

Dr Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski
www.ips.uw.edu.pl
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Europejska polityka społeczna – krótkie wprowadzenie

(wersja 1.0, 26.02.09)

Wprowadzenie

Określenie „europejska polityka społeczna” jest wieloznaczne. Po pierwsze, w przestrzeni europejskiej mamy dwie organizacje międzynarodowe o zasięgu regionalnym: Unię Europejską (UE) i Radę Europy (RE). Oba możemy przypisać mniej lub bardziej rozwiniętą polityką społeczną. Ze względu na bardziej zaawansowaną integrację gospodarczą ma ona większe znaczenie praktyczne w przypadku UE¹. Do tej organizacji należy obecnie 27 krajów, a do RE związanej w 1949 r. - 47 państw (z krajów nienależących do UE są to m.in. Federacja Rosyjska, Turcja, Azerbejdżan, Armenia; Białoruś jest kolejnym państwem kandydackim), co oznacza, że obszar terytorialny i jednocześnie zróżnicowanie polityczno-gospodarcze i społeczno-kulturowe RE jest większe niż UE.

Cele tej pierwszej organizacji mają przede wszystkim charakter pozagospodarczy i polegają na rozwoju wspólnych i demokratycznych zasad wśród państw członkowskich. Zawarte są one w konwencjach ratyfikowanych przez państwa członkowskie, z których ważniejszą jest Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (przyjęta w 1950 r.). Misja UE, a w szczególności jej poprzedniczki czyli EWG, jak sama nazwa wskazuje, ma charakter przede wszystkim gospodarczy z ambicjami stworzenia jednolitego rynku wspólnotowego poprzez zniesienie granic, wprowadzenie wspólnej waluty i inne działania integrujące.

Obie organizacje powstały po II wojnie światowej w warunkach zaostrej się Zimnej Wojny między USA i Europą Zachodnią (wspólną reprezentacją wojskową było NATO) a Blokiem Wschodnim (miał on własną organizację międzynarodową o charakterze gospodarczym Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej), do którego należała większa część niedemokratycznych państw komunistycznych w Europie. Po upadku ustrojów opartych na autorytarnych rządach partii komunistycznych nowe demokratyczne władze zgłosiły akces do obu tych organizacji (i nie tylko do nich), co zakończyło okres wyraźnych podziałów międzynarodowych w Europie.²

Politykę społeczną można rozumieć wąsko, jako przede wszystkim obejmującą zakres ubezpieczeń społecznych, jak i rozszerzająco, uwzględniając nie tylko pozostałe elementy społecznego zabezpieczenia dochodu (np. pomoc społeczną, świadczenia rodzinne), ale również instrumenty z zakresu prawa pracy i zatrudnienia, edukacji, ochrony zdrowia, opieki długoterminowej, usług socjalnych i innych. W najszerszych ujęciach zlewa się ona z polityką społeczno-gospodarczą, np. gdy pojęcie to definiuje się w kontekście rozwoju społecznego, którego podmiotami niekoniecznie muszą być jednostki państwowe. Dalej będzie mowa o różnych aspektach polityki społecznej obu organizacji europejskich w ujęciu pośrednim

¹ Inna nazwa: Wspólnota Europejska, wcześniej przede wszystkim Europejska Wspólnota Gospodarcza, EWG, powstała w 1957 r.

² Polska przystąpiła do RE w 1991 r. a do UE w 2004 r., niemniej układ stowarzyszeniowy (układ europejski) z tą drugą organizacją został podpisany też w 1991 r.

(więcej niż tylko zabezpieczenie społeczne, ale już bez inicjatyw w zakresie czysto gospodarczym).

Dotychczas łączono politykę społeczną głównie z działalnością państw narodowych, w związku z tym może pojawić się wątpliwość, czy organizacje wielu takich państw mogą mieć politykę w sferze społecznej niezależnie od tego, że mają ją poszczególne państwa wchodzące w skład danej organizacji. Dlatego w użyciu jest również określenie „wymiar społeczny UE” lub „europejski model społeczny”.

Z powyższych względów bardziej uzasadnione jest stosowanie nazw „polityka społeczna UE”, „unijna polityka społeczna” lub „wspólnotowa polityka społeczna” i „polityka społeczna RE”, ewentualnie „wymiar społeczny UE” oraz „wymiar społeczny RE”. Dalej posługuję się tymi właśnie terminami.

Polityka społeczna UE

Żeby zrozumieć unijną politykę społeczną rozważmy hipotetyczny i uproszczony przykład dwóch graniczących ze sobą państw – A i B – z własnymi instytucjami polityki społecznej (PS), czyli obu możemy ją przypisać, w skrócie: PSA i PSB. Wyobraźmy sobie teraz, że przywódcy tych państw po długich negocjacjach postanowili zawiązać unię międzypaństwową UAB. Co się może stać z ich politykami społecznymi w wyniku takiej unii?

Po pierwsze, może być ona oparta na umowie, w której wyraźnie stwierdzono, że UAB nie będzie miała żadnych kompetencji w dziedzinie polityki społecznej. Wówczas będziemy mieli organizację dwupaństwową bez wymiaru społecznego oraz dwie nadal niezależne od siebie PSA i PSB.

Załóżmy jednak, że oba państwa postanowią zrezygnować ze swoich kompetencji w dziedzinie polityki społecznej i przekażą je UAB. Wówczas wszystkie zadania społeczne przejmie unia, a państwa A i B przestaną mieć własną politykę społeczną. Można to rozumieć nie tyle w sensie całkowitego braku jakichkolwiek kompetencji, ale jako bezwzględne podporządkowanie społecznej polityki obu państw polityce unijnej. Analogicznie, jak w bardziej scentralizowanym państwie polityka społeczna województwa podporządkowana jest polityce wyznaczanej przez rząd centralny. W praktyce i tak ogólne ramy polityki społecznej państwa określane są przez konstytucję i ustawy uchwalane przez władze centralne, w przypadku Unii byłaby to jej konstytucja i jej ustawy.

Pomiędzy całkowitym brakiem unijnej polityki społecznej, a jej maksymalistyczną wersją w postaci całkowicie unijnej polityki społecznej (czyli unijnych ustaw, rozporządzeń z określonymi prawami pracowniczymi i socjalnymi obywateli gwarantowanymi na obszarze obejmującym państwa A i B) istnieje wiele rozwiązań o charakterze pośrednim. Ponadto, jeżeli polityka społeczna obu państw składa się z co najmniej dwóch wyraźnie odrębnych składników, np. regulacje rynku pracy i świadczenia socjalne dla osób bez pracy, to również kompetencje unii obu państw mogą być zróżnicowane w stosunku do obu obszarów. Możliwym jest, że pierwszy składnik będzie poddany ściśle unijnej polityce z wyłączeniem polityk krajowych, a drugi pozostawiony będzie wyłącznie do kompetencji państw z wyłączeniem jakichkolwiek uprawnień unii. Oznacza to, że problem unijnej polityki społecznej może być rozwiązywany różnie w zależności od działu czy obszaru tej polityki.

Polityka społeczna UE jest w praktyce bardziej zaawansowana niż polityka społeczna RE. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że ta pierwsza jest organizacją o charakterze gospodarczym z ambicjami stworzenia wspólnego. W naszym uproszczonym modelu unii dwóch państw oznacza to, że umówiły się one ze sobą, że zniosą granice i cła, aby umożliwić swobodny przepływ pracowników, kapitału, dóbr i usług między sobą. Unia tego rodzaju od

razu sprawia pewne problemy dla krajowych polityk społecznych. Rozważmy je na naszym uproszczonym przykładzie unii dwóch państw.

Pierwszym problemem jest zachowanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego dla pracowników migrujących z jednego państwa do drugiego. Jak wiadomo uprawnienia te zależne są przede wszystkim od stażu pracy, jeżeli obywatel jednego kraju wyjeżdża do pracy za granicę, to w kraju z którego wyjechał staż mu się przestaje liczyć, a w kraju, do którego przyjechał dopiero zaczyna się liczyć, pod warunkiem, że przewidziano tam jakieś świadczenia warunkowane stażem dla obcokrajowców (nasza hipotetyczna unia mogła jednak przyjąć, że obywatele obu krajów automatycznie mają też obywatelstwo unijne, więc nie są obcokrajowcami). Oba kraje muszą więc przyjąć jakąś formę wzajemnego uznawania ciągłości uprawnień socjalnych migrujących pracowników (w praktyce UE nazywa się to koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego³).

W skład UE wchodzi obecnie 27 państw bardzo zróżnicowanych pod wieloma względami. Są tam zarówno jedne z najbogatszych państw świata z bardzo rozwiniętymi systemami socjalnymi (np. Niemcy, Francja, Szwecja), jak i kraje na dużo niższym poziomie rozwoju, gwarantujące swoim obywatelom o wiele mniej (np. Bułgaria, Rumunia). Stwarza to m.in. silną presję emigracyjną na ten drugi rodzaj krajów po zniesieniu granic i otwarciu rynków pracy, której i my doświadczyliśmy po akcesji do UE. Masowa emigracja z perspektywy kraju pochodzenia jest masową imigracją dla kraju przyjmującego, z czym mogą wiązać się liczne problemy o charakterze społecznym, np. konflikty w czasie spowolnienia czy kryzysu gospodarczego podsycane i wykorzystywane przez krajowych polityków.

Kolejny problem polega na tym, kto ma płacić za korzystanie z usług zdrowotnych w przypadku osób migrujących. Jeżeli pracownik z kraju A wyjedzie do pracy w kraju B i tam zachoruje od razu pojawią się wątpliwości co do tego, czy ma uprawnienie do ochrony zdrowia na terenie kraju B, a jeżeli ma, czy nie należałoby finansować świadczeń, z których on tam skorzysta z funduszy kraju A przeznaczanych na ochronę zdrowia jego obywateli. Problem ma swoje źródło w tym, że oba państwa naszej dwupaństwowej hipotetycznej unii nie mają wspólnego systemu ochrony zdrowia ani w sensie organizacyjnym, ani też w sensie finansowym.

Czwarty problem dla polityki społecznej krajów A i B związany z gospodarczym charakterem unii generuje zasada swobody przepływu usług. Załóżmy, że firma z kraju A chce sprzedawać pewną usługę (np. budowlaną) w kraju B i wysyła (deleguje) tam swoich pracowników, aby jej udzielali. Pytanie brzmi, któremu z systemów prawa pracy i umów zbiorowych zawartych dla danej branży mają oni podlegać – kraju pochodzenia czy kraju przyjmującego? Jeżeli nie ma zasadniczych różnic między tymi systemami, sprawa przestaje być istotna. Może jednak być tak, że różnice te są znaczne, w szczególności, gdy oba kraje są na różnych poziomach rozwoju społeczno-gospodarczego. Gdyby więc pracownicy firmy z kraju A, w którym poziom życia jest niższy, a standardy ochrony praw pracowniczych i socjalnych znacznie niższe od tych w kraju B, byli opłacani według stawek normalnych w swoim kraju to niewątpliwie stanowiliby poważną konkurencję dla firm i pracowników z kraju B działających w tej samej branży. Z kolei zapewnienie pracownikom z A tego, co ustawowo i umownie należy się pracownikom w kraju B dałoby im znaczne korzyści dodatkowe w stosunku do tych, których normalnie mogli się spodziewać u siebie. W uproszczeniu mówiąc praca taka sama, a płaca dużo wyższa, mimo iż formalnie są to nadal pracownicy firmy z państwa A.

Kolejna trudność związana z migracjami pracowniczymi wynika z odrębności systemów edukacyjnych w obu krajach. Powoduje to problemy z uznawaniem kwalifikacji nabywanych poprzez formalną edukację i potwierdzonych dyplomami szkolnymi.

³ Jej zasady określają dwa rozporządzenia z początku lat 70.: rozporządzenie Rady nr 1408/71 (z późniejszymi zmianami) oraz rozporządzenie implementacyjne nr 574/72 (z późn. zm.).

Przykładowo, w kraju A może być system studiów jednolitych magisterskich, które trwają pięć lat, a w drugim system odrębnych studiów licencjackich i magisterskich. W pierwszym kraju nie jest znany tytuł licencjata, a w drugim bardzo popularny. Skazuje to pracowników migrujących na prace poniżej ich kwalifikacji zawodowych. Jest to marnotrawstwo, którego można uniknąć poprzez działania, które uczynią systemy edukacyjne państw członkowskich bardziej do siebie przystającymi. W praktyce rozwiązuje się ten problem poprzez m.in. wprowadzanie zasad wzajemnego uznawania kwalifikacji i tytułów zawodowych, ale też tworzenie tzw. wspólnej przestrzeni edukacyjnej.

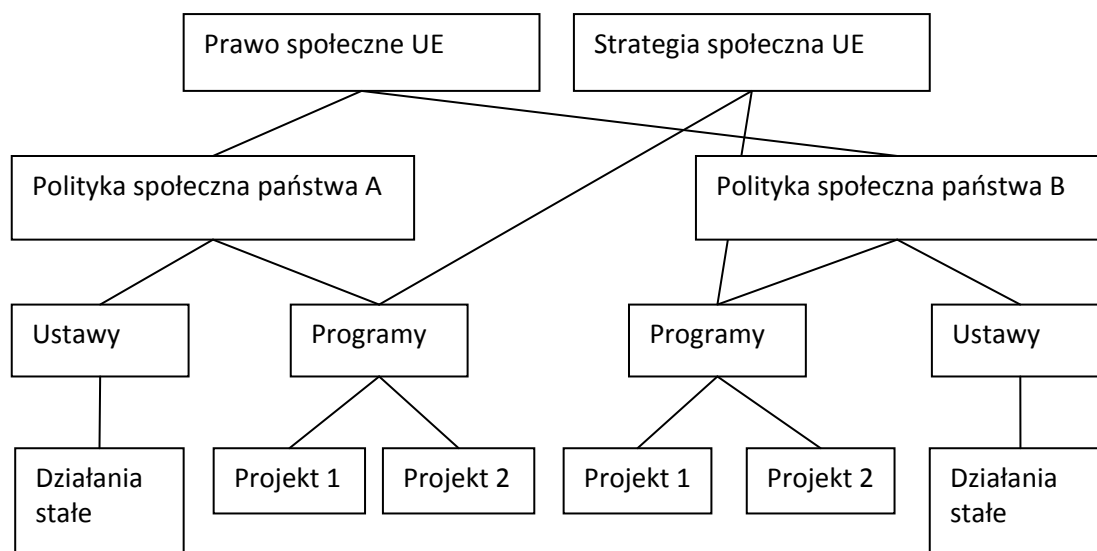
Problem kolejny może wynikać z zasady swobody przepływu kapitału. Załóżmy, że w kraju A fundusz emerytalny inwestuje środki ze składek w papiery wartościowe (rządowe i prywatne) na krajowym rynku kapitałowym. Po zawiązaniu unii gospodarczej z zasadą swobodnego przepływu kapitału powinien móc to robić również na rynku drugiego z krajów. Może być to uznane za problematyczne, gdyż w ten sposób rodzimy kapitał o charakterze publicznym (obowiązkowe składki) używany jest nie do tego, żeby wzmocnić rodzimą gospodarkę, a tym samym i gwarancje przyszłych emerytur, ale zasila rynek, a w szczególności drugie państwo (gdyż w przypadku inwestycji środków publicznych preferowane mogą być papiery mniej ryzykowne, czyli obligacje rządowe).

Z powyższych argumentów wynika, że unia czysto gospodarcza pociąga za sobą konieczność rozwiązywania problemów o charakterze ściśle związanym z polityką społeczną. Dzieje się tak głównie ze względu na przyjęcie docelowej zasady jednolitego rynku pracy, kapitału, dóbr i usług, co pociąga za sobą liczne wyzwania w sferze krajowych praw pracowniczych i socjalnych. Z tego też względu żadna międzypaństwowa unia gospodarcza nie może pozostawić na uboczu zagadnień z zakresu polityki społecznej przynajmniej w długim okresie⁴. Może je jednak tak uregulować, że tylko w minimalnym stopniu będzie ingerować w politykę społeczną państw członkowskich. Otwarta jest jednak możliwość dążenia do osiągnięcia jak najdalej idącej jednolitości w tym względzie, gdyż ułatwia to zrealizowanie głównego zadania, jakim jest jednolity unijny rynek. Im bardziej zróżnicowana sytuacja społeczno-gospodarcza oraz prawna państw członkowskich, tym trudniej to osiągnąć.

Pojawienie się polityki społecznej UE sprawiło, że powstała wielopoziomowa struktura różnych władz publicznych o złożonych kompetencjach w tej dziedzinie. Biorąc Polskę za przykład na samym dole mamy sołectwa, gminy, później są powiaty, województwa i w końcu szeroko rozumiany rząd centralny, a nad nim są jeszcze organy UE. Na każdym poziomie mogą pojawiać się miękkie i twarde instrumenty określające politykę społeczną (włączając w to prawo międzynarodowe organizacji globalnych, np. konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy, ratyfikowane na poziomie UE lub – co obecnie powszechne – krajowym). Jak wiadomo gminy mają zadania własne w pewnych obszarach, podobnie jest z powiatami i samorządowymi województwami. Część tych zagadnień przedstawia schemat 1.

Schemat 1. Polityka społeczna na poziomie unijnym i krajowym

⁴ W praktyce unie gospodarcze różnią się pod względem zakresu i znaczenia wymiaru społecznego, np. NAFTA (wspólny rynek państw Ameryki północnej) ma bardzo ograniczony wymiar społeczny w porównaniu z MERCOSUL (wspólny rynek większości państw Ameryki południowej).



Źródło: opracowanie własne

Na schemacie miękkie metody rządzenia to strategie, programy (operacyjne) i w końcu konkretne projekty, które są w ich ramach finansowane z funduszy unijnych. Przykładowo, strategia w sprawach zatrudnieniowo-społecznych została wpisana m.in. w misję Europejskiego Funduszu Społecznego, Polska przygotowała na lata 2007-2013 m.in. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, z którego finansowane są różnego rodzaju projekty zwiększające szanse na zatrudnienie.

Głównym źródłem prawa w UE są traktaty, czyli umowy podpisywane przez państwa członkowskie i decydujące o kształcie tworzonej przez nie organizacji czy wspólnoty. W tabeli 1 zobaczymy w jaki sposób szeroko rozumiana polityka społeczna była włączana do prawa traktatowego UE.

