyrażane są także niekiedy, zwłaszcza przez ekonomistów w nowych państwach członkowskich, obawy, że „Europejski Model Społeczny" jest przeszkodą dla wzrostu konkurencyjności, jako celu strategii lizbońskiej. Taka teza prowadzi do wniosku, że nowe państwa członkowskie, w tym Polska powinny „bronić się" przed tym modelem [16].

5. Otwarta metoda koordynacji – narzędzie realizacji strategii przy braku kompetencji wspólnotowych

Od 2000 r. Unia Europejska realizuje „otwartą metodę koordynacji" – OMK *(open method of coordination – OMC)* w wybranych dziedzinach polityki społecznej. Ta nowa metoda „politycznego benchmarkingu" została wcześniej zastosowana w UE przy realizacji Unii Gospodarczej i Walutowej, a następnie w Europejskiej strategii zatrudnienia.

Pierwszą dziedziną zastosowania OMK pod tą nazwą była polityka ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego (2000), następną systemy emerytalne (2000), opieka zdrowotna i opieka długoterminowa (2003). Od roku 2004 postanowiono połączyć te różne dziedziny i realizować otwartą metodę koordynacji zabezpieczenia społecznego [11].

Otwarta metoda koordynacji składa się z trzech etapów. Pierwszym jest uzgodnienie przez państwa członkowskie wspólnych celów w danej dziedzinie. Drugi etap to przygotowanie przez wszystkie państwa członkowskie krajowych strategii (planów działania) w tej dziedzinie. Etap trzeci to wspólny raport, zestawiający sytuację i działania poszczególnych państw. Proces ten zostanie pokazany na przykładzie systemów emerytalnych, który także bardzo dobrze pokazuje łączenie celów gospodarczych i społecznych [19].

W październiku 2000 roku Komisja Europejska stworzyła ramy dla analizy problematyki emerytalnej – w komunikacie pt. „Przyszła ewolucja zabezpieczenia społecznego w perspektywie długookresowej: bezpieczne i wypłacalne emerytury". Podkreślono w tym dokumencie, że dla zapewnienia bezpiecznej przyszłości systemów emerytalnych nie wystarczą tylko izolowane reformy, ale niezbędny jest trwały wzrost gospodarki i zatrudnienia. Każdy kraj członkowski sam decyduje o tym, jaki chce mieć system emerytalny. Jednak ze względu na to, że wszystkie kraje członkowskie stoją wobec tych samych problemów, celowa jest koordynacja tych wysiłków i wymiana informacji o bieżących i planowanych reformach. Współpracę taką mogą ułatwiać explicite sformułowane wspólne cele i zasady.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Göteborgu w czerwcu 2001 roku „oficjalnie" zadecydowano o zastosowaniu otwartej metody koordynacji w dziedzinie emerytur, co wcześniej postulowano na posiedzeniach Rady Europejskiej w Nicei i w Sztokholmie. W Göteborgu zobowiązano Komitet Polityki Gospodarczej i Komitet Zabezpieczenia Społecznego do przygotowania wspólnego raportu o celach i metodach pracy w dziedzinie emerytur. Wydany w lipcu 2001 roku komunikat Komisji Europejskiej pt. „Wsparcie narodowych strategii bezpiecznych i wypłacalnych emerytur poprzez zintegrowane podejście" potwierdził sformułowane na szczycie w Göteborgu trzy podstawowe cele, które powinny być w dłuższej perspektywie realizowane przez systemy emerytalne:

I. Zapewnienie zdolności systemów emerytalnych do wypełniania ich celów społecznych, przez zapewnienie bezpiecznych i odpowiednich emerytur.

II. Zapewnienie stabilności finansowej systemów emerytalnych w dłuższej perspektywie, bez naruszania stabilności budżetów publicznych ze względu na dalsze starzenie się ludności.

III.Wzmocnienie zdolności systemów emerytalnych do reagowania na zmieniające się potrzeby społeczeństwa i jednostki.

