

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”

(2006/C 309/25)

Dnia 19 stycznia 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”

Sekcja ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 czerwca 2006 r. Sprawozdawcą był Ernst Erik EHNMARK.

Na 428. sesji plenarnej w dniach 5-6 lipca 2006 r. (posiedzenie z dnia 6 lipca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 91 do 1 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski model społeczny jest faktem, opartym na jedności nadrzędnych celów i różnorodności zastosowań. Model ten dowiódł swojej wartości, inspirując państwa europejskie do budowania społeczeństw opartych na spójności, solidarności i konkurencyjności. W nadchodzących latach model ten napotka nowe poważne wyzwania. Zadaniem na dziś jest wypełnienie modelu społecznego konkretną treścią i przygotowanie go na przyszłość.

1.2 Siłę europejskiego modelu społecznego określa sposób przenikania się konkurencyjności, solidarności i wzajemnego zaufania. W ten sposób model jest zarówno faktem, jak i wizją na przyszłość. W żadnym wypadku nie można go jednak uznać za „ostateczny”. Musi on być dynamiczny i przystosowany do nowych wyzwań.

1.3 Europejski model społeczny w niniejszej analizie ogranicza się do tradycyjnego znaczenia pojęcia „społeczny”. Rozwinęły się powiązania między różnymi sektorami, dlatego pojęcie „społeczny” musi łączyć się z kwestiami zarówno gospodarczymi, jak i środowiskowymi. Tylko dzięki przyjęciu tej szerokiej definicji model społeczny może dostarczyć koniecznej inspiracji do radzenia sobie z przyszłymi wyzwaniami. Przy tej szerokiej interpretacji model ten można by nazwać europejskim modelem makrospołecznym (ang. *societal model*), którego jednym z elementów jest aspekt socjalny. W niniejszej analizie stosujemy jednak termin „społeczny”.

1.4 Wszystkie krajowe systemy UE cechuje wzajemna zależność między efektywnością gospodarczą a postępem społecznym. Właściwie skonstruowane strategie dotyczące spraw społecznych i rynku pracy stanowią i stanowią pozytywną siłę wzmacniającą zarówno sprawiedliwość społeczną, jak i efektywność i wydajność gospodarczą. Polityka społeczna jest czynnikiem zwiększającym wydajność.

1.5 Komitet dostrzega istnienie zestawu podstawowych elementów europejskiego modelu społecznego, takich jak: rola państwa jako gwaranta i często także wykonawcy działań promujących spójność i sprawiedliwość społeczną poprzez dążenie do wysokiego poziomu zatrudnienia i zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych. Inne zasadnicze elementy wiążą się m.in. z działaniami na rzecz produktywności i konkurencyjności, sprostania wyzwaniom ochrony środowiska naturalnego oraz badań naukowych i edukacji.

1.6 Osiągnięcia europejskiego, ewoluującego przed długi czas modelu społecznego są znaczące w zakresie gospodarczym, społecznym i ochrony środowiska. Najbardziej namacalnym wynikiem jest pojawienie się europejskiego obszaru dobrobytu. Nie może to jednak przesłonić słabości modelu, takich jak stale istniejąca segregacja społeczna, utrzymujące się obszary biedy oraz wysoka stopa bezrobocia, zwłaszcza wśród ludzi młodych.

1.7 Wyzwania stojące przed Europą i europejskim modelem społecznym są znaczące. Dotyczą konkurencyjności i zatrudnienia, integracji społecznej i zwalczania ubóstwa oraz skutków globalizacji. Inne wyzwania wiążą się z kwestiami równości płci, migracją i zmianami demograficznymi.

1.8 Jeżeli europejski model społeczny ma odgrywać ważną rolę w kształtowaniu europejskiego społeczeństwa jutra, musi być modelem dynamicznym, otwartym na wyzwania, zmiany i reformy.

1.9 Europejski model społeczny będzie miał znaczenie wówczas, gdy będzie doceniany i popierany przez obywateli Europy. Analizę i kluczowe zagadnienia europejskiego modelu społecznego należy wykorzystać jako podstawę debaty i dialogu w państwach członkowskich, zapewniając w ten sposób obywatelom nowe środki wyrażania poglądów dotyczących tego, jakiej Europy i jakiego modelu społecznego pragną.

1.10 Zwińźle rzecz ujmując, zgodnie z hipotezą wysuniętą w niniejszej opinii, europejski model społeczny powinien zapewniać wszystkim obywatelom Europy poczucie istnienia demokratycznego, ekologicznego, konkurencyjnego i solidarnego obszaru, w którym następuje integracja społeczna i panuje dobrobyt.

2. Analiza i uwagi

2.1 Tło i definicje

2.1.1 Wstęp

2.1.1.1 Europejski model społeczny i jego charakterystyczne cechy stały się tematem gorącej debaty. Fakt ten nie zaskakuje, bowiem dyskusje podsycało wiele ostatnich wydarzeń. Projekt traktatu konstytucyjnego nie zyskał poparcia społecznego, a przedstawione w nim wizje nie urzeczywistniły się. Inne

procesy i wydarzenia także przyczyniły się do ożywienia debaty nad europejskim modelem społecznym: zastój gospodarki europejskiej i brak sukcesu w zwiększeniu zatrudnienia, zmiany demograficzne, postępująca globalizacja i jej konsekwencje oraz intensywna debata nad projektem dyrektywy o usługach. Integracja nowych państw członkowskich również zainspirowała debaty nad przyszłością UE.

