

**Bartosz Pieliński**

*Instytut Polityki Społecznej UW*

***Model, modele, system?  
O najlepszą konceptualizację polityki społecznej  
w Europie***

***1. Post-forum***

Ostatni numer *Probleatów Polityki Społecznej* (10/2007) zawiera szereg esejów poświęconych zagadnieniu europejskiego modelu społecznego (EMS). Włodzimierz Anioł, Mirosław Książopolski, Gertruda Uścińska, Maciej Duszczyk, Tomasz Mering, Jakub Wiśniewski, Mirosław Grewiński oraz Ryszard Szarfenberg zaprezentowali swoje interpretacje pojęcia europejskiego modelu polityki społecznej, przedstawili wizje jego rozwoju, jak też starali się umiejscowić w jego obrębie polskie doświadczenia związane z rozwojem polityki społecznej<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> **Anioł**, Włodzimierz, *Zagajenie dyskusji, Problemy Polityki Społecznej*, nr 10, 2007, ss. 179-182

**Książopolski**, Mirosław, *Odpowiedzi na pytania, Problemy Polityki Społecznej*, nr 10, 2007, ss. 183-187

**Duszczyk**, Maciej, *Nowy wymiar społeczny Europy*, *Problemy Polityki Społecznej*, nr 10, 2007, ss. 195-197

**Mering**, Tomasz, *Europejski model społeczny w świetle założeń Strategii Lizbońskiej*, *Problemy Polityki Społecznej*, nr 10, 2007, ss. 198-201

**Wiśniewski**, Jakub, *Europejski model społeczny w kontekście integracji europejskiej*, *Problemy Polityki Społecznej*, nr 10, 2007, ss. 202-208

**Grewiński**, Mirosław, *Europejski model społeczny – w kierunku welfare system*, *Problemy Polityki Społecznej*, nr 10, 2007, ss. 209-214

**Szarfenberg**, Ryszard, *Zamieszanie wokół EMS*, *Problemy Polityki Społecznej*, nr 10, 2007, ss. 215-220

Właściwie wszyscy autorzy zgadzali się co do tego, w jaki sposób można interpretować EMS. Przede wszystkim europejski model społeczny może wyrażać w wymiarze aksjologicznym charakterystyczne dla Europy wartości związane z działalnością państwa w obrębie polityki społecznej. Europejskość miałaby oznaczać dążenie do sprawiedliwości i partycypacji społecznej. Zmiany w strukturze społecznej, gospodarczej czy też politycznej nie mogą prowadzić do wykluczania żadnej grupy społecznej. Ekskluzja społeczna jest postrzegana jako najsilniejszy objaw niesprawiedliwości. Ponadto zmiany w wymienionych wyżej trzech sferach powinny być podejmowane przy jak najszerzej partycypacji aktorów społecznych.

**A zatem europejskość polityki społecznej ma być wyznaczana z jednej strony przez problematykę najlepiej wyrażoną w rozwiniętej przez Johna Rawlsa teorii sprawiedliwości, a z drugiej strony przez stworzoną przez Jürgena Habermasa teorii racjonalnego działania.** Aksjologicznemu paradygmatowi sprawiedliwości i partycypacji można przypisać, podążając tropem uczestników forum *Problemów Polityki Społecznej*, dwie powiązane ze sobą funkcje: tożsamościową oraz utopijną. W pierwszym przypadku europejska polityka społeczna rozpatrywana w wymiarze aksjologicznym ma wskazywać na to, czym jest Europa, a czym nie jest. Ma wskazywać na jądro europejskości a jednocześnie wyznaczać jej granice. Esencją europejskiej polityki społecznej są tego typu działania, którym przyświeca poszanowanie zasady sprawiedliwości społecznej oraz którym towarzyszy jak najszerze uczestnictwo różnorodnych grup interesu. Jednocześnie paradygmat sprawiedliwości i partycypacji wskazuje na działania niemieszczące się w kanonie europejskiego sposobu uprawiania polityki społecznej, czy też nawet polityki gospodarczej.

Od lat osiemdziesiątych XX wieku tak rozumiany europejski model polityki społecznej spotkał się z zagrożeniem od wewnątrz i od zewnątrz.

