

Od redaktorów

Przystąpienie do Unii Europejskiej było celem Polski niemal od początku podjętej w 1989 r. transformacji ustrojowej, a oficjalne rokowania w tej sprawie, mające w pierwszym etapie na celu stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskimi i jej państwami członkowskimi, rozpoczęto już w grudniu następnego roku. Polska droga do Unii wiodła przez podpisanie Układu Europejskiego ustanawiającego takie stowarzyszenie (16 grudnia 1991 r.), złożenie formalnego wniosku o członkostwo (8 kwietnia 1994 r.), przyjęcie przez Sejm Narodowej Strategii Integracji w maju 1997 r. oraz negocjacje warunków akcesji zaczęte formalnie 31 marca 1998 r. w Brukseli i zakończone 13 grudnia 2002 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze. Wynegocjowany przez Polskę i dziewięć innych państw Traktat Akcesyjny został przyjęty w kwietniu 2003 r. przez Parlament Europejski oraz Radę Unii Europejskiej, a następnie ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie. Polacy potwierdzili wolę przynależności do Unii w referendum przeprowadzonym 7 i 8 czerwca 2003 r., w którym za akcesją opowiedziało się niemal 77,5% głosujących, przy frekwencji wynoszącej prawie 59%. Rozpoczęte 1 maja 2004 r. członkostwo Polski w UE stopniowo nabierało cech pełnoprawności uczestnictwa, wraz z upływem okresów przejściowych zapisanych w Traktacie Akcesyjnym. W czasie członkostwa kluczowe było wejście Polski do strefy Schengen, a więc zniesienie kontroli na granicach pomiędzy państwami członkowskimi. Nie udało się natomiast przyjąć wspólnej waluty Euro, co zostało zapowiedziane w Traktacie Akcesyjnym.

Ciąg tych zdarzeń dość zasadnie przekonuje, że życie polityczne w Polsce w mijającym ćwierćwieczu w rosnącym stopniu kształtowało się pod wpływem UE, początkowo w związku z przedakcesyjnymi działaniami dostosowawczymi do jej standardów politycznych, gospodarczych i społecznych, określonych w tzw. kryteriach kopenhaskich, a następnie wykorzystywaniem możliwości stwarzanych przez członkostwo. Chyba nie budzi również wątpliwości, że przystąpienie do UE stało się najważniejszym z czynników modyfikujących stosunki społeczne i ekonomiczne, a także zmieniających kształt i charakter instytucji publicznych oraz aktywności obywatelskiej w naszym kraju.

Rok 2014 zakończył pierwszą dekadę obecności Polski w UE, co sprzyja podejmowaniu bilansu zysków i strat wynikających z członkostwa. W tych zestawieniach na plan pierwszy z reguły wysuwają się zagadnienia związane ze skutkami włączenia

polskiej gospodarki w unijną przestrzeń, udziału polskich obywateli we wspólnym rynku pracy, a zwłaszcza modernizacyjnej roli unijnej polityki spójności. Konsekwencje procesów związanych z tymi zjawiskami zaznaczają się we wszystkich sferach życia w Polsce, dotyczą funkcjonowania grup zawodowych i społeczności lokalnych, a także w największym stopniu ogniskują działania instytucji publicznych i aktywnych grup obywateli. W nieco innej perspektywie analizowane są rezultaty dostosowywania polskiego prawa do ustawodawstwa UE, a także kwestia realizacji „unijnych standardów”, co w przypadku niektórych z nich – tych wykraczających poza obligatoryjne uregulowania wspólnotowe i dotyczących np. sfery obyczajowości – powoduje niekiedy największe kontrowersje społeczne.

Wszystkie wzmiankowane zjawiska i procesy stanowią zasadnicze podłoże etologiczne analiz podejmowanych przez autorów niniejszej książki, będącej efektem zbiorowego wysiłku pracowników naukowo-dydaktycznych Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.