2.1.1.2 Niniejsza opinia stanowi wkład Komitetu w toczącą się debatę. Opinia ta będzie bowiem stanowić podstawę dla dalszego dialogu z partnerami społecznymi i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

2.1.1.3 Punktem wyjścia niniejszej opinii jest uznanie faktu, że istnieje szereg wartości i wizji, lecz także realia społeczne, które łącznie można określić mianem europejskiego modelu społecznego. Celem opinii jest zbadanie części składowych tego modelu i przedstawienie pomysłów i wyzwań związanych z jego dalszym rozwojem.

2.1.1.4 Jako jedna z wizji Europy, model społeczny musi rozwijać się w symbiozie z innymi wizjami Europy, przede wszystkim wizją zrównoważonego rozwoju i wizją Europy jako najbardziej konkurencyjnego, opartego na wiedzy społeczeństwa na kuli ziemskiej, które zapewnia większą liczbę lepszych miejsc pracy i spójność społeczną.

2.1.2 Definicja i zakres europejskiego modelu społecznego

2.1.2.1 Analiza europejskiego modelu społecznego musi rozpoczynać się od analizy systemów wartości wypracowanych w europejskich państwach. Systemy wartości stanowią podstawę do wszelkich dyskusji nad wspólnymi cechami modelu społecznego. Unia Europejska opiera się na pewnych wspólnych wartościach, którymi są: wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i ludzkiej godności, równość, solidarność, dialog i sprawiedliwość społeczna. Fakt, że omawiany model jest częściowo modelem opartym na prawach — co ilustruje karta społeczna — podkreśla, że jest to model oparty na wartościach.

2.1.2.2 W niniejszej analizie europejski model społeczny postrzegany jest w szerokim znaczeniu. Model społeczny nie może ograniczać się do tradycyjnego znaczenia pojęcia „społeczny”. Wzajemne powiązania kwestii gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska powodują konieczność szerszej interpretacji modelu społecznego.

2.1.2.3 Ponadto w tej analizie europejskiego modelu społecznego wybrano podwójne podejście: skupienie na wartościach i wizjach w połączeniu z zasadniczymi politykami służącymi realizacji tych wizji. Model społeczny nie ogranicza się do ujęcia wizji w słowa; polega w dużym stopniu także na przełożeniu wizji na rzeczywistość polityczną. Rolą tego modelu jest dawanie inspiracji i zapewnianie ram rozwiązywania nowych problemów.

2.1.2.4 Hipoteza, na której opiera się poniższa analiza, zakłada, że dzisiejszy europejski model społeczny zasadniczo

składa się z trzech głównych części: celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Faktyczny rozwój modelu społecznego następuje właśnie w ramach wzajemnych powiązań między tymi sektorami — na tle tendencji takich jak globalizacja. Siłę europejskiego modelu społecznego określa sposób przenikania się konkurencyjności, solidarności i wzajemnego zaufania. Z tej perspektywy europejskiego modelu społecznego nie można w żadnym wypadku uznać za „ostatyczny”. Musi on być dynamiczny i zdolny do reagowania na nowe wyzwania wewnętrzne i zewnętrzne.

2.1.2.5 Wizję tę można podsumować następującym stwierdzeniem: europejski model społeczny jest koncepcją demokratycznego, ekologicznego, konkurencyjnego i solidarnego obszaru dobrobytu dla wszystkich obywateli Europy, w którym następuje integracja społeczna.

2.1.2.6 W tym kontekście należy podkreślić związek między efektywnością gospodarczą a sprawiedliwością i spójnością społeczną. Europejski model społeczny opiera się na obu tych elementach. Pomimo różnorodności systemów krajowych istnienie charakterystycznego europejskiego modelu społecznego potwierdza ta cecha wszystkich krajowych systemów UE, jaką jest wzajemna zależność między efektywnością gospodarczą a postępem społecznym. Jednocześnie wymiar społeczny funkcjonuje jako czynnik zwiększający wydajność. Na przykład, dobre prawo w zakresie ochrony zdrowia i dobre prawo pracy przekładają się na dobre wyniki gospodarcze. Właściwie skonstruowana polityka społeczna i rynku pracy, popierana przez partnerów społecznych, może być pozytywną siłą napędową sprawiedliwości i spójności społecznej oraz wydajności gospodarki. Zasiłki dla bezrobotnych w połączeniu z aktywną polityką na rynku pracy stabilizują gospodarkę i wspierają aktywne dostosowanie się do zmian poprzez podnoszenie umiejętności oraz skuteczne poszukiwanie pracy i przekwalifikowanie. Dobrze ukierunkowane inwestycje rządowe w infrastrukturę materialną i kapitał ludzki mogą służyć osiągnięciu celów gospodarczych i społecznych. Te dwa aspekty mogą i powinny wzajemnie się wzmacniać. Aktywny udział partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego może poprawić spójność, zwiększając jednocześnie efektywność gospodarczą.