W obrębie zachodniej filozofii politycznej narodził się neoprawicowy paradygmat łączący w sobie libertariański wątek etyki opartej na wolności i własności oraz politykę opierającą się na opozycji wróg-przyjaciel. Ten nowy schemat myślowy przedstawiał europejski model społeczny stosując przywołaną przez Włodzimierza Anioła kategorię *eurosklerozy*. Europa miała być nieskuteczna w swoich działaniach związanych z polityką społeczną, a jednocześnie niekonkurencyjna z innymi rozwijającymi się na świecie systemami polityczno-gospodarczymi. Dodatkowo przedstawiciele neoprawicy twierdzili, że paradygmat sprawiedliwości i partycypacji niesłusznie pretenduje do bycia wyznacznikiem europejskości; że europejski model społeczny jest jedynie wynaturzeniem charakterystycznych wątków dla europejskiej filozofii politycznej. I że prawdziwa europejskość została zachowana jedynie na obrzeżach kontynentu - w Wielkiej Brytanii oraz w jej byłej kolonii - Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Od zewnątrz europejski model społeczny od lat osiemdziesiątych jest zagrożony przede wszystkim przez niedający się zakwestionować, zarówno w sferze społecznej jak i gospodarczej, sukces państw Azji Wschodniej. Dynamiczny rozwój gospodarczy połączony z głębokimi przemianami społecznymi doprowadził do powstania systemu opierającego się, wydawałoby się, na zupełnie innych zasadach. Lokalni politycy i filozofowie, w oparciu o klasyczną doktrynę neokonfucjanizmu, stworzyli koncep-

cję wartości azjatyckich, której elementy można uznać za swoistego rodzaju *wschodnioazjatycki model społeczny* (Gawlikowski 1998, Mahathir 1999, Tu 1996). Opiera się on na zasadach hierarchiczności oraz harmonii. Sprawiedliwy jest nie ten system społeczny, który dąży do zachowania przynajmniej minimum równości społecznej, lecz ten, który zachowuje w swoich strukturach chociaż pewne elementy relacji podległości. Ludzie nie są sobie równi i nie można z egalitaryzmu czynić kardynalnej cnoty życia społecznego. Nierówności statusu społecznego nie mają jednak, w myśl doktryny *wartości azjatyckich*, prowadzić do konfliktów. Społeczeństwo jest bytem organicznie i funkcjonalnie zespolonym, do którego należy w jak najmniej inwazyjny sposób wprowadzić element harmonii i ładu.

Reakcje na wymierny sukces gospodarczy Azji oraz jego ideologiczną interpretację były dwojakiego rodzaju.

Zwolennicy tezy o braku witalności w europejskiej polityce społecznej nawoływali do podążania ścieżką wyznaczoną przez państwa Azji Wschodniej. Po wielu wiekach Orient stał się bardziej czymś na czym należało się wzorować, niż czymś, czym należało pogardzać (White, Goodman, 1998). Ci sympatycy strategii neoprawicowych nie tylko nie oplakują odejścia z miasteczka Pippi Langstrumpf z torbą pełną monet, personifikującej w tekście Jakuba Wiśniewskiego<sup>99</sup> europejskie państwo dobrobytu, ale najchętniej by ją własnoręcznie z tego miasteczka wygonili.

Nieco inaczej na konkurencję ze strony państw azjatyckich reagują zwolennicy europejskiego modelu społecznego. Zamiast nawoływać do naśladowania wzorców kształtujących się podobno w Azji Wschodniej, apelują raczej o poszanowanie przez kraje azjatyckie uniwersalnych, ich zdaniem, standardów socjalnych. Państwa spoza Europy są podejrzewane o nieuczciwą konkurencję w sferze polityki społecznej, o *dumping społeczny*, którego skutki odczuwają nie tylko mieszkańcy krajów stosujących tę praktykę, ale także sami Europejczycy muszący się godzić na coraz gorsze systemy zabezpieczenia społecznego<sup>100</sup>.

Im silniej zagrożona była funkcja tożsamościowa paradygmatu sprawiedliwości i partycypacji, podkreślająca czym europejski model społeczny „jest”, tym silniej podkreślana była jego funkcja utopijna, wskazująca czym europejska polityka społeczna „powinna być”. Odwołując się do Karla Mannheim’a można powiedzieć, iż im bardziej europejski model społeczny nie pokrywał się z rzeczywistością, tym bardziej u niektórych zwiększyła się chęć rozsadzenia istniejących struktur polityki społecznej tak, aby zaczęły one przypominać spójny europejski model.