W ramach każdego celu podstawowego wytyczono kilka celów szczegółowych.

Ad I:

1. Zapewnienie, by ludzie starsi nie byli narażeni na ubóstwo i mogli korzystać z godnego poziomu życia, mieć udział w gospodarczym dobrobycie swojego kraju i móc odpowiednio aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym, społecznym, kulturalnym.

2. Zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do odpowiednich systemów emerytalnych, publicznych i/lub prywatnych, które umożliwią im nabycie uprawnień emerytalnych zapewniających utrzymanie po przejściu na emeryturę, w odpowiednim stopniu, ich poziomu życia.

3. Wspieranie solidarności w ramach generacji i pomiędzy generacjami.

Ad II:

4. Osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia poprzez, w miarę konieczności, kompleksowe reformy rynku pracy, przewidziane w Europejskiej strategii zatrudnienia i w zgodzie z zasadami polityki gospodarczej.

5. Zapewnienie, aby obok polityki rynku pracy i polityki gospodarczej, wszystkie działy zabezpieczenia społecznego, w tym zwłaszcza systemy emerytalne, zapewniały skuteczne bodźce dla aktywności zawodowej starszych pracowników, aby pracownicy nie byli zachęcani do korzystania z wcześniejszych emerytur, ani nie byli karani za pozostawanie na rynku pracy po osiągnięciu normalnego wieku emerytalnego, oraz aby systemy emerytalne ułatwiały stopniowe przechodzenie na emeryturę.

6. Reformowanie systemów emerytalnych w taki sposób, aby zapewnić osiągniecie nadrzędnego celu stabilności finansów publicznych. Stabilność finansowa

systemów emerytalnych musi być przy tym wsparta przez solidną politykę fiskalną, w tym, w razie potrzeby, redukcję długu. Strategie dla realizacji tego celu mogą także obejmować tworzenie celowych emerytalnych funduszy rezerwowych.

7. Zapewnienie, by rozwiązania i reformy emerytalne utrzymywały równowagę pomiędzy osobami pracującymi i emerytami, bez nadmiernego obciążania tych pierwszych i przy utrzymaniu odpowiednich emerytur dla tych drugich.

8. Zapewnienie przez odpowiednie ramy regulacyjne i przez solidne zarządzanie, aby prywatne i publiczne kapitałowe systemy emerytalne dostarczały emerytur z wymaganą efektywnością, dostępnością, „przenośnością" i bezpieczeństwem.

Ad III:

9. Zapewnienie, aby systemy emerytalne były zgodne z wymogami elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy, aby – bez naruszania spójności systemów podatkowych państw członkowskich – uprawnienia emerytalne ludzi nie były ograniczane wskutek mobilności na rynku pracy w ramach państw członkowskich i ponad granicami oraz w przypadku nietypowych form zatrudnienia oraz aby systemy emerytalne nie zniechęcały do pracy na własny rachunek.

10. Przegląd regulacji emerytalnych dla zapewnienia, aby odpowiadały one zasadzie równego traktowania kobiet i mężczyzn, z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z prawa UE.

11. Zwiększenie przejrzystości i zdolności adaptacji systemów emerytalnych do zmieniających się uwarunkowań, dla utrzymania zaufania obywateli do tych systemów. Przygotowanie wiarygodnych i zrozumiałych informacji o długookresowych perspektywach systemów emerytalnych, szczególnie w związku z prawdopodobnymi zmianami poziomu świadczeń i składek. Wspieranie możliwie najszerszego porozumienia w zakresie polityki i reform emerytalnych. Doskonalenie podstaw metodologicznych dla efektywnego monitoringu reform i polityki emerytalnej.

W listopadzie 2001 roku opublikowano wspólny raport Komitetu Polityki Gospodarczej i Komitetu Zabezpieczenia Społecznego o zastosowaniu otwartej metody koordynacji w dziedzinie emerytur, przyjęty następnie przez Radę Europejską w Laeken w grudniu 2001 roku.