2.1.2.7 Innym spojrzeniem na tę kwestię jest wskazanie, że brak europejskiego modelu społecznego pociąga za sobą koszty gospodarcze i polityczne. Przeprowadzona dla Komisji Europejskiej analiza kosztów wynikających z polityki niespołecznej wykazała znaczne korzyści gospodarcze polityki społecznej pod względem skuteczności rozdziału środków, wydajności siły roboczej i stabilizacji gospodarki. Analiza ta wykazała, że „polityki społeczne oparte na inwestycjach w kapitał ludzki i społeczny sprzyjają wyższej efektywności gospodarczej, zwiększają bowiem wydajność i jakość siły roboczej. Polityka społeczna jest zatem czynnikiem zwiększającym wydajność, nawet jeżeli związane z nią koszty są ogólnie widoczne w krótkoterminowej perspektywie, zaś wynikające z niej korzyści często można dostrzec dopiero w perspektywie długoterminowej”⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dr Didier Fouarge (3 stycznia 2003 r.). *Cost of non-social policy: Towards an economic framework of quality social policies — and the costs of not having them* [Koszt polityki niespołecznej: Ku gospodarczym ramom wysokiej jakości polityk społecznych — i koszty ich braku] (URL: <http://www.lex.unicit.it/eurolabor/documentazione/altridoc/costs030103.pdf>).

2.1.2.8 Państwa europejskie, a w niektórych przypadkach nawet regiony, posiadają specyficzne doświadczenia historyczne, konflikty i formy rozwiązywania konfliktów. Porozumienie społeczne co do odpowiedniej „równowagi” wartości również nieco się różni, chociaż nie są to różnice zasadnicze. Spowodowały one powstanie niezliczonych form instytucjonalnych, za pomocą których wprowadzana jest w życie „konstytucja społeczna” krajów — tzn. wartości które zostały przekształcone w ustawowe prawa i uprawnienia — i w których osadzona jest gospodarka rynkowa oraz aparat prawny, konstytucyjny i rządowy. Europejskie traktaty podkreślają wspólne wartości leżące u podstaw modelu społecznego i kładą nacisk na znaczenie poszanowania różnorodności między krajami.

2.1.2.9 Do tego dochodzą kwestie ochrony środowiska naturalnego. Szybki wzrost cen energii, postępujące zanieczyszczenie atmosfery i wynikające z tego skutki dla budownictwa mieszkaniowego, transportu i życia zawodowego spowodują zachwianie równowagi między efektywnością i wydajnością gospodarki a sprawiedliwością i spójnością społeczną. Niemniej jednak można tutaj podać przykłady ilustrujące, w jaki sposób polityki, które propagują zrównoważone wykorzystanie zasobów, mogą równocześnie dążyć do osiągnięcia celów gospodarczych i społecznych. Dotyczy to również kwestii takich jak zdrowie i bezpieczeństwo publiczne. Degradacja środowiska naturalnego stwarza nowe problemy zdrowotne zarówno wśród osób młodych, jak i dorosłych. Przykład ten ilustruje potrzebę lepszej integracji kwestii ochrony środowiska z europejskim modelem społecznym.

2.1.2.10 Niektórzy na podstawie tej różnorodności instytucjonalnej wysnuwają wniosek, że w rzeczywistości nie istnieje byt taki, jak europejski model społeczny. Albo istnieje (co najmniej) tyle modeli, ile krajów, albo w najlepszym przypadku, mogą one zostać zgrupowane w ramach „rodzin”.

2.1.2.11 W żadnym razie nie mając zamiaru umniejszać znaczenia tej różnorodności, EKES zwraca jednak uwagę na następujące powody, dla których można mówić o jednym europejskim modelu społecznym:

- 1) w odróżnieniu od wcześniejszych koncepcji, które wyraźnie dążyły do określenia grup **w ramach** europejskiego kapitalizmu, z punktu widzenia ogólnosiątkowego można zauważyć znaczne różnice pod względem skutków społecznych pomiędzy krajami europejskimi traktowanymi jako grupa a pozaeuropejskimi krajami o zaawansowanej gospodarce kapitalistycznej (zwłaszcza USA);
- 2) na obszarze Europy różnorodność instytucjonalna ma dużo większe znaczenie niż różnorodność pod względem skutków społecznych, ponieważ wiele instytucji pełni takie same funkcje;
- 3) europejskie gospodarki są coraz ściślej zintegrowane, o wiele ściślej niż w przypadku innych obszarów świata, co stwarza potrzebę istnienia wspólnego podejścia w wielu dziedzinach polityki;
- 4) co jest wyjątkowe, kraje Unii Europejskiej posiadają także ponadnarodowy, czyli europejski, wymiar ich modeli społecznych, dzięki temu, że UE przyjęła „prawo społeczne”⁽²⁾.

⁽²⁾ Europejskie prawo społeczne obejmuje dyrektywy dotyczące takich kwestii jak: informowanie pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (91/533/EWG), pracownice w ciąży (92/85/EWG), urlop rodzicielski (96/34/EWG), organizacji czasu pracy (2003/88/WE), praca osób młodych (94/33/WE) oraz praca w niepełnym wymiarze godzin (97/81/WE).