Oczywiście w tym miejscu należy wspomnieć o *Strategii Lizbońskiej* z 2000 roku wraz z jej znaczącą korektą z 2005 roku. W tej wizji polityka społeczna miała wspierać politykę gospodarczą, zaś polityka gospodarcza miała działać z poszanowaniem celów polityki społecznej. W myśl całego przedsięwzięcia w 2010 roku państwa Unii Europejskiej powinny posiadać najbardziej konkurencyjne gospodarki na świecie,

<sup>99</sup> Tamże, s. 202

<sup>100</sup> Na temat poprawności tej tezy patrz – Hort, Kuhnle, *The coming of East and South-East Asian welfare states* (2000)

a ich społeczeństwa powinny zachować wysoki poziom spójności. Wysiłek związany z wdrażaniem *Strategii* powinien pokazać dobitnie, że Europa jest w stanie podjąć wysiłek reformy bez rezygnowania ze swojej niepowtarzalności.

Jednakże, jak słusznie zauważają uczestnicy forum, przed traktowaniem europejskiego modelu społecznego jako utopii stoją dwa niebezpieczeństwa.

Mirosław Książkowski pisząc o ocenie skuteczności *Strategii* stwierdza: „*jeżeli okaże się ona niewielka, spodziewam się podjęcia przez UE pewnych kroków umożliwiających obniżenie dotychczasowych standardów socjalnych*”. A zatem niepowodzenie milenijnego projektu może doprowadzić do daleko posuniętej erozji europejskiego stylu rozwiązywania kwestii społecznych.

W moim przekonaniu o wiele większe zagrożenie dla europejskiego myślenia o polityce społecznej może stanowić sama *Strategia Lizbońska*. Temu tematowi jest poświęcona znaczna część tekstu Maciej Duszczyka. Stwierdza, że „*Unia Europejska nie ma praktycznie żadnych instrumentów skierowanych do osób, które mogą zostać wykluczone społecznie przez wprowadzenie reform ekonomicznych i społecznych. Jedyną odpowiedzią ze strony Wspólnoty ma być wzrost wydatków na badania i rozwój, kosztem polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej. Jest to jednak oferta raczej dla <wygranych> procesów globalizacyjnych*”. Za taką tezę wydaje się kryć przekonanie, że podejmowany obecnie wysiłek realizowania nowej europejskiej wizji, tworzenia europejskiego stylu uprawiania polityki społecznej ponad istniejącymi różnicami, prowadzi de facto do wyjścia poza paradygmat sprawiedliwości i partycypacji, albo przynajmniej do jego znaczącego przedefiniowania.

Oprócz wymiaru aksjologicznego europejskiego modelu społecznego uczestnicy forum dostrzegali wymiar analityczny tego pojęcia. W tym przypadku uwaga autorów koncentrowała się nie na wychwytywaniu specyficznych zasad towarzyszących tworzeniu polityki społecznej w Europie, lecz na przeprowadzaniu mniej lub bardziej dokładnych analiz instytucjonalnego kształtu *social policy* na Starym Kontynencie. W takim ujęciu europejskiego modelu społecznego najważniejszym staje się pytanie, czy mamy do czynienia w Europie z polityką społeczną - czy z politykami społecznymi. **Czy w obrębie Unii Europejskiej przeważa konwergencja czy dywergencja?** Czy coraz ściślejsze powiązania polityczne i gospodarcze krajów naszego kontynentu spowodują upodabnianie się lokalnych polityk społecznych, czy wręcz przeciwnie, doprowadzą do jeszcze silniejszego uwypuklenia różnic?

W Forum teza o dywergencji została najsilniej wyrażona przez Mirosława Książkowskiego, który stwierdził, że nie zauważa „*tendencji do konwergencji krajowych strategii polityki społecznej; podstawowe różnice między tymi strategiami utrzymują się. W dalszym ciągu mamy do czynienia z istnieniem kilku wyraźnie wyodrębnionych europejskich strategii polityk społecznych...*”. Jednocześnie jednak autor zastrzega, że można zaobserwować podobną reakcję krajów europejskich na kwestie związane z rynkiem pracy – na wyzwanie jakie stawia przed polityką społeczną bezrobocie oraz regulacja rynków pracy. A zatem Książkowski w dominującej tendencji do podtrzymywania różnic pomiędzy poszczególnymi politykami dostrzega jednak również pewne odchylenia. W niektórych wypadkach, w obliczu podobnych wyzwań kraje

hołdujące odmiennym sposobom radzenia sobie z kwestiami społecznymi ujednolicią swoje działania.