Głównym zamysłem publikacji jest ukazanie wpływu członkostwa w UE na polską politykę społeczną w latach 2004–2014. Nie jest to zadanie łatwe; jego realizacja wymaga nie tylko oczywistego trudu badawczego, ale również zakreśla bardzo szeroki obszar dociekań, co wynika z charakteru polityki społecznej jako niezmiernie rozległego obszaru działań różnorodnych polityk publicznych. Powstawaniu autorских opracowań od początku towarzyszyła również świadomość konieczności swojej skromności w formułowaniu wniosków. Zmiany w poszczególnych obszarach polityki społecznej w Polsce były w analizowanej dekadzie powodowane różnymi przyczynami, wśród których znajdowały się także te, wynikające z przynależności do Unii. W niektórych przypadkach ich znaczenie było stosunkowo łatwe do określenia, z kolei w innych – znacznie liczniejszych dziedzinach – wpływ członkostwa w UE, jakkolwiek niewątpliwie występujący, okazał się niezmiernie trudny, niekiedy wręcz niemożliwy do wyodrębnienia ze znacznie szerszego podłoża uwarunkowań realizowanych działań i osiągniętych efektów. Trudności podjętych analiz wiążą się wreszcie z usytuowaniem polityki społecznej w założeniach konstytuujących UE. Pomimo widocznego współcześnie dążenia do ustalenia wspólnych standardów realizacji coraz liczniejszych wspólnych celów społecznych, a także pomimo zwiększania zakresu unijnych regulacji dotyczących wybranych dziedzin polityki społecznej, nie jest ona – jako całość – polityką tak wspólnotową, jak chociażby polityki: gospodarcza i rolna, czy nawet działania dotyczące kształtowania stosunków zewnętrznych i bezpieczeństwa UE. Wobec utrzymywania się narodowego charakteru ogólnych modeli polityki społecznej, zabezpieczenia społecznego i usług społecznych, wpływ członkostwa w UE na politykę społeczną nie jest tak bezpośredni, a w konsekwencji tak prosty do ustalenia, jak w przypadku polityk, których realizację, zgodnie z zasadą subsydiarności, przeniesiono na poziom unijny.

Zawarte w niniejszej książce rozdziały powstawały między październikiem 2014 r. i lutym 2015 r., jakkolwiek były one poprzedzone – w licznych przypadkach wielolet-

nimi – badaniami autorskimi, a także przyjęciem wspólnej metodologii prezentacji wyników tych badań.

Wpływ UE na rozwiązania przyjmowane w polskiej polityce społecznej jest w publikacji rozumiany szeroko, jako konsekwencje oddziaływań intencjonalnych (realizowanych przez instytucje, programy i fundusze), jak również skutki zjawisk i procesów społecznych ukształtowanych lub wzmocnionych w związku z przynależnością do Unii. Podejmowane analizy zasadniczo odnoszą się do dekady polskiego członkostwa w UE, jednak przy omawianiu niektórych szczegółowych zagadnień konieczne było także uwzględnienie znaczenia działań dostosowawczych w okresie przedakcesyjnym, a niekiedy również wcześniej podejmowanych reform sfery społecznej, dla porównania głębokości i kierunków wprowadzanych przez nie zmian z charakterem reform po 2004 r. Założeniem redakcyjnym książki było również wpisanie tworzących ją opracowań cząstkowych we wspólną perspektywę badawczą instytucjonalizmu historycznego. Autorzy starali się rozstrzygać (tam gdzie było to możliwe) lub przedstawiać dane umożliwiające stawianie hipotez, czy w przypadku analizowanych przez nich fragmentów polskiej polityki społecznej akcesja do UE okazała się zmianą, czy też dalszą zależnością od szlaku (*path shifting* czy *path dependency*). Ze względu na charakter podejmowanych analiz, w nurt instytucjonalizmu historycznego wpisują się szczególnie rozdziały zamieszczone w II części publikacji, które w sposób najbardziej bezpośredni odnoszą się do wątków przerywania zależności od szlaku, adaptacyjności oraz przypadkowości zachodzących zmian.