2.1.2.12 Komitet chciałby zaproponować uznanie poniższych cech — realiów społecznych, nie zaś jedynie szeregu wartości, pomimo że przyjmują one różne formy instytucjonalne — za zasadnicze elementy składające się na europejski model społeczny, które znalazły już wyraz w krajach UE lub powinny go znaleźć w drodze realizacji odpowiedniej polityki:

- 1) państwo odpowiada za wspieranie spójności i sprawiedliwości społecznej, dążąc do wysokiego poziomu zatrudnienia i świadcząc lub gwarantując wysokiej jakości usługi publiczne (usługi użyteczności publicznej) oraz ustanawiając polityki redystrybucji budżetu;
- 2) rządy i/lub partnerzy społeczni lub inne organy zapewniają systemy ochrony socjalnej, które dostarczają odpowiedniego ubezpieczenia lub ochrony społecznej na wypadek największego ryzyka (takiego jak bezrobocie, choroby, podeszły wiek) na poziomie zapobiegającym ubóstwu i wykluczeniu społecznemu;
- 3) podstawowe ustawowe (lub quasi-ustawowe) prawa — które znajdują wyraz w umowach międzynarodowych — takie jak prawo stowarzyszenia się i prawo do strajku;
- 4) zaangażowanie pracowników na wszystkich szczeblach, wraz z systemami stosunków przemysłowych lub niezależnego dialogu społecznego;
- 5) zdecydowane i wyraźne zaangażowanie w kwestie równości płci we wszystkich dziedzinach życia społeczeństwa oraz w szczególności w edukacji i życiu zawodowym;
- 6) niezbędne polityki dotyczące zagadnień związanych z migracją, przede wszystkim w kontekście zmian demograficznych w państwach UE;
- 7) ustawodawstwo dotyczące kwestii społecznych i zatrudnienia, które zapewnia równe szanse i chroni wrażliwe grupy, w tym polityki ukierunkowane na konkretne potrzeby grup znajdujących się w gorszym położeniu (młodzieży, osób starszych, niepełnosprawnych);
- 8) szereg środków z zakresu polityki makroekonomicznej i strukturalnej, które wspierają stabilny i niezagrożony inflacją wzrost gospodarczy, handel na równych warunkach konkurencji (jednolity rynek) i zapewniają środki wsparcia dla przemysłu i usługodawców, a zwłaszcza przedsiębiorców i MSP;
- 9) niezbędne programy polityczne wspierania inwestycji w obszarach o zasadniczym znaczeniu dla przyszłości Europy, zwłaszcza takich jak uczenie się przez całe życie, badania i rozwój, technologie środowiskowe itd.;
- 10) stałe uznawanie za priorytet promowania mobilności społecznej i zapewniania wszystkim równych szans;
- 11) odpowiedzialność za prowadzenie polityk koniecznych do rozwiązywania kwestii ochrony środowiska naturalnego, w szczególności polityk związanych ze zdrowiem i dostawą energii;

- 12) ogólna zgoda na utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji publicznych i prywatnych w Europie w celu wspierania konkurencyjności oraz postępu społecznego i osiągnięć w dziedzinie ochrony środowiska;
- 13) wierność idei zrównoważonego rozwoju, przejawiająca się w zapewnieniu, że gospodarcze i społeczne osiągnięcia obecnego pokolenia nie następują kosztem ograniczeń dla pokoleń następných (solidarność międzypokoleniowa);
- 14) wierność idei solidarności z krajami rozwijającymi się i udzielanie pomocy dla ich programów reform gospodarczych, społecznych i związanych z ochroną środowiska.

2.2 Osiągnięcia europejskiego modelu społecznego

2.2.1 Ustanowienie Unii Europejskiej i jej udane rozszerzenie jest wydarzeniem o znaczeniu historycznym. Kontynentowi rozdartemu wojną i konfliktami udało się rozpocząć nowe życie i odejść od agresywnego nacjonalizmu. Europejski model społeczny należy postrzegać w tym kontekście.

2.2.2 Europa ma prawo być dumna z osiągnięć społecznych poczynionych dzięki utworzeniu przez nią niezwykle różnorodnych form instytucji i polityk na poziomie krajowym, a także w pewnym stopniu europejskim. Kraje europejskie przodują w światowych zestawieniach pod względem najważniejszych wskaźników dobrobytu, w tym ubóstwa i nierówności, średniej długości życia i zdrowia.

2.2.3 Wiele krajów europejskich prowadzi w międzynarodowych rankingach wydajności i konkurencyjności, chociaż istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi UE. Znacznym osiągnięciem jest fakt, że kilka krajów UE plasuje się w ścisłej światowej czołówce konkurencyjności i inwestycji w badania naukowe. Wizja społeczeństwa opartego w dużym stopniu na wiedzy, którego głównymi elementami są badania naukowe i uczenie się przez całe życie, stała się silnie popieraną częścią modelu europejskiego.

2.2.4 Europa poczyniła najdalej idące kroki we wdrażaniu protokołu z Kioto — nawet jeżeli ogólne wyniki nie spełniają oczekiwań. Europa stała się również jednym z wiodących regionów świata pod względem inwestycji w technologie ekologiczne i opracowanie nowych rozwiązań energetycznych w ogrzewnictwie i transporcie.

2.2.5 Porównanie wskaźników spójności społecznej i zabezpieczenia społecznego oraz stóp zatrudnienia/bezrobocia w krajach OECD wykazuje, że w krajach zapewniających obywatelom i pracownikom wyższy poziom zabezpieczenia zazwyczaj występuje wyższe zatrudnienie, czego wyrazistym, pozytywnym przykładem są kraje skandynawskie.