Tę słabą tezę o dywergencji europejskich modeli polityk społecznych można skonfrontować z silną tezą o dywergencji prezentowaną chociażby przez Göstę Espinga-Andersena. W książce z 2002 roku pt. *Why We Need a New Welfare State* razem z Duncanem Galliem, Antonym Hemerijckiem oraz Johnem Mylesem duński badacz stawia tezę, że raczej trudno mówić o jakimkolwiek upodobnieniu się europejskich modeli społecznych, lecz należy mówić przede wszystkim o odmiennych strategiach radzenia sobie z identycznymi problemami. „Ogólnie mówiąc, wszystkie europejskie narody stoją przed podobnymi niebezpieczeństwami, mają podobne potrzeby oraz są zmuszane do stawiania wobec podobnych wyborów (trade-offs). Wszędzie można dostrzec wzrost generowanych przez rynek nierówności oraz dopatrzeć się podobnych przejawów przemian demograficznych. Jednocześnie jednak równie realna jest konfrontacja tych zbieżnych post-industrialnych kwestii z bardzo się od siebie różniącymi narodowymi systemami polityki społecznej (welfare systems). Tak więc, możliwości reakcji tych systemów na nowe kwestie będą nieuchronnie się od siebie różniły. Będzie to wynikało zarówno z wrodzonych dla tych systemów polityk społecznych zalet, jak i wad.” (Esping-Andersen 2002, s. 13).

Źródeł słabych oraz silnych tez o konwergencji można szukać w instytucjonalizmie historycznym (Hall, Taylor 1996), a przede wszystkim w - często obecnie nadużywanym a wykorzystywanym przez tę szkołę teoretyczną - pojęciu *zależność od ścieżki* (*path dependency*) (Weir 1992). Najbardziej ogólnie podstawową tezę instytucjonalizmu historycznego można streścić w stwierdzeniu, że przeszłe wybory ograniczają nasze teraźniejsze działania poprzez medium instytucji. Dokonując w sferze czy to społecznej, czy to gospodarczej, czy to politycznej, czasem wydawałoby się bardzo nieistotnych wyborów możemy w znacznym stopniu ograniczyć swoje, czy też innych, pole działania. Wokół powstałych na mocy przeszłych wyborów instytucji powstają silniejsze lub słabsze koalicje dążące do utrzymania powstałego status quo. A zatem w myśl Księżopolskiego czy Espinga-Andersena raz ukonstytuowane nordyckie, anglosaskie, czy też kontynentalne modele polityki społecznej nie ulegną znaczącej zmianie, nawet gdy będą skonfrontowane z podobnymi wyzwaniem. Bezwładność działania instytucji zmusi je do odmiennej reakcji na podobne problemy.

Tak jak zwolennikom dywergencji zapewne bliskie jest pojęcie ścieżki zależności, tak zwolennikom tezy o konwergencji europejskich polityk społecznych bliskie jest pojęcie *krytycznego połączenia* (*critical juncture*) (Thelen 1999). To, wywodzące się również ze słownika instytucjonalizmu historycznego lecz zdecydowanie mniej popularne, pojęcie opisuje sytuacje, w których dotychczas działające mechanizmy instytucjonalne ulegają zmianie. Wskazuje miejsca, w których przełamana zostaje bezwładność działania dotychczasowych instytucji i zostaje ukonstytuowane nowe status quo.

W obrębie dyskusji na temat europejskiego modelu społecznego kwestia *krytycznego połączenia* może odnosić się do stwierdzenia, że wobec podobnych wyzwań społeczno-gospodarczych będą zanikać różnice pomiędzy poszczególnymi modelami polityki społecznej. Jednakże można w oparciu o to nawiązać stwierdzić, że mamy do

czynienia z zupełnie nową instytucjonalizacją polityki społecznej, a mianowicie z jej instytucjonalizacją na poziomie Unii Europejskiej. I właśnie **powstanie paneuropejskiej polityki społecznej dokona ostatecznego ujednoczenia narodowych strategii rozwiązywania kwestii społecznych**.