Prezentowana publikacja w sposób zamierzony nawiązuje do trzech kolejnych wydań książki *Spoleczeństwo polskie* pod redakcją Antoniego Rajkiewicza. Pierwsze wydanie obejmowało lata 1989–1993, kolejne – uzupełniane i rozszerzane – lata 1989–1994 i 1989–1995/6. We wstępie do pierwszego wydania w 1994 r. A. Rajkiewicz napisał, że jest to książka mająca *charakter raportu o demograficznych uwarunkowaniach polityki społecznej, o ewolucji poziomu życia i zaspokajaniu potrzeb ludności w ostatnich latach w świetle badań i wskaźników statystycznych*. We wstępie do wydania drugiego zwrócił z kolei uwagę na zawartą w publikacji *charakterystykę zmian zachodzących w polityce społecznej*, zaś w wydaniu trzecim nawiązał do planów przystąpienia naszego kraju do UE, sugerując przy tym, w świetle zamieszczonych opracowań, *w drodze do Unii Europejskiej przed polityką społeczną stają trudne wyzwania i zadania*.

Podejmując – blisko dwadzieścia lat później – wysiłek dokonania oceny zmian dekady 2004–2014, traktujemy go jako swego rodzaju kontynuację ówczesnego przedsięwzięcia i dedykujemy Panu Profesorowi.

Na niniejszą publikację składa się 17 artykułów ujętych w dwie części. Rozdzieliśmy bowiem opisy i oceny zmian dotyczących społeczeństwa polskiego (w wymiarze demograficznym, zdrowotnym, w aktywności zawodowej i wykształceniu) i zmian w jego materialnych warunkach życia (z uwzględnieniem płac, dochodów z innych źródeł i ubóstwa) od opisu i oceny reform, którym zostały poddane poszczególne polityki sektorowe.

Autorów pierwszej części łączy wspólnie podzielane przekonanie, że opisywane zmiany były efektem oddziaływania wielu czynników natury ekonomicznej, politycznej, cywilizacyjnej i historycznej. Wykazanie ich związku przyczynowo-skutkowego z przystąpieniem do Unii byłoby – jak już zaznaczono – trudne do udowodnienia. Inaczej jest w przypadku wielu konkretnych rozwiązań wprowadzonych w instytucjonalnej strukturze polityki społecznej (np. w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego). Ale są też sektory polityki społecznej, w których ocena ewentualnego oddziaływania Unii jest bardzo złożona.

Opracowanie nie obejmuje wszystkich aspektów opisu społeczeństwa ani wszystkich obszarów polityki społecznej. Jest odzwierciedleniem zainteresowań i aktualnie prowadzonych prac badawczych przez pracowników Instytutu Polityki Społecznej, bowiem tylko oni są autorami zamieszczonych tekstów. Z lektury całości wyłania się jednak obraz skutków dekady członkostwa w UE dla polityki społecznej w Polsce. Akcesja do Unii stanowiła szansę na skok cywilizacyjny i odrobienie dystansu do najlepiej rozwiniętych i zarządzanych państw europejskich, choć dziesięć lat to zbyt krótki czas, aby te cele osiągnąć. Jednak rzecz nie tylko w perspektywie czasowej, bowiem przedkładana Czytelnikowi książka dowodzi również, że okres naszego członkostwa w UE mógł być znacznie lepiej wykorzystany.

Podsumowania całości, na podstawie lektury wszystkich przygotowanych tekstów, przygotował Mirosław Książkowski. Poszukuje w nich odpowiedzi m.in. na pytania: w jakim kierunku ewoluuje polityka społeczna w Polsce po 2004 r.; jaką siłę ma unijny „impuls modernizacyjny”; jaki charakter mają zmiany dokonujące się w polskiej polityce społecznej, czy są to zmiany intencjonalne, czy raczej żywiołowe, będące bardziej konsekwencją sytuacji kryzysowych lub wynikiem niepowodzeń (bądź zaniedbań) w reformowaniu instytucji sfery socjalnej niż wynikiem celowych działań; jak zmieniło się społeczeństwo polskie, czy jest lepiej/gorzej/tak samo przygotowane do sprostania społecznym i ekonomicznym wyzwaniom związanym z procesami globalizacji?

Kompleksowej odpowiedzi na te same pytania udzielił także Włodzimierz Anioł, kierując się z kolei osobistymi przemyśleniami. Traktujemy ten artykuł jako pierwszy głos w dyskusji, na którą liczymy wierząc, że niniejsza publikacja będzie ku temu zachętą.

Cezary Żołędowski
Barbara Rysz-Kowalczyk
Maciej Duszczyk