Tabela 1. Polityka społeczna w prawie traktatowym UE

Kompetencja Wspólnoty wyrażona bezpośrednio	Traktat o EWG, 1957	Jednolity Akt Europejski, 1986	Protokół Społeczny do Traktatu z Maastricht, 1992	Traktat Amsterdamski, 1997	Traktat Nicejski, 2001
“Środki” poprawy współpracy między państwami	-	-	-	-	++
“Środki bodźcujące” do walki z dyskryminacją	-	-	-	-	++
Działania przeciw dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną	-	-	-	+	+
“Środki” walki z wykluczeniem społecznym	-	-	-	++	++
“Środki” zapewniające równe szanse i równe traktowanie kobiet i mężczyzn	-	-	-	++	++
Koordinacja polityki zatrudnienia	-	-	-	++	++
Finansowanie polityki zatrudnienia	-	-	+	+	-

Zabezpieczenie społeczne I ochrona pracowników	-	-	+	+	+
Ochrona pracowników, zwalnianych z pracy	-	-	+	+	+
Reprezentacja interesów zbiorowych, współokreślanie (<i>codetermination</i>)	-	-	+	+	+
Zatrudnienie osób z krajów trzecich	-	-	+	+	+
Warunki pracy (ogólne)	-	-	++	++	++
Informowanie i konsultowanie pracowników	-	-	++	++	++
Równość pracowników pod względem płci	-	-	++	++	++
Integracja na rynku pracy	-	-	++	++	++
Środowisko pracy (zdrowie i bezpieczeństwo)	-	++	++	++	++
Koordinacja zabezpieczenia społecznego	+	+	Brak wpływu	+	+
Swobodny przepływ pracowników	++	++	Brak wpływu	++	++

Oznaczenia: - nie wspomniano, + decyzje na zasadzie jednomyślności, ++ decyzje większością kwalifikowaną

Źródło: G. Falkner i in. *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, 2005, s. 42.

Z tabeli wynika jasno, że wraz z upływem czasu kompetencje UE w zakresie polityki społecznej znacznie się zwiększyły. Tam, gdzie mowa o „środkach” i „koordynacji” Unia może jedynie w sposób pośredni oddziaływać na politykę społeczną państw członkowskich za pomocą tzw. miękkiego prawa. Najlepszym przykładem tego rodzaju oddziaływań jest otwarta metoda koordynacji, o której więcej napiszę dalej. W pozostałych przypadkach może użyć twardego prawa, czyli m.in. dyrektyw i rozporządzeń⁵, które mają moc obowiązującą w państwach członkowskich, podobnie jak prawo krajowe.⁶ Istotne jest też obowiązywanie zasady jednomyślności, która oznacza, że sprzeciw choćby jednego państwa członkowskiego wystarczy, aby projekt nowego unijnego aktu prawnego został odrzucony. Jeżeli do decyzji w zakresie danej kompetencji przyłożymy kryterium jednomyślności, to ograniczamy w ten sposób możliwość kreowania polityki społecznej w tym względzie, ponieważ łatwiej jest uzyskać większość niż jednomyślność, w szczególności gdy mamy kraje o zróżnicowanej sytuacji i z różnymi interesami.

Jak wspominałem do twardych instrumentów polityki społecznej UE należą dyrektywy, największa ich liczba dotyczyła trzech obszarów: zdrowie i bezpieczeństwo w pracy - 27 dyrektyw, w tym 11 zmieniających i rozszerzających; inne warunki pracy - 20 dyrektyw, w tym 10 zmieniających; równość pod względem płci i niedyskryminacja - 11 dyrektyw, w tym 3 zmieniające (stan na koniec 2002 r.).⁷

⁵ Dokumenty normatywne wydawane przez różne organy UE, np. Radę UE mogą przybrać postać dyrektywy, rozporządzenia, decyzji, konkluzji, zalecenia, rezolucji, deklaracji, komunikatu, opinii. Co najmniej pierwsze trzy są prawnie wiążące dla państw członkowskich

⁶ Ze względu na możliwość rozbieżności między prawem unijnym a krajowym, to pierwsze ma pierwszeństwo, dlatego, każdy nowy akt prawny UE może pociągać za sobą konieczność zmian dostosowujących prawo krajowe.

⁷ G. Falkner *Forms of governance in European Union social policy: Continuity and/or change?*, International Social Security Review, tom 59 nr 2, 2006, s. 87.

Na stronach EURO-Lex prowadzony jest wykaz obowiązujących wspólnotowych aktów prawnych. Według stanu na 1 lutego 2009 r. w dziale polityka społeczna podzielonym na 6 poddziałów znalazło się 427 aktów prawnych. Sytuację w tym zakresie przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Liczba aktów prawnych UE w obszarach polityki społecznej

Polityka społeczna	Liczba dokumentów
Ogólne przepisy w zakresie polityki społecznej	81
Europejski Fundusz Społeczny (EFS)	6
Warunki pracy	107
Zatrudnienie i bezrobocie	110
Zabezpieczenie społeczne	110
Zbliżanie niektórych przepisów w zakresie polityki społecznej	13
Suma	427

Źródła: strony EUR-lex: <<http://eur-lex.europa.eu/pl/legis/20090101/chap0520.htm>> i <<http://eur-lex.europa.eu/en/legis/20090201/chap052010.htm>>.

Dokumenty dotyczące spraw równościowych i antydyskryminacyjnych zostały uwzględnione w poddziale dotyczącym przepisów ogólnych. Jeżeli chodzi o liczbę dokumentów w tym zestawieniu to wyraźnie dominują trzy obszary: warunki pracy, zatrudnienie i bezrobocie oraz zabezpieczenie społeczne.

Jeżeli potraktujemy politykę społeczną szerzej niż to wynika z dodania do siebie zagadnień pracy i zabezpieczenia społecznego, to otrzymamy jeszcze pokaźne zestawy dokumentów obowiązujących w obszarze ochrony zdrowia (155), która została zaliczona do działu środowisko, konsumenci i ochrona zdrowia, oraz edukacji i szkoleń (114), poddział nauka, informacja, edukacja i kultura.

Warto zatrzymać się na chwilę przy Europejskim Funduszu Społecznym (50 rocznica jego utworzenia przypadła w 2007 r.), który m.in. świadczy o tym, że polityka społeczna UE nie ogranicza się wyłącznie do regulowania minimalnych standardów w pewnych obszarach, ale przybiera też postać finansowania konkretnych działań w krajach członkowskich. EFS należy do funduszy strukturalnych, które mają wspierać politykę spójności UE, poza nim są to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności. Polityka spójności ma służyć do „zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich” (art. 158 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, TWE). Na ogół nie zalicza się tej polityki w całości do polityki społecznej, chociaż ma ona wyraźne intencje redystrybucyjne i pomocowe. Zamiast ubogich ludzi lub rodzin wspiera się poprzez nią regiony uboższe w stosunku do średniej unijnej. Chodzi więc o redystrybucję o charakterze przestrzennym, czyli od regionów bogatych i rozwiniętych do regionów uboższych i dopiero rozwijających się. Nie jest to pomoc o charakterze jednostronnych grantów, ale wymaga ona od wspieranych państw członkowskich własnego wkładu.

W rozporządzeniu o EFS czytamy m.in., że „... *powinien wspierać te polityki państw członkowskich, które są zbieżne z wytycznymi i zaleceniami przedstawionymi w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz stosownymi celami Wspólnoty w odniesieniu do integracji społecznej, niedyskryminacji, wspierania równości, edukacji i szkoleń*”, oraz że „*pomoc z EFS powinna koncentrować się w szczególności na: poprawie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw, wzmacnianiu kapitału ludzkiego oraz zwiększaniu dostępu do zatrudnienia i udziału w rynku pracy, wzmacnianiu integracji*

społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, zwalczaniu dyskryminacji, zachęcaniu osób nieaktywnych zawodowo do wejścia na rynek pracy, a także wspieraniu partnerstw na rzecz reform”⁸. Szczegółowo obszary wsparcia EFS w latach 2007-2013 oraz udział procentowy przyznanych im środków przedstawia kolejna tabela.

Tabela 3. Struktura wydatków Europejskiego Funduszu Społecznego

Obszar	Udział w wydatkach (w proc.)
Poprawa kapitału ludzkiego	34
Poprawa dostępu do zatrudnienia i równowaga	30
Poprawa zdolności dostosowawczych pracowników i firm, przedsiębiorstw i przedsiębiorców	18
Poprawa integracji społecznej osób mniej uprzywilejowanych	14
Wzmocnienie zdolności instytucjonalnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym	3
Mobilizacja na rzecz reform w obszarze zatrudnienia i integracji	1

Źródło: Arkusz statystyczny „Europejski Fundusz Społeczny, Inwestycje w kapitał ludzki 2007-2013”, dostępny: <http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/facts_figures_pl.pdf>.

W okresie finansowym 2007-2013 Polska otrzyma ponad 9 mld euro i jest to największa kwota pomocy w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, ale w przeliczeniu na mieszkańca najwięcej dostanie Portugalia - średnio ponad 600 euro, a Polska około 250 euro.⁹

EFS był też źródłem finansowania dla kilku „inicjatyw wspólnotowych” (IW), ostatnią z nich była również realizowana w Polsce IW EQUAL. Jeden z jej priorytetów (temat A) został sformułowany następująco: „Ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją lub reintegracją celem promowania rynku pracy otwartego dla wszystkich”. Innowacyjność tego przedsięwzięcia w Polsce polegała m.in. na wymogu tworzenia partnerstw między różnymi podmiotami z różnych sektorów, np. instytucji publicznych, organizacji społecznych i firm. Poprzednie inicjatywy o podobnym charakterze (zwiększanie szans na pracę i zatrudnienie zbiorowości bardziej narażonych na wykluczenie z rynku pracy) to m.in. Horizon (1991-1999), NOW: Nowe Szanse dla Kobiet (1991-1999), Integra (1994-1999), Youthstart (1994-1999, grupą docelową była młodzież poniżej 20 roku życia), ADAPT (1994-1999).

W obecnym okresie finansowym nie przewidziano już żadnej nowej inicjatywy wspólnotowej, ale w rozporządzeniu o EFS z 2006 r. znajduje się stwierdzenie, że doświadczenia IW EQUAL w zakresie połączenia działań na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim powinny zostać uwzględnione w ramach wsparcia z EFS.

Organy i instytucje polityki społecznej UE

Unia ma złożoną strukturę decyzyjną, której towarzyszą liczne instytucje o charakterze wyspecjalizowanym. Tak jak w Polsce mamy parlament, rząd nazywany radą ministrów oraz

⁸ Preambuła rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie EFS nr 1784/1999 z 2006 r., pkt. 7 i 9.

⁹ Arkusz statystyczny „Europejski Fundusz Społeczny, Inwestycje w kapitał ludzki 2007-2013”, dostępny: <http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/facts_figures_pl.pdf>.

niezależną władzę sądowniczą, tak też i w Unii istnieje Parlament Europejski (PE) z różnymi komisjami, Rada (Ministrów) Unii Europejskiej (RUE), w której biorą udział ministrowie państw członkowskich od określonych działów polityki oraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygający sprawy z zakresu prawa unijnego. Ponadto analogicznie do narodowych rzeczników praw obywatelskich istnieje również Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, który ma w kompetencjach sprawy niewłaściwego administrowania w instytucjach i organach Unii Europejskiej.

Na tym jednak analogie się kończą, gdyż inicjatywy legislacyjne może zgłaszać wyłącznie Komisja Europejska przedstawiając je Parlamentowi i Radzie, a dodatkowo mamy jeszcze Radę Europejską (spotkania głów państw), która wyznacza ogólne strategie i kierunki rozwoju Unii. W części spraw PE i RUE są równorzędnymi partnerami decyzyjnymi (procedura współdecydowania), ale część pozostaje w gestii Rady, wówczas Parlament odgrywa jedynie rolę ciała konsultacyjnego (procedura konsultacyjna, nie we wszystkich przypadkach jest obowiązkowa, czyli może decydować sama RUE bez konsultacji). Poza PE funkcje wyłącznie konsultacyjne mają Komitet Ekonomiczno-Społeczny (przedstawiciele różnych gospodarczych i społecznych grup zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego nominowani przez rządy państw członkowskich, działa od 1957 r.) oraz Komitet Regionów (przedstawiciele instytucji regionalnych i lokalnych, powołany w 1992 r.).

W Parlamencie Europejskim mamy obecnie 20 komisji stałych, z których większe znaczenie dla polityki społecznej mają Komisja ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych, Komisja ds. Edukacji i Kultury, Komisja ds. Środowiska, Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności, Komisja ds. Praw Kobiet i Równości pod względem Płci, Komisja ds. Rozwoju Regionalnego (ma w kompetencjach politykę spójności UE).

Ze względu na odpowiedzialność za inicjatywy legislacyjne znaczenie Komisji Europejskiej dla polityki publicznej, a w tym społecznej UE jest bardzo duże. Kompetencje komisji w zakresie poszczególnych obszarów spraw publicznych wykonują Dyrekcje Generalne (DG). W Przypadku polityki społecznej są to przede wszystkim: DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, DG ds. Edukacji i Kultury, DG ds. Zdrowia i Konsumentów, DG ds. Polityki Regionalnej, DG ds. Środowiska.

Należy też wspomnieć o tym, że istnieje wiele dodatkowych instytucji wyspecjalizowanych, które zajmują się poszczególnymi sprawami publicznymi ważnymi w perspektywie UE. Przynajmniej część z nich z podziałem na poszczególne obszary przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Instytucje wyspecjalizowane UE

Zatrudnienie i społeczne	Środowisko, zdrowie, bezpieczna żywność	Kultura, edukacja, równość pod względem płci
<ul style="list-style-type: none"> - Europejskie Centrum Rozwoju Szkoleń Zawodowych (1975) - Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (1975) - Europejska Fundacja Szkoleniowa (1990) - Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> - Europejska Agencja ds. Środowiska (1990) - Europejskie Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób (2005) - Europejska Agencja ds. Leków (1995, pod tą nazwą od 2005) - Europejskie Centrum Monitoringu Narkotyków i Uzależnień od Narkotyków (1993) - Europejska Agencja (Authority) ds. Bezpieczeństwa Żywności 	<ul style="list-style-type: none"> - Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, spraw Audiowizualnych i Kultury (2005) - Europejski Instytut Równości Płci (2008)

Źródło: opracowanie własne

Do tej listy można jeszcze dodać Europejską Agencję ds. Praw Podstawowych, która zastąpiła od 2007 r. Europejskie Centrum Monitoringu Rasizmu i Ksenofobii (powołane w 1997 r.).¹⁰

Istnieje też wiele organizacji o charakterze ponadnarodowym, które starają się wpływać na politykę społeczną UE, ale nie zostały bezpośrednio zinstytucjonalizowane w prawie wspólnotowym.

Po pierwsze są to reprezentacje tradycyjnych stron w dialogu społecznym, czyli europejskie organizacje pracowników i organizacje pracodawców. Trójstronny lub dwustronny dialog europejskich partnerów społecznych oraz konsultacje nowych inicjatyw UE mają podstawy traktatowe (art. 138 i 139 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, TWE). Nie wymienia się tam konkretnych organizacji, ale niektóre z nich zostały uznane za reprezentatywne i ich przede wszystkim dotyczy europejski dialog społeczny oraz europejskie umowy zbiorowe.¹¹ Wśród organizacji pracowniczych o ogólnym znaczeniu jest to Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), powstała w 1973 r. i zrzeszająca obecnie 82 krajowe organizacje związkowe z 36 krajów europejskich¹², a więc również te spoza UE. Stronę pracodawców w ogólnym ujęciu reprezentuje BusinessEurope (wcześniejsza nazwa The Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, UNICE).¹³ Trzecią organizacją o znaczeniu ponadsektorowym i uznaną przez UE za reprezentatywną jest Europejskie Centrum Przedsiębiorstw z Udziałem Publicznym i Przedsiębiorstw Ogólnego interesu Publicznego (nazwa tłumaczona też jako Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego, CEEP).¹⁴

Po drugie, w dziedzinie polityki społecznej istotne znaczenie ma European Anti-Poverty Network (EAPN) i Social Platform. EAPN powstała w 1990 r., obecnie zrzesza 25 sieci krajowych socjalnych organizacji pozarządowych (w tym Polski Komitet EAPN) oraz 25 europejskich organizacji, m.in. ATD Czwarty Świat, Europejska Federacja na rzecz Dzieci Ulicy (EFSC), Europejska Federacja Krajowych Organizacji Pracujących z Bezdolnymi (FEANTSA), Europejska Platforma Ludzi Starszych (AGE), Platforma Międzynarodowej Współpracy Nieudokumentowanych Migrantów (PICUM). Podobną rolę do EAPN odgrywa Social Platform (SP) powstała w 1995 r. i zrzeszająca ponad 40 europejskich organizacji pozarządowych działających na rzecz społeczeństwa zintegrowanego (*inclusive society*). Sama EAPN jest członkiem SP, wiele z organizacji należących do EAPN jest też członkami SP, ale poza tym należą do niej m.in. Europejskie Forum Niepełnosprawności (EDF), Europejska Rada Organizacji Pozarządowych (CEDAG), Europejski Komitet Współpracy na rzecz Mieszkalnictwa Socjalnego (CECODHAS), Europejskie Lobby Kobiety (EWL). SP reprezentuje więc większy obszar działań na rzecz integracji społecznej w porównaniu z EAPN.

Na schemacie 2 przedstawiony został ogólny system polityczny UE z kilkoma uproszczeniami i bez wskazywania wątków związanych szczególnie z polityką społeczną.

Schemat 2. System polityczny UE

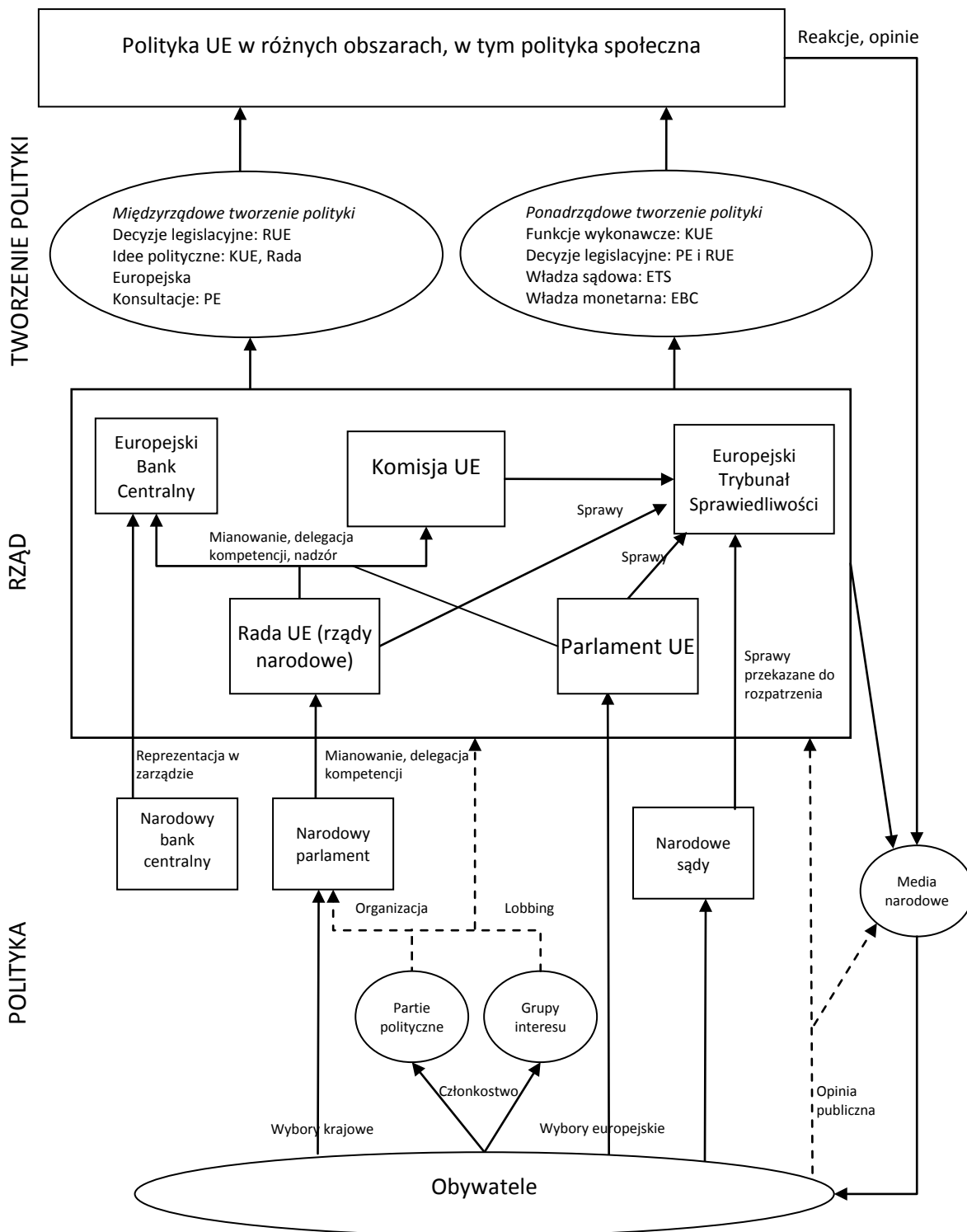
¹⁰ Rozporządzenie Rady nr 168/2007.