Pośród zgromadzonych na forum *Problemów Polityki Społecznej* sympatyków tezy o konwergencji zdecydowanie dominowało przekonanie, że to działania podejmowane na poziomie Unii Europejskiej doprowadzą do upodobnienia się polityk społecznych poszczególnych państw. Gertruda Uścińska podkreślała znaczenie otwartej metody koordynacji, zaś Jakub Wiśniewski wskazywał na znaczenie polityki redystrybucyjnej na poziomie wspólnotowym. W tym świetle Unia ma szansę, przy wykorzystaniu specyficznych dla siebie instrumentów, doprowadzić do upodobnienia się lokalnych polityk społecznych.

Przedstawienie kwestii związanych z europejskim modelem społecznym z punktu widzenia aksjologicznego i analitycznego, w sposób zaprezentowany przez uczestników forum, w znaczącym stopniu wypełnia pole badania polityki społecznej w Europie. Wypełnia, ale jednocześnie nie wyczerpuje. Nie jestem do końca przekonany czy rozpatrywanie europejskiej polityki społecznej z perspektywy utrzymywania lub też uzyskiwania tożsamości, czy też z perspektywy podkreślania lub niwelowania różnic, właściwie opisuje specyfikę europejskiej polityki społecznej.

## **2. EMS jako Europejski System Polityk Społecznych (ESPS)**

Wydaje mi się, że najbliżsi uchwycenia specyfiki europejskiego modelu społecznego byli Mirosław Grewiński i Ryszard Szarfenberg. Ten pierwszy bowiem stwierdza w swoim tekście, że „*problemem z europejskim modelem społecznym jest to, że dotychczas był on przedmiotem analiz z punktu widzenia tradycyjnego welfare state. Być może należałoby prowadzić analizę tego modelu z punktu widzenia welfare system*”. Tym samym autor słusznie zwraca uwagę, że przy analizie polityki społecznej powinniśmy patrzeć na jej kształt instytucjonalny i niekoniecznie skupiać się tylko na jednym podmiocie polityki społecznej jakim jest państwo. Z kolei Ryszard Szarfenberg stwierdza, że „*nie ma sprzeczności między stwierdzeniem, że są różne modele polityki społecznej w państwach europejskich i jest też jej model europejski, który nie sprowadza się do kilku ogólnych haseł, co do których wszyscy się zgadzają*”. A zatem należy patrzeć na europejski model społeczny jednocześnie na kilku poziomach, na których różnica może współwystępować z jednością. Postulaty obydwu autorów najlepiej można zrealizować przez konceptualizację europejskiego modelu społecznego jako *europejskiego systemu polityk społecznych (ESPS)*.

**Na politykę społeczną w Europie należy spojrzeć jako na współoddziaływanie narodowych polityk społecznych na siebie, jako na oddziaływanie polityki społecznej Unii Europejskiej na polityki narodowe oraz wreszcie jako na oddziaływanie polityk narodowych na politykę unijną.** W pierwszym przypadku lokalne polityki społeczne oddziałują na siebie nawzajem dzięki pośrednictwu wspólnej sfery

gospodarczej Unii Europejskiej. Istnieje w jej obrębie wspólny rynek pracy, wspólna sfera handlu oraz wspólny system finansowy, najsilniej zintegrowany w obrębie krajów należących do strefy euro. Swobodny przepływ siły roboczej, kapitału oraz towarów powoduje, że w wymiarze gospodarczym poszczególne kraje nie mogą izolować od siebie krajowych polityk społecznych. Na przykład napływ emigrantów z Europy Środkowej na Wyspy Brytyjskie wpłynął na zwiększenie presji na tamtejsze systemy pomocy społecznej. Jednocześnie wejście Polski do Unii Europejskiej zmieniło nieco charakterystyki naszego rynku pracy.