Kolejnym etapem było przygotowanie do września 2002 roku przez państwa członkowskie narodowych raportów strategicznych o ich systemach emerytalnych. Raporty te obejmują diagnozę najważniejszych wyzwań, zawierają informację o reformach dokonanych i planowanych, dane umożliwiające rozważenie średnio- i długookresowych skutków obecnej polityki oraz dokonanych i planowanych reform. Analiza tych raportów i identyfikacja dobrych przykładów i innowacyjnych podejść była zadaniem Komisji. Komisja wraz z Radą przygotowały, na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w 2003 roku, wspólny raport oceniający narodowe strategie emerytalne i identyfikujący dobre przykłady [5]. Był to pierwszy w Unii Europejskiej obszerny raport na temat systemów emerytalnych analizowanych według uzgodnionej struktury.

W wydanym w maju 2003 roku komunikacie Komisja Europejska zapowiedziała zintegrowanie otwartej koordynacji w dziedzinach: wykluczenia społecznego, emerytur i (ostatnio podjętej) opieki zdrowotnej. Celem było doprowadzenie do wydawania – w cyklu 3-letnim – raportów o zabezpieczeniu społecznym, obejmujących wszystkie trzy dziedziny [6].

W roku 2005 państwa członkowskie przygotowały kolejne (w przypadku nowych państw członkowskich pierwsze) narodowe raporty strategiczne. Na tej podstawie w roku 2006 ukazał się drugi wspólny raport na temat systemów emerytalnych [9].

Otwarta metoda koordynacji jest różnie oceniana. Dla zwolenników harmonizacji w celu realizacji idei Europy socjalnej jest ona niedostatecznym i słabszym instrumentem od wiążących przepisów prawa. Dla przeciwników wzmacniania kompetencji Unii w dziedzinie polityki społecznej OMC idzie natomiast za daleko. Formułowana jest teza, że ta „miękka" forma koordynacji będzie stopniowo prowadziła do określonych „kryteriów z Maastricht" dla systemów zabezpieczenia społecznego. Zwraca się także uwagę, że „Europa" jest często wykorzystywana na poziomie krajowym przez określonych aktorów jako argument dla osiągnięcia celów trudno osiągalnych w danym kraju [18].

Otwarta metoda koordynacji ma wiele zalet, w tym zwłaszcza:

(1) sposób na stawianie w polu zainteresowania polityków najistotniejszych problemów społecznych;

(2) konkretne i wymierne wyznaczanie celów do osiągnięcia w określonym czasie;

(3) uruchomienie procesu uczenia się polityków, partnerów społecznych i zaangażowanych urzędników o nowych (czasami alternatywnych) możliwościach rozwiązywania podstawowych problemów społecznych w szerokim europejskim kontekście;

(4) rozpoznanie na szczeblu unijnym problemów specyficznych dla poszczególnych krajów i na skutek tego możliwość rewizji unijnych wytycznych (*guidelines*);

(5) przezwyciężanie cyklu politycznego w pracach nad rozwiązywaniem podstawowych problemów społecznych na szczeblu krajowym;

(6) ograniczanie kosztownej metody uczenia się na własnych błędach na rzecz rozszerzania metody uczenia się od innych;

(7) szerokie uspołecznianie decyzji w sprawach społecznych w wyniku włączania wielu aktorów w tworzenie narodowych raportów;

(8) rozwój statystyki społecznej;

(9) rozwój zorientowanych badań społecznych w dziedzinach będących przedmiotem otwartej metody koordynacji.

Do zalet otwartej metody koordynacji należy kompleksowe ujmowanie wielu kwestii. Przykład systemów emerytalnych pokazuje kluczowe znaczenie zatrudnienia dla finansowania systemów emerytalnych czy związki tych systemów z finansami publicznymi państwa. Jednocześnie złożone problemy są w otwartej

metodzie koordynacji dzielone na mniejsze kwestie, „które wówczas wydają się nabierać charakteru technicznego i dla których można znajdować najbardziej racjonalne rozwiązania" [15].