¹¹ Lista organizacji, które UE uznaje za reprezentatywne, a więc włącza je do procesu konsultacyjnego znajduje się na stronie Komisji Europejskiej: <
http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/list_art138_en.pdf>.

¹² Z Polski do ETUC należą NSZZ Solidarność i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

¹³ Do tej organizacji należy Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan.

¹⁴ Polska sekcja CEEP utworzona została przez Konfederację Pracodawców Polskich.



Źródło: S. Hix *The Political System of the European Union*, wydanie II, Palgrave Macmillan, 2005, s. 6.

Na schemacie zabrakło m.in. instytucji doradczych UE, które mają traktatowe podstawy prawne, np. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Brak też wyspecjalizowanych instytucji, o których wspomniano wyżej.

Odnowiona Agenda Społeczna UE

O współczesnych trendach w zakresie polityki społecznej UE wiele możemy się dowiedzieć studiując jeden z programowych dokumentów w zakresie rozwijania wymiaru społecznego UE. Został on przyjęty przez Komisję Europejską (KE) i ma status komunikatu. Nazywany jest „odnowioną Agendą Społeczną” (AS)¹⁵ lub też „Pakiem społecznym”, ewentualnie „komunikatem parasolowym”. Nazwy nawiązujące do pakietu lub parasola wiążą się z tym, że w odnowionej strategii wymieniono kilkanaście podjętych lub planowanych, mniej lub bardziej nowych inicjatyw UE w szeroko rozumianym obszarze społecznym. Polski tytuł dokumentu brzmi tak: *Odnowiona agenda społeczna: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku.*¹⁶ Spore ambicje, jakie się za nim kryją zostały przedstawione w komunikacie poprzedzającym, pt. *Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej dla Europy XXI wieku.*¹⁷ Jedną z intelektualnych podstaw odnowionego podejścia KE był raport konsultacyjny pt. *Społeczna rzeczywistość Europy.*¹⁸

Dwa zdania z początku i końca odnowionej agendy społecznej UE dobrze ilustrują jej główny sens: „*Polityka społeczna powinna nadążać za zmieniającymi się realiami – powinna być elastyczna i sprawnie reagować na zmiany*”, „*Nowe realia społeczne wymagają nowych rozwiązań. Zmiany przebiegają szybko, a polityka musi dotrzymywać im kroku, zapewniając innowacyjne i elastyczne rozwiązania...*”. Nowość, innowacyjność i elastyczność to główne elementy współczesnego dyskursu reformatorskiego o polityce społecznej.

Poza wskazaniem wspólnych wyzwań, w obliczu których stają państwa członkowskie (globalizacja, rozwój technologii, zmiany demograficzne, imigracja oraz zmiany klimatyczne), podkreślono w dokumencie wspólne cele, które symbolizują trzy tytułowe pojęcia: możliwości, dostęp i solidarność. Innymi słowy chodzi o klasyczną zasadę równości szans, której służyć ma wyrównywanie dostępu do szeroko rozumianych i odpowiednich usług społecznych oraz zwalczanie różnych form dyskryminacji, a także wspieranie tych, którzy są w potrzebie czy w trudnym położeniu (walka z wykluczeniem społecznym i ubóstwem).

Trzy główne i ogólne cele odnowionej strategii rozpisano na siedem priorytetów w następującej kolejności i sformułowaniu: 1) dzieci i młodzież przyszłości Europy; 2) inwestowanie w ludzi, ilość i jakość miejsc pracy oraz nowe umiejętności; 3) mobilność; 4) dłuższe i zdrowsze życie; 5) walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym; 6) walka z dyskryminacją; 7) możliwości, dostęp i solidarność w kontekście międzynarodowym.

Dzieci i młodzież, inwestowanie w ludzi

Przy omawianiu poszczególnych priorytetów wspomniano o różnych inicjatywach UE. Ich zestawienie razem z inicjatywami podjętymi i planowanymi przedstawiam w kolejnych tabelach z krótszymi lub dłuższymi komentarzami. Pierwsze dwa priorytety z rozpisaniem na działania znalazły się w tabeli 5.

Tabela 5. Dzieci i młodzież, inwestowanie w ludzi

¹⁵ Jest to nowa wersja Agendy Społecznej 2005-2010, która była również odnowioną wersją dokumentu pod nieco innym tytułem: Komunikat Komisji o agendzie polityki społecznej (*Social Policy Agenda*), COM(2000) 379. Jako układ odniesienia dla rozpoczęcia prac nad rewizją traktuje się dokument *A citizens' agenda: Delivering results for Europe* z 2006 r., w którym zamieszczono krótki punkt, do którego nawiązano w nazwie omawianej strategii: „Możliwości, dostęp i solidarność”.

¹⁶ Oznaczenie dokumentu COM(2008) 412, dostępny: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547>>.

¹⁷ Oznaczenie COM(2007) 726. Dostępny: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0726en01.pdf>

¹⁸ R. Liddle, F. Lerais *Europe's Social Reality*, The Bureau of European Policy Advisers, 2007. Dostępny: <http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_en.pdf>.

Priorytet	Działania
Dzieci i młodzież – działania podjęte	Komunikat „Rozwijanie kompetencji na miarę XXI wieku: plan europejskiej współpracy w zakresie szkół” ¹⁹
	Zielona księga „Migracje i mobilność: wyzwania dla wspólnotowych systemów edukacyjnych”
Dzieci i młodzież – działania planowane	Komunikat w sprawie rozwijania otwartej metody koordynacji w zakresie młodzieży ²⁰
	Opracowanie bardziej wszechstronnego podejścia do ubóstwa dzieci, opartego na celach ilościowych
Inwestowanie w ludzi – działania podjęte ²¹	Projekt dyrektywy w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (zmiana dyrektywy 94/45/WE)
	Komunikat ze sprawozdaniem dotyczącym Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, zawierające ocenę pierwszego roku jego funkcjonowania (<i>Solidarity in the face of Change: The European Globalisation Adjustment Fund (EGF) in 2007 - Review and Prospects</i>)
	Raport o implementacji porozumienia ramowego europejskich partnerów społecznych w sprawie pracy na odległość (<i>Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Telework</i>)
	Dokument roboczy dotyczący polityki UE wobec restrukturyzacji przedsiębiorstw (<i>Restructuring and employment the contribution of the European Union</i>) ²²
	Dokument roboczy na temat znaczenia porozumień transgranicznych między partnerami społecznymi (<i>The role of transnational company agreements in the context of increasing international integration</i>)
Inwestowanie w ludzi – działania planowane	Inicjatywa „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”, w której dokonana zostanie wstępna ocena rynku pracy i potrzeb w zakresie umiejętności w perspektywie roku 2020 oraz przedstawione zostaną propozycje nowych instrumentów
	Zaktualizowane ramy strategiczne do stosowania otwartej metody koordynacji na rzecz europejskiej koordynacji w zakresie kształcenia i szkolenia
	Komunikat w sprawie wielojęzyczności w UE

Źródło: opracowanie własne

W 2006 r. Komisja opublikowała komunikat pt. *w kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka*, a w odnowionej strategii wspomniano o nim w takim kontekście: „Komisja będzie kontynuować szereg działań...: uwzględnianie problematyki praw dziecka w działaniach UE, intensyfikowanie wysiłków na rzecz promowania i ochrony praw dziecka..., podejmowanie działań dotyczących młodzieży i zdrowia oraz wspieranie bezpiecznego korzystania z Internetu... i nasilenie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego”. Bezpieczeństwo dzieci i młodzieży korzystającej z nowoczesnych urządzeń telekomunikacyjnych zostało uwzględnione w komisyjnej propozycji wieloletniego programu wspólnotowego w tym zakresie z lutego 2008 r. (*multiannual Community programme on protecting children using the Internet and other communication Technologies*).

W opisie drugiego priorytetu (inwestowanie w ludzi) wspomniano o modelu *flexicurity*, który ma harmonijnie łączyć elastyczność prawa pracy i pewność zatrudnienia (w sensie znalezienia go, a nie ochrony już zatrudnionych).²³

¹⁹ Komunikatowi towarzyszył obszerny i interesujący raport *Improving competences for the 21st Century: An Agenda for European Cooperation on Schools*.

²⁰ Zastosowanie tej metody Komisja zapowiedziała już w Białej Księdze *A New Impetus for European Youth* z 2001 r.

²¹ W omówieniu tego priorytetu wspomniano też o komunikacie *A Common Immigration Policy for Europe: Principles, Actions and Tools* z 2008 r., ale nie jest on traktowany jako część pakietu społecznego.

²² W komunikacie *Restructuring and employment: Anticipating and accompanying restructuring in order to develop employment: the role of the European Union* z 2005 r. zapowiedziano dwanaście inicjatyw w tym zakresie.

Najważniejszą z inicjatyw już podjętych wydaje się projekt nowelizacji dyrektywy dotyczącej europejskich rad zakładowych. Część uzasadnienia dla tej nowelizacji jest następująca: „Prawo do informowania i konsultowania ponadnarodowego brakuje skuteczności, europejskie rady zakładowe nie są wystarczająco informowane ani konsultowane w przypadku restrukturyzacji. Europejskie rady zakładowe zostały ustanowione tylko w 36 % przedsiębiorstw, które obejmowała swym zakresem dyrektywa”.

Wśród działań podjętych znalazł się też raport o funkcjonowaniu Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji. Uruchomiono go w 2007 r. z rocznym budżetem 500 mln euro. Jego celem jest łagodzenie skutków zamykania dużych przedsiębiorstw ze względu na przeniesienie produkcji do innego kraju, upadłość z powodu tańszego importu itp. Dzięki niemu wsparcie otrzymali już pracownicy przemysłu mobilnej telefonii w Niemczech i Finlandii, przemysłu tekstylnego na Malcie oraz przemysłu samochodowego we Francji i Portugalii.²⁴

Warto podkreślić również, że Komisja planuje opublikowanie komunikatu „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”. Zostanie dokonana w nim wstępna ocena rynku pracy i potrzeb w zakresie umiejętności w perspektywie roku 2020 oraz przedstawione propozycje nowych instrumentów działania w tym obszarze.²⁵

Mobilność i zdrowie

Zestawienie działań planowanych i podjętych dla kolejnych dwóch priorytetów przedstawię w kolejnej tabeli.

Tabela 6. Mobilność i zdrowie

Priorytet	Działania
Mobilność ²⁶ – działania podjęte	Komunikat „Lepsze możliwości kariery i mobilności: europejskie partnerstwo dla naukowców” (<i>Better Careers and more Mobility: A European Partnership for Researchers</i>)
	Projekt pilotażowy 2008–2010 dotyczący mobilności młodych przedsiębiorców (<i>ERASMUS for young entrepreneurs</i>)
	Projekt zalecenia Rady w sprawie mobilności młodych wolontariuszy w Europie (<i>on mobility of young volunteers across Europe</i>)
Mobilność – działania planowane	Dyskusja pomiędzy zainteresowanymi stronami na temat poszanowania praw socjalnych w kontekście zwiększającej się mobilności pracowników (dyrektywa o delegowaniu pracowników) ²⁷
	Dążenie do zagwarantowania pełnego i ścisłego wdrożenia dyrektywy WE z 2005 r. w sprawie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych
Dłuższe i zdrowsze życie – działania podjęte	Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu i Rady w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej (<i>on the application of patients' rights in cross-border healthcare</i>) ²⁸

²³ W 2007 r. Komisja opublikowała komunikat „Wspólne zasady wdrażania modelu *flexicurity*” zapowiadając m.in., że „przygotuje sprawozdanie na temat postępów w zakresie strategii wdrażania modelu *flexicurity*” i „Zaproponuje... państwom członkowskim wzmocniony i bardziej szczegółowy program uczenia się od siebie nawzajem”.

²⁴ Szczegóły dotyczące wniosków o pomoc zob.: <http://ec.europa.eu/employment_social/egf/current_en.html>.

²⁵ Dokument ten został już opublikowany pt. *New Skills for New Jobs Anticipating and matching labour market and skills needs*, COM(2008) 868/3.

²⁶ Zastanawiające, że akurat ten priorytet został pominięty na stronach internetowych odnowionej AS. Jest tam siedem punktów, ale jeden z nich dotyczy instrumentów realizacji.

²⁷ W treści dokumentu, ale nie w części dotyczącej dalszych działań w ramach tego priorytetu wspomniano o zaleceniu Komisji w sprawie pogłębionej współpracy administracyjnej w kontekście delegowania pracowników w ramach świadczenia usług z marca 2008.

²⁸ W lipcu 2008 r. Komisja wydała komunikat „Wspólnotowe ramy stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej”.

	Zalecenie Komisji dotyczące transgranicznej interoperacyjności elektronicznych rejestrów medycznych (<i>on cross-border interoperability of electronic health record systems</i>)
Dłuższe i zdrowsze życie – działania planowane	Komunikat dotyczący działań mających na celu sprostanie potrzebom starzejącego się społeczeństwa
	Zaktualizowane sprawozdanie dotyczące wpływu starzenia się na wydatki publiczne, a następnie komunikat w sprawie długoterminowej stabilności finansów publicznych
	Komunikat w sprawie nierówności w sferze zdrowia
	Projekt komunikatu i wniosek zalecenia Rady w sprawie bezpieczeństwa pacjentów i jakości usług służby zdrowia
	Zielona księga w sprawie pracowników sektora opieki zdrowotnej UE

Źródło: opracowanie własne

W ramach inicjatyw związanych z priorytetem w zakresie mobilności warto skomentować planowane forum na temat kilku ostatnich wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (sprawy Laval, Viking, Ruffert oraz Komisja przeciwko Luksemburgowi).²⁹ Przynotujmy słowa Catherine Barnard na temat wniosków wynikających z dwóch pierwszych spraw (Laval i Viking): „... mimo retoryki faworyzującej prawa podstawowe, w tym w szczególności prawo do strajku, w rzeczywistości istnieje bardzo mało miejsca na prawomocne działania związkowe, które mogłyby zakłócać funkcjonowanie czterech wolności”.³⁰

Wśród działań planowanych w związku z priorytetem dotyczącym dłuższego i zdrowszego życia warto podkreślić inicjatywę wyrównywania dostępu do usług medycznych. W marcu 2008 r. opublikowano interesujący raport pt. *Quality in and Equality of Access to Healthcare Services*. Jedną z ogólnych rekomendacji w nim zamieszczona brzmiała tak: „W polityce mającej na celu przewyższanie trudności w dostępie do usług medycznych, stwarzanych przez system opieki zdrowotnej w zakresie uprawnień, świadczeń oraz udziału w kosztach, należy szczególną uwagę zwrócić na grupy w sytuacji gorszej niż inne (*vulnerable*)”.³¹ Unii zalecano zwrócenie szczególnej uwagi na dostępność finansową opieki zdrowotnej, edukację zdrowotną (*health literacy*) oraz upodmiotowienie pacjentów.

Ubóstwo, wykluczenie i wymiar międzynarodowy

Ostatnie trzy priorytety wraz z inicjatywami podjętymi i planowanymi przez Komisję przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Ubóstwo, wykluczenie, dyskryminacja i wymiar międzynarodowy

Priorytet	Działania
Ubóstwo i wykluczenie społeczne – działania podjęte	Opublikowanie raportu na temat usług społecznych użyteczności publicznej (<i>First biennial report on the situation of social services of general interest in the EU</i>)
Ubóstwo i	Projekt zalecenia w sprawie aktywnej integracji ³²

²⁹ Szczegółowe informacje na ten temat znajdują się na stronach Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych: <<http://www.etui-rehs.org/en/Headline-issues/Viking-Laval-Rueffert-Luxembourg>>.

³⁰ C. Barnard *Employment Rights, Free Movement under the EC Treaty and the Services Directive*, University of Edinburgh, Edinburgh Europa Institute, Mitchell Working Papers Series nr 5/2008, s. 29. W odnowionej strategii mowa też o „piątej wolności” (poza wolnością pracy, kapitału, usług i dóbr) dotyczącej swobodnego przepływu wiedzy (znaleźli się tu też jednak poza naukowcami również młodzi przedsiębiorcy).

³¹ *Quality in and Equality of Access to Healthcare Services*, Komisja Europejska 2008, s. 308.