Oprócz *bezwiednego* wzajemnego oddziaływania na siebie krajowych polityk społecznych przez sam fakt ich funkcjonowania w jednej sferze gospodarczej, polityki społeczne oddziałują na siebie poprzez instytucje europejskie stworzone z *intencją* zwiększenia współoddziaływania na siebie lokalnych polityk społecznych. Do takich instytucji polityki społecznej niewątpliwie należy, wspomiana przez wszystkich uczestników forum, *otwarta metoda koordynacji*. Ten wywodzący się z europejskiej polityki finansowej sposób koordynacji działań poszczególnych rządów został w pełni zastosowany w europejskiej polityce społecznej z chwilą wejścia w życie *Strategii Lizbońskiej*. Konsultacje ekspertów, wizyty studyjne, poszukiwanie najlepszych praktyk i *benchmarking* mają doprowadzić do zwiększenia przepływu informacji pomiędzy instytucjami poszczególnych europejskich polityk społecznych, a także do ich, przynajmniej częściowego, ujednoczenia. Za Kerstin Jacobsson (2004) można zaliczyć otwartą metodę koordynacji do wykorzystywanych w obrębie Unii Europejskiej *dyskursywnych mechanizmów regulacyjnych* (*discursive regulatory mechanisms*). Ich głównym celem jest „wytwarzanie” wspólnej interpretacji otaczającej rzeczywistości. Mechanizmy te są głównie skupione na generowaniu wspólnego europejskiego dyskursu, który w konsekwencji mógłby prowadzić do tworzenia podobnych instytucji polityki społecznej na obszarze całej Europy. **Dyskursywne mechanizmy regulacyjne, do których oprócz otwartej metody koordynacji można zaliczyć również eurostatystykę, opierają swoje działanie nie na jakiejś zinstytucjonalizowanej formie nacisku lecz raczej na stosowaniu mechanizmu wstydu.**

Bardziej zinstytucjonalizowaną formą tworzenia jednolitej polityki społecznej na poziomie europejskim jest działalność *funduszy redystrybucyjnych*. W tym typie działalności instytucji europejskich chodzi już nie tylko o ułatwianie interakcji między lokalnymi politykami społecznymi, lecz o realizowanie programów, których treść jest kontrolowana przez instytucje unijne. Mniej jest tu miejsca na spontaniczne ujednoczenie polityk społecznych, więcej jest w tym programowego działania. Należy oczywiście przede wszystkim wspomnieć tutaj o *Europejskim Funduszu Społecznym*, ale także o innych funduszach, które niekoniecznie będąc ściśle związane z polityką społeczną, to jednak podobnie jak to ma miejsce przy spontanicznych działaniach rynkowych, ujednoczają otoczenie, w obrębie którego formują się poszczególne lokalne polityki społeczne.

Trzecim poziomem analizy ESPS jest polityka tworzona na poziomie Unii Europejskiej, która nie wynika już w żaden sposób z bardziej lub mniej zinstytucjonalizowanego wysiłku skierowanego na ujednoczenie lokalnych polityk społecznych,

lecz z przenoszenia możliwości podejmowania suwerennych decyzji w tej kwestii z poziomu narodowego na poziom instytucji unijnych. Wydaje się to być najsłabiej rozwinięty wymiar europejskiego modelu polityk społecznych. Najbardziej wyrazistą formę przyjęła unijna polityka społeczna w sferze graniczącej z polityką gospodarczą, a mianowicie w powołaniu wspólnej polityki rolnej.

Tak jak najczęściej lokalne polityki społeczne oddziałują na siebie za pomocą medium gospodarki, tak te same lokalne polityki społeczne najłatwiej wpływają na europejski poziom polityki społecznej w sferze politycznej. Przede wszystkim dzięki Radzie Europy, Radzie Ministrów oraz dzięki komitetom nadzorującym działanie Komisji Europejskiej, rządy poszczególnych państw mogą przenieść poszczególne kwestie związane z ich lokalnymi politykami społecznymi na poziom paneuropejski. Mogą zrobić to wpływając na rodzaj problemów podnoszonych w obrębie dyskursywnych mechanizmów regulacji, mogą to robić zmieniając strategię działania poszczególnych funduszy redystrybucyjnych, czy też dążyć do tworzenia ogólnoeuropejskiej polityki społecznej odnoszącej się do interesującej je kwestii społecznej. Obecnie taki proces jest szczególnie dobrze widoczny na przykładzie francuskiej prezydencji, której celem jest przeniesienie na szczyt listy europejskich priorytetów spójnej unijnej polityki emigracyjnej.

