



Nie tylko wzrost gospodarczy – kwestie społeczne w polityce europejskiej

Melchior Szczepanik

W warunkach kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19 rządy państw Europy Południowej, przy silnym wsparciu lewicy w Parlamencie Europejskim, promowały większą koordynację w dziedzinie polityki społecznej na poziomie wspólnotowym oraz przyjęcie bardziej ambitnych celów, m.in. w zakresie walki z ubóstwem i bezrobociem. Jednak duża grupa państw, zwłaszcza Europy Północnej, z rezerwą odniosła się do tych zamierzeń. W efekcie większość zaplanowanych działań ma raczej charakter deklaracji niż wiążących zobowiązań.

Uwarunkowania. Obostrzenia wprowadzone w związku z pandemią wywołały spowolnienie aktywności gospodarczej w UE. Mimo programów wsparcia zatrudnienia stopa bezrobocia (spadająca nieprzerwanie od 2014 r.) wzrosła w 2020 r. do 7,1% (tj. o 0,4 pp. w porównaniu z 2019 r.). Wśród grup najbardziej dotkniętych są pracownicy nisko wynagradzani, często niemający stałych umów o pracę, ludzie młodzi i kobiety. Dane Eurostatu wskazują, że w dziewięciu państwach (m.in. w Hiszpanii, Portugalii, Grecji i we Włoszech) wzrósł odsetek pracujących obywateli zagrożonych ubóstwem.

Problemy gospodarcze wzmocniły wśród obywateli przekonanie o konieczności reform, zwiększenia roli państwa i wsparcia dla najbardziej wrażliwych grup społecznych. W sondażu Pew Research przeprowadzonym jesienią 2020 r. 70% Francuzów i 50% Niemców uznało, że system gospodarczy potrzebuje gruntownej przebudowy. W obu państwach większość popiera postulaty rozbudowy wsparcia socjalnego dla ubogich i wyższego opodatkowania najbogatszych. W badaniu Eurobarometru, również z jesieni, obywatele pytani o zmiany korzystne dla Europy wymieniali najczęściej porównywalne warunki życia w państwach członkowskich i więcej solidarności między nimi (odpowiednio 35% i 30% wskazań).

Jednak zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu UE w kwestiach zatrudnienia i polityki społecznej Unia jedynie „wspiera i uzupełnia działania państw”, a Komisja „zachęca

je do współpracy i ułatwia koordynację ich działań”. Prawo europejskie może określać minimalne wymagania dotyczące warunków pracy, ochrony socjalnej pracowników czy konsultacji między nimi a pracodawcami, ale nie mogą one naruszać prawa państw do określania podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego.

Propozycje Komisji Europejskiej. W zakresie polityki społecznej antykryzysowe inicjatywy instytucji UE odwołują się do przyjętego w 2017 r. Europejskiego filaru praw socjalnych (EFPS). Jest to zestaw 20 zasad, na mocy których państwa członkowskie zobowiązały się do działań na rzecz poprawy warunków pracy i życia obywateli. Chodzi m.in. o zapewnienie godnych płac i wsparcia na wypadek bezrobocia, wzrost zatrudnienia, podwyższanie kwalifikacji pracowników i umożliwienie im większego udziału w zarządzaniu przedsiębiorstwami, a także poprawę jakości opieki zdrowotnej i dostępności mieszkań. Zasady te służą jako punkt odniesienia dla Unii i państw, nie mają jednak charakteru prawnie wiążącego.

W marcu br. Komisja Europejska (KE) przedstawiła Plan działań na rzecz EFPS, zawierający zarówno jej propozycje legislacyjne, jak i sugestie skierowane do państw członkowskich. Zapowiedziała m.in. zaproponowanie uregulowań dotyczących pracowników platform internetowych i reguł wykorzystywania sztucznej inteligencji w zakładach pracy. Od jesieni 2020 r. negocjowany jest projekt dyrektywy o wynagrodzeniach minimalnych, który

BIULETYN PISM

ma ustanowić wspólne reguły ich określania w państwach członkowskich.

Komisja zaproponowała również trzy cele do osiągnięcia do 2030 r.: zatrudnienie na poziomie przynajmniej 78% wśród osób w wieku 20–64 lata (obecnie 73%), roczny udział w szkoleniach przynajmniej 60% pracowników oraz zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 15 mln (tj. o 16%, wobec poziomu z 2019 r.). Przedstawiła również sugestie nieznacznej modyfikacji systemu ocen stosowanego wobec polityki gospodarczej państw członkowskich (tzw. semestr europejski), która ma nadać kwestiom związanym z EFPS większe znaczenie. Są one również brane pod uwagę przy ocenie krajowych planów [wykorzystania środków z funduszu odbudowy](#), ale KE nie ustaliła konkretnego odsetka środków, który miałyby trafić na projekty społeczne (jak to miało miejsce w przypadku klimatu i cyfryzacji).