³² Komisja opublikowała już dwa komunikaty na ten temat i jedno zalecenie. Pierwszy w sprawie konsultacji dotyczących działań na szczeblu UE, mających na celu aktywną integrację osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, COM(2006) 044. Drugi pt. „Modernizacja ochrony socjalnej na rzecz większej sprawiedliwości

wykluczenie społeczne – działania planowane	Nowy kształt europejskiego programu pomocy żywnościowej dla najuboższych w Europie i znaczące rozszerzenie jego zakresu
	Inicjatywy mające na celu zlikwidowanie wykluczenia cyfrowego ³³
	Działania na rzecz promowania integracji finansowej, tak aby każdy obywatel UE miał dostęp do podstawowych usług bankowych ³⁴
Dyskryminacja – działania podjęte	Komunikat „Niedyskryminacja i równość szans: odnowione zobowiązanie” (<i>Non-discrimination and equal opportunities: A renewed commitment</i>)
	Propozycja Dyrektywy Rady w sprawie wdrażania zasady walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (<i>on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation</i>)
	Sprawozdanie dotyczące instrumentów i polityki UE na rzecz europejskiej społeczności Romów
Dyskryminacja – działania planowane	Wzmocnienie integracji perspektywy płci w poszczególnych aspektach polityki i działań UE (<i>gender mainstreaming</i>)
	Sprawozdanie w sprawie wdrażania unijnego planu działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn (2006-2010)
	Ewentualne wnioski legislacyjne w celu poprawy sytuacji w zakresie godzenia życia prywatnego i zawodowego przez poprawę uregulowań różnych form urlopu rodzicielskiego oraz ochrony kobiet w ciąży
	Kontynuowanie działań na rzecz zniesienia różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn ³⁵
	Sprawozdanie z realizacji celów ustalonych w Barcelonie, dotyczących dostępności placówek opieki nad dziećmi ³⁶
	W ramach otwartej metody koordynacji zostanie położony nacisk na zmniejszanie odsetka kobiet zagrożonych ubóstwem, w szczególności w odniesieniu do kobiet starszych
	Podjęcie działań mających na celu zniesienie różnicy między kobietami i mężczyznami w zakresie przedsiębiorczości
Wymiar międzynarodowy – działania podjęte	Raport dotyczący realizacji komunikatu z 2006 r. w sprawie udziału UE w promowaniu godnej pracy na świecie (<i>Report on the EU contribution to the promotion of decent work in the World</i>) ³⁷
	Projekt dyrektywy Rady w sprawie konwencji o standardach pracy na statkach (<i>implementing the Agreement concluded by the European Community Shipowners' Associations (ECSA) and the European Transport Workers' Federation (ETF) on the Maritime Labour Convention, 2006 and amending Directive 1999/63/EC</i>)
Wymiar międzynarodowy – działania planowane	Kontynuowanie promowania odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw we współpracy z wszystkimi zainteresowanymi stronami ³⁸

społecznej i spójności gospodarczej: dalsze propagowanie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy” COM(2007) 620.

³³ Jeden z dokumentów towarzyszących odnowionej AS koncentrował się głównie na tych zagadnieniach: *Towards a Renewed Social Agenda for Europe - Citizens' Well-being in the Information Society*.

³⁴ W marcu 2008 r. opublikowano raport *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*. W tym też kontekście można umieścić kolejny raport przygotowany dla KE i dotyczący wspólnej definicji nadmiernego zadłużenia *Towards a Common Operational European Definition of Over-Indebtedness*.

³⁵ Zgodnie z Komunikatem *Tackling the pay gap between women and men* z 2007 r.

³⁶ W Konkluzjach z obrad Rady Europejskiej, która odbyła się w Barcelonie w 2002 r. ustalono w kontekście usuwania przeszkód dla wzrostu aktywności zawodowej kobiet, aby „do 2010 r. zapewnić opiekę (*childcare*) przynajmniej 90% wszystkich dzieci w wieku od 3 lat do obowiązkowego wieku rozpoczynania edukacji oraz co najmniej 33% dzieci w wieku poniżej lat 3”. Dla Polski wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej dla dzieci w wieku lat 4 wynosił w 2006 r. nieco ponad 40%, patrz zestawienie porównawcze w dokumencie *Improving competences for the 21st Century: An Agenda for European Cooperation on Schools*, s. 25.

³⁷ Dotyczył stanu wdrażania komunikatu Komisji z 2006 r. *Promoting decent work for All. The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world*.

³⁸ W 2006 r. Komisja opublikowała komunikat pt. „Realizacja partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: uczynienie Europy liderem w zakresie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw”.

Ze względu na to, że pod określeniem „usługi społeczne” kryje się większość klasycznie rozumianej polityki społecznej poświęć im nieco więcej uwagi. Problematyka ta pojawiła się w polu widzenia europejskich decydentów na marginesie działań dotyczących usług mających znaczenie ogólnogospodarcze (ekonomiczne usługi użyteczności publicznej lub interesu ogólnego), np. usługi pocztowe, audiowizualne, energetyczne, kolejowe, telekomunikacyjne. Zasadnicza strategia UE w tym względzie wiąże się z dążeniem do pogłębiania jednolitego rynku na obszarze unijnym. Wraz z jej wejściem w nową fazę w związku z radykalnym projektem dyrektywy usługowej³⁹ oraz decyzją Komisji z 2005 r. w sprawie stosowania artykułu 86 pkt. 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (ochrona konkurencji na rynku) w stosunku do pomocy państwa dla podmiotów świadczących usługi użyteczności publicznej, obawy o los tradycyjnych usług społecznych na wspólnotowym wolnym rynku zaczęły być wyraźniej formułowane. W odpowiedzi na komisyjną Białą Księgę na temat usług użyteczności publicznej Parlament Europejski wydał rezolucję, w której „wzywa Komisję do zapewnienia większej pewności prawnej w dziedzinie socjalnych i zdrowotnych usług użyteczności publicznej...”⁴⁰

W 2006 r. Komisja opublikowała komunikat „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej” COM(2006) 177, który przynajmniej przez niektóre z zaangażowanych stron został przyjęty chłodno jako ślepa uliczka związana z podejściem sektorowym (opinia European Federation of Public Service Unions⁴¹). Jeden z protokołów dołączonych do Traktatu Lizbońskiego dotyczy usług użyteczności publicznej (rozbudowano też art. 16 TWE) i wyraźnie w nim stwierdzono, że postanowienia Traktatu nie dotyczą kompetencji państw członkowskich w zakresie pozagospodarczych usług tego rodzaju. Na pytanie, czy usługi zdrowotne i socjalne są gospodarcze, czy też takimi nie są, nie ma jednak jednoznacznej odpowiedzi. Komisja w kolejnym komunikacie z listopada 2007 r. *Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment* COM(2007) 725, stwierdza, że w kontekście prawa ochrony konkurencji ta sama złożona usługa może mieć zarówno elementy gospodarcze, jak i pozagospodarcze.

Autorzy podkreślają, że usługi społeczne są zasadnicze dla realizacji strategii społecznej UE, ale ich celem jest opis, a nie rekomendacje dotyczące tego, jak usługi tego rodzaju mają być traktowane w prawie unijnym. W dodatku stwierdzono, że procesy modernizacyjne sektora usług społecznych w krajach członkowskich prowadzą do zmniejszenia roli państwa jako usługodawcy, zwiększenia jego roli jako regulatora przy utrzymującej się sytuacji, w której głównie ono finansuje usługi. Oznacza to, że do „powiększającej się części usług społecznych w UE mają zastosowanie wspólnotowe zasady dotyczące konkurencji i rynku wewnętrznego...” (s. 70). Za główny problem uznano zaś nieznaną tych zasad, bądź ich niewłaściwe interpretowanie. Podano trzy przykłady korekty błędnych przekonań w tym względzie – zasady te:

- 1) nie wymagają, aby państwo zrzekło się roli usługodawcy i zlecało usługi społeczne na podmioty z innych sektorów, a następnie stosowało konkurencyjne przetargi; państwa

³⁹ W ostatecznie uchwalonej dyrektywie (2006/123/WE) wyraźnie stwierdzono, że nie dotyczy ona pozagospodarczych usług użyteczności publicznej, po czym wymieniono również m.in.: usługi opieki zdrowotnej i „usługi socjalne związane z budownictwem socjalnym, opieką nad dziećmi oraz pomocą rodzinom i osobom potrzebującym”, ale też usługi ochroniarskie czy notarialne i komornicze. Przebieg procesu legislacyjnego zob. <http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_en.htm>.

⁴⁰ Sprawozdanie w sprawie Białej księgi Komisji nt. usług użyteczności publicznej, Parlament Europejski, dokument A6-0275/2006 z 14 września 2006.

⁴¹ *EPSU analysis on European Commission Communication on Implementing the Community Lisbon programme: Social Services of General Interest in the European Union (COM (2006) 177 final)*, dostępna: <http://www.epsu.org/IMG/pdf/EN_EPSU_Comment_SSGI_comm_FINAL.pdf>.

mają pełną swobodę decyzji, czy same mają być usługodawcami, czy też zlecą usługi społeczne na zewnątrz;

- 2) nie wymagają, aby w konkurencyjnych przetargach na dostarczanie usług społecznych stosowano zasadę wyboru oferty najtańszej, trzeba wybierać takie oferty, które mają najlepszy stosunek kosztów do korzyści (*best value*);
- 3) nie wymagają, aby podmioty, którym państwo powierzyło dostarczanie usług społecznych⁴² przygotowywały szczegółowe budżety jeszcze zanim zaczną ich udzielać, należy tylko określić na jakiej podstawie koszty będą obliczane, co ma przeciwdziałać przepłacaniu.

W związku z taką diagnozą uruchomiono przede wszystkim działania o charakterze informacyjnym i uświadamiającym.

Z pozostałych inicjatyw planowanych w ramach walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym najistotniejsze będzie zalecenie w sprawie zasad aktywnej integracji (opublikowane już po przyjęciu odnowionej agendy). W poprzednich wersjach AS wątkiem przewodnim w tym względzie miała być wspólnotowa inicjatywa dotycząca programów zapewnienia minimalnego dochodu, uzasadniana m.in. tym, że „wielu ludzi ma wciąż poważne trudności i nie mogą otrzymać oni ani zatrudnienia, ani też ochrony socjalnej w ramach krajowych systemów dochodu minimalnego”⁴³. Tych ostatnich dotyczyło zalecenie w sprawie wspólnych kryteriów w zakresie wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej 92/441/EWG. W odnowionej agendzie nie jest to już motyw zasadniczy.

O ile w przypadku usług społecznych pada pytanie o ich kompatybilność z jednolitym wspólnotowym wolnym rynkiem, dla strategii aktywizacyjnych problemem jest ich zgodność z prawami obywatelskimi oraz bezpieczeństwem socjalnym, czyli klasycznymi zasadami działania systemów zabezpieczenia społecznego. W komunikacie z października 2007 r. pt. „Modernizacja ochrony socjalnej na rzecz większej sprawiedliwości społecznej i spójności gospodarczej: dalsze propagowanie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy” KOM(2007) 620, znajdujemy deklarację, że aktywna integracja

- „Łączy... zapewnienie dochodu na poziomie wystarczającym do godnego życia z możliwością pracy lub szkoleń zawodowych, umożliwiającym kontakt z rynkiem pracy oraz lepszy dostęp do usług socjalnych. W tym sensie aktywna integracja uzupełnia się całkowicie z modelem elastycznego rynku pracy (*flexicurity*) i bezpieczeństwa socjalnego, gdyż skierowana jest do osób na marginesie rynku pracy. Kształtuje ona model „aktywnego państwa społecznego” (*active welfare state*), zapewniającego zindywidualizowane podejście w szukaniu pracy i gwarantującego osobom niebędącym w stanie pracować godne życie oraz uczestnictwo w jak największym stopniu w społeczeństwie”.

W tym cytacie znajduje się skondensowana wizję Komisji odnośnie tego, jak powinna wyglądać współczesna polityka społeczna.

Jednym z wniosków, które wynikały z konsultacji na temat aktywnej integracji był postulat „pogłębienia otwartej metody koordynacji w tym obszarze poprzez przyjęcie wspólnych zasad, a następnie ich monitorowanie i ocenę”. Wspólne zasady mają „podkreślać

⁴² W kontekście prawa unijnego finansowanie usług publicznych przez państwo niekoniecznie musi być uznane za pomoc publiczną w sensie artykułu 87 pkt. 1 TWE, stąd stosuje się dwa różne określenia *public service compensation* oraz węższe *state aid*. W przypadku tej drugiej niedawno Komisja przyjęła rozporządzenie nr 800/2008 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych). W sekcji 9 uregulowano pomoc dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych (subsydia płacowe i przystosowanie miejsc pracy).

⁴³ Komunikat Komisji w sprawie agendy społecznej (*on the Social Agenda*), COM(2005) 33, s. 10.

potrzebę całościowego podejścia i zapewniać konkretne i zintegrowane ramy ich wdrażania”. W komunikacie zapowiedziano też rozpoczęcie prac nad nowym zaleceniem. Ostatecznie Rada UE przyjęła dokument (w postaci konkluzji) dotyczący wspólnych zasad aktywnej integracji w celu bardziej efektywnego zwalczania ubóstwa.⁴⁴ W dokumencie znajdujemy interpretację aktywnej integracji, która

- *„zakłada połączenie odpowiedniego wsparcia dochodów, rynków pracy sprzyjających integracji i dostępu do usług wysokiej jakości. Polityki aktywnej integracji dotyczą wszystkich osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, zapewniając im zasoby potrzebne do godnego życia oraz możliwości integracji społecznej i ułatwiając im znalezienie na dłuższy okres dobrej pracy, która odpowiada ich zdolnościom i umiejętnościom zawodowym”*

Po podkreśleniu, że zalecenie 92/441 nadal obowiązuje stwierdzono, że:

- *„W ramach strategii aktywnej integracji należy w szczególności połączyć prawo do odpowiedniego wsparcia dochodów i środki ułatwiające integrację społeczną i zawodową. Ponadto finansowe zachęty do podejmowania pracy powinny zostać zachowane, by zwiększyć motywację do aktywnego poszukiwania pracy oraz zapewnić, żeby w przypadku podjęcia pracy lub zwiększenia czasu pracy dochody były wyższe niż dochody z pomocy społecznej. Krajowe systemy ochrony społecznej i systemy podatkowe powinny w związku z tym zmieniać się, tak by praca była bardziej atrakcyjna”*

Powodzenie strategii aktywnej integracji ma być zależne od tego, czy usługi pomocy społecznej, szkolenia zawodowe, pomoc mieszkaniowa i mieszkania socjalne, opieka nad dziećmi, opieka długoterminowa i zdrowotna oraz podstawowe usługi finansowe będą *„zorganizowane według zasad uniwersalności, solidarności i dostępności, zapewniając jednocześnie indywidualne traktowanie, oparte na specyficznych potrzebach osób najbardziej narażonych na wykluczenie z rynku pracy”*.

Przejdę teraz do działań w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji, które są najliczniejsze w porównaniu z działaniami w ramach pozostałych priorytetów. Z pewnością najważniejsza jest propozycja nowej dyrektywy antydyskryminacyjnej wykraczającej poza obszar wyznaczony przez dotychczasowe.⁴⁵ W streszczeniu dla obywateli napisano, że dyrektywa wprowadzi *„zakaz bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w obszarach ochrony socjalnej, opieki zdrowotnej, edukacji oraz dostępu do towarów, usług i mieszkań”*. Na argument zgłoszony podczas konsultacji, że nowa dyrektywa będzie kosztowna dla pracodawców, Komisja odpowiada, że opiera się ona na koncepcjach, które zostały wprowadzone już w poprzednich dyrektywach antydyskryminacyjnych. Powołano się również na zasadę obecną w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, która została podpisana przez UE (zresztą jako pierwszy akt tego rodzaju). Odmowa „racjonalnego dostosowania środowiska do szczególnych potrzeb osób niepełnosprawnych” uznawana jest za przejaw dyskryminacji, dodano jednak, że takie dostosowanie polega m.in. na tym, że nie nakłada „nieproporcjonalnych i nadmiernych obciążeń”. W projekcie dyrektywy wyróżniono sytuację osób niepełnosprawnych poświęcając tej grupie osobny artykuł.

⁴⁴ Council Conclusions on common active inclusion principles to combat poverty more effectively, Rada UE, 17 grudnia 2008. Dostępny:

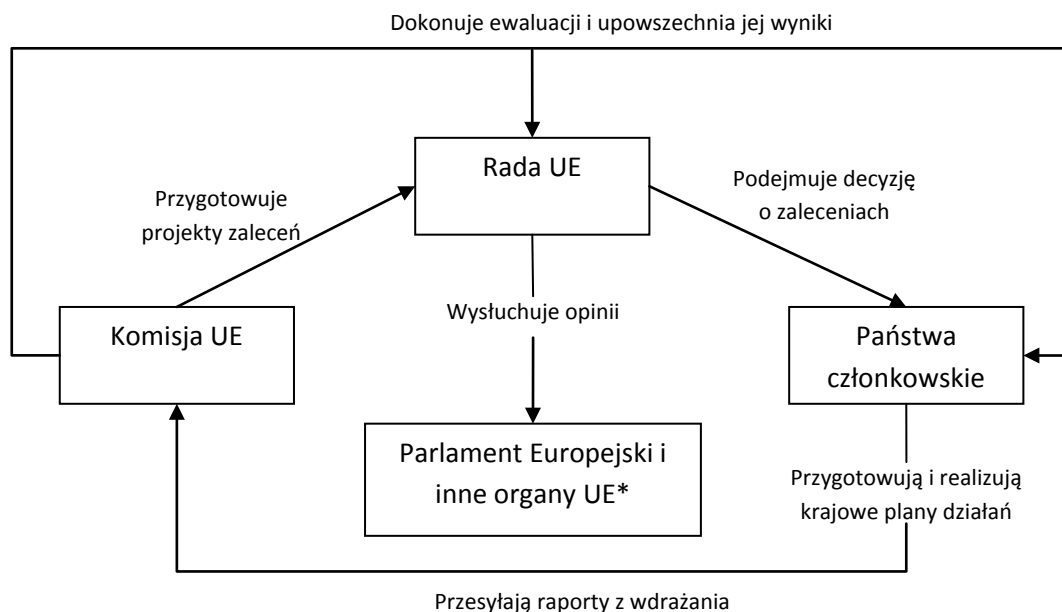
<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/lsa/104818.pdf>.

⁴⁵ Dwie z 2000 r.: wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (2000/43/WE) oraz ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (2000/78WE); i jedna z 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (2004/113/WE).

Ostatnia część odnowionej strategii została poświęcona instrumentom jej realizacji, w zestawie znalazły się: prawodawstwo, dialog społeczny, otwarta metoda koordynacji, finansowanie ze środków UE, zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego. Pomijając to, że część wspomnianych wyżej działań ma charakter legislacyjny, wiele wiadomo o problemach z implementacją prawa unijnego w państwach członkowskich. W związku z tym w odnowionej strategii wspomniano o komunikacie Komisji „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego” z 2007 r. COM(2007) 502, w którym określono kilka kierunków działania, aby zaradzić temu problemowi, np. zwracanie uwagi na to, aby prawo unijne było jasne, proste, stosowalne i egzekwowalne; lepsze zarządzanie sprawami o naruszenie prawa unijnego; wzmocnienie dialogu między instytucjami UE; wzrost przejrzystości procesu legislacyjnego. W przypadku europejskiego dialogu społecznego w odnowionej agendzie zwrócono uwagę na niepełne wykorzystanie tego instrumentu przez partnerów społecznych. Poza opiniowaniem propozycji Komisji na szczególną uwagę zasługuje możliwość zawierania autonomicznych umów z własnej inicjatywy europejskich partnerów społecznych (europejskie federacje organizacji pracodawców i krajowych związków zawodowych), np. umowa w dziedzinie urlopów rodzicielskich, przemocy i stresu w pracy, pracy na odległość⁴⁶ oraz konwencji MOP dotyczącej marynarzy.

W dziedzinie polityki społecznej najbardziej innowacyjnym instrumentem UE jest otwarta metoda koordynacji, polegająca w uproszczeniu na wspólnym ustalaniu celów, które następnie są realizowane według krajowych planów działania. Na uproszczonym schemacie zobaczymy zasadnicze elementy tej metody działania oraz procesy przygotowania i podejmowania decyzji.