2.2.6 Coraz bardziej widoczny staje się fakt, że polityczne poparcie dla dalszej integracji europejskiej jest uzależnione od postrzegania jej w kategoriach szerszych niż jedynie integracja rynkowa. W miarę znoszenia granic gospodarczych rządy państw członkowskich i instytucje europejskie wraz z partnerami społecznymi na poziomie krajowym i europejskim rozwijają stosowne mechanizmy, które zapewniają spójność i sprawiedliwość społeczną w nowych warunkach, a w szczególności

ności zapobiegają sytuacji, w której ostra konkurencja prowadziłaby w Europie do równania w dół, co znacznie obniżyłoby standardy społeczne.

2.2.7 Rozszerzenie UE w bardzo konstruktywny sposób przyczyniło się do wzmocnienia powstającej idei europejskiego modelu społecznego. Rozszerzenie wzbogaciło Unię o liczną grupę krajów o długiej historii osiągnięć kulturowych, społecznych, gospodarczych i przemysłowych. Zdecydowanie nadało ono modelowi społecznemu wymiar kulturowy. Wymiar ten będzie jednym z kluczowych mechanizmów wsparcia spójności UE.

2.2.8 Dialog społeczny na wszystkich poziomach stał się dobitnym wyrazem europejskiego modelu społecznego. Dzięki dialogowi społecznemu wypracowano kształtujące się porozumienie co do tego, że bardzo ambitne cele strategii lizbońskiej i modelu społecznego jako takiego będzie bardzo trudno zrealizować bez udziału partnerów społecznych. Europejski sposób podejścia do udziału pracowników zapewnia, że nieustanne zmiany strukturalne, jakie przechodzą przedsiębiorstwa, będą pomyslnie dla wszystkich zainteresowanych stron.

2.2.9 Partnerzy społeczni odegrali istotną rolę we wdrażaniu polityk UE. Rola ta nie ma na świecie odpowiednika. Sugerowano nawet, że partnerzy społeczni powinni na poziomie UE przejąć odpowiedzialność za całość działalności regulacyjnej związanej z kwestiami życia zawodowego.

2.2.9.1 Jeśli chodzi o podstawową strukturę europejskiego modelu socjalnego, nie można przecenić fundamentalnej roli partnerów społecznych w polityce gospodarczej i społecznej. W szczególności duże znaczenie przypada funkcji regulacyjnej związków pracodawców i pracobiorców w ramach układów zbiorowych i płacowych. Również dobrze ugruntowane prawo zabierania głosu przez przedstawicieli pracowników w zakładach i przedsiębiorstwach jest jedną z najważniejszych instytucji europejskiego modelu socjalnego.

2.2.10 Uczestnictwo obywateli i ich organizacji jest podstawowym elementem tworzenia europejskiego modelu społecznego. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego pozwalają realizować aspiracje swoich członków i często dostarczają również ważnych usług socjalnych. Przyszłość europejskiego modelu społecznego i jego dynamika będą zależały od większego zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego poprzez rozszerzenie dialogu społecznego, a przez to demokracji uczestniczącej.

2.2.11 Wysokiej jakości usługi sektora publicznego są kolejną istotną kwestią w określaniu modelu społecznego. Ogólnie można uznać, że sektor publiczny w UE, jako gwarant i/lub dostawca podstawowych, równo świadczonych usług, uzyskuje szersze poparcie i odgrywa ważniejszą rolę w UE niż w innych miejscach świata. W obszarach takich jak edukacja i kształcenie, opieka zdrowotna i opieka nad osobami starszymi sektor publiczny odgrywa decydującą rolę we wszystkich państwach członkowskich. Jednocześnie narasta debata nad różnymi rolami sektora publicznego, jako gwaranta specyficznych usług lub jako zarówno gwaranta jak i ich dostawcy.

2.2.12 Z sektorem publicznym ściśle związany jest rozwój podmiotów gospodarki społecznej w wielu krajach UE. Gospodarka społeczna odgrywa podwójną rolę: zarządza najważniejszymi zadaniami, przede wszystkim w sektorze opieki, a jednocześnie zapewnia miejsca pracy obywatelom, którzy mają trudności w znalezieniu stałego zatrudnienia, takim jak osoby niepełnosprawne. Gospodarka społeczna rozwija się w mniejszym lub większym stopniu we wszystkich krajach UE, częściowo ze względu na zmiany demograficzne i potrzebę opieki nad osobami starszymi. Gospodarka społeczna pełni istotną rolę w zwalczaniu ubóstwa. Ma różnorodne oblicza i jest zorganizowana na wiele różnych sposobów, ale niekoniecznie musi stanowić część systemu konkurencji.

2.3 Słabości i wyzwania

2.3.1 Słuszne jest podkreślanie osiągnięć europejskiego modelu społecznego, lecz błędem byłoby nie dostrzeganie jego słabości, jak również wyzwań, które przed nim stoją w zmieniającym się otoczeniu. Duma z modelu społecznego nie można mylić z samozadowoleniem.

2.3.2 Często mówi się, że model ten nie może być określany mianem „społecznego”, jeżeli skazuje on dziesiątą bądź dwunastą część siły roboczej na bezrobocie. W pewnym sensie jest to prawda: poziom bezrobocia w dużej części Unii Europejskiej jest niedopuszczalnie wysoki i powoduje trudności społeczne i gospodarcze, a także zagraża spójności społecznej i przyczynia się do marnowania zasobów produkcyjnych. Jednak z tym wyzwaniem często wiąże się twierdzenie, że Europa, decydując się na posiadanie modelu społecznego, jednocześnie decyduje się na wysokie bezrobocie, czyli że bezrobocie jest ceną, którą należy zapłacić za spójność społeczną. EKES odrzuca ten pogląd. Europa nie musi wybierać między spójnością społeczną a wysoką stopą zatrudnienia.