Każdy z naszkicowanych tu elementów europejskiego systemu polityk społecznych można by uznać za uosobienie europejskiego modelu społecznego. Za wyznacznik europejskości może służyć zarówno współistnienie odrębnych modeli polityki społecznej we wspólnej przestrzeni gospodarczej i politycznej, jak też syzyfowy wysiłek tworzenia spójnej polityki społecznej tworzonej na poziomie instytucji Unii Europejskiej. W moim przekonaniu najlepszym sposobem konceptualizacji europejskiego modelu społecznego jest traktowanie go jako systemu, w którym konwergencja miesza się z dywergencją nie prowadząc jednak do jednoznacznej dialektycznej syntezy.

### **3. Europy problemy samej ze sobą**

Traktowanie europejskiego modelu społecznego jako systemu jest, moim zdaniem, nie tylko najlepszym punktem wyjściowym do dalszych analiz polityki społecznej w Europie, ale także najlepiej uwidacznia podstawowe problemy, jakie ma Europa ze swoimi strategiami rozwiązywania kwestii społecznych.

Przede wszystkim jest to problem *nieprzejrzystości odpowiedzialności*<sup>101</sup>. Pojedynczy obywatel dowolnego państwa Unii Europejskiej nie jest do końca przekonany, jaka instytucja odpowiada za zapewnienie mu bezpieczeństwa socjalnego oraz jaki de facto jest zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów politycznych za to jego bezpieczeństwo. W świecie, w którym narodowe polityki społeczne nakładają się na ponadnarodowe działania w tej dziedzinie, gdzie istnieją zarówno prawnie ure-

<sup>101</sup> Termin ten jest nawiązaniem do pracy Davida Osta, który pisze w swojej niedawno wydanej po polsku książce o nieprzejrzystości władzy (Ost 2007, s. 58).



gulowane zobowiązania jak też luźno sformułowane deklaracje, w którym programy unijne są realizowane przez narodowe rządy, trudno jest stwierdzić, kto jest odpowiedzialny za co, komu dziękować, a na kogo złorzeczyć. O ile bowiem pojęcie systemu jest dobrą analityczną ramą dla rozpatrywania europejskiej polityki społecznej, to jednocześnie jest to jeden z gorszych sposobów legitymizowania władzy politycznej.

Z problemem nieprzejrzystości odpowiedzialności wiąże się inny problem – **napięcia między zasadą obywatelskiej podmiotowości a narodowej suwerenności**. Europejska polityka społeczna funkcjonując w sposób bardzo inspirujący dla politologów i socjologów, jednocześnie nie może do końca rozstrzygnąć, czy ma się opierać na mechanizmach podtrzymujących liberalny postulat samostanowiącej o sobie jednostki, czy raczej wspierać instytucje hołdujące republikańskiemu prymatowi państwa nad obywatelem. Decyzje dotyczące polityki społecznej zapadają bardzo często w trakcie konsultacji międzyrządowych, które są wynikiem kompromisów między przedstawicielami elit politycznych poszczególnych państw, ale coraz częściej dotyczą spraw związanych z życiem pojedynczych obywateli. Ciąg delegacji władzy od poziomu obywatela po chociażby poziom Komisji Europejskiej jest tak długi, że zaczyna nabierać cech uzurpacji. Jednocześnie jednak ci sami przedstawiciele Komisji lubią się przedstawiać jako strażnicy liberalnej tradycji Europy. Dlatego też coraz bardziej aktualna, także w świetle problemów z ratyfikacją traktatu konstytucyjnego, jest kwestia europejskiego *demos*, co w wymiarze polityki społecznej przekłada się na pytanie o paneuropejską solidarność społeczną.