Otwarta metoda koordynacji daje przede wszystkim szansę na lepsze uczenie się od siebie nawzajem. Decyzja o tym, czy szansa ta zostanie wykorzystana, należy jednak do polityków w każdym państwie.

Do minusów otwartej metody koordynacji należą:

1. Możliwość istotnych rozbieżności priorytetów unijnych i krajowych oraz trudności w przyjęciu unijnych wytycznych oraz wskaźników.
2. Otwarta metoda koordynacji bez mocnych regulacji oraz sankcji może bardziej stanowić fasadę niż być realnym narzędziem rozwiązywania podstawowych problemów społecznych.
3. Potrzebne twarde regulacje prawne w niektórych sprawach społecznych mogą być odkładane, a usprawiedliwieniem może być zajmowanie się nimi na szczeblu europejskim otwartą metodą koordynacji.
4. Otwarta metoda koordynacji może w dłuższej perspektywie prowadzić do „urawniłowki" systemów w poszczególnych sferach polityki społecznej.

Otwarta metoda koordynacji (OMK) wydaje się dobrym sposobem na osiągnięcie postępu w dziedzinie, która należy do kompetencji państw członkowskich, przy pełnym respektowaniu tych kompetencji. Powołana w UE Grupa Ekspertów stwierdziła, że OMK stanowi pośrednie rozwiązanie spośród najróżniejszych dostępnych metod, od zwykłej współpracy między państwami do harmonizacji. „Siła otwartej metody koordynacji wynika z tego, że zachęca ona do współpracy na szczeblu europejskim, aby doprowadzić do reform w dziedzinach polityki, za które w całości odpowiedzialne są państwa członkowskie [7].

Wprowadzenie otwartej metody koordynacji jako nowego sposobu uprawiania polityki w ramach Unii Europejskiej nie oznacza jednak rezygnacji z tradycyjnych metod prawnych. W rzeczywistości zakres wspólnotowych regulacji w tych dziedzinach społecznych, w których Unia ma kompetencje stanowienia prawa, był w ostatnim okresie, „przynajmniej w sensie ilościowym, całkiem imponujący". Zatem wprowadzenie otwartej metody koordynacji to nie tyle zmiana metod europejskiej polityki społecznej, co raczej wzrost zróżnicowania jej charakteru [1] [10].

6. Zakończenie

Unia Europejska nie ma wyraźnych kompetencji w dziedzinie polityki społecznej. Paradoksalnie jednak, cele społeczne znalazły się w centrum głównej strategii unijnej w kontekście strategii gospodarczej. Strategia lizbońska jest próbą połączenia

w jednej strategii celów gospodarczych i społecznych. Jest to uzasadnione, bowiem są to dwie strony tego samego medalu i teoretycznie nie powinno być pomiędzy tymi celami sprzeczności. Strategia lizbońska jest właśnie próbą ich powiązania.

Cele strategii lizbońskiej nie zostały jednak dotąd osiągnięte, skrajne opinie uznały już ją nawet za martwą. Nawet jeżeli są to opinie przesadne, przed Unią stają dalsze wyzwania. Być może zasadnicze jest właśnie podjęcie głębokiej reformy Europejskiego Modelu Społecznego.

Wiele nowych państw członkowskich UE, w tym Polska, dokonało strukturalnych, odważnych reform swoich systemów zabezpieczenia społecznego, szczególnie emerytalnego [20]. Mimo wielu problemów reformy te są próbą unowocześnienia systemów społecznych, w celu lepszego pogodzenia celów społecznych i gospodarczych. Jednocześnie kraje te same stoją przed wielkimi wyzwaniami: gospodarczymi (głównie wzrost gospodarczy i modernizacja gospodarki), a także społecznymi, w tym w zakresie wzrostu zatrudnienia, ograniczenia ubóstwa czy rosnących zróżnicowań dochodów.