2.3.3 Bezrobocie pozostaje podstawowym zagrożeniem dla europejskiego modelu społecznego, gdyż podnosi koszty, zmniejsza możliwości finansowania oraz powoduje nierówności i napięcia społeczne. Zmniejszenie bezrobocia pozostaje kluczowym priorytetem. W szczególności dotyczy to bezrobocia wśród osób młodych, które w wielu krajach osiąga znacznie wyższy poziom niż średnia stopa bezrobocia i ze względu na wysokie ryzyko długoterminowego wykluczenia z rynku pracy, a także ze społeczeństwa w ogóle, ma szczególnie szkodliwy wpływ zarówno ze społecznego, jak i gospodarczego punktu widzenia. Rozwiązanie tego problemu wymaga przyjęcia szerokiego pakietu środków podażowych wraz z polityką popytową ukierunkowaną na osiągnięcie maksymalnej produkcji.

2.3.4 Nierówność pod względem położenia geograficznego i ubóstwo (wlicza się, że dotyka ono 70 milionów obywateli) wyraźnie obecne są w całej Unii Europejskiej i wzrosły od chwili rozszerzenia. Nawet w bogatych krajach europejskich zbyt wiele osób cierpi (względne) ubóstwo. W szczególności niedopuszczalne jest ubóstwo wśród dzieci, gdyż prowadzi ono do zaprzepaszczenia ich szans życiowych i utrwalenia nierówności na przestrzeni pokoleń. Nawet przy obecnych wysokich ambicjach, działania na rzecz spójności społecznej w państwach

członkowskich UE nie zdołały ograniczyć ubóstwa i bezrobocia. Jest to ważne zadanie na przyszłość.

2.3.5 W naszym modelu społecznym często wskazuje się, że te i inne słabości europejskiej gospodarki i społeczeństwa zaostrzają się w wyniku pojawienia się nowych wyzwań, w formie globalizacji gospodarczej, pojawiania się nowych technologii i demograficznego starzenia się społeczeństw. Wydłużenie średniej długości życia i spadek przyrostu naturalnego są źródłem poważnego zaniepokojenia w kwestii finansowania systemów zabezpieczenia społecznego — systemy emerytalne są pierwszorzędnym tego przykładem. EKES ostrzega przed wyciąganiem uproszczonych wniosków politycznych z licznych popularnych przekonań:

— Globalizacja oznacza wprawdzie, że międzynarodowy obrót towarami i usługami ulega zwiększeniu, lecz istotna jest świadomość, że traktując UE 25 jako pojedynczy podmiot gospodarczy, jedynie nieznacznie ponad 10 % produkcji europejskiej to produkcja eksportowana (lub importowana). To sprawia, że gospodarka UE nie jest bardziej otwarta od gospodarki USA (które są często postrzegane jako znacznie bardziej niezależna siła globalna). Państwa członkowskie muszą dokonać wyborów społecznych i politycznych dotyczących ich systemów społecznych i niezbędnych reform. Żle skonstruowany system świadczeń powinien zostać zreformowany tak, aby umożliwiał wyższą wydajność lub zatrudnienie, zapewniając jednocześnie jak największe bezpieczeństwo beneficjentom, nie zaś z powodu „globalizacji”.

— Pożądane są również zmiany technologiczne, podnoszą one bowiem wydajność pracy i pomagają tworzyć zasoby konieczne do finansowania wysokiego poziomu życia i ochrony socjalnej. Właściwą reakcją na zmiany technologiczne jest inwestowanie w pracowników i wspieranie procesów dostosowawczych poprzez dobrze pomyślane polityki społeczne, w celu podniesienia umiejętności przedsiębiorstw i pracowników europejskich.

— Demografia oczywiście wpływa na europejski model społeczny — z tym, że słuszne jest również twierdzenie odwrotne. Rozsądne systemy opieki nad dziećmi umożliwiają kobietom i mężczyznom pracę bez konieczności dokonywania wyboru między karierą zawodową a rodziną; systemy skoncentrowane na aktywnym starzeniu się zapewniają uczestnictwo starszych osób w rynku pracy, umożliwiając im i społeczeństwu jako całości czerpanie korzyści z wydłużenia średniej długości życia. Uczenie się przez całe życie rozwija zdolności dostosowawcze i zwiększa wydajność i zatrudnienie. Ponadto, wszystkie społeczeństwa stoją w obliczu problemów demograficznych.

— Wreszcie dobrze znany jest fakt, że Europa powinna rozwijać i koordynować polityki gospodarcze, służące jako instrumenty przeciwdziałania zakłóceniom rynku, takim jak szkodliwa konkurencja podatkowa, raczej niż je ograniczać. Takie zakłócenia wywierają presję na systemy społeczne i ich podstawy finansowe. Z drugiej strony, integracja europejska jest potężną siłą zwiększania efektywności handlowej i gospodarczej, a ponadto stwarza możliwość regulacji

niektórych aspektów życia zawodowego i społecznego na bardziej stosownym, europejskim poziomie. Osiągnięcie tego w obliczu różnorodności instytucjonalnej jest dużym wyzwaniem dla twórców strategii, a także dla partnerów społecznych.