Schemat 3. Otwarta metoda koordynacji



* Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Zatrudnienia

⁴⁶ Było to pierwsze porozumienie europejskich partnerów społecznych na poziomie UE, zawarto je w 2002 r., a następnie postanowiono je wdrażać w państwach członkowskich przy pomocy instytucji dialogu społecznego. W Irlandii i Wielkiej Brytanii, gdzie ich nie ma, powstały kodeksy dobrych praktyk. Implementacja nastąpiła też w Norwegii i Islandii.

Źródło: G. Schmid, *Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks*, Edward Elgar, 2008, s. 45.

Jednym z elementów pakietu społecznego jest komunikat Komisji „Odnowione zobowiązanie na rzecz europejskiego modelu społecznego: Udoskonalenie otwartej metody koordynacji w zakresie ochrony socjalnej i integracji społecznej”. Działania doskonalące mają realizować cztery główne cele, co przedstawię w skrócie w kolejnej tabeli.

Tabela 8. Wzmacnianie otwartej metody koordynacji

Cel	Działania
Większe zaangażowanie i wyeksponowanie otwartej metody koordynacji	Ustalenie celów ilościowych w oparciu o uzgodnione wskaźniki
	Wypracowanie krajowych ścieżek implementacyjnych oraz współpraca krajów będących w podobnej sytuacji ⁴⁷
	Wzmocnienie monitoringu ze strony KE
	Więcej środków na upowszechnianie wyników
Współdziałanie z innymi dziedzinami polityki UE	Włączanie celów społecznych do polityki wewnętrznego rynku, gospodarczej, handlowej itp., m.in. poprzez badanie ich społecznych konsekwencji i na wzór <i>gender mainstreaming</i>
	Pogłębianie współpracy między Komitetem ds. Zabezpieczenia Społecznego a innymi ciałami tego rodzaju, np. Komitetem ds. Zatrudnienia
Wzmocnienie narzędzi analitycznych pod hasłem „polityki opartej na dowodach”	Przeglądu unijnych sondaży w celu zwiększania zakresu zbieranych danych i możliwości ich dezagregacji
	Silniejsze zaangażowanie społeczności naukowej
Stymulowanie większej aktywności państw członkowskich za pomocą wzajemnego uczenia się	Doskonalenie metody <i>peer reviews</i> ⁴⁸
	Nowe instrumenty wzajemnego uczenia się i wymiany najlepszych praktyk (wspomniano tu m.in. o eksperymentach społecznych jako sposobie testowania nowych idei)
	Włączanie władz regionalnych i lokalnych w proces implementacji krajowych planów działań (KE ma przedstawić zalecenia w tym względzie)

Źródło: opracowanie własne

Przynajmniej część tych działań może być sfinansowana w ramach programu PROGRESS, który ma uzupełniać działanie Europejskiego Funduszu Społecznego i pomagać w realizacji wspólnotowych celów społecznych. Z programu finansowane są inicjatywy w obszarach zatrudnienia, integracji społecznej i zabezpieczenia społecznego, warunków pracy, zasady niedyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn. Jego całkowity budżet to ponad 740 mln euro, a cele to m.in.: poznanie i zrozumienie sytuacji państw członkowskich, wspieranie rozwoju narzędzi i metod statystycznych, monitorowanie oraz ocena wpływu stosowania prawa wspólnotowego i celów polityki UE w państwach członkowskich, zachęcanie do nawiązywania kontaktów, wzajemnego uczenia się i upowszechniania dobrych praktyk. Jako przykłady projektów przewidzianych do sfinansowania wymieniono: badania ogólnoeuropejskie, tworzenie sieci krajowych ekspertów, unijne sieci organizacji

⁴⁷ Przywołano tu przykład podejścia do implementacji modelu *flexicurity* w różny sposób w różnych krajach. Interesującą metodologię wypracowania podejścia krajowego zaproponował Ton Wilthagen w *Mapping out flexicurity pathways in the European Union*, Tilburg University, marzec 2008.

⁴⁸ Jeden z elementów otwartej metody koordynacji, służący identyfikacji i wymianie dobrych praktyk między państwami członkowskimi, a ogólniej wzajemnemu uczeniu się. Finansowani z programu PROGRESS. Informacje na temat tego elementu: < <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/>>.

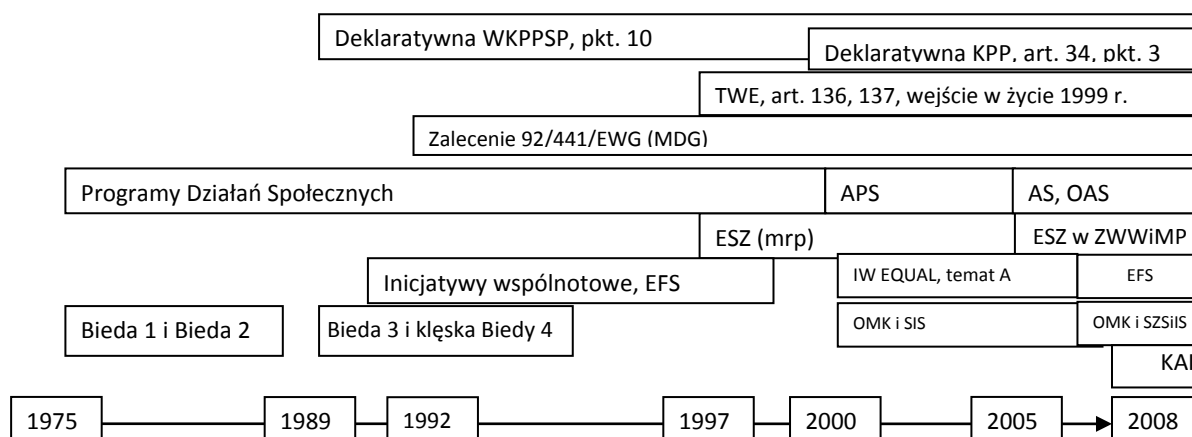
pozarządowych walczących z wykluczeniem, europejskie obserwatoria problematyki zatrudnienia, kampanie świadomościowe.⁴⁹

Część odnowionej agendy dotycząca zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego zawiera chyba najmniej konkretnych, ale cieszy m.in. taka deklaracja: „*Organizacje społeczne działają jako pomost między Unią, państwami członkowskimi i obywatelami. Komisja nadal będzie wspierać potencjał organizacji pozarządowych do działań na poziomie UE oraz ich aktywny udział w rozwijaniu i wdrażaniu polityki wspólnotowej*”.

Antywykluczeniowa polityka UE

Dla socjalnych organizacji pozarządowych najbardziej interesująca jest zapewne aktywność UE w obszarze polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. W ujęciu dynamicznym uproszczoną panoramę tych działań przedstawia kolejny schemat.

Schemat 4. Dynamiczne ujęcie polityki antywykluczeniowej UE



Źródło: opracowanie własne

Oznaczenia i skróty: Bieda X (kolejne wspólnotowe programy walki z ubóstwem); WKPPSP – Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Społecznych Pracowników (w projekcie Traktatu Lizbońskiego nadal mamy odwołanie do tego dokumentu razem z przywołaniem Europejskiej Karty Społecznej RE w wersji z 1961 r.); KPP – Karta Praw Podstawowych UE (jej obowiązywanie ma potwierdzić Traktat Lizboński); TWE – Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej; Zalecenie 92/441/EWG dotyczące wspólnych kryteriów w zakresie wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej (minimalny dochód gwarantowany); KAI – Konkluzje Rady UE w sprawie wspólnych zasad aktywnej integracji w skuteczniejszej walce z ubóstwem; ESZ(mrp) – Europejska Strategia Zatrudnienia z wytycznymi przeciwdziałania marginalizacji na rynku pracy; ZWWiMP – Zintegrowane Wytyczne na rzecz Wzrostu i Miejsc Pracy (włączono tu ESZ); OMK – otwarta metoda koordynacji; SIS – Strategia/Proces Inkluzji/Integracji Społecznej (*Social Inclusion Process*); SZSiS – Strategia/Proces Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej (włączono tu SIS obok strategii emerytalnych oraz ochrony zdrowia i opieki długoterminowej); IW EQUAL – Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL temat A; APS – Agenda Polityki Społecznej; AS – Agenda Społeczna (2005); OAS – odnowiona Agenda Społeczna (2008).

Krótko omówię historię czterech programów wspólnotowych, które na schemacie mają oznaczenie „bieda X”. Jest to pierwszy okres tworzenia wspólnotowego wymiaru społecznego. Decyzja Rady Wspólnot Europejskich z 1975 r. ustanawiała „program projektów i badań pilotażowych w celu zwalczania ubóstwa”, gdzie stwierdzono m.in., że istnienie ubóstwa we Wspólnocie jest sprzeczne z jej głównym celem tj. „*harmonijnym*

⁴⁹ Szczegóły dotyczące programu zob.: <http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.htm>.

rozwojem działalności gospodarczej, trwałą i zrównoważoną ekspansją, przyspieszonym podnoszeniem poziomu życia”.⁵⁰ Początkowo program przewidziano na lata 1975-1976, a potem go przedłużono do 1979 r. i uzupełniono dodatkowym programem, który trwał do 1981 r. Decyzja o przedłużeniu motywowana była głównie tym, że wiele projektów i badań nie zostało ukończonych do 1976 r. Pilotażowe projekty miały dotyczyć „testowania i rozwijania nowych metod pomagania osobom dotkniętym i zagrożonym ubóstwem” z udziałem samych ubogich oraz „badań w celu lepszego zrozumienia natury, przyczyn, zakresu i mechanizmów ubóstwa”.⁵¹ Wymagano więc innowacyjności i uczestnictwa samych ubogich oraz społecznie wykluczonych. Definicja ubóstwa przyjęta wówczas była następująca:

- „Osoby dotknięte ubóstwem – jednostki lub rodziny, których zasoby są tak małe, że wyklucza to je z minimalnie akceptowalnego sposobu życia w kraju, w którym mieszkają. Zasoby: dobra, dochód pieniężny, usługi ze źródeł publicznych i prywatnych”.⁵²

Definicja polega na wskazaniu, że nie każdy brak zasobów jest problemem, ale tylko taki, który wyklucza i to nie w sensie absolutnym (tzn. niezależnie od tego gdzie żyjemy), ale w kontekście danego kraju i przekonań na temat tego, co jest w danej kulturze minimalnie akceptowane.

W odpowiedzi na ustanowienie tego programu państwa członkowskie zgłosiły 19 projektów i dwa badania międzynarodowe. Wyniki ich realizacji były m.in. takie: 9 państw przygotowało raporty krajowe, które niekiedy zapoczątkowały nową debatę publiczną na temat ubóstwa; przeprowadzono badania międzynarodowe nad postrzeganiem ubóstwa przez obywateli państw członkowskich.

Drugi program realizowano w latach 1985-1988. Ustanowiony został decyzją Rady z 1984 r. w sprawie „konkretnych działań Wspólnoty w celu zwalczania ubóstwa”, na program przeznaczono 25 mln ECU (po przystąpieniu do Wspólnoty Hiszpanii i Portugalii w 1986 r. dodano jeszcze 2 mln). We wprowadzeniu podkreślano już nie tylko „niekompatybilność” ubóstwa z głównymi celami Wspólnoty, ale również „niepewność zatrudnienia, zjawisko, które pogłębiło się w ostatnich latach”. Stwierdzono tam, że: „krajowa polityka gospodarcza i społeczna oraz działania Wspólnoty na polu zatrudnienia mogą, poprzez atakowanie strukturalnych przyczyn ubóstwa, skutecznie przyczynić się do walki z nim”.⁵³

Program miał wspierać i finansować „różne typy instrumentów badania poprzez działanie” (*action research measures*) z udziałem osób ubogich, „rozpowszechnienie i wymianę wiedzy, koordynację i ocenę środków przeciw ubóstwu, transfer innowacyjnych podejść między państwami członkowskimi” oraz „regularne zbieranie i rozpowszechnianie porównywalnych danych na temat ubóstwa”. Zmieniono nieco definicję ubóstwa, rozszerzając rozumienie pojęcia zasobów o wymiar kulturowy i społeczny:

- „Osoby dotknięte ubóstwem – jednostki lub rodziny, których zasoby (materialne, kulturowe i społeczne) są tak ograniczone, że wyklucza to je z minimalnie akceptowalnego sposobu życia w kraju, w którym mieszkają”.⁵⁴

W ramach tego programu finansowano m.in. projekty działań na rzecz osób niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych, młodych bezrobotnych, starszych migrantów, uchodźców i repatriantów, bezdomnych i osób starszych według zalecenia Parlamentu Europejskiego: „mniej słów więcej czynów”. Wsparcie otrzymał też Eurostat z zadaniem

⁵⁰ 75/458/EEC: Decyzja Rady z 22 lipca 1975 r. concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty. Official journal NO. L 199.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ 85/8/EEC: Council Decision of 19 December 1984 on specific Community action to combat poverty. Official Journal L 002, 03/01/1985 s. 0024 – 0025.

⁵⁴ Ibidem.

opracowania wskaźników ubóstwa m.in. poprzez dyskusje z krajowymi urzędami statystycznymi i wykorzystanie badań budżetów gospodarstw domowych. We wstępnym raporcie z realizacji tego programu wspomniano o jego filozofii (1988):

- „... ubóstwo to nie jest jedynie sprawa pieniędzy lub otwarcia dostępu do tradycyjnych usług, ale sprawa wykluczenia społecznego i kulturowego. Dlatego program poszukiwał sposobów walki z izolacją, alienacją i odrzuceniem społecznym, reintegracji ubogich z szerszym społeczeństwem i pobudzania ich do podejmowania własnych decyzji. Wspierano więc te metody działania, które były oparte na społeczności (community-based), przystosowane do potrzeb odczuwanych przez samych ubogich i mające na celu rozwój pewności siebie u osób i grup ubogich w pomaganiu się realizacji swoich praw w konkurencyjnym społeczeństwie”.⁵⁵

Szczególnie istotne jest ostatnie zdanie, w którym podkreślono, że ubodzy mają prawa i powinni się domagać ich realizacji. Widać też wyraźnie, że program był już mocno związany z ideą przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu rozumianemu szerzej niż ubóstwo materialne.

Trzeci program przewidziano na lata 1989-1994 – tym razem decyzja Rady ustanawiała „średnioterminowy program działań Wspólnoty dotyczących ekonomicznej i społecznej integracji grup ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowanych w społeczeństwie” z budżetem 55 mln ECU.⁵⁶ W decyzji przywołano główny cel Wspólnoty i stwierdzono, że działania z poprzedniego programu powinny być „kontynuowane i rozszerzone”, dodano też, że z poprawy poziomu życia powinni również korzystać „ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowani”. W poprzedniej decyzji wskazano na związki między niepewnym zatrudnieniem i strukturalnymi przyczynami ubóstwa. W tej natomiast pojawia się całkiem podobne zdanie, ale słowo „ubóstwo” zastępuje wyrażenie „ekonomiczne i społeczne wykluczenie”. Wspomniano też o konieczności „zapewnienia ekonomicznej i społecznej spójności” poprzez

- „przyjęcie środków zapobiegających krótkoterminowym negatywnym skutkom rozszerzenia rynku na najbardziej narażone grupy społeczne i optymalizację środków korekcyjnych dla grup już zmarginalizowanych” (dalej w takim samym zdaniu zamiast „zmarginalizowanych” mamy „bardzo ubogich” i jest to jedyne bezpośrednie nawiązanie do ubóstwa).⁵⁷

Na koniec uzasadnienia podkreślono, że „działania zwalczające wykluczenie najmniej uprzywilejowanych członków społeczeństwa są zasadnicze dla ekonomicznej i społecznej spójności wspólnoty”. W całej decyzji nie ma już mowy o pomaganiu ubogim, ale o „sprzyjaniu ekonomicznej i społecznej integracji ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowanych grup w społeczeństwie”, co „musi im pozwolić na odgrywanie aktywnej roli tak, aby mogli stać się autentycznie zintegrowani ze społeczeństwem”.

Wskazywano też na znaczenie koordynacji poziomej i innowacyjnych działań organizacji pozarządowych, które sprzyjałyby integracji grup podlegających „konkretnym formom izolacji”. Projekty miały być realizowane w konkretnych lokalizacjach, umożliwiać współpracę różnych podmiotów, uwzględniać wieloaspektowość sytuacji mniej uprzywilejowanych, zapewniać uczestnictwo ludności, mieć poparcie podmiotów prywatnych, społecznych i publicznych oraz być nakierowane na „najbardziej ekonomicznie i

⁵⁵ Interim Report on a Specific Community Action Programme to Combat Poverty, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(88) 621, 28 listopad 1988, s. 34.

⁵⁶ 89/457/EEC: Council Decision of 18 July 1989 establishing a medium-term Community action programme concerning the economic and social integration of the economically and socially less privileged groups in society. Official Journal L 224 , 02/08/1989, s. 0010.

⁵⁷ Ibidem.

społecznie nieuprzywilejowanych". W ramach programu m.in. powrócono do finansowania badań międzynarodowych, ustanowiono Obserwatorium Krajowych Polityk Walki z Wykluczeniem Społecznym (działało do 1994 r., wydało trzy raporty), zapoczątkowano europejskie panelowe badania gospodarstw domowych (EHP).

Planowano czwarty program na okres 1994-1999 pt. „Średnioterminowy program działań w celu zwalczania wykluczenia i promowania solidarności: nowy program wspierania i stymulowania innowacji” z budżetem 121 mln ECU.⁵⁸ Rada UE nie przyjęła go, mimo to Komisja Europejska uruchomiła środki budżetowe dla 86 projektów zwalczania wykluczenia społecznego w 1995 r. Decyzja ta została zaskarżona do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez Wielką Brytanię popartą też przez Niemcy i Danię oraz Radę, natomiast decyzji Komisji bronił Parlament Europejski.⁵⁹ Wyrok ETS zakwestionował program, a pozostałe pieniądze przeznaczone nań trafiły do Europejskiego Funduszu Społecznego i projektów prozatrudnieniowych.

W trzecim programie zasadniczą sprawą była ekonomiczna i społeczna integracja ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowanych, albo znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu grup w społeczeństwie, a słowo „ubóstwo” prawie znika z decyzji o ustanowieniu tego programu. Jak to wyjaśnić? Definicje ubóstwa przyjęte w pierwszych dwóch programach to definicje ubóstwa relatywnego (z rozszerzającą interpretacją zasobów), które czasem utożsamia się z wykluczeniem społecznym.⁶⁰ O usunięciu ubóstwa mógł też zdecydować opór Wielkiej Brytanii pod rządami konserwatystów, którzy twierdzili, że w bogatych społeczeństwach nie może już być mowy o ubóstwie.⁶¹

W decyzjach o tych programach wskazywano jakie projekty mają być realizowane. Znajdujemy tu większość postulatów dotyczących współczesnej polityki społecznej skierowanej przeciwko wykluczeniu społecznemu, m.in.:

1. podkreślanie znaczenia zatrudnienia dla przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu;
2. ukierunkowanie działań na grupy będące w najgorszej sytuacji;
3. akcentowanie znaczenia koordynacji pionowej między instytucjami regionalnymi i lokalnymi;
4. uwzględnianie wieloaspektowości sytuacji wykluczonych;
5. zaangażowanie samych zainteresowanych;
6. podkreślanie wielosektorowości i partnerstwa różnych podmiotów;
7. wskazywanie na szczególną rolę organizacji pozarządowych.