„Miękka" metoda uprawiania polityki, jaką jest otwarta metoda koordynacji, niczego nie wymusza i nie gwarantuje realizacji planów. Daje ona jednak potencjalnie szansę wykorzystania doświadczeń innych krajów, także w zakresie reform społecznych.

PRZYPISY

[1] D. Ashiagbor, *Soft Harmonisation: The „Open Metod of Coordination" in the European Employment Strategy*, „European Public Law" 2004, nr 2, s. 305–332.

[2] N. Barr, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 149.

[3] Z. Czachór, A. Graś, *Vademecum: Europa od A do Z*, Friedrich Ebert Stiftung. Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2006, s. 188.

[4] G. Esping-Andersen, S. Sarasa, *The Generational Conflict Reconsidered*, „Journal of European Social Policy" 2002, nr 1, s. 5–21.

[5] European Commission, *Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions*, Council of the European Union and European Commission, March 2003.

[6] European Commission, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection*, European Commission 2003.

[7] European Commission, *Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, May 2004, s. 17–18, s. 72.

[8] European Commission, *The 2005 EPC Projections of Age-Related Expenditure (2004–2050) for the EU-25 Member States: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, „European

Economy", Special Report 2005, nr 4, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. 2005, s. 41.
[9] European Commission, *Adequate and Sustainable Pensions. Synthesis Report 2006*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 2006.
[10] G. Falkner, *Forms of governance in European Union social policy: Continuity and/or change?*, „International Social Security Review" 2006, nr 2, s. 77–103.
[11] S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 11–12, s. 3–14.
[12] R. Holzmann, *Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rationale and Potential Structure*, Social Protection Discussion Paper Series nr 0407, World Bank, Washington D.C. 2004, s. 8.
[13] B. Maydell von i in., *Enabling Social Europe*, Springer, Berlin, Heidelberg, New York 2006, s. 150.
[14] J. Myles, P. Pierson, *The Comparative Political Economy of Pension Reform*, w: *The New Politics of the Welfare State*, red. P. Pierson, Oxford University Press, New York 2001, s. 310–311.
[15] J. Palme, *Państwo dobrobytu w erze globalizacji, w: Polska i Unia wobec wyzwań globalizacji, Biała Księga 2006*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa – Gdańsk 2006, s. 77.
[16] M.-J. Radło, *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
[17] F. W. Scharpf, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, „Journal of Common Market Studies" 2002 nr 4, s. 645–670.
[18] W. Schmähl, *Nationale Rentenreformen und die Europäische Union – Entwicklungslinien und Einflusskanäle*, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, ZeS-Arbeitspapier 2005, nr 3, s. 21.
[19] M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej?*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 11–12, s. 44–47.
[20] M. Żukowski, *Reformy emerytalne w Europie*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2006.
[21] M. Żukowski, *Polski system emerytalny w kontekście Unii Europejskiej*, w: *Nowe dylematy polityki społecznej*, red. S. Golinowska, M. Boni, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raporty CASE 2006, nr 65, Warszawa 2006, s. 181–185.

EMPLOYMENT AND SOCIAL POLICY IN ECONOMIC STRATEGIES THE EXAMPLE OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The European Union does not have clear competences in the area of social policy. On the other hand, the EU member states are facing similar problems and challenges, including ageing of the population and changes in the economy and society. As a result, social objectives have been placed in the centre of the main Community strategy in the context of an economic strategy.

The Lisbon Strategy is an attempt to combine economic and social objectives within one strategy. It includes such social objectives as high employment level,

education ("knowledge-based economy") and social cohesion.

The objectives of the Lisbon Strategy have not been reached yet and the EU faces further challenges. One crucial challenge remains probably a deep reform of the European Social Model.

Many new member states, including Poland, have made structural reforms of their social security systems, especially of the pension systems. The "soft" method of policy implementation: open method of coordination, gives a chance to use experience of other countries in the area of social reforms.