2.4 Dynamiczny model

2.4.1 Jeżeli europejski model społeczny ma przetrwać i mieć wpływ na przyszłe obszary polityki, musi być on dynamiczny i otwarty na debatę i reformę. Historia podaje wiele przykładów wyzwań dla tego modelu, których nie można było przewidzieć: zagrożenie katastrofami ekologicznymi, gwałtowne zmiany w demografii i strukturze rodziny, kryzysy energetyczne, rewolucja wiedzy, nowe i potężne technologie informacyjne i komunikacyjne oraz zmiany trendów w produkcji i życiu zawodowym.

2.4.2 Patrząc w przyszłość, kluczowym wyzwaniem stojącym przed europejskim modelem społecznym jest rozpoznanie tych aspektów modelu, które promują rozwiązania korzystne dla wszystkich zainteresowanych stron. Innymi słowy, należy skoncentrować się na określeniu istniejących i nowych polityk promujących spójność społeczną i dobre wyniki gospodarcze, jak również trwały rozwój.

2.4.3 Zarazem potrzebne jest przeprowadzenie systematycznych i wyważonych reform tych instytucji, których negatywne skutki pod względem gospodarczym, społecznym i ochrony środowiska zostały bez wątpienia udowodnione. Oceny wpływu polityki mogą być w tym przypadku przydatne do tworzenia lepszych uregulowań prawnych, zamiast wprowadzania uproszczonej deregulacji.

2.4.4 Na czym polegają nowe wyzwania dla europejskiego modelu społecznego? Dotyczą one przede wszystkim trzech sektorów: konkurencyjności i zatrudnienia, integracji społecznej i zwalczania ubóstwa oraz skutków globalizacji. W dalszej perspektywie wyzwania w zakresie ochrony środowiska mogą skutkować daleko idącym przemieszczaniem produkcji i miejsc pracy. Do tego należy dodać zagadnienia migracji (wewnętrznej i zewnętrznej) oraz równości płci; obie te kwestie silnie wpływają na przyszłość europejskiego modelu społecznego.

2.4.5 Zasadniczą kwestią będzie dalszy rozwój społeczeństwa intensywnie korzystającego z wiedzy, zarówno w dziedzinie badań, jak i uczenia się przez całe życie. W stopniu większym niż obecnie wiedza stanie się zasadniczym czynnikiem umożliwiającym osiągnięcie konkurencyjności i w ten sposób tworzącym zasoby dla polityk społecznych. W tym kontekście ważne będzie utrzymanie wsparcia dla przedsiębiorczości i wzrostu małych przedsiębiorstw. Społeczne skutki rewolucji wiedzy są potencjalnie zagadnieniem, które można z korzyścią uwzględnić w dialogu społecznym. Wypracowanie nowych i sprawnych systemów uczenia się przez całe życie będzie stanowić specjalne wyzwanie dla rządów i dla partnerów społecznych.

2.4.6 Ważne jest znalezienie nowej równowagi pomiędzy bezpieczeństwem i elastycznością, która wspiera zatrudnienie i innowacje, co partnerzy społeczni podkreślili niedawno w

swym wspólnym programie prac⁽³⁾. Szczególne znaczenie ma uzgodnienie przez partnerów społecznych środków zmniejszenia bezrobocia wśród osób młodych. Bezrobocie samo w sobie jest tragedią; bezrobocie wśród osób należących do młodych pokoleń jest zagrożeniem dla samej istoty europejskiego społeczeństwa demokratycznego.

2.4.7 Z perspektywy wyzwań dla ochrony środowiska potrzebne będą większe inwestycje w sektorze transportu i budownictwa mieszkaniowego oraz planowania w skali lokalnej i jego reformy. Wzrost cen energii wywrze głęboki wpływ na spójność społeczną i polityki strukturalne. Jest to kluczowy obszar obiecujący rozwiązania korzystne dla wszystkich zainteresowanych stron.

2.4.8 Makroekonomiczny system zarządzania musi lepiej wspierać cele lizbońskie. W dłuższej perspektywie i w świetle uzgodnień z Lizbony zasadnicze znaczenie będzie miało ustanowienie ukierunkowanej na wzrost równowagi między podażowymi a popytowymi aspektami polityki gospodarczej.

2.4.9 Globalizacja jest wyzwaniem nie tylko z punktu widzenia handlu i cen. Jest ona również szansą np. na otwarcie nowych rynków dla technologii ekologicznych. Europa musi znacznie więcej inwestować w nowoczesne technologie, zwłaszcza w sferze ochrony środowiska, gdyż inne kraje, takie jak USA, szybko zaczynają dostrzegać te szanse. Globalizacja nie jest jedynie zjawiskiem, z którym należy sobie poradzić; w dużej mierze jest to kwestia aktywnego działania i dostrzegania szans.

2.4.10 Najpoważniejszym z ewentualnych przyszłych wyzwań byłby powrót w Europie do polityk o większym wymiarze państwowo-narodowym, charakteryzujących się protekcyjnym i zamknięciem rynków. Miałyby to niszczące skutki gospodarcze i społeczne.