Fakt, że w europejskim systemie polityk społecznych jest dużo rozwiązań opierających się na miękkiej władzy, świadczy zapewne, z jednej strony, o strachu przed nastąpieniem kolejnego ataku *eurosklerozy*. Elastyczność wydaje się nie tylko hasłem, które jest odnoszone do sfery rynku pracy, ale także przyświeca działaniom w obrębie sfery władzy. Chęć nieustannego pozostawania w punkcie krytycznego połączenia, gdzie wszystko się rozstrzyga, ale nic nie jest rozstrzygnięte, prowadzi do dwóch niebezpieczeństw. Przede wszystkim brak silnej instytucjonalizacji nowych rozwiązań w obrębie polityki społecznej prowadzi do tego, że nie jest zagrożone istnienie dobrze zakorzenionych rozwiązań z epoki klasycznego państwa dobrobytu. Strach przed nową *eurosklerozą* uniemożliwia uporanie się z objawami jej pierwszego ataku. Po drugie, niechęć przed wpadnięciem w koleiny zależności od ścieżki powodują natężenie problemów z nieprzejrzystością odpowiedzialności. Dążenie do pozostawania w punkcie krytycznego połączenia wiąże się bowiem z podwyższaniem poziomu nieprzejrzystości całego systemu polityki społecznej.

Opieranie się na miękkiej władzy przynosi również zagrożenie dla istnienia całego europejskiego systemu polityk społecznych. Funkcjonowanie bowiem rozwiązań opierających się na dyskursywnych mechanizmach regulacyjnych wymaga istnienia chociażby minimalnej wspólnej normatywnej podstawy określającej zakres tych mechanizmów, ich cele oraz wyznaczającej rolę uczestniczących w nich aktorów.

Element wspólnego aksjologicznego paradygmatu jest niewątpliwie konieczny. Jednakże połączenie zwiększania liczby lokalnych polityk społecznych inkorporowanych do europejskiego systemu polityk społecznych z próbami pogłębiania integracji

tychże lokalnych polityk społecznych może odsłonić taką liczbę obszarów kierujących się odmiennymi logikami działania, że nie będą one mogły zostać objęte jednym mechanizmem regulowania dyskursu. To może prowadzić do powstania w obszarze europejskiego modelu społecznego kilku systemów integrowania narodowych polityk społecznych, czego skutki mogą się również przenieść na sferę polityczną i gospodarczą wspólnoty europejskiej.

### ***Bibliografia:***

- Esping-Andersen, Gösta, *Towards the Good Society, Once Again*, [w:] Esping-Andersen (red.), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002, ss. 1-25
- Gawlikowski, Krzysztof, *Problemy praw człowieka z perspektywy azjatyckiej*, Azja-Pacyfik. Społeczeństwo-Polityka-Gospodarka, nr 1, 1998, ss. 9-52
- Hall, P. A.; Taylor R.C.R., *Political Science and the Three New Institutionalisms*, Political Studies, nr 44, 1996, ss. 936-957
- Hort, Sven; Kuhnle, Stein, *The coming of East and South-East Asian welfare states*, Journal of European Social Policy, vol 10, nr 2, 2000, ss. 162-184
- Jacobsson, Kerstin, *Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy*, Journal of European Social Policy, nr 14, 2004, ss. 355-370
- Mahathir bin Mohamad, *Rozważania o wartościach azjatyckich*, Azja-Pacyfik. Społeczeństwo-Polityka-Gospodarka, nr 2, 1999, ss. 157-168
- Ost, David, *Kłęska „Solidarności”. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, 2007
- Weir, M., *Ideas and the Politics of Bounded Innovation*, [w:] Steinmo, S.; Thelen, K., Longstreth, F. (red.), *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press, 1992, ss. 188-216
- White, Gordon; Goodman, Roger, *Welfare Orientalism and the search for an East Asian welfare model*, [w:] Goodman, Roger; White, Gordon; Kwon, Huck-ju (red.) *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State*, Routledge, 1998, ss. 3-24
- Thelen, K., *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Annual Review of Political Science, nr 2, 1999, ss. 369-404
- Tu, Wei-ming (red.), *Confucian traditions in East Asian Modernity. Moral Education and Economic Culture in Japan and the Four Mini-Dragons*, Harvard University Press, 1996

***The model, models or a system of European social policies?***

The whole section of previous issue of *Problems of social policy* was devoted to the topic of European social model. Authors couldn't agree, one should treat European model as a matter of identity or as a matter of utopian project, and another one should talk about one European social policy or about many social policies in Europe. In my opinion many problems with European social model can be solved or at least be better described if we talk about the European System of Social Policies (ESSP). In this system national social policies influence each other, social policy of European Union influences national social policies and national policies influence policy of European Union. The system consists of interrelated elements. Looking at European social model as a system gives us also an opportunity to identify main problems concerning social policy in Europe.