Różnice zdań. Środowiska centrolewicowe, a także państwa najmocniej dotknięte gospodarczymi konsekwencjami pandemii przedstawiły postulaty idące dalej niż propozycje KE. Parlament Europejski (PE) w rezolucji uchwalonej – przede wszystkim głosami lewicy – w grudniu 2020 r. wskazywał na konieczność przyjęcia przez państwa celów, które nie byłyby tylko deklaracjami, ale miałyby charakter wiążący. Do podjęcia ambitnych zobowiązań wzywał lewicowy rząd Portugalii, [sprawującej przewodnictwo w Radzie UE](#) w pierwszym semestrze br. Hiszpania i Belgia zaproponowały wzmocnienie systemu monitorowania sytuacji społecznej w państwach członkowskich i nadanie mu charakteru porównywalnego do procesu oceny kondycji makroekonomicznej. Państwa miałyby przyjąć konkretne cele (m.in. w takich kwestiach jak różnice płac kobiet i mężczyzn, dostęp do usług publicznych, liczba osób bezdomnych, odsetek osób rezygnujących z edukacji), a ich niespełnienie powodowałoby wzmocnienie kontroli KE. Oba państwa, podobnie jak PE i rząd Włoch, zaproponowały również nadanie trwałego charakteru stworzonemu w związku z pandemią funduszowi (SURE), z którego państwa członkowskie mogą zaciągać pożyczki zasilające programy na rzecz utrzymania miejsc pracy.

Bardziej zachowawcze stanowisko przedstawiła grupa państw głównie z Europy Północnej (Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia, Szwecja, państwa bałtyckie, a także Austria i Bułgaria). Choć pozytywnie oceniły one EFPS, podkreśliły, że unijne inicjatywy w tym zakresie powinny być zgodne z zasadą subsydiarności i szanować specyfikę państw członkowskich. Apel ten można odebrać jako odrzucenie daleko idących wspólnych zobowiązań. Podobne opinie przedstawiały środowiska przedsiębiorców.

W Europie Środkowo-Wschodniej ogólne poparcie dla socjalnych ambicji Unii idzie w parze z przekonaniem, że w

tym zakresie lepiej korzystać z miękkich instrumentów – raczej rekomendacji niż konkretnych celów. Wynika to z obaw, że zbyt sztywne regulacje mogłyby zobligować te państwa do zwiększenia wydatków na cele socjalne lub uderzyć w ich przewagę konkurencyjną. Chodzi np. o ograniczenie wykorzystywania elastycznych form zatrudnienia czy zobowiązanie do podwyższenia płacy minimalnej (w Bułgarii wynosi ona zaledwie 44% poziomu przyjętego w sąsiedniej Grecji).

Odzwierciedleniem różnic zdań między państwami była dość ogólna deklaracja z Porto, przyjęta na szczycie Rady Europejskiej 8 maja br. Szefowie państw i rządów zaakceptowali w niej przedstawiony przez KE plan działania i trzy zawarte w nim cele. Podobnie jak w przypadku EFPS jest to jedynie deklaracja polityczna bez szczegółów na temat kontroli wdrażania czy sankcji za brak postępów.

Wnioski i perspektywy. Zwolennicy zacieśniania współpracy w kwestiach polityki społecznej wykorzystali kryzys pandemiczny, by nadać impet swoim postulatam. Jednak wbrew ich zamiarom cele związane z redukcją ubóstwa czy poprawą warunków pracy nie zyskały statusu porównywalnego z wytycznymi dotyczącymi polityki klimatycznej i cyfryzacji. Duża grupa państw, zwłaszcza tych cieszących się bardziej stabilną sytuacją gospodarczą, opowiada się za luźniejszą współpracą, dającą im większą swobodę kształtowania własnych rozwiązań.

Dla państw Południa wezwania do bardziej zdecydowanych wspólnych działań wobec problemów społecznych to sposób nie tylko na przyciągnięcie unijnych funduszy, ale również na trwałe rozluźnienie zasad paktu stabilności i wzrostu. Te ostatnie kładą nacisk na redukcję wydatków – w ocenie Południa nadmierną i utrudniającą obudowę gospodarczą po pandemii. Państwa Północy obawiają się, że spadnie na nie ciężar wspierania zadłużonego i trapionego wysokim bezrobociem Południa. Z rezerwą postrzegają również perspektywę zachowania instrumentów stworzonych w związku z kryzysem, zakładając, że np. unijne ubezpieczenie od bezrobocia może zniechęcać państwa Południa do reform.

Choć unijne wsparcie w coraz większym stopniu jest przekierowywane na Południe, postulat ochrony wewnętrznej spójności Unii pozostaje ważny dla Polski. Środki europejskie mogą być istotnym źródłem wsparcia branż oraz regionów, dla których przystosowanie się do wymogów cyfrowej i zielonej transformacji będzie trudne i kosztowne. Innym wyzwaniem dla Polski, jak pokazują ostatnie dane GUS, mogą stać się rosnące nierówności dochodowe.