2.4.11 Żaden model społeczny nie osiągnął i nigdy nie osiągnie ostatecznego etapu. Podstawową koncepcją leżącą u podłoża modelu społecznego są koncepcje i spostrzeżenia pojawiające się w miarę jego rozwoju. Model społeczny musi być dynamiczny, gdyż w przeciwnym razie ulegnie skostnieniu — i zniknie. Model społeczny należy stale wypróbowywać i poddawać pod debatę w ramach nieustającego procesu demokratycznego. Trzeba dokonywać ocen, a także rozwinąć i udoskonalić stosowne instrumenty zarządzania.

2.5 Czy europejski model społeczny jest ogólnosięciowym modelem odniesienia?

2.5.1 Europejski model społeczny można postrzegać jako próbę stworzenia wzorca, który posłuży w przyszłości do ukształtowania stabilnej unii dobrobytu, charakteryzującej się bardzo konkurencyjnym przemysłem, wysokimi ambicjami społecznymi i wysokim poziomem odpowiedzialności za środowisko naturalne. Opisany w ten sposób europejski model społeczny, z naciskiem na jego funkcje demokratyczne, może być źródłem pomysłów i doświadczeń dla innych krajów lub ich grup.

⁽³⁾ *Work Programme of the European Social Partners 2006-2008* [Program prac partnerów społecznych na lata 2006 — 2008]. Patrz także: opinia EKES-u z 17 maja 2006 r. w sprawie „Elastyczność i pewność zatrudnienia (flexicurity): przypadek Danii”, sprawozdawca: Anita Vium (nie opublikowana jeszcze w DzU).

2.5.2 Czy europejski model społeczny może stać się ogólnosięciowym modelem odniesienia? Każdy kraj i każda grupa krajów musi stworzyć własny model społeczny i rozwinąć własne metody jego stosowania. To, co okazało się cenne w Europie, niekoniecznie zachowa swoją wartość w innym kraju i przy innych wyzwaniach. Niemniej jednak, europejski model społeczny może odgrywać inspirującą rolę, choćby dlatego, że usiłuje połączyć kwestie gospodarcze, społeczne i ochronę środowiska w „wizji demokratycznego, ekologicznego, konkurencyjnego, solidarnego i społecznie integrującego obszaru dobrobytu wszystkich obywateli Europy”. Inne kraje ocenią go pod względem powodzenia w osiągnięciu tych celów.

2.5.3 Wśród partnerów UE rośnie zainteresowanie podejściem, które łączy cele gospodarcze, społeczne, w zakresie zatrudnienia i ochrony środowiska tak, że wzajemnie się one wzmacniają. Europejski model gospodarczy i społeczny w integracji regionalnej może stanowić źródło inspiracji dla naszych partnerskich regionów i państw. Podejście oparte na trzech filarach okazało się wartościowe w UE.

2.5.4 W badaniu nad społecznym wymiarem globalizacji przeprowadzonym przez Międzynarodową Organizację Pracy znajduje się wyraźne odniesienie do europejskiego modelu społecznego jako ewentualnej inspiracji dla krajów nowo uprzemysłowionych (*). Przykładem mogą tu być Chiny, które osiągnęły stabilny, szybki wzrost gospodarczy, ale są coraz bardziej świadome napięć społecznych i problemów ochrony środowiska.

2.6 Oddać sprawy w ręce obywateli Europy

2.6.1 Europejski model społeczny będzie trwał i przetrwa wyłącznie wtedy, gdy będzie miał poparcie ze strony obywateli

Unii. Jeżeli model ten ma mieć rację bytu, musi być przedmiotem debaty i dialogu z udziałem obywateli. Obywatelom da to niezwykle ważną szansę wypowiedzenia się w kompleksowej debacie nad przyszłością europejskiego społeczeństwa.

2.6.2 W niniejszej opinii Komitet przedstawił podstawową analizę europejskiego modelu społecznego. Analiza ta powinna zostać rozwinięta. Istnieje szczególna potrzeba ustalenia wyraźnych powiązań pomiędzy ideami a rzeczywistością. W ten sposób model ten może być podstawą dalszych dyskusji dotyczących rodzaju społeczeństwa europejskiego, którego pragną obywatele. W ramach nowej strategii informacyjnej i komunikacyjnej UE możliwe będzie wykorzystanie modelu społecznego jako podstawy do dialogu.

2.6.3 Ostatecznie to właśnie w oparciu o debatę, dialog i coraz większą świadomość obywatele Europy zaangażują się w obronę europejskiego modelu społecznego i wesprą jego dalszy rozwój.

2.7 Rola EKES-u

2.7.1 Członkowie Komitetu stanowią ważny kanał komunikacji z reprezentowanymi przez nich grupami. EKES regularnie organizuje fora zainteresowanych stron w szerokim kontekście, aby umożliwić wymianę opinii i poglądów.

2.7.2 Komitet rozważy wykorzystanie europejskiego modelu społecznego jako podstawy do szerszej komunikacji w Unii. W ten sposób Komitet może wnieść konkretny wkład w debatę nad tym, jakiej Europy i jakiego modelu społecznego na przyszłość chce ludność Europy. Partnerzy społeczni, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie oraz krajowe rady społeczno-gospodarcze zostaną zaproszone do uczestnictwa.

Bruksela, 6 lipca 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

(* URL: <http://www.ilo.org/public/english/wcsd/g/globali/synthesis.pdf>).