Nowe bodźce do powrotu zaangażowania Unii w rozwiązywanie problemu ubóstwa w państwach członkowskich dało wejście w życie Traktatu Amsterdamskiego. Przyjęte zostały najpierw Strategia Integracji Społecznej (SIS), a następnie Strategia Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej (złożona z trzech programów: integracyjnego, emerytalnego, oraz z zakresu ochrony zdrowia i opieki długoterminowej). Zestawienie celów SIS z 2000 r. i z 2005 r. przedstawia kolejna tabela.

Tabela 9. Europejska Strategia Integracji Społecznej

Cele SIS 2000	Cele SIS 2005
---------------	---------------

⁵⁸ Propozycja Komisji Europejskiej z 22 września 1993 r. dotycząca *establishing a medium-term action programme to combat exclusion and promote solidarity: a new programme to support and stimulate innovation (1994-1999)* (COM (93) 435 (nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁵⁹ Sprawa C-106/96.

⁶⁰ Patrz: P. Alcock, A. Erskine, M. May (red.) *The Blackwell Dictionary of Social Policy*, Blackwell, 2002, s. 185.

⁶¹ D. Abrams, J. Christian, D. Gordon (red.) *Multidisciplinary Handbook of Social Exclusion Research*, Palgrave Macmillan, 2007, s. 197.

<ol style="list-style-type: none"> 1. Ułatwianie uczestnictwa w zatrudnieniu i dostępu do zasobów, praw, dóbr i usług dla wszystkich (zatrudnienie wykluczonych z rynku pracy, łączenie życia zawodowego z rodzinnym, gospodarka społeczna, gwarancje zasobów do życia z godnością, zatrudnialność, dostęp do usług edukacyjnych, zdrowotnych, kulturalnych, transportowych itd.) 2. Zapobieganie ryzykom wykluczenia (społeczeństwo oparte na wiedzy, zapobieganie kryzysom życiowym, solidarność rodzinna) 3. Pomaganie najbardziej narażonym na ryzyko wykluczenia (trwale ubodzy, wykluczone dzieci, zmarginalizowane obszary) 4. Mobilizowanie wszystkich aktorów i organizacji (włączanie wykluczonych, włączanie celów do innych polityk, dialog międzysektorowy i obywatelski) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zapewnienie dostępu do wszelkich zasobów, praw i usług niezbędnych do uczestnictwa w życiu społeczeństwa, zapobieganie i zajęcie się problemem wykluczenia oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji prowadzących do wykluczenia 2. Zapewnienie aktywnej integracji społecznej wszystkich ludzi poprzez promowanie udziału w rynku pracy oraz poprzez walkę z biedą i wykluczeniem 3. Zapewnienie dobrej koordynacji polityk integracji społecznej, które obejmować powinny wszystkie szczeble władzy i inne odpowiednie podmioty, włącznie z osobami doświadczającymi ubóstwa, być skuteczne i efektywne oraz dostosowane do wszystkich odnośnych polityk publicznych
--	--

Źródło: opracowanie własne, treść dokumentów dostępna jest na stronach Komisji Europejskiej <http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_objectives_en.htm>

Przyszłość antywykluczeniowej polityki UE zależy w dużej mierze od przyszłości otwartej metody koordynacji, która jak widzieliśmy wyżej ma być wzmacniana.

Polityka społeczna Rady Europy

Głównymi instrumentami oddziaływania Rady Europy na państwa członkowskie są konwencje i zalecenia, z których w kontekście polityki społecznej najważniejsza jest Europejska Karta Społeczna (EKS) oraz jej zrewidowana wersja (ZEKS).⁶² W artykule 13 ustanowiono prawo do pomocy społecznej i medycznej dla każdego, kto nie ma odpowiednich zasobów (Polska go nie ratyfikowała). Jest on interpretowany przez Europejski Komitet Praw Społecznych, nadzorujący zgodność prawa i praktyk krajowych z EKS, za wymagający systemu minimalnego dochodu gwarantowanego. Jedno z praw dodanych w ZEKS to prawo każdego do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym (art. 30), w związku z nim państwa ratyfikujące mają: „*podejmować działania, w ramach ogólnego i skoordynowanego podejścia, dla popierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin znajdujących się lub zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej lub ubóstwa, zwłaszcza do zatrudnienia, mieszkań, szkolenia, kształcenia, kultury, pomocy społecznej i medycznej*”. Dodano również prawo do mieszkania, z którego wynika m.in. obowiązek przeciwdziałania bezdomności (art. 31).

Ponadto przyjęto dwa protokoły do EKS. Pierwszy z 1988 r. rozszerza listę praw pracowniczych o dodatkowe cztery prawa: prawo do równych szans i równego traktowania, prawo do informowania i udziału w konsultacjach, prawo do udziału i określaniu poprawy warunków pracy i środowiska pracy, prawo osób starszych do zabezpieczenia społecznego. Drugi z 1995 r. przewiduje instytucję skargi zbiorowej m.in. reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych, na nierealizowanie ratyfikowanych przez państwo członkowskie praw.⁶³ Polska nie ratyfikowała żadnego z nich.

Mechanizm implementacji EKS i ZEKS w państwach członkowskich polega na składaniu przez nie raportów z realizacji postanowień Karty. Są one wnikliwie czytane przez

⁶² EKS przyjęta została w 1961 r., ratyfikowana przez Polskę w 1997 r., zrewidowana wersja EKS przyjęta została w 1996 r., podpisana przez Polskę w 2005 r., do dziś nie została ratyfikowana.

⁶³ Do lutego 2009 r. złożono 55 takich skarg.

ekspertów RE, a w razie wątpliwości rządy składają dodatkowe wyjaśnienia. We wnioskach znajdują się zalecenia odnośnie poprawy sytuacji tam, gdzie stwierdzono niezgodność ze standardami Karty.

Zgromadzenie Parlamentarne RE (ZP RE) i Komitet Ministrów RE sformułowały już wiele zaleceń dotyczących problematyki walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Poniżej zostanie omówionych kilka z nich.

Pierwszym było uchwalone w 1980 r. zalecenie na temat ubóstwa w Europie (*on poverty in Europe*)⁶⁴, wspomniano tam o wykluczeniu społecznym:

- „... sytuacja tych segmentów populacji charakteryzuje się nie tylko materialnymi trudnościami, ale również wykluczeniem społecznym, brakiem uczestnictwa w życiu obywatelskim (civic), politycznym i kulturalnym oraz trudnościami w systemie edukacyjnym”, a nieco dalej podkreślono, że „przeciwdziałanie (fight) ubóstwu i wykluczeniu społecznemu” powinno być głównym przedmiotem troski państw członkowskich.

Problematyka wykluczenia społecznego pojawia się w kontekście ubóstwa, podobnie jak to było w przypadku pierwszego i drugiego programu UE w tym zakresie.

W 1992 r. Zgromadzenie Parlamentarne RE uchwaliło kolejne ważne zalecenie „na temat głębokiego ubóstwa i wykluczenia społecznego: ku gwarantowanemu minimalnemu poziomowi zasobów” (*on severe poverty and social exclusion: towards guaranteed minimum levels of resources*)⁶⁵. Jest tam mowa m.in. o tym, że:

- „Większość systemów ochrony socjalnej oparta jest na przesłance, że ci którzy nie pracują lub pracują w niepełnym wymiarze czasu mają jedynie prawo do odpowiednio ograniczonych lub zmniejszających się zasobów. Działają one na zasadzie bodźców do pracy i pośrednio zawierają negatywną ocenę sytuacji tych, którzy ani nie znaleźli pracy, ani nie korzystają ze szkoleń”.

W sytuacji masowego bezrobocia takie systemy, nawet najlepiej zarządzane i dostosowane do zmieniających się warunków, nie są w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb. Poza tym wskazano, że definiowanie aktywności wyłącznie jako odpłatne zatrudnienie stawia w niekorzystnej sytuacji tych, którzy prowadzą bardzo pożyteczną działalność na rzecz lokalnej społeczności niemającą jednak statusu pracy zawodowej. Przywołano też artykuł 13 Europejskiej Karty Społecznej i dwa zalecenia UE w tym względzie (patrz wyżej) uznając, że: „celem i zasadą polityki publicznej jest gwarantowanie zasobów na przyzwoitym minimalnym poziomie tym, którzy są w potrzebie”.

Ostatnie z zaleceń ZP RE, o którym warto wspomnieć zostało uchwalone w 1998 r. i dotyczyło zwalczania wykluczenia społecznego i wzmocnienia spójności społecznej w Europie (*Fighting social exclusion and strengthening social cohesion in Europe*)⁶⁶. Zalecono tam m.in.:

1. w dziedzinie planowania miejskiego i mieszkalnictwa m.in.: wzmocnienie ochrony prawnej najemców i podnajmujących, którzy są ofiarami ubóstwa, stymulowanie podaży mieszkań o niskich czynszach i rozwój programów budowy i renowacji mieszkań socjalnych, takie planowanie miasta, aby zapobiegać powstawaniu gett i przemocy;
2. w dziedzinie edukacji i szkoleń m.in. przeciwdziałanie niekorzystnej sytuacji edukacyjnej ubogich i wykluczonych, wspieranie programów szkoleniowych dla bezrobotnych w każdym wieku;

⁶⁴ Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego RE 893 (1980).

⁶⁵ Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego RE 1196 (1992).

⁶⁶ Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego RE 1355 (1998).

3. w dziedzinie ochrony zdrowia m.in. zapewnienie bezpłatnej opieki medycznej ubogim w celu zapobiegania groźnym chorobom, zwalczanie chorób rozpowszechnionych wśród ubogich poprzez specjalne programy medyczne;
4. w dziedzinie prawa m.in. ustanowienie pomocy prawnej dla ubogich, ustanowienie usług doradczych w zakresie prawa dla osób wykluczonych, potrzebujących szybko pomocy.

Wskazano więc na zadania dla polityki mieszkaniowej, polityki edukacyjnej, polityki zdrowotnej i polityki w zakresie dostępu osób ubogich i wykluczonych społecznie do pomocy prawnej.

W latach 90. Rada Europy sfinansowała projekt pod kierownictwem Katherine Duffy „Godność człowieka i wykluczenie społeczne” (HDSE, 1994-1998), zakończony rekomendacjami w pięciu dziedzinach: zdrowie, mieszkanie, zatrudnienie, zabezpieczenie społeczne i edukacja. Zostały one przedstawione w tabeli 10.

Tabela 10. Rekomendacje projektu RE „Godność człowieka i wykluczenie społeczne”

Obszar	Rekomendacje
Zdrowie	<ul style="list-style-type: none"> • celem priorytetowym powinien być powszechny zakres podmiotowy i uczynienie usług rzeczywiście dostępnych dla wszystkich; • przywrócenie koncepcji zapobiegawczych w zdrowiu publicznym (szczególnie zwracając uwagę na procesy zagrażające chorobami psychicznymi, które często dotyczą ludzi w warunkach społeczno-ekonomicznej niepewności, ubóstwa i wykluczenia); • równy dostęp dla wszystkich, włączając w to narażone grupy, do leczenia wysokiej jakości i fizyczny dostęp do wszystkich udogodnień dla niepełnosprawnych; • przemyślenie zagadnień popytu i braku popytu oraz odmowy udzielenia opieki medycznej; • objęcie świadczeniami grup w potrzebie, dostępność usług dla użytkowników i koszty usług dla nich; • ponowna ocena relacji między władzami zdrowotnymi a usługami społecznymi i ustalenie czy wymagane są zmiany; • analiza sposobów zmiany działania instytucji medycznych w celu zaspokajania potrzeb grup mających trudności; • promowanie roli organizacji pozarządowych, a szczególnie organizacji pacjentów.
Mieszkanie	<ul style="list-style-type: none"> • szybka reakcja na zagrożenia poprzez nadzór i bezpośrednie usługi; • zapobieganie eksmisjom; • utrzymanie i rozbudowa wygodnych i dostępnych mieszkań i pomoc finansowa dla gospodarstw domowych; • uwzględnienie potrzeb specjalnych (odpowiednio do typu gospodarstwa domowego, cyklu życia rodziny, stylu życia, poziomu zdrowia, etc.); • formułowanie polityki skoncentrowanej na obszarach (regeneracja obszarów wiejskich, polityka miejska, planowanie miast etc.) bez tracenia z oczu faktu, że różne kwestie są powiązane (zatrudnienie, zdrowie, edukacja, życie rodzinne); • wspieranie badań porównawczych w dziedzinie mieszkaniowego wymiaru wykluczenia społecznego i wymiana informacji na temat dobrych praktyk w tym zakresie;
Zatrudnienie	<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie równości szans między kobietami i mężczyznami oraz niedyskryminacyjnych i skutecznych polityk zatrudnienia dla osób mających trudności (szczególnie długotrwale bezrobotnych i młodych); • wspieranie tworzenia zatrudnienia poprzez podział istniejącej pracy; • jak najlepiej wykorzystać wszystkie programy tworzenia miejsc pracy (działania lokalne, programy pomagające na starcie i samozatrudnienie, gospodarka społeczna); • zapewnienie znaczącego wsparcia dla integracji i reintegracji na rynku pracy w oparciu o następujące wskazówki: <ul style="list-style-type: none"> - znalezienie pracy dla długotrwale bezrobotnych; - usługi wsparcia by pomóc ludziom w integracji ze społecznością i zapobiegać utracie wiary w siebie; - programy szkoleniowe;

	- tworzenie trwałego zatrudnienia i zamożności poprzez rozwój spółdzielczości i pośrednictwo pracy.
Zabezpieczenie społeczne	<ul style="list-style-type: none"> • powszechny dostęp do zabezpieczenia społecznego, badanie braku dostępu poprzez analizę następujących barier: <ul style="list-style-type: none"> - praktycznych i administracyjnych; - psychologicznych i poznawczych; - kulturowych; i praktycznych inicjatyw już przedsięwziętych w tym zakresie; • badanie pozytywnego wpływu zabezpieczania społecznego na rozwój społeczny i gospodarczy; • dostosowanie europejskich systemów zabezpieczenia społecznego do zmian w praktykach zatrudnienia i w życiu rodzinnym, włączając w to indywidualizację prawa do zabezpieczenia społecznego; • wzmacnianie roli pracowników socjalnych i wolontariuszy, którzy wciąż są pośrednikami dla wykluczonych i uczynienie z nich prawdziwych „mediatorów praw człowieka
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • analiza trudności w zdobyciu dostępu do szkoleń, edukacji podstawowej i wyższej w kontakcie ze światem biznesu; • wspieranie edukacji dla demokratycznego obywatelstwa jako warunku wstępnego dla aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie; • rozpoznanie psychologicznych i społecznych przeszkód w edukacji; • promowanie uzyskiwania rodzicielskich kwalifikacji przez młodzież. Obowiązki każdego rodzica powinny być wyraźnie określone, rodzice powinni być traktowani jako osoby ważne w życiu dzieci i młodzieży; • wspieranie wstępnego i dalszego szkolenia pracowników socjalnych i pracowników służby zdrowia, jak i innych profesjonalistów zajmujących się wykluczonymi z uwzględnieniem wsparcia pracy w sieci na lokalnym i międzynarodowym poziomie; • promowanie badań na poziomie europejskim nad rozwojem edukacji w zakresie praw człowieka dla innych profesji (planiści, architekci, nauczyciele etc.)

Źródło: Strony RE poświęcone HDSE: <http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/hdse/>.

W 1997 r. RE uznała, że spójność społeczna jest „jedną z naczelných potrzeb w Europie i... zasadniczym uzupełnieniem wspierania praw i godności człowieka”. W 1998 r. powstał Europejski Komitet Spójności Społecznej w celu m.in. opracowania Strategii Spójności Społecznej. Zagadnienia te ma w swoich kompetencjach Dyrekcja Generalna III Spójność Społeczna powołana w 2000 r. w celu zintegrowania działań RE w sferze społecznej. Jej najogólniejszym celem jest: „Sprzyjanie spójności społecznej i promowanie poprawy jakości życia w Europie dla rzeczywistej realizacji podstawowych praw człowieka i szacunku dla ludzkiej godności”.

W RE głównym pojęciem organizującym dyskurs i działania wokół tematyki polityki społecznej jest spójność społeczna (*social cohesion*). W dokumentach związanych ze Strategią Spójności Społecznej (SSS) pisano, że spójność ta staje się zasadniczym warunkiem stabilności demokratycznego społeczeństwa:

- „Społeczeństwa podzielone i nierówne są nie tylko niesprawiedliwe, ale nie gwarantują również stabilności w dłuższym okresie. Wielu ludzi jest w praktyce wykluczonych z korzyści, jakie przynosi postęp społeczny i ekonomiczny... rządy muszą dbać nie tylko o to by dobrze działała gospodarka, ale również by dobrze działało społeczeństwo; rozwój gospodarczy, któremu nie towarzyszy rozwój społeczny spowoduje poważne problemy prędzej czy później. Wzmocnienie spójności społecznej może być postrzegane jako strategia ograniczenia ryzyka załamania społecznego i politycznego w przyszłości”.

Jest to deklaracja pewnej wizji polityki wobec problemu nierówności i podziałów w społeczeństwie, ze wskazaniem na to, że sam rozwój gospodarczy i polityka gospodarcza nie zapewnią jego rozwiązania.

W Strategii Spójności Społecznej przyjętej w 2000 r. nie zdefiniowano bezpośrednio spójności społecznej, ale zidentyfikowano czynniki z nią związane⁶⁷:

- ustanowienie mechanizmów i instytucji, które będą zapobiegać temu, by czynniki dzielące (takie jak nadmierna luka między bogatymi i biednym lub różne formy dyskryminacji) stały się tak silne, że zagrażać to będzie społecznej harmonii;
- znaczenie przyzwoitego i odpowiednio wynagradzanego zatrudnienia;
- środki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu szczególnie w takich obszarach, jak mieszkanie, zdrowie, edukacja, szkolenia, zatrudnienie, rozkład dochodów i usługi społeczne;
- wzmacnianie systemów zabezpieczenia społecznego;
- rozwój polityk prorodzinnych ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i osób starszych;
- partnerstwo ze społeczeństwem obywatelskim, w szczególności ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i NGOami.

RE miała podjąć w związku z tym cztery rodzaje działań: 1) ustanawianie standardów i monitorowanie instrumentów prawnych; 2) rozwój polityki; 3) projekty w państwach członkowskich; 4) badania i analizy.

Interesujące będzie przytoczenie dwunastu wyzwań, w których podjęciu Strategia Spójności Społecznej miała pomóc państwom członkowskim⁶⁸:

- 1) jak uczynić prawa ekonomiczne i socjalne bardziej skutecznymi i umożliwić ludziom domaganie się swoich praw poprzez właściwe procedury;
- 2) jak zapobiec pojawieniu się „społeczeństwa o dwóch prędkościach”, w którym, niektórzy cieszą się dostatkiem, gdy inni zmuszeni są do marginalnej egzystencji;
- 3) jak skutecznie wykorzenić ubóstwo i zwalczać wykluczenie społeczne, włączając w to nowe formy wykluczenia z dostępu do technologii informatycznych i nowych środków komunikacji;
- 4) jak ograniczyć nieakceptowalnie wysoki poziom bezrobocia w globalizującym się systemie gospodarczym i promować dostęp do zatrudnienia za pomocą polityki gospodarczej i środków wspierających zatrudnienie;
- 5) jak poprawić standard usług dla społeczeństwa i zapewnić by wszyscy jego członkowie mieli do nich skuteczny dostęp;
- 6) jak osiągnąć i utrzymać wysoki poziom ochrony socjalnej w czasie, gdy istnieje nacisk na konieczność odświeżenia tradycyjnych koncepcji w tym zakresie;
- 7) jak odpowiedzieć na rosnące potrzeby starzejącej się populacji włączając w to potrzebę finansowania systemów emerytalnych i ustanowienie międzypokoleniowej solidarności;
- 8) jak stworzyć nowe poczucie solidarności i wzajemnej odpowiedzialności w społeczeństwie, w którym głównym celem jest indywidualne zaspokojenie i samorealizacja;
- 9) jak odpowiedzieć na zmiany wzorów życia rodzinnego i ich skutki dla dzieci, np. potrzeba pogodzenia życia rodzinnego i pracy zawodowej;
- 10) jak rozwijać polityki ochrony i uczestnictwa dzieci i młodzieży w społeczeństwie;
- 11) jak zintegrować migrantów w społeczeństwie i skutecznie zwalczać wszystkie formy rasizmu i dyskryminacji;
- 12) jak uczynić rosnące etniczne i kulturowe zróżnicowanie źródłem siły w globalizującym się świecie.

⁶⁷ *Strategy for Social Cohesion*, European Committee for Social Cohesion, CDCS (2000) 43, Strasburg, 2000.

⁶⁸ Tamże, s. 11-12.

Są to nadal aktualne problemy, na które Strategia nie daje jednak żadnych konkretnych odpowiedzi w postaci szczegółowego programu, który mógłby być realizowany w państwach członkowskich.

W listopadzie 2002 r. na Malcie odbyła się konferencja zorganizowana przez RE na temat dostępu do praw społecznych. Raport w tej sprawie przygotował zespół pod kierownictwem Mary Daly. Z tych badań wiemy, jakie są przeszkody w dostępie do tych praw. Główne ich typy przedstawia kolejna tabela.

Tabela 11. Bariery w dostępie do praw społecznych

Rodzaj	Przeszkody
Sformułowanie praw oraz adekwatność postanowień prawnych i innych	<ul style="list-style-type: none"> • Brak precyzji w sformułowaniu prawa lub uprawnienia • Ograniczenie praw do niektórych grup ludności • Luki w systemie ochrony socjalnej • Wyłączające warunki dostępu lub nabycia uprawnienia • Niedostosowanie oferowanych programów świadczeń do potrzeb
Niedostateczne monitorowanie oraz przestrzeganie prawa	<ul style="list-style-type: none"> • Niedostateczny monitoring • Niedostateczna ochrona przed brakiem realizacji praw • Dyskryminacja i/lub różnicowane traktowanie • Niedostateczna odpowiedzialność wobec użytkowników usług
Brak zasobów	<p><i>Po stronie świadczących usługi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Niewystarczające zasoby (finansowe, kadrowe, lokalowe, rzeczowe) • Niezapewnienie długofalowego dostępu do zasobów • Nierównowaga zasobów pomiędzy szczeblami administracji <p><i>Po stronie użytkowników i osób uprawnionych:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Niewystarczający poziom środków i umiejętności, w tym funduszy, wykształcenia, umiejętności osobistych, społecznych i kontaktów
W zakresie zarządzania i procedur	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentacja kompetencji pomiędzy szczeblami administracji oraz fragmentacja usług • Brak odpowiednich konsultacji i współdziałania z organizacjami pozarządowymi oraz użytkownikami • Skomplikowane procedury • Przeszkody wynikające ze sposobu oraz praktyki realizacji usług
Informowanie i porozumiewanie się	<ul style="list-style-type: none"> • Niedostateczny poziom oraz przepływ dokładnych informacji • Niewłaściwa forma oraz charakter dostarczanych informacji • Niedostateczne korzystanie z „nowych” lub alternatywnych kanałów informowania
Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe	<p><i>Po stronie świadczących usługi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Negatywne oczekiwania oraz nastawienie wobec pewnych grup • Stygmatyzacja pewnych grup • Brak zrozumienia kultur mniejszości <p><i>Po stronie użytkowników i osób uprawnionych:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Obawy i niepewność wywołana charakterem postępowania w sprawach świadczeń oraz miejsca ich udzielania • Niska samoocena • Przeszkody kulturowe
Niewystarczająca uwaga poświęcana grupom i regionom znajdującym się w najgorszej sytuacji	<p><i>Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Występowanie grup zagrożonych, które mogą nie mieć „środków” koniecznych do uzyskania świadczeń i usług • Występowanie w tych grupach wielorakich, nakładających się na siebie trudności <p><i>Regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Występowanie regionów lub terenów dotkniętych wielorakimi problemami • Brak inwestowania w pewne społeczności i na pewnych obszarach • Przeszkody klimatyczne i geograficzne, których skutkiem jest odcięcie

	obszarów lub regionów
--	-----------------------

Źródło: M. Daly „Dostęp do praw społecznych w Europie”, Wydawnictwa Rady Europy, 2002, s. 35.

Na podstawie analizy przeszkód sformułowano dość szczegółowe rekomendacje dla polityki społecznej. Przedstawia je kolejna tabela.

Tabela 12. Zalecenia w sprawie poprawy dostępu do praw społecznych

Rodzaj	Kierunki polityki
Sformułowanie praw i odpowiedni zapis rozwiązań prawnych i innych	<ul style="list-style-type: none"> • Uprawnienia powinny być wszechstronne i bezpośrednio sformułowane • Program działań w celu poprawy jakości świadczonych usług
Odpowiednie monitorowanie i stosowanie	<ul style="list-style-type: none"> • Poprawa monitorowania świadczenia usług • Ocena wpływu wszystkich polityk i propozycji na realizację praw • Karty praw użytkowników • Walka z dyskryminacją i/lub różnym traktowaniem • Stworzenie Krajowego Obserwatorium Praw Społecznych
Zasoby	<p><i>Po stronie świadczących usługi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Podniesienie odpowiedności i zapewnienie ciągłości zasobów (finansowanie, pracownicy, lokale i wyposażenie) • Zmniejszenie nierównowagi zasobów będących w dyspozycji różnych szczebli administracji <p><i>Po stronie osób uprawnionych i użytkowników:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informowanie jednostek i wzmacnianie ich zdolności do domagania się realizacji ich praw społecznych • Zapewnienie odpowiedniej mediacji i pomocy
Zarządzanie i procedura	<ul style="list-style-type: none"> • Zmniejszenie fragmentacji działań między szczeblami administracji i poszczególnymi usługami • Spowodowanie udziału organizacji pozarządowych, użytkowników i innych członków społeczeństwa obywatelskiego • Uprościć procedury i ułatwić dostęp
Informowanie i porozumiewanie się	<ul style="list-style-type: none"> • Przyznać pierwszeństwo porozumiewaniu się i wymianie informacji • Korzystać z „nowych” kanałów porozumiewania się, jak i z mobilnych służb • Indywidualizować informacje, w zależności od grup docelowych • Okresowo oceniać jakość informacji i skuteczność strategii komunikowania się
Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe	<p><i>Po stronie świadczących usługi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Walczyć ze stygmatyzacją i uprzedzeniami w stosunku do pewnych grup społecznych, poprzez szkolenia dostosowane do pracowników i zachęcanie do zmiany zachowań <p><i>Po stronie użytkowników lub osób uprawnionych:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Poprawić procedury przyjmowania klientów, warunki udzielania świadczeń i uwzględniać sytuację użytkowników
Niewystarczająca uwaga poświęcana grupom i regionom znajdującym się w najgorszej sytuacji	<p><i>Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Przyznawać zasoby (w najszerszym znaczeniu) tym grupom, aby umożliwić im korzystanie z ich praw społecznych <p><i>Regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wypracować politykę dotyczącą, w szczególności, regionów lub miejscowości znajdujących się w najgorszej sytuacji

Źródło: M. Daly, op. cit. s. 70.

Mamy więc dość rozbudowaną diagnozę i bardzo wiele rekomendacji podzielonych na kilka kategorii. Taki powinien być program rządu, władz regionalnych i lokalnych w zakresie polityki społecznej, gdyby uczyniły one swoim celem poprawę dostępu do praw społecznych i ich realizacji.

Uszczegółowienie tego programu nastąpiło w zaleceniu Komitetu Ministrów RE z 2003 r. w sprawie poprawy dostępu do praw społecznych⁶⁹. Szczególnie interesujący pod tym względem jest załącznik do tego zalecenia, w którym zachęca się państwa członkowskie do wielu różnych działań.

Tabela 13. Zalecenie w sprawie poprawy dostępu do praw społecznych

Kierunek działania	Wybrane zadania
Odpowiednie ramy prawne	<ul style="list-style-type: none"> - dostępne i przejrzyste systemy ochrony roszczeń oraz procedury odwoławcze, w tym bezpłatne dla osób niezamożnych; - bezpłatna pomoc prawną dla osób niezamożnych; - reprezentacja osób poszkodowanych w dochodzeniu roszczeń oraz w procesie odwoławczym przez organizacje społeczne; - pomoc rzecznika praw obywatelskich
System usług społecznych z odpowiednim personelem i finansowaniem	<ul style="list-style-type: none"> - skuteczne zapewnienie personelu i środków finansowych; - zapewnienie środków na działania zapobiegawcze; - zapewnienie środków umożliwiających reakcję na poszczególne społeczne sytuacje kryzysowe; - szkolenie personelu w zakresie umiejętności zawodowych oraz stosunków międzyludzkich, mając szczególnie na uwadze zasadę niedyskryminacji
Zintegrowane usługi dostosowane do potrzeb użytkowników	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie aby dokumenty urzędowe oraz język urzędowy zostały uproszczone oraz żeby ograniczono dokumentację wymaganą od obywateli; - zapewnienie aby kompetencje poszczególnych instytucji i urzędów zostały ściśle rozdzielone; - zwiększanie wszechstronności administracji poprzez odchodzenie od wąskiego specjalizowania się jej poszczególnych poziomów i służb; - rozważenie stosowania „platform usług” oraz punktów dostępu do usług; - rozważenie zapewnienia ciągłego zindywidualizowanego wsparcia; - zwiększanie poczucia współodpowiedzialności odpowiednich służb oraz obywateli w celu zapobiegania nadużyciom; - podejmowania działań na rzecz osób, które nie korzystają z przysługujących im praw; - rozważenia powołania ruchomych biur pomocy socjalnej
Wprowadzenie skutecznej polityki informacyjnej	<ul style="list-style-type: none"> - tworzenie informacji z myślą o poszczególnych grupach, sformułowanej językiem prostym i precyzyjnym; - informowanie w różnych językach, o ile zachodzi taka potrzeba; - stosowanie możliwie wielu kanałów przekazu informacji, w tym nowych technologii informatycznych; - dostosowanie przekazu do osób o szczególnych potrzebach; - kontrola jakości i skuteczności przekazu, np.: w drodze okresowych ankiet badających skuteczność odbioru oraz zadowolenie adresatów
Zapewnienie obsługi o odpowiedniej jakości w miejscach gdzie świadczy się usługi socjalne	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie odpowiednio wykształconego personelu, w tym osób pracujących społecznie; - ułatwienia dostępu do pomieszczeń/budynków (na przykład poprzez eliminację barier architektonicznych) oraz zapewnienie, żeby budynki były łatwo rozpoznawalne; - ustalenia dogodnych dla obywateli godzin pracy; - zapewnienia miłej atmosfery w pomieszczeniach/budynkach; - ochrony prywatności obywateli oraz zapewnienia poufności gromadzonych informacji
Obserwacja i ocena działań	<ul style="list-style-type: none"> - wspieranie zaangażowania obywateli w świadczenie usług społecznych;

⁶⁹ Zalecenie Komitetu Ministrów RE (2003)19.

podejmowanych w celu zapewnienia dostępu do praw społecznych	<ul style="list-style-type: none"> - rozważenie powołania krajowych obserwatoriów praw społecznych; - ocenianie skutków istniejących oraz projektowanych programów i działań na rzecz dostępu do praw społecznych; - promowanie wymiany informacji oraz doświadczeń w zakresie dostępu do praw społecznych pomiędzy państwami członkowskimi
--	--

Źródło: załącznik do Zalecenia Komitetu Ministrów RE (2003)19.

Zachęcano też do działania poprzez tworzenie i wspieranie partnerstw „wszystkich stron (obywateli, ich przedstawicieli, władz lokalnych, partnerów społecznych, instytucji ochrony socjalnej, organizacji pozarządowych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego) zainteresowanych rozwijaniem, realizacją i oceną kroków podejmowanych w celu zwiększenia dostępu do praw społecznych”.

Raport M. Daly i przedstawione zalecenie były głównymi punktami inauguracji Zrewidowanej Strategii Spójności Społecznej RE w 2004 r. w Warszawie. Wynikałoby z takiego powiązania, że najważniejszym instrumentem osiągnięcia spójności społecznej są prawa społeczne oraz ich realizacja głównie za pomocą odpowiednio wyposażonych i wyszkolonych służb społecznych i wolontariuszy na zasadzie partnerstwa wszystkich zainteresowanych stron.

W Strategii z 2000 r. nie zdefiniowano bezpośrednio spójności społecznej, w jej zrewidowanej wersji pojawiła się już definicja:

- „Spójność społeczna... to posiadana przez społeczeństwo zdolność zapewnienia dobrobytu wszystkim swym członkom, minimalizowania dysproporcji (disparities) między nimi i unikania polaryzacji. Społeczeństwo spójne to wspólnota wolnych, wspierających się nawzajem ludzi, którzy dążą do tych wspólnych celów metodami demokratycznym”.⁷⁰

Dobrobyt rozumiany jest zaś w kontekście praw człowieka, co oznacza, że RE nie dostrzega sprzeczności między spójności społeczną i prawami człowieka (czasem twierdzi się, że zbyt daleko posunięte dążenie do spójności społecznej będzie oznaczało ograniczanie indywidualnej wolności, z kolei przyznanie za dużej liczby uprawnień ma prowadzić do erozji osobistej odpowiedzialności wobec wspólnoty, a więc do osłabienia spójności). Dostęp do praw społecznych można rozumieć jako poszanowanie, ochronę i realizację tych praw na odpowiednim poziomie. Ukazano również znaczenie perspektywy praw dla polityki społecznej:

- „Prawa tworzą najtrwalsze podstawy polityki społecznej. To one zapewniają wszystkim członkom społeczeństwa równe szanse. Gdy prawa człowieka stanowią bazę, działania państwa w obszarze polityki społecznej przestają być kwestią dobroczynności lub opieki ukierunkowanej na członków społeczeństwa, którym w mniejszym stopniu dopisało szczęście; stają się natomiast sprawą zagwarantowania wszystkim takich samych praw”.

Prawa zawarte w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej „tworzą punkt wyjścia dla strategii spójności społecznej”.

Za grupy szczególnie narażone na zagrożenia („ci którzy najbardziej potrzebują ochrony ich praw, są często najgorzej przygotowani do ich egzekwowania”), uznano: dzieci młodzież, rodziny w trudnej sytuacji życiowej (zwłaszcza samotnie wychowujący dzieci) imigranci i mniejszości etniczne, osoby z niepełnosprawnością, osoby starsze (zwłaszcza mieszkające samotnie).

⁷⁰ Zrewidowana strategia spójności społecznej, zaaprobowana przez Komitet Ministrów RE 31 marca 2004, s. 3, dostępna: < http://coe.org.pl/files/1444511395/file/cdcs2004_10.pdf>.

W Strategii znajdujemy również potwierdzenie przejścia od myślenia w kategoriach odpowiedzialności państwa za dobrobyt obywateli (*welfare state*) do perspektywy odpowiedzialności społeczeństwa (*welfare society*). Oddaje to postulat „spójność społeczna obowiązkiem wszystkich”:

- *„Zdolność zapewnienia dobrobytu każdemu powinna być postrzegana jako obowiązek wszystkich grup społecznych. W dwudziestym wieku często uważano, że poza rodziną i innymi tradycyjnymi formami więzi społecznych, obowiązek zapewnienia dobrobytu spoczywał na państwie (‘państwo dobrobytu’), natomiast rozwój gospodarczy należał do obowiązków biznesu. Problemy ekonomiczne ostatnich dziesięcioleci oraz globalizacja gospodarki wykazały, że model ten nie jest już odpowiedni, i że dobrobyt dla wszystkich musi stać się wspólnym celem każdego z aktorów społecznych: państwa, biznesu i jednostki (‘społeczeństwo dobrobytu’). Ta nowa sytuacja nie zakłada wycofania się państwa, lecz prowadzi ku poszukiwaniu bardziej urozmaiconych form działania, z zaangażowaniem nowych partnerów”.*

Nie oznacza to jednak, że należy wszystkie obowiązki w zakresie spójności społecznej przerzucić na inne niż państwo podmioty. Rola państwa polega na tym, że

1. jest ono „gwarantem praw człowieka i demokracji realizowanej poprzez uczestnictwo”;
2. „przywraca w wystarczającym stopniu sprawiedliwość podziału zasobów dzięki takim mechanizmom solidarności, jak redystrybucyjne opodatkowanie i zabezpieczenie społeczne”;
3. „działa tak, by chronić słabe, nie posiadające żadnych zabezpieczeń grupy, którym grozi wykluczenie społeczne”.

Zadania te państwo wykonuje dzisiaj nieco inaczej niż kiedyś, większa jest rola władz lokalnych, coraz większe znaczenie ma partnerstwo państwa i społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych), co ma ułatwiać dostęp do praw społecznych najbardziej narażonym grupom. Rządzenie na zasadzie partnerstwa niekoniecznie wspiera spójność społeczną o ile nie ma zgody, co do pewnych „naczelnych zasad etycznych”. Zgoda co do nich przedstawiona była jako warunek, aby rządzenie oparte na dialogu społecznym i partnerstwie przyczyniało się do spójności społecznej. W kolejnym fragmencie Strategii naszkicowano zasady nowej etyki odpowiedzialności społecznej:

- *„Społeczeństwo jest spójne wtedy, gdy ludzie biorą wzajemną odpowiedzialność za siebie. Nie zawsze prowadzą do tego wartości, jakie wyznaje dzisiejsze społeczeństwo europejskie. Tym samym wyłączne akcentowanie praw jednostki nie może tworzyć odpowiedniej podstawy dla spójności społecznej. Prawa jednostki są najlepiej chronione w społeczeństwach, w których ludzie mają poczucie współodpowiedzialności za prawa i dobrobyt ogółu. Co więcej, gospodarka rynkowa ceni sobie wielce konkurencję i może skłaniać ku zaniedbywaniu społecznych zalet współpracy. Całkowite zaabsorbowanie wartościami rynkowymi prowadzi do tego, że ludzie bardziej myślą o własnych interesach niż o interesach i potrzebach innych; nie płynie z tego nauka o wartości zaufania i solidarności, stanowiących podstawę spójności społecznej”.*

Etyka odpowiedzialności społecznej przyczyniać się ma do lepszego chronienia praw jednostki. Do erozji wartości solidarności i dobra wspólnego prowadzi kultura, w której dominujące znaczenie ma samorealizacja jednostki, konkurencja i konkurencyjność oraz konsumpcjonizm. Istotne znaczenie dla budowania etyki służącej spójności społecznej ma „wytwarzanie poczucia współodpowiedzialności i współzależności, za co odpowiedzialni mają być rodzice, edukacja, organizacja pozarządowe, a także media, banki i biznes „uznające własną odpowiedzialność za skutki społeczne własnej działalności”.

Ważny wątek Strategii to zachęcania do uczestnictwa w społeczeństwie obywatelskim, m.in.: *„Rządy powinny tworzyć warunki sprzyjające takim grom [działania stowarzyszeniowe] i tego typu działalności [wolontariat], które często skutecznie uzupełniają sponsorowane przez rząd programy budowy spójności społecznej. Należy tu docenić rolę organizacji pozarządowych i udzielać im poparcia, aby tym samym pomóc im w uaktywnieniu się na rzecz wzmocnienia spójności społecznej”*.

Druga część Strategii poświęcona była doświadczeniom z wdrażania jej poprzedniej wersji i wskazówkom realizacyjnym na przyszłość. Sformułowano też kilka priorytetów w zakresie:

1. ochrony społecznej – starania o ratyfikację Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego przez państwa członkowskie i monitoring reform w tym zakresie;
2. świadczeń społecznych – przygotowane zostanie *„zalecenie mające na celu zapewnienie, że osobiste świadczenia społeczne będą skuteczniej wychodzić naprzeciw złożonym potrzebom ludzi znajdujących się w sytuacji wykluczenia społecznego lub ryzyka wykluczenia”*;
3. zatrudnienie – działanie *„na rzecz usprawnienia działań publicznych urzędów pracy, poprawy jakości zatrudnienia i współpracy z partnerami społecznymi jako jedną z kluczowych metod prewencji i zwalczania wykluczenia”*;
4. dostęp do mieszkań – koncentrowanie uwagi na tych państwach członkowskich, które mają większe problemy w tej dziedzinie;
5. dzieci, rodziny – *„podkreślać się będzie znaczenie dobrej, efektywnej opieki rodzicielskiej dla pełnego i harmonijnego rozwoju dziecka w nowoczesnym społeczeństwie”*;
6. sytuacji osób starszych – *„badać szersze implikacje starzenia się dla zrównoważonego rozwoju społeczeństw europejskich”*.

Za realizację Strategii odpowiedzialny jest Europejski Komitet Spójności Społecznej. Przewidziano również coroczny przegląd Strategii i jej realizacji oraz pomiar spójności społecznej za pomocą wskaźników, które opracują eksperci Rady Europy. Przewodnik po wskaźnikach w tej dziedzinie ukazał się w 2005 r.⁷¹ Na początku 2008 r. opublikowano raport *Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe* („Ku aktywnej, uczciwej i społecznie spójnej Europie”) przygotowany przez zespół pod przewodnictwem Mary Daly. Głównym celem tego raportu było dokonanie przeglądu Strategii i sformułowanie zaleceń co do przyszłych kierunków jej rozwoju wobec nowych wyzwań. Zalecenia przedstawione są w ramce.

⁷¹ *Concerted development of social cohesion indicators: Methodological guide*, dostępny: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_en.pdf.

Kluczowe zadania w perspektywie spójności społecznej

Przekształcenie polityki zatrudnienia i rynku pracy

Zachęcanie od rozwiązań zgodnych z modelem *flexicurity*

Promowanie aktywizacji

Zrównoważenie praw i obowiązków związanych z zatrudnieniem

Nodernizacja polityki zabezpieczenia społecznego

Uwzględnienie nierównowagi demograficznej i zmian rodziny

Optymalizacja ubezpieczenia od bezrobocia i promowanie aktywizacji oraz integracji

Odpowiednie zmiany w ubezpieczeniu emerytalnym

Uwzględnienie innych zmian, ryzyk i wyzwań

Rozwój polityki ochrony zdrowia i opieki

Zmiana celów polityki ochrony zdrowia

Zapewnienie opieki długoterminowej

Wrażliwość na kwestie demokracji i zarządzania w sektorze zdrowotnym

Rozwój polityki edukacyjnej i szkoleniowej

Promowanie równości w dostępie do edukacji

Promowanie kształcenia ustawicznego

Promowanie edukacji dla lepszego życia i społeczeństwa

Zarządzanie edukacją w kontekście multikulturalizmu i migracji

Rozwój polityki mieszkaniowej i środowiskowej

Postrzeganie polityki mieszkaniowej jako czynnik spójności społecznej

Lepsze wykorzystanie polityki regionalnej i przestrzennej jako narzędzia spójności społecznej

Promowanie aktywnego i zintegrowanego społeczeństwa

Wspieranie i umożliwianie demokratycznego zaangażowania

Rozszerzanie dialogu społecznego i instytucji dialogu obywatelskiego

Zarządzanie różnorodnością i integracją migrantów

Zarządzanie migracjami

Źródło: *Executive Summary of the Report of High-Level Task Force on Social Cohesion in the 21st Century: Towards An Active, Fair And Socially Cohesive Europe*, dostępny: <[http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC\(2007\)32E.doc](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC(2007)32E.doc)>.

Przyszłość polityki społecznej UE

Z kilku względów przyszłość polityki społecznej RE wydaje się być mniej interesująca w porównaniu z przyszłością wymiaru społecznego UE. Zakres i poziom standardów praw pracowniczych i socjalnych wyznaczony przez Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną i Zrewidowany Europejski Kodeks Zabezpieczenia społecznego RE są już bardzo rozwinięte. W tym drugim przypadku na tyle zaawansowane, że od roku przyjęcia zrewidowanej wersji Kodeksu w 1990 r. żadne państwo członkowskie RE go nie ratyfikowało (do jego wejścia w życie potrzeba dwóch ratyfikacji), a podpisało go tylko 14 na 49 państw członkowskich.⁷² Trudno więc spodziewać się tu czegoś nowego. Obok licznych zaleceń Zgromadzenia Parlamentarnego i Komitetu Ministrów RE, których implementacja w państwach członkowskich wydaje się być wątpliwa mamy jeszcze pierwszą i drugą wersję

⁷² Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego wszedł w życie w 1968 r. Od tego czasu ratyfikowało go 20 państw należących do RE.

Strategii Spójności Społecznej, ale również z niewielkim potencjałem wdrożeniowym. Nie wydaje się, aby pozbawiona wymiaru gospodarczego RE miała jeszcze coś do zaproponowania w tej dziedzinie. Jeżeli dojdzie do dalszego rozszerzania terytorialnego UE, można przewidywać, że RE utraci rację bytu i zostanie wchłonięta przez tę pierwszą.

Spróbujmy więc nieco bliżej spojrzeć na ocenę perspektyw wspólnotowej polityki społecznej. M. Kleinman zestawia ze sobą czynniki, które sprzyjają jej rozwojowi z mającymi wpływ przeciwny. Po pierwsze, problemy związane z coraz głębszą integracją ekonomiczną według strategii jednolitego, konkurencyjnego rynku towarów, pracy, kapitału i usług opartego na wspólnej walucie, wymagają nie tylko harmonizacji systemów świadczeń, ale również aktywnego kształtowania narodowych polityk społecznych. Po drugie, brak jednolitej europejskiej polityki społecznej może skłaniać do zaniepokojenia tzw. dumpingiem socjalnym, czyli wykorzystywaniem niższych standardów ochrony praw pracowniczych i socjalnych do przyciągania inwestycji zagranicznych i miejsc pracy (ten akurat argument Kleinman uznaje po głębszej analizie za nieprzekonujący). Po trzecie, narodowa polityka społeczna danego państwa członkowskiego nie może dyskryminować obywateli innych państw członkowskich pracujących na jego obszarze, a innymi słowy wszelkie przeszkody w przepływie siły roboczej pomiędzy państwami członkowskimi powinny być minimalizowane, co może być argumentem za przyjęciem jednolitych standardów w polityce społecznej dla wszystkich. I po czwarte, rozwój idei i instytucji obywatelstwa UE wiąże się również z prawami pracowniczymi i socjalnymi, co dobrze widać na przykładzie Karty Praw Podstawowych UE. Dodajmy do tego jeszcze czynnik kolejny na podstawie tego samego tekstu. Zjawiska takie jak bezrobocie, większa aktywność zawodowa kobiet, praca w niepełnym wymiarze czasu, presja na obniżanie płac i inne dostrzegane są w całej Europie i mają duży wpływ na reformy narodowych systemów zabezpieczenia społecznego, co może pociągać za sobą oczekiwania, że instytucjonalna odpowiedź na nie będzie też wzmacniana z poziomu UE.⁷³

Druga grupa czynników ma wpływ hamujący na rozwój polityki społecznej UE. Po pierwsze, instytucjonalny kształt tej organizacji związany jest z fragmentacją instytucji i prawem weta, co skutkuje blokowaniem śmiałych inicjatyw i sprawia, że „*łatwiej jest blokować inicjatywy w zakresie polityki niż je przeprowadzać*”. Po drugie, istotnym czynnikiem rozwoju narodowej polityki społecznej były partie socjaldemokratyczne oraz silny ruch związkowy, taki układ sił nie ma odpowiednika na poziomie UE. Po trzecie, Unia jest bardzo zróżnicowana pod względem rozwoju gospodarczego, jest także wielokulturowa i wielonarodowa, natomiast rozwój narodowej polityki społecznej wymagał poczucia wspólnoty ponad podziałami i różnicami, im jest ich więcej i im są głębsze, tym o takie odczucie trudniej. Po czwarte, narodowe polityki społeczne ukształtowały się jako część historii poszczególnych państw członkowskich i zachowują narodowy charakter, przestrzeń dla europejskich inicjatyw jest tu niewielka, a ponadto w ich implementacji UE zdana jest na narodowe administracje społeczne. I ostatni czynnik: ze względu na to, że nie ma podatków unijnych występuje wyraźne ograniczenie po stronie zasobów, z czego wynika, że unijna polityka społeczna będzie miała głównie regulacyjny, a nie fiskalny charakter.⁷⁴

Pierwsza z tych barier może być zmniejszona w wyniku reform instytucjonalnych. Druga być może straci na znaczeniu po wzmocnieniu roli Parlamentu Europejskiego oraz europejskich federacji związków zawodowych i instytucji ponadnarodowego dialogu społecznego. Jak długo ograniczenie fiskalne będzie się utrzymywać też nie jest pewne. Głosy za wprowadzeniem podatków europejskich zwiększających dochody budżetu UE już się pojawiły. Być może najpoważniejsza jest trzecia bariera, ale nie ze względu na różnice

⁷³ M. Kleinman *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, Palgrave Macmillan, 2002, s. 127-132.

⁷⁴ Tamże.

gospodarcze, ale brak europejskiej tożsamości i dominację egoizmu państwowo-narodowego, np. punkt widzenia ile my damy Europie zupełnie nie jest widoczny w debacie, za to wszystkim interesuje ile Europa nam da (fiksacja na zagadnieniach absorpcji środków z Funduszy Strukturalnych przy skąpstwie i antypodatkowej retoryce na scenie narodowej wygląda zabawnie).

Jakie są więc szanse na politykę społeczną UE podobną do modelu socjaldemokratyczno-skandynawskiego lub konserwatywno-kontynentalnego? Widać wyraźnie, że druga grupa czynników będzie miała jeszcze długo większy wpływ od pierwszej i M. Kleinman odpowiada po prostu, że nie ma na to żadnych szans. Wstępnym warunkiem w tym zakresie jest konstytucjonalizacja praw socjalnych w prawie administracyjnym UE, a ogólniej - „wzmocnienie i wyjaśnienie pojęcia europejskiego obywatelstwa”. Autor ten stwierdza ponadto, że 1) znaczenie spraw społecznych na poziomie Unii będzie rosło, a jej wpływ na nadal narodowe polityki społeczne będzie coraz większy; 2) na ich marginesach pozostaje jednak względnie duży obszar do zagospodarowania przez unijne inicjatywy; 3) działania UE w sferze społecznej będą przyczyniały się do powstawania „infrastruktury organizacji, sieci i praktyk”, która sama później będzie odgrywała aktywną rolę w rozwoju unijnej polityki społecznej. Wiele też zależy od tego, w jakim kierunku rozwinię się sama Unia.⁷⁵

Podobne wnioski na temat perspektyw europejskiego państwa opiekuńczego formułuje także W. Anioł, również zestawiający ze sobą „czynniki dynamizujące” z „czynnikami ograniczającymi”. Do tych pierwszych należały globalizacja i regionalizacja, zaostrzenie się kwestii społecznych, „kryzys tradycyjnych instrumentów państwa opiekuńczego”, logika integracji wymagająca spójności między jej gospodarczym i społecznym wymiarem. Czynniki ograniczające to: globalizacja gospodarki światowej i związany z nią nacisk na obniżanie kosztów produkcji, restrykcyjna polityka budżetowa w ramach Unii Monetarnej, pluralizm narodowych rozwiązań socjalnych, dysproporcje w rozwoju gospodarczym, sprzeczność między celami integracji gospodarczej i społecznej (wolny rynek a jednolite standardy socjalne), niechęć najbogatszych państw członkowskich do redystrybucji na rzecz państw biedniejszych („egoizm narodowo-państwowy”), zasada subsydiarności i obrona suwerenności państw członkowskich na tej podstawie.⁷⁶ Ogólna konkluzja była następująca: „Brak dziś przesłanek dla powstania <<europejskiego welfare state>>, które przejęłoby od europejskich państw narodowych odpowiedzialność za regulowanie, finansowanie i świadczenie rozmaitych usług socjalnych... Główne komponenty krajowych systemów polityki społecznej na długo jeszcze (jeśli nie na zawsze) pozostaną pod kontrolą państw należących do Unii”⁷⁷. Przyszłość nie będzie polegała na ujednocnieniu rozwiązań, ale na „pogłębianiu społecznego wymiaru integracji europejskiej” w sensie ściślejszych powiązań między różnymi rozwiązaniami i wzajemnego uczenia się, czego wyrazem będzie „skuteczniejszy i pełniejszy transfer z kraju do kraju pozytywnych, sprawdzonych w praktyce doświadczeń w rozwiązywaniu najpilniejszych kwestii społecznych”. Temu właśnie ma służyć otwarta metoda koordynacji.

W nieco nowszym ujęciu M. Jouen i C. Palpant wyróżniły cztery scenariusze rozwoju europejskiej polityki społecznej w krótkim i średnim okresie. Pierwszy z nich i najbardziej prawdopodobny został nazwany leseferystycznym. Charakteryzuje go „powolna i nieunikniona erozja prawa wspólnotowego” w wyniku orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz przetargów prowadzących do nowelizacji dyrektyw społecznych przez Radę Europejską. Drugi scenariusz ma być z kolei najmniej prawdopodobny ze względu na układ sił społecznych i politycznych w Europie oraz to, że „powrót do państwa opiekuńczego

⁷⁵ Tamże.

⁷⁶ W. Anioł *Europejska polityka społeczna*, Elipsa, Warszawa 2003, s. 140-154.

⁷⁷ Tamże, s. 221.

z lat 1960. dla niektórych państw członkowskich jest nie do przyjęcia”. Autorki nazwały go więc „rewolucyjnym”, gdyż miałby to być „nowy ambitny projekt społeczny” europejskiego państwa opiekuńczego. Trzeci scenariusz może polegać na „uzgodnionej strategii społecznego rozbrojenia”, czyli na powrocie do całkowitej suwerenności państw członkowskich w sprawach społecznych z tezą o nieistnieniu jednego europejskiego modelu społecznego w tle. Czwarta i ostatnia możliwość to „nowa europejska umowa społeczna” przystosowana do „potrzeb i aspiracji naszych narodów na początku XXI wieku”. Autorki wyraźnie preferują ten ostatni scenariusz i uważają, że rozszerzenie Unii o nowe biedniejsze państwa stwarza szansę na jego realizację. Na czym miałby on polegać? Głównie na wykorzystaniu w większym zakresie programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych UE, zasad wprowadzanych zaleceniami i komunikatami Komisji Europejskiej, europejskiego dialogu społecznego z włączeniem do niego organizacji społecznych, a także otwartej metody koordynacji, o której była mowa wyżej. Jest to więc program bardziej intensywnego wykorzystania dotychczas wprowadzonych instrumentów.⁷⁸

Zakończenie

Jak wynika z powyżej zawartych informacji europejska polityka społeczna UE i RE dynamicznie rozwijała się w latach 90. i w pierwszej dekadzie XXI wieku. Dominują w niej instrumenty o charakterze regulacyjnym (ustalenie minimalnych standardów ochrony praw pracowniczych i socjalnych), ale obecne są również instrumenty redystrybucyjne, głównie w ramach polityki spójności oraz zatrudnienia (fundusze UE). Rozwijano też w kilku dziedzinach polityki społecznej miękkie metody w rodzaju otwartej koordynacji w UE. Także RE wyszła poza klasyczny zestaw konwencji i zaleceń przyjmując Strategię Spójności Społecznej i jej zrewidowaną wersję.

Jakie ma znaczenie polityka społeczna UE i RE dla pozarządowych organizacji socjalnych działających na skalę lokalną? Jeżeli organizacja realizuje projekt w oparciu o finansowanie z któregoś z funduszy UE musi się dostosować do wymogów konkursowych. W tym powinna poprzez swój lokalny projekt nawiązywać do celów, które ustalono na poziomie UE, a następnie krajowym w programach operacyjnych. Gdy nie wchodzi w grę finansowanie związane z polityką społeczną UE wpływ tego, co się dzieje na poziomie wspólnotowym na ramy działania i warunki lokalne może być postrzegany jako niewielki lub żaden. Można na tej podstawie przewidywać, że lokalne organizacje socjalne nie będą zainteresowane tym, co się dzieje w polityce społecznej UE i RE, ani tym bardziej próbami wywierania wpływu na jej kształt.

Jak jednak widzieliśmy wyżej wymiar społeczny UE ma coraz większe znaczenie dla polityki społecznej państw członkowskich. Czy nią również lokalne organizacje pozarządowe pracujące z osobami i grupami ubogimi i wykluczonymi nie są zainteresowane, poza tym ile ewentualnie otrzymają pieniędzy na swoją działalność? Niezależnie od tego, jak odpowiemy na to pytanie powstają liczne organizacje pozarządowe, które bezpośrednio chcą wpływać na kształt polityki społecznej UE i to nie tylko tam, gdzie chodzi o bezpośrednie finansowanie trzeciego sektora.

⁷⁸ M. Jouen, C. Palpant *For a new European social contract*. Studies & Research nr 43, Notre Europe